

Impuestos y Gasto Público en México desde una perspectiva multidisciplinaria

Juan Pablo Guerrero
Coordinador



15483+

8

Impuestos
y **g**asto público
en **M**éxico desde
una
perspectiva
multidisciplinaria

Impuestos y gasto Público en México desde una perspectiva multidisciplinaria

Juan Pablo Guerrero
Coordinador



CONOCER
PARA DECIDIR



CIDE



MÉXICO • 2004

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Primera edición, septiembre del año 2004

© 2004

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, CIDE

© 2004

Por características tipográficas y de edición

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 970-701-508-X

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

P resentación

A partir de 1998 el CIDE inició el Programa de Presupuesto y Gasto Público con la finalidad de analizar desde una perspectiva independiente, académica y profesional los temas de los ingresos y gasto del gobierno federal en México y acercar el análisis especializado a los sectores interesados en los impactos del presupuesto público federal.

El programa se planteó con los siguientes objetivos:

- a) Capacitación a diversos grupos en temas presupuestarios, lo que incluía realizar talleres para periodistas, asesores de diputados y organizaciones civiles.
- b) Elaboración de manuales para el apoyo de la capacitación con diversos temas, por ejemplo las diversas clasificaciones del gasto público y el marco legal del presupuesto.
- c) Difusión de folletos o boletines en la prensa sobre la distribución y operación del gasto el presupuesto federal, y la recaudación de los impuestos.
- d) Análisis de políticas específicas para incidir en la agenda nacional de discusión y en la toma de decisiones.

En los últimos cuatro años, el PPGP ha logrado conformar varios equipos con más de diez profesores-investigadores de tiempo completo del CIDE que trabajan regularmente sobre temas presupuestarios. Vale anotar que los profesores y asistentes participantes pertenecen a cinco divisiones diferentes del CIDE: Administra-

ción Pública (DAP); Economía (DE); Estudios Políticos (DEP); Estudios Internacionales (DEI); y Estudios Jurídicos (DEJ), con lo cual el PPGP se sigue distinguiendo dentro del Centro como uno de los pocos programas realmente interdisciplinarios.

Este libro recopila las primeras trece investigaciones del proyecto, claramente definidas en cuatro líneas principales de investigación:

I. Reforma presupuestaria y transparencia, cuyas principales investigaciones señalan cuáles son las áreas del presupuesto más opacas en cinco diferentes países de América Latina; y analizan las diferentes reformas a la gestión del presupuesto de las pasadas administraciones que hicieron esfuerzos significativos para transparentar el proceso en su conjunto.

II. Descentralización del gasto y finanzas de gobiernos locales, en donde se analizó el impacto que la descentralización de fondos federales ha tenido sobre el esfuerzo fiscal de los municipios en México. A la fecha, debido, entre otras cosas, a la falta de información sobre las finanzas municipales en el país, no se habían desarrollado este tipo de estudios para el caso mexicano. En este sentido, los trabajos representan un primer esfuerzo por entender y verificar el impacto de las transferencias en la conducta fiscal de los municipios mexicanos.

III. Política y presupuesto, en donde se analizaron algunas de las principales variables que determinan la posibilidad de alcanzar acuerdos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria.

De igual forma, en otra investigación de este tema, se analizó si pudo haber sido menor el costo de la crisis bancaria en México de 1994 si el gobierno hubiera reaccionado diferente. Para esto se analizó la relación entre los costos fiscales de la crisis y las medidas gubernamentales aplicadas.

IV. Presupuesto y política social, cuyas investigaciones presentan un análisis de la incidencia de beneficios del gasto social en México, así como un diagnóstico sobre la descentralización del gasto en salud en México, haciendo énfasis en sus criterios y mecanismos de asignación.

parte

1

***R**eforma
presupuestaria
y transparencia*

Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina*

Juan Pablo Guerrero Amparán**

Helena Hofbauer Balmori ***

RESUMEN

El índice de transparencia presupuestaria fue desarrollado por un grupo de instituciones civiles y académicas de cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú). Fue financiado por la Fundación Ford para la edición del año 2001. La coordinación general corrió a cargo de Juan Pablo Guerrero Amparán del Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, y de Helena Hofbauer Balmori de Fundar, Centro de Análisis e Investigación. El estudio se compone por dos partes complementarias, una encuesta de percepciones sobre la transparencia presupuestaria entre los principales usuarios de información sobre finanzas públicas y un análisis del marco legal presupuestario de cada país.

Este documento muestra en forma sintética la metodología, los principales resultados obtenidos de la edición de 2001 de este estudio, e identifica las áreas del presupuesto más opacas (un libro de próxima aparición tratará a detalle todo lo anterior). Se pueden mencionar la participación ciudadana en el presupuesto, su fiscalización, la rendición de cuentas y el acceso a la información presupuestaria como áreas en las que los gobiernos tienen retos de excesiva opacidad. De igual forma este documento muestra los resultados obtenidos por país, así como los resultados del análisis del marco legal.

*Se agradece al Programa de Presupuesto y gasto público del CIDE y a la Fundación Ford el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo. El estudio fue desarrollado por personas de varias organizaciones sociales e instituciones académicas. En particular es obligatorio mencionar la coautoría en el diseño y realización del estudio de Lucía Pérez, de Equidad de Género, y Gloria Labastida, de Pearson.

**División de Administración Pública, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.

***Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

ABSTRACT

The Budget Transparency Index was developed by a group of social and academic institutions from five Latin American countries (Argentina, Brazil, Chile, Mexico, and Peru). It was supported by the Ford Foundation for the 2001 edition. The general coordination was assumed by Juan Pablo Guerrero Amparán from CIDE and Helena Hofbauer Balmori from Fundar. The study is integrated by two complementary parts: a perceptions survey on budget transparency held over the main users of the public finance information, and an analysis of the legal framework of the budget process in each country.

This document shows briefly the methodology and main conclusions of the studies. It also identifies the areas of greater opacity in the budget process (a detailed look at this issues will be presented in a book to be published by the end of year 2002). For instance, citizen participation in the budget process, systems of oversight and auditing, accountability systems and access to budget information are among the areas where governments need to invest efforts to enhance transparency. Furthermore, this document presents results by country and the legal framework analysis results.

PRESENTACIÓN

El índice de transparencia presupuestaria desarrollado por un grupo de instituciones civiles y académicas de cinco países revela que Argentina, Brasil, Chile, México y Perú tienen niveles insatisfactorios en la transparencia de su gasto público. Por otra parte, el estudio indica que la ciudadanía está ausente en el proceso presupuestario y exhibe deficiencias en los sistemas de rendición de cuentas y de producción de información accesible y oportuna sobre el uso de los recursos públicos.

El índice de transparencia presupuestaria para América Latina, en contraste con otros estudios de percepciones, está complementado por un análisis detallado del marco legal del proceso presupuestario en cada uno de los países, elaborado por un grupo de expertos. Esto hace posible determinar si la falta de transparencia se debe a lagunas legales o a aplicaciones deficientes de las leyes presupuestarias.¹

¹La metodología que sustenta este estudio puede consultarse en forma detallada en la dirección de Internet del Programa de Presupuesto del CIDE: www.transparencia.org.mx

La encuesta ofrece un análisis detallado sobre aspectos específicos del proceso presupuestario que marca las áreas en donde gobiernos y sociedad deben actuar urgentemente para mejorar el nivel de transparencia presupuestaria. Las tres áreas críticas en todos los países son participación ciudadana, rendición de cuentas y acceso y oportunidad de la información. Al tratarse de los recursos que provienen de los contribuyentes, la debilidad en estas áreas lesiona aspectos fundamentales de la relación democrática entre el gobierno y la sociedad.

Estas líneas presentan un resumen de lo más relevante del Índice de Transparencia Presupuestaria, para lo cual describe en primer lugar los objetivos del estudio, la metodología utilizada y finalmente sus resultados.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El estudio “Transparencia presupuestaria en América Latina” es un esfuerzo de medición para mejorar la transparencia del presupuesto. Sus objetivos principales son tres. En primer lugar generar un índice que permita la medición de la transparencia en el gasto público y hacer comparaciones entre países a lo largo del tiempo. Efectivamente la metodología buscó asegurar la comparación territorial y temporal, con objeto de ampliar los alcances del estudio al replicarlo en varios países y generar información que ilustre sobre la evolución de la transparencia presupuestaria en cada país. El fin último es elaborar análisis que sea utilizable para un mayor número de usuarios, dada la importancia del presupuesto y su transparencia para la población.

El segundo objetivo fue generar conocimiento sobre el presupuesto y la importancia de su transparencia. Aquí vale la pena hacer un apunte especial: la razón por la cual pensamos que la transparencia es importante es porque se relaciona con el control, que a su vez se relaciona con el sistema de pesos y contrapesos. La transparencia no es una condición suficiente, pero sí una condición necesaria para fortalecer los sistemas de pesos y contrapesos y así la rendición de cuentas, que son elementos clave para producir gobiernos eficientes y honestos. Esto último, lograr gobiernos eficientes y honestos, es lo que puede facilitar una mejor calidad de vida para la población. A través de la asignación de recursos públicos el Estado provee a la sociedad de bienes y servicios públicos en un sistema democrático, esa asignación debería reflejar las preferencias de la sociedad y atender las necesidades de los grupos sociales.

Podemos decir, en forma extremadamente simplificada, que hay dos tipos de control: el control centralizado, que es por ejemplo el que ejerce un ministerio de finanzas a través del control de flujos de efectivo para restringir el gasto público y sus niveles de déficit, y por el otro lado el control descentralizado o control multilateral. Este último es un control diseminado en varios actores del entorno amplio del sujeto a controlar y es un tipo de control no forzosamente coordinado pero no por eso menos efectivo. Digamos que la falta de coordinación en el control multilateral se compensa con su presencia constante y su presión reiterada en varios frentes. Con la transparencia se fortalece este último, el control de tipo multilateral: cada ciudadano es un elemento potencial para conocer, analizar, comprender el gasto público, y con eso monitorear y denunciar sus diversas facetas.

Por lo tanto, con el impulso de la transparencia, se desarrolla un sistema de control multilateral dentro de la sociedad que funge como un contrapeso útil y efectivo. Ello favorece sin duda una mejor distribución del gasto y un uso más eficiente de los recursos. Puede convertirse por lo tanto en un elemento central en el desarrollo democrático del gobierno honesto y eficiente.

El tercer objetivo fue identificar las áreas específicas del presupuesto más opacas. Ello es posible gracias a que el estudio nos ofrece un análisis detallado sobre los aspectos específicos del proceso presupuestario y se complementa con un estudio integral del marco legal presupuestario para ofrecer recomendaciones.

¿CÓMO SE HIZO EL ESTUDIO?²

El estudio fue resultado de un esfuerzo colectivo en donde participó el CIDE pero también contribuyeron instituciones académicas y organizaciones sociales de cinco países latinoamericanos. En forma debe resaltarse la participación de dos organizaciones civiles mexicanas, Fundar y Equidad de Género, y por otra parte a la Fundación Ford que financió este estudio y ha patrocinado desde hace 4 años a los esfuerzos en el CIDE por conocer mejor el presupuesto federal en México.

² Véase el anexo 1 para metodología.

Organismos e instituciones participantes

<i>País</i>	<i>Institución</i>
Argentina	Poder Ciudadano
Brasil	El Instituto Brasileiro de Analices Sociais e Economicas (IBASE)
Chile	El Departamento de Economía de la Universidad de Chile
Perú	El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico
México	CIDE, Equidad de Género y Fundar

La razón por la cual sostenemos que este esfuerzo se diferencia de otros estudios de percepción es porque integra un análisis del conjunto de reglas que norman el proceso presupuestario en cada país. Se trata en realidad de dos estudios complementarios. Una encuesta con expertos y usuarios clave de la información que constituye un estudio de percepciones entre aquellos actores para los cuales la información presupuestaria es un insumo básico de su trabajo: legisladores, académicos, periodistas, miembros de ONG especializadas. Y el análisis del marco presupuestario, que fue elaborado por expertos en el tema y con el fin de complementar el análisis de percepciones al intentar explicarlas, es decir lanzar hipótesis sobre los resultados de la encuesta de percepciones.

¿Por qué analizar el marco legal? Pocas áreas de la acción pública están tan reglamentadas como el presupuesto: el gasto público está atado por compromisos de carácter legal; analizar el marco legal permite ver estas restricciones, conocer el marco de acción y ubicar problemas de diseño legal u operación legal.

Veamos primero la población de expertos y usuarios encuestados. La encuesta se levantó entre miembros del Poder Legislativo, periodistas, académicos y miembros de las organizaciones sociales especializadas y se llevó a cabo un censo, al constituir una población pequeña.

El Poder Legislativo encuestado integró a cuatro comisiones: presupuesto, salud, educación y defensa. Se obtuvo una respuesta de 320 sobre un total de casi 800 personas. El margen de error estadístico máximo en el total de la encuesta es de 4.2 según la fórmula de muestreo simple aleatoria.

Población censada y respuestas por país

Grupo de expertos	Total	Argentina*	Brasil	Chile	México	Perú
Legislativo	555	154	167	67	115	52
Investigadores, medios impresos y ONG	237	40	46	35	67	49
Total universo	792	194	213	102	182	101
Total respuestas	320	29	93	73	63	62
Margen de error	4.2%	16.8%	7.6%	6.1%	9.9%	7.7%

*Desafortunadamente el número de respuestas en Argentina fue muy bajo debido a la ocurrencia de elecciones. Como resultado, el margen de error es elevado (casi 17 por ciento) y se debe ser muy cuidadoso al leer los resultados de este país.

LOS RESULTADOS DE LA ENCUESTA SOBRE TRANSPARENCIA

El índice revela que los cinco países están reprobados en transparencia presupuestaria. En una escala de 1 a 10, el promedio de los cinco países es cercano a 5. El país con la mejor calificación es Chile, con casi 6 puntos; Perú está localizado en el extremo opuesto, con una calificación de 3.7 puntos de 10. Argentina, Brasil, y México están técnicamente empatados con una calificación de 5.

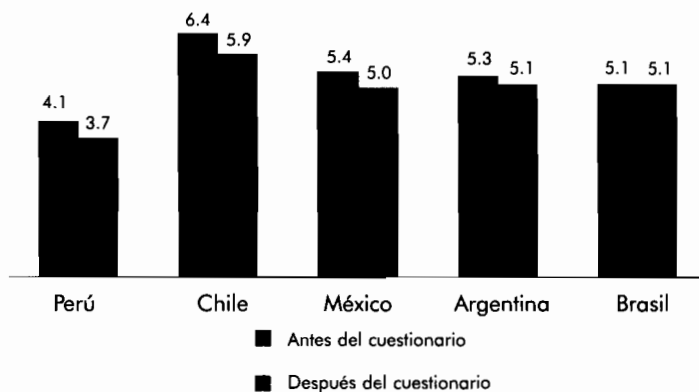
Cuadro 1
Resultados generales de la encuesta

País	Índice de percepciones (1 a 10)
Chile	5.9
Brasil	5.1
Argentina	5.1
México	5.0
Perú	3.7

Vale la pena resaltar que la idea que los expertos y usuarios clave tienen sobre transparencia presupuestaria se modifica una vez que son confrontados con las preguntas específicas del cuestionario. En todos los países, con excepción de Brasil, las calificaciones bajaron alrededor de 7 por ciento cuando los entrevistados conocieron los diversos componentes de la transparencia.

En la gráfica 1 se observa que al principio del cuestionario tenemos un 5.4 para el caso de México que se convierte en un 5.0 una vez que el encuestado se vio confrontado a la serie de preguntas específicas sobre los que entendemos por transparencia presupuestaria. Puede observarse que las calificaciones son deficientes. Hay que poner una nota particular en el caso de Chile, porque allí la calificación de 5 no tiene como en los otros países un carácter reprobatorio, lo cual significa que la percepción de transparencia es comparativamente mejor. Hecho Chile a un lado, en los demás países observamos una calificación general inferior al 6. La encuesta estuvo integrada por 78 preguntas que se aplicaron en 20 minutos sobre cuestiones muy específicas de presupuesto.

Gráfica 1
Índice general de transparencia presupuestaria



Cuadro 2

Características relevantes sobre la transparencia presupuestaria

Para los fines de este índice se entiende por transparencia presupuestaria a un conjunto de características del proceso presupuestario que permiten que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos. Dichos conocimientos y análisis del presupuesto deben ser suficientes, para hacer posible que los observadores externos verifiquen si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan las preferencias sociales y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia.

Las características o dimensiones que definen esta transparencia presupuestaria incluyen:

- la identificación de los responsables de la decisión de gasto, de la operación presupuestaria y de los supervisores o evaluadores del mismo;
 - la publicación de documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales;
 - la existencia de canales formales para la participación ciudadana desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos, como para exigir el acceso a la información;
 - La existencia de información confiable y oportuna sobre:
 - las intenciones y previsiones gubernamentales sobre las finanzas públicas y las políticas (económica, fiscal, etcétera);
 - la sustentación jurídica del uso de recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria;
 - los impactos macroeconómicos multianuales esperados de las finanzas públicas y el presupuesto anual;
 - la totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro;
 - los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos;
 - los objetivos buscados, así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas presupuestarias;
 - los recursos humanos y administrativos usados;
 - las diversas fases de la asignación presupuestaria;
 - los criterios de evaluación y la publicación de las evaluaciones y auditorías practicadas;
 - las reglas de comportamiento o ética de los funcionarios: reglas claras sobre conflicto de intereses entre oficiales electos y designados; requisitos de libertad de información; marco regulatorio transparente; prácticas de empleo y procuración abiertos al público; código de conducta para oficiales fiscales.
-

El estudio, a su vez, permite evaluar las diferentes etapas del presupuesto en cada país. Para entender el cuadro 3 es preciso saber que el criterio para comparar la transparencia en cada etapa (y de país a país) es la nota promedio entre 5 y 1 (5 significando que los encuestados lo perciben como muy transparente, y 1 que lo perciben como nada transparente).

Cuadro 3
Fases del presupuesto. Promedio de calificaciones 1 a 5
Porcentajes de acuerdo total (= "transparente")
y de desacuerdo total (= "no transparente")

	<i>Más transparente</i>			<i>Menos transparente</i>	
Formulación:	Chile	México	Argentina	Perú	Brasil
Promedio	3.36	2.67	2.57	2.47	2.47
Por ciento acuerdo total	50	34	31	30	27
Por ciento desacuerdo total	26	49	55	56	23
Aprobación:	Chile	Argentina	Brasil	México	Perú
Promedio	2.80	2.79	2.63	2.44	2.39
Por ciento acuerdo total	30	36	27	29	26
Por ciento desacuerdo total	41	45	48	57	59
Ejecución:	Chile	Brasil	Argentina	Perú	México
Promedio	3.16	2.71	2.40	2.38	2.36
Por ciento acuerdo total	36	26	20	22	20
Por ciento desacuerdo total	26	42	56	56	55
Fiscalización:	Chile	Brasil	México	Argentina	Perú
Promedio	3.07	2.31	2.27	2.19	1.89
Por ciento acuerdo total	37	16	20	16	11
Por ciento desacuerdo total	31	54	58	58	72
General:	Chile	Argentina	Brasil	México	Perú
Promedio	3.53	3.15	3.15	2.75	2.66
Por ciento de acuerdo total	50	42	38	32	28
Por ciento desacuerdo total	23	33	31	44	45

Nota: El país más transparente está a la izquierda; el menos transparente a la derecha. El criterio de mayor transparencia se toma por el mayor promedio de las calificaciones 1 a 5.

De esta forma tenemos los siguientes resultados:

Primero, revisando el cuadro 3 es evidente que ningún país está percibido como claramente transparente (es decir, con un promedio de 4 a 5) en cualquiera de las cinco fases de presupuestar.

Segundo, de los cinco Chile es claramente percibido como el país más transparente en todas las fases de presupuestar. Luego Argentina y Brasil lo siguen. Y Perú fue percibido como el país menos transparente.

Tercero, México cae en el cuarto o quinto lugar en tres de las cinco fases. La única fase en la que califica mejor que el promedio es en la formulación del presupuesto. Argentina califica relativamente bien en el área de información general económica, que refleja el respeto que reciben los productores de datos económicos en este país, tales como el INDEC, el mismo Ministerio de Economía y el Banco Central.

La encuesta ofrece también un análisis detallado sobre aspectos específicos del proceso presupuestario,³ que marca las áreas en donde gobiernos y sociedad deben actuar urgentemente para mejorar el nivel de transparencia presupuestaria.

El área en donde todos los países salieron peor evaluados fue en *participación ciudadana*. El porcentaje de calificaciones positivas oscila entre 6 y 21 por ciento y en promedio, sólo 11 por ciento de las preguntas en esta área reciben una respuesta positiva.⁴ Aunque esto es un fenómeno generalizado en el ámbito internacional, los grados de exclusión social en los países considerados obligan a una reflexión sobre el papel que corresponde desempeñar a quienes financian y deben beneficiarse del gasto público.

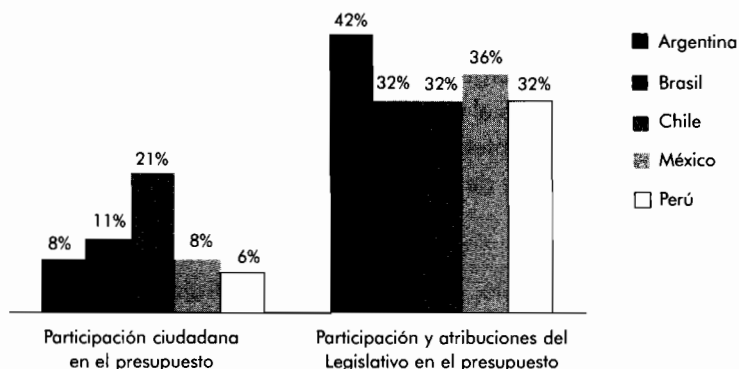
Podemos observar que México obtiene únicamente un 8 por ciento de respuestas positivas. Para esta percepción se han tomado en cuenta preguntas del tipo: ¿son conocidos los mecanismos para incorporar las preferencias de la población al proceso presupuestario? ¿Se informa a la población sobre cambios en la distribución del gasto? ¿Se informa sobre el impacto del gasto?

En el tema de la participación y las atribuciones del Legislativo, México tiene comparativamente calificaciones más elevadas. No obstante, vemos que México no destaca en ningún caso y casi siempre está en cuarto lugar, sólo delante de Perú.

³ Véase anexo 2.

⁴ Una "respuesta positiva" significa que una pregunta fue contestada con 4 o 5; una respuesta de 5 indica máxima transparencia y una respuesta de 1 significa nada transparente.

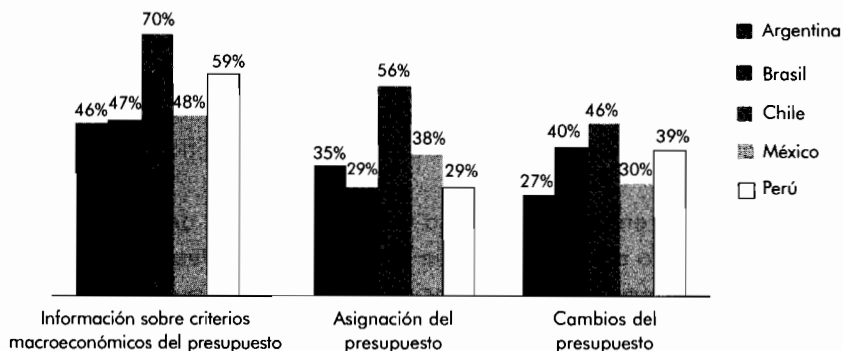
Gráfica 2
Participación ciudadana y participación y atribuciones del Legislativo en el presupuesto



La siguiente área que vamos a mostrar contiene diversos aspectos de la transparencia presupuestaria. La gráfica 3 nos habla de la información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto, que es una de las áreas en donde la población encuestada ubicó un mayor grado de información para el caso de México. Esto nos refiere a los *Criterios generales de política económica*, que año tras año publica la Secretaría de Hacienda y que efectivamente se dan a conocer antes de la presentación del presupuesto.

Tenemos dos rubros más: asignación del presupuesto y cambios en el presupuesto.

Gráfica 3
Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto. Asignación y cambios del presupuesto

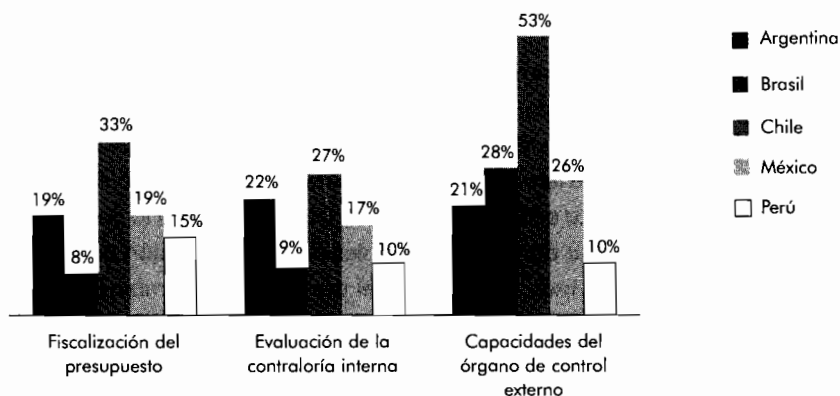


Dado que es un tema relacionado con la corrupción y rendición de cuentas, pasamos a las dos áreas que siguen: fiscalización y contralorías. En fiscalización del presupuesto las preguntas comprendidas son del tipo que si todo el gasto es fiscalizado y qué tan separada está el área de fiscalización de la de ejecución.

Las dos columnas que siguen, nos muestran que en casi todos estos países hay una mejor percepción del órgano de control externo, casi siempre adscrito al Legislativo, pero cuando no es el caso, como en Chile, es un órgano autónomo y distinto al órgano de control interno, que es siempre una instancia que depende del propio Ejecutivo, el ejecutor de gasto.

Gráfica 4

Fiscalización del presupuesto, evaluación de la contraloría interna y capacidades del órgano de control externo



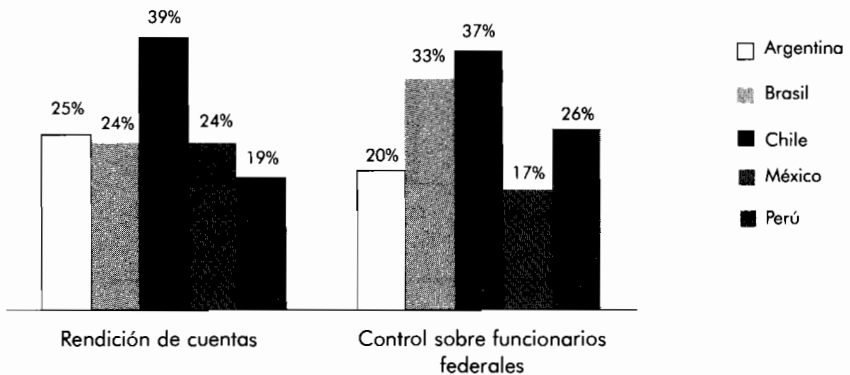
Vemos que una de las explicaciones de la buena calificación de Chile es la muy buena percepción que tiene esta población sobre su órgano de control externo: se ofrece un 53 por ciento que destaca en este rubro. En contraste, vemos que para el caso de México y Perú, se observan calificaciones inferiores al 30 por ciento.

En el momento en que se hizo esa encuesta (octubre del año 2001), la percepción con respecto a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en cuanto a su capacidad de fiscalización y en cuanto a que sus recomendaciones son atendidas, fue baja, obtuvo únicamente un 17 por ciento de calificaciones positivas.

La siguiente área que reproducimos aquí es la que se refiere a rendición de cuentas y el control a funcionarios federales. Aquí vemos nuevamente que Chile destaca con mejores percepciones en el sistema de rendición de cuentas, mientras que los otros países se encuentran por debajo del 30 por ciento de respuestas positivas.

En rendición de cuentas incluimos preguntas del tipo que si se conocen indicadores sobre impactos, si son públicos los indicadores de medición del gasto, si la información es suficiente para analizar los impactos y también qué tan disponible es la información sobre ingreso y en el control de funcionarios federales. Podemos observar que México tiene ahí una percepción muy baja sobre la información que se requiere. Lo anterior no sólo atañe al ingreso normal del funcionario, sino que tiene que ver con su ingreso total que incluye al conjunto de prestaciones e ingresos indirectos en su beneficio; también incluye la publicidad de las declaraciones patrimoniales, la frecuencia en la detección de enriquecimientos inexplicables y para terminar, una parte muy importante de este tema de la transparencia: la identificación de la responsabilidad por acción u omisión, y aquí volvemos nuevamente al tema de la rendición de cuentas, pues nos referimos a la responsabilidad en caso de malversación de fondos, desvío o ineficiencias. Se puede observar que en casi todos los casos destaca por negativo el caso de México, en donde se percibe que hay una gran dilución en la responsabilidad.

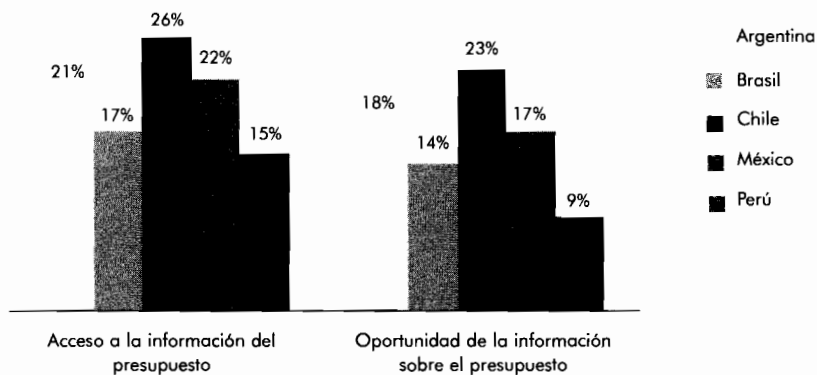
Gráfica 5
Rendición de cuentas y control sobre funcionarios federales



La última área que queremos ilustrar se refiere al acceso a la información sobre el tema presupuestario y la oportunidad de la información sobre el presupuesto. Este aspecto está claramente ligado con los anteriores. En primer lugar, el interés de la ciudadanía y su deseo de participación se inhiben si ésta no cuenta con elementos de información sobre el uso de los recursos públicos; en segundo lugar, una condición necesaria para crear pesos y contrapesos que favorezca la rendición de cuentas es la producción de información entendible y oportuna para las instancias de control, sean éstas institucionales o ciudadanas. Los resultados de la encuesta hablan por sí solos: Chile, el caso nuevamente sobresaliente, no pasa del 26 por ciento de calificaciones positivas. En el extremo más pobre de la evaluación sobre la accesibilidad y oportunidad de la información se encuentra Perú con calificaciones de 15 y 9 por ciento respectivamente. Nuevamente aquí está claro que la percepción es poco optimista, pero para el caso de México podemos prever que la calificación mejorará sustancialmente en el futuro próximo a raíz de la aprobación de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Gráfica 6

Acceso a la información del presupuesto y oportunidad de la información del presupuesto



RESULTADOS POR PAÍS

Argentina

Más allá que los resultados de la encuesta, la misma participación en Argentina vale hacer un comentario. Era, por mucho, el país con menor tasa de participación (14.9 por ciento versus 61.4 por ciento en el caso del Perú, o 71.6 por ciento en el caso de Chile, por ejemplo). Pero lo más notable era la escasa participación parlamentaria argentina (véase cuadro 4). Mientras en Perú 44 por ciento de los legisladores participaron (y más de 50 por ciento en Chile), en Argentina sólo 9.7 por ciento contestaron la encuesta. Además, los legisladores también se destacaron por su franqueza. Mientras 15 (de 154) contestaron la encuesta, 59 legisladores (38.3 por ciento de todos los encuestados) respondieron explícitamente que “no querían participar en la encuesta”.

Cuadro 4
Tasa de participación en encuesta de percepciones

	Encuestados	Participación	Tasa de participación (%)
<i>Argentina</i>			
Parlamentarios	154	15	9.7
No parlamentarios	40	14	35.0
Total	194	29	14.9
<i>Perú</i>			
Parlamentarios	52	23	44.2
No parlamentarios	49	39	79.6
Total	101	62	61.4

Si bien los legisladores argentinos se encontraban en un periodo electoral, aún así es difícil entender su respuesta fuertemente negativa. Aunque es cierto que tenemos pocos años de democracia. Sin embargo, parece que la negativa a responder refleja la falta de responsabilidad de brindar información a la ciudadanía. Los votantes recién han dado claras señales de descontento con la clase política en las elecciones de octubre, pero la mayoría de los políticos desgraciadamente aún no parece entender sus obligaciones hacia sus conciudadanos.

1. En el documento del *marco institucional/legal* todos los países tienen calificaciones más elevadas que en la encuesta de percepciones (véase cuadro 5). Esto muestra que la existencia de un marco legal orientado hacia la transparencia no garantiza las prácticas presupuestarias transparentes que dependen del nivel de aplicación de la ley. Esta bifurcación se nota con especial fuerza en el caso argentino, con la presencia de Leyes (700/1000), pero con la percepción de que no hay demasiado transparencia presupuestaria (5.1 sobre 10).
2. El análisis de resultados en la encuesta mostró que las respuestas del legislativo tienden a ser más positivas que las respuestas del resto de la población de expertos.
3. La encuesta pregunta, "¿En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto, se puede establecer quiénes son los culpables?" Argentina tiene el nivel de "desacuerdo total" más elevado con 78 por ciento (México es segundo con 63 por ciento). Aun los legisladores comparten fuertemente esta opinión negativa.

Cuadro 5
Marco legal/institucional y percepciones

	Índice de marco legal sobre 1,000 puntos	Índice de percepciones 1 a 10
Argentina	700	5.1
Brasil	636	5.1
Chile	733	5.9
México	507	5.0
Perú	598	3.7

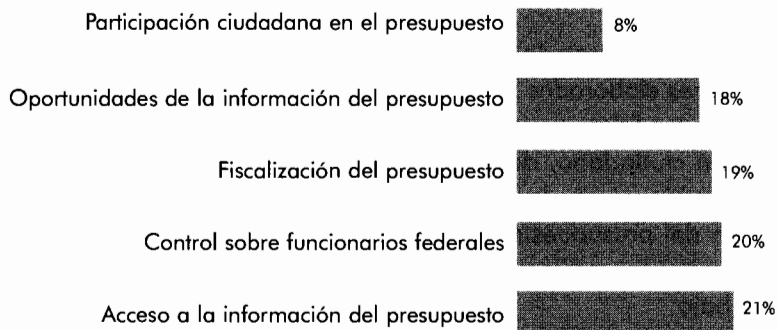
Nota: El marco legal es un promedio en una escala de 0 a 1,000.

El índice de percepciones es un promedio en una escala 1 a 10, de no transparente a transparente.

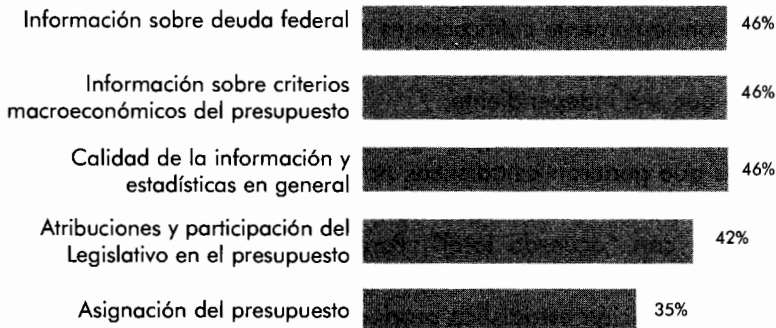
4. Sin embargo, cuando se pregunta si “las recomendaciones de la Auditoría General de la Nación (AGN) han contribuido a combatir la corrupción”, sólo 12 por ciento de los argentinos encuestados opinan que sí (incluyendo 40 por ciento de los legisladores y 0 por ciento de los demás expertos). La AGN recibe constantemente calificaciones de muy poca transparencia. Debería decirse que la AGN funciona como instrumento del mismo Congreso en lugar de que sea independiente.
5. Más positivamente, como respuesta a la pregunta, “¿En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales actúan con total independencia del poder ejecutivo?”, 49 por ciento de los expertos argentinos contestan con “acuerdo total”. Parece claro que los encuestados argentinos aprecian la labor del INDEC (la agencia de estadísticas) y la calidad de información estadística producida por el Ministerio de Economía y el Banco Central.

El estudio de percepciones arrojó las siguientes áreas críticas y áreas mejor evaluadas para Argentina:

Gráfica 7
Argentina: áreas críticas



Gráfica 8
Argentina: áreas mejor evaluadas

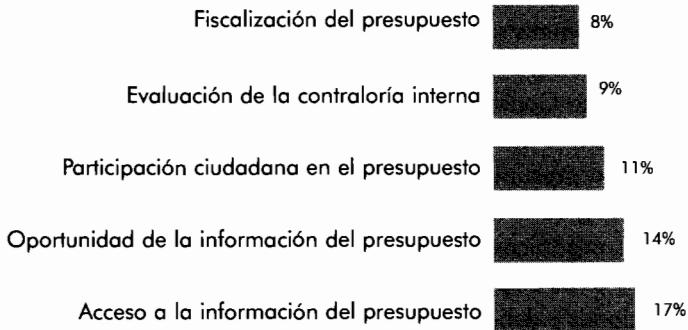


Brasil

En Brasil, los encuestados identifican las siguientes como las áreas críticas:

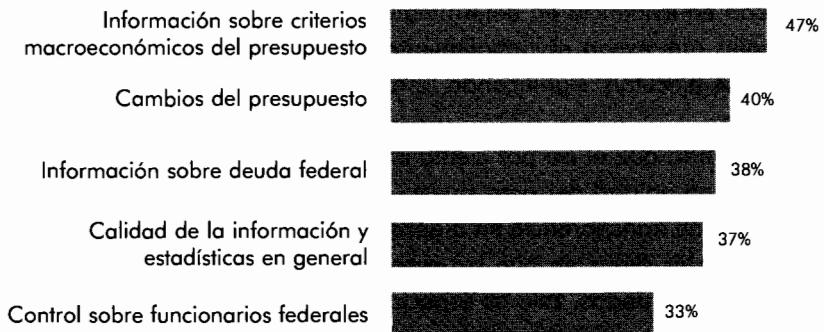
- Fiscalización del presupuesto, debido a que los encuestados no perciben que en el presupuesto federal todas las partidas sean fiscalizadas, ni que los recursos ejercidos por los órganos descentralizados estén bien fiscalizados.
- Evaluación de la contraloría interna, debido a que no se percibe que las recomendaciones elaboradas por la contraloría durante el ejercicio del presupuesto sean atendidas.
- Participación ciudadana, debido principalmente a la ausencia de mecanismos para incorporar la opinión de la población durante la etapa de aprobación del presupuesto. El país recibe una calificación baja en esta área, sin embargo, a diferencia de los otros países, ésta no es la calificación más baja.
- Oportunidad de la información del presupuesto, que no se percibe principalmente en las etapas de formulación y control-fiscalización del presupuesto.
- Acceso a la información del presupuesto en las etapas de formulación y control-fiscalización del presupuesto.

Gráfica 9
Brasil: áreas críticas



Por su parte las áreas mejor evaluadas de Brasil son información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto con 47 por ciento de respuestas positivas, cambios en el presupuesto 47 por ciento y la tercer área mejor evaluada es información sobre la deuda federal con 38 por ciento.

Gráfica 10
Brasil: áreas mejor evaluadas



Chile

El proceso presupuestario se desarrolla en Chile en el marco de la Constitución Política de la República, la Ley de Administración Financiera del Estado y la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.

En tal contexto, el principal protagonista es el Poder Ejecutivo, lo cual queda de manifiesto en la propia Constitución Política que otorga al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tienen relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado.

En este marco legal global, los diferentes actores del proceso ven regulado su accionar por las leyes orgánicas y especiales de carácter permanente, así como también por decretos y otras disposiciones de carácter anual. Estos últimos definen, en detalle, sus atribuciones y deberes, pero pueden ser objeto de modificaciones en el tiempo.

En este contexto, la iniciativa de la autoridad juega un papel determinante en el desarrollo del proceso presupuestario. En efecto, en aquellas áreas en que la ley define un marco de acción y otorga un conjunto de atribuciones suficientemente amplias a los actores, queda en manos de la autoridad qué camino escoger para cumplir sus funciones.

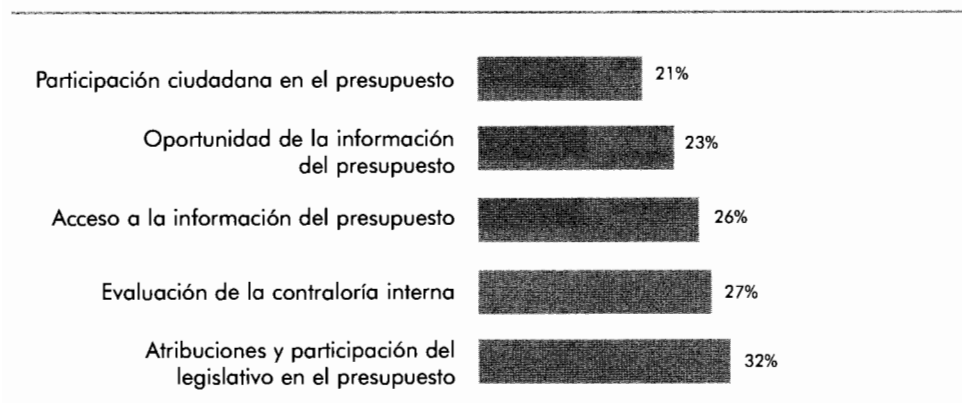
La encuesta de percepciones de la transparencia del presupuesto público en Chile revela, por una parte, las debilidades existentes en materia de participación ciudadana en el proceso presupuestario, pero a la vez recoge una mirada relativamente positiva de los expertos en cuanto a algunos de los esfuerzos recientes de las autoridades políticas por avanzar hacia un mayor grado de transparencia. Esto último queda en evidencia en determinadas áreas en que, aún sin existir disposiciones legales que exijan el cumplimiento de ciertos actos, los expertos perciben que ellos sí se ejecutan, significando la existencia de condiciones favorables a la transparencia.

Considerando que el 60 por ciento de los encuestados en Chile se define conocedor en profundidad del presupuesto nacional y, en una escala entre 1 y 10, califica el nivel de transparencia en 6 aproximadamente, vale la pena abrir el análisis al nivel de las áreas en que los expertos perciben mayores debilidades y de aquellas mejor evaluadas. Esto es especialmente llamativo en un contexto en que incluso en las áreas más críticas, la evaluación de los expertos nacionales a la transparencia presupuestaria supera de manera significativa la de los expertos en otros países.

De acuerdo con la percepción de los encuestados, las áreas más críticas a este respecto son:

1. La participación ciudadana en el presupuesto, debido particularmente a las debilidades en la incorporación de la opinión de la población en las etapas de formulación y discusión-aprobación del presupuesto.
2. Las dificultades en el acceso a información y en la oportunidad de su entrega, especialmente en etapas de formulación y de control-fiscalización.
3. El control interno, debido a la baja percepción de que las recomendaciones de los órganos de control interno durante el ejercicio son atendidas.
4. Por últimos, sólo un tercio de los encuestados califica de suficientes las atribuciones del Legislativo para modificar el proyecto de ley de presupuestos.

Gráfica 11
Chile: áreas críticas



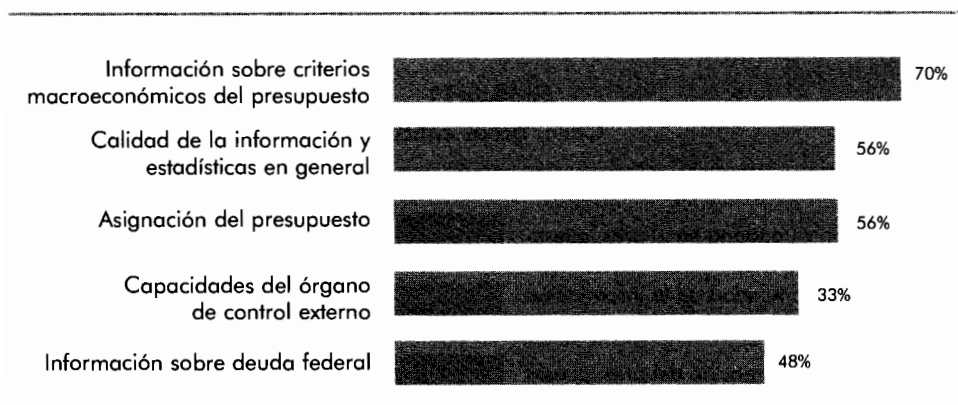
Áreas mejor evaluadas

Respecto de las áreas mejor evaluadas, destacan:

1. La entrega de información respecto de los criterios macroeconómicos con que se formula el presupuesto. Siendo ésta un área desarrollada por iniciativa de la autoridad.

2. La calidad de la información y de las estadísticas provistas por las principales instituciones que las generan, lo que se debe especialmente a la muy positiva percepción respecto de la veracidad de los datos entregados por tales instituciones.
3. La asignación del presupuesto, atribuible a las explicaciones entregadas por el Ejecutivo respecto de los criterios de asignación.
4. Las capacidades de la contraloría externa, especialmente por la alta frecuencia con que se le califica de confiable.
5. Finalmente, existe una favorable percepción en cuanto a la información entregada por el Ejecutivo respecto de la deuda pública.

Gráfica 12
Chile: áreas mejor evaluadas



México

Áreas críticas

En el índice general de percepciones, México se ubica en un nivel comparable al de Argentina y Brasil. No obstante, el estudio particular del caso mexicano arroja elementos de análisis interesantes que lo distinguen del resto y que dan especial relevancia al estudio en el momento en que se discute sobre la creación de una Ley de Acceso a la Información Gubernamental y cuando la Cámara de Diputados discute la iniciativa presidencial del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El índice muestra que los elementos más críticos para el caso de México son los siguientes:

- la participación ciudadana en el proceso presupuestario;
- el control sobre los funcionarios federales;
- el desempeño de la contraloría interna;
- la oportunidad y acceso a la información sobre el gasto público;
- la fiscalización sobre los recursos federales.

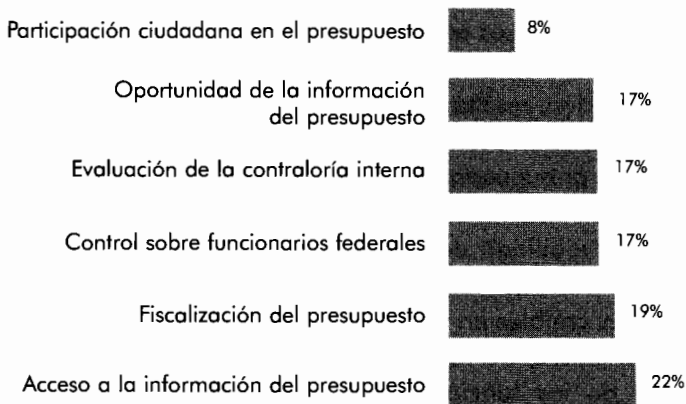
En el caso de la participación, resalta la percepción sobre la ausencia de mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión tanto en la formulación como en la aprobación presupuestaria. Las “calificaciones positivas” en estos rubros son de únicamente 5 por ciento.

En el caso de la responsabilidad de los funcionarios federales, se registran calificaciones positivas inferiores a 10 por ciento. Esto refleja la percepción de que no existen sanciones creíbles en los casos registrados de desviación de recursos y corrupción, al desconocimiento por parte del público sobre la información patrimonial de los funcionarios, a la percepción de un alto grado de negligencia e irresponsabilidad en los operadores del gasto y el desconocimiento público sobre las prestaciones laborales que reciben los funcionarios.

Al mismo tiempo, se percibe un pobre desempeño de la contraloría interna en lo que se refiere al impacto de sus recomendaciones y la verificación del cumplimiento de las metas de los programas gubernamentales. Lo anterior otorga un bajo nivel de confianza a la Secretaría de la Contraloría ante los ojos de la población considerada, que sólo le concede el 18 y el 12 por ciento de respuestas positivas a estos dos aspectos específicos. Destaca también la percepción de que los recursos presupuestarios para la defensa nacional no son bien fiscalizados –rubro al que sólo se le otorgó un 7 por ciento de respuestas positivas.

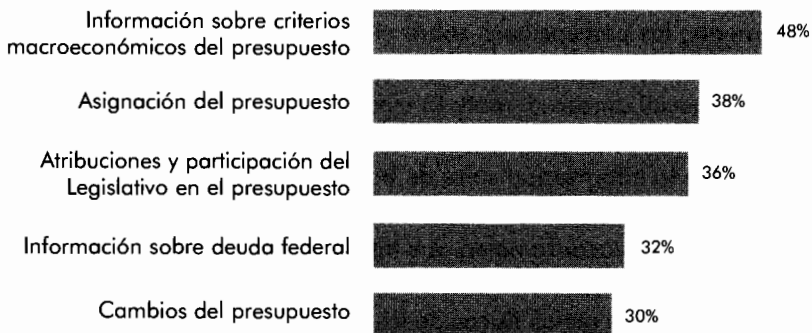
Finalmente, las percepciones sobre el acceso y la oportunidad de la información son negativas, inferiores al 22 por ciento. El acceso a la información es calificado con especial dureza durante la ejecución y la fiscalización del presupuesto, con únicamente 19 y 16 por ciento de respuestas positivas, respectivamente. La oportunidad de la información sufre de bajas calificaciones particularmente en las etapas de formulación y fiscalización, con percepciones positivas sólo de 13 y 14 por ciento. Cabe destacar también que tan sólo se registró un 9 por ciento de respuestas favorables a la presentación de información referente a los resultados parciales del avance y las metas físicas de los programas gubernamentales durante el ejercicio del gasto.

Gráfica 13
México: áreas críticas



Por el lado positivo, México tiene buenas calificaciones o calificaciones no tan deficientes en el área de la información de criterios macroeconómicos, el tema de la asignación presupuestaria, particularmente la asignación territorial, las transferencias que se van de la Federación hacia estados y municipios y, finalmente, las atribuciones del Legislativo.

Gráfica 14
México: áreas mejor evaluadas



Perú

Es evidente que el actual gobierno tiene una larga tarea pendiente en el tema de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas a los ciudadanos. A continuación se señalan algunos resultados interesantes que surgieron a la luz de un análisis más detallado de los diferentes criterios que se utilizaron en este estudio para caracterizar a la transparencia presupuestaria.

Perú comparado con el resto de países de la región

Cuando se comparan las opiniones de los expertos de cada país, se observa que coinciden en que las condiciones de transparencia son bastante desfavorables. Chile constituye la excepción, pues sus expertos tienden a calificarlo como un país con condiciones favorables a la transparencia. A pesar de que se observan resultados similares entre los países es posible observar que el gobierno peruano tiene una ardua tarea pendiente en ciertos temas y que ha conseguido logros importantes en otros aspectos. A continuación repasaremos punto por punto estos resultados.

Dentro de los temas que los expertos perciben como más desfavorables a la transparencia en el Perú, se encuentran, escasa participación ciudadana en la elaboración del presupuesto, la calidad en la asignación de los recursos del Estado que hace el gobierno, la capacidad de la Contraloría General de la República para fiscalizar los recursos públicos, el proceso de rendición de cuentas, la calidad de la información sobre presupuesto que se difunde y la oportunidad de esta última.

En cuanto al tema de calidad en la *participación ciudadana en el presupuesto* se observa que sólo un 6 por ciento de las respuestas son positivas cuando se les pregunta a los expertos sobre la existencia de mecanismos para incorporar la opinión de los ciudadanos durante el diseño y la aprobación del presupuesto y sobre la difusión de información sobre el impacto del gasto gubernamental.

Uno de los problemas más importantes que ha tenido el país en la última década, ha sido el deficiente papel de los organismos encargados de fiscalizar el uso de los recursos del Estado: la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Interno de las instituciones públicas.

Como ya se mencionó, esto mismo ha sido expresado por los expertos en el tema, quienes tienen la peor opinión sobre la capacidad de la Contraloría cuando se compara ésta con la del resto de los países analizados (10 por ciento de respuesta favorable en Perú versus 21 por ciento en Argentina, 26 por ciento en México, 28 por ciento en Brasil y 53 por ciento en Chile). Es importante considerar

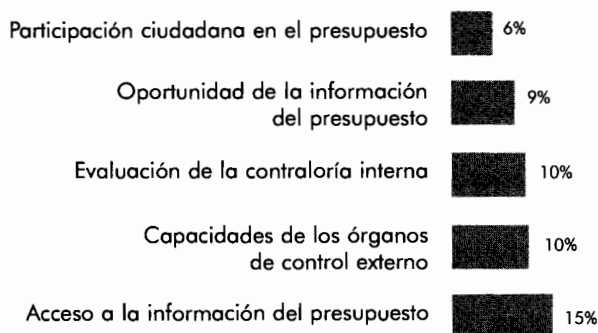
que los encuestados respondieron que la Contraloría en el país prácticamente no ha contribuido a combatir la corrupción y no es una institución confiable (sólo 7 por ciento de respuestas favorables en ambos casos).

El sistema de *rendición de cuentas* también es uno de los aspectos peor calificados por los expertos peruanos, al haberse obtenido 19 por ciento de respuestas positivas (*versus* 39 por ciento en Chile, 25 por ciento en Argentina y 24 por ciento en México y Brasil). Esto quiere decir que hay fuertes críticas al hecho de que el gobierno carezca de un sistema de indicadores apropiados para evaluar el impacto de sus programas, así como que no se publique la información necesaria para medir el avance en el cumplimiento de las metas físicas de los mismos.

Uno de los temas de mayor controversia durante la década pasada fue la falta de autonomía del INEI en la elaboración de estadísticas nacionales, el restringido acceso a los datos sobre presupuesto y el retraso en la presentación de estos datos a la ciudadanía.

Esto mismo ha sido recogido por los expertos peruanos, quienes califican positivamente la *calidad de las estadísticas y la información* sólo en el 16 por ciento de las respuestas (*versus* 56 por ciento en Chile, 46 por ciento en Argentina, 37 por ciento en Brasil y 26 por ciento en México). Esto último coloca al país como el peor calificado por sus expertos en esta materia. Lo mismo sucede en el tema de la *oportunidad de la información del presupuesto*; en este caso se observa un 9 por ciento de respuestas positivas para el Perú (*versus* 23 por ciento en Chile, 18 por ciento en Argentina, 17 por ciento en México y 14 por ciento en Brasil).

Gráfica 15
Perú: áreas críticas



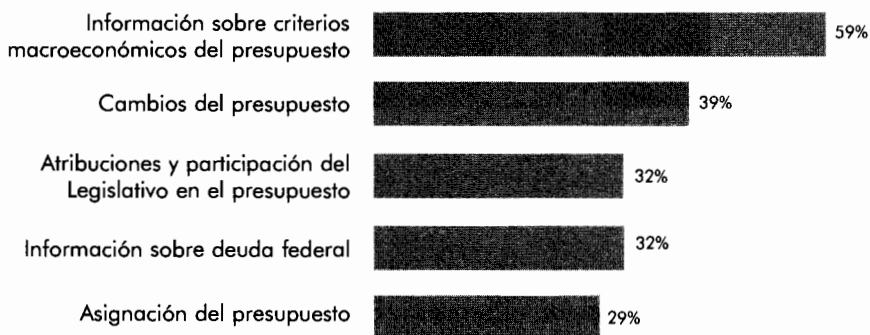
Sólo un tema resalta por las calificaciones positivas de los expertos; se trata de la *difusión de información sobre los criterios macroeconómicos del presupuesto*. Al respecto, los expertos tienen una opinión favorable en el 59 por ciento de las respuestas (*versus* 70 por ciento en Chile, 48 por ciento en México, 47 por ciento en Brasil y 46 por ciento en Argentina).

Existen otros temas en los que el gobierno peruano ha obtenido buenas calificaciones, aunque no sobresalientes, éstos son los siguientes: la participación del Congreso y otros ministerios en el proceso de cambios en el presupuesto (39 por ciento de calificaciones positivas), las atribuciones y la participación del Legislativo en el presupuesto (32 por ciento de calificaciones positivas), la difusión de información sobre deuda pública (32 por ciento de calificaciones positivas) y la calidad del proceso de asignación de recursos (29 por ciento de calificaciones positivas).

En conclusión, es poco lo que el gobierno peruano ha logrado en el tema de transparencia presupuestaria. A pesar de las iniciativas llevadas a cabo por el anterior gobierno de transición en torno a este tema, no ha sido posible borrar la huella dejada por el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori, en el cual se tuvo una política de reserva respecto de las finanzas públicas y de injerencia sobre los órganos fiscalizadores.

Por esta razón, es lamentable no observar un compromiso con el tema de transparencia y rendición de cuentas por parte del actual gobierno. Se espera que, a través de la difusión de los resultados obtenidos a través de este estudio y de su discusión en los medios de comunicación, sea posible mejorar el proceso de asignación de recursos en el Perú.

Gráfica 16
Perú: áreas mejor evaluadas



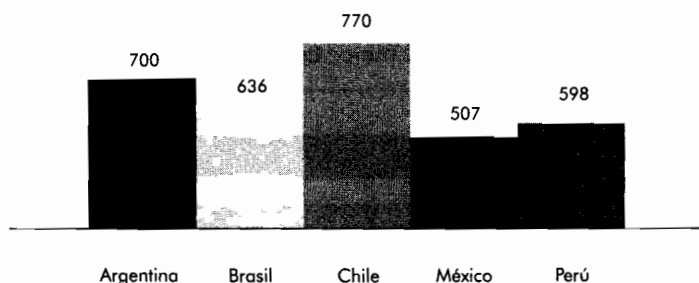
Para terminar veremos la parte que complementa a la medición de percepciones anterior. Vale la pena reiterar que este estudio no se remitió a encuestas de percepciones como decíamos al inicio, sino que hizo simultáneamente un análisis pormenorizado del marco legal que regula todo el proceso presupuestario en estos países.

Esta parte del análisis está constituida por 85 preguntas que fueron abordadas por un experto, quien respondió en forma documentada y a partir del marco de leyes que regula este proceso.

La idea fue que las bajas percepciones se puedan explicar a través del análisis económico del marco legal. También se pidió al experto que calificara, con lo cual se incurre en una simplificación, pero tiene ventajas y utilidad para efectos ilustrativos. El objetivo fue calificar este marco legal con tres valores, 0, 50 y 100. Si no hay disposición jurídica o marco legal, debía calificar con cero; en el otro extremo, en caso de que sí existiera dicha disposición la calificación sería de 100 y en caso de que no existiera pero se cumpliera, es decir hubiera una práctica de cumplimiento la calificación era 50.

Lo anterior nos da el resultado que presentamos a continuación. México se sitúa como el país que tiene el marco legal presupuestario menos orientado hacia la transparencia. Como es sabido, este marco data del año de 1976.

Gráfica 17
Análisis del marco legal presupuestario

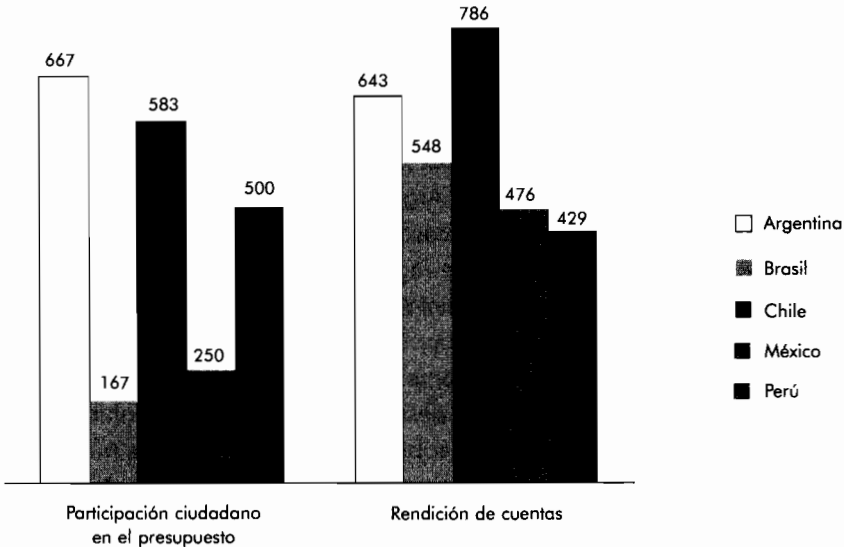


El estudio del marco legal también permite una fragmentación analítica del conjunto de normas que regulan el proceso. Por ejemplo, tenemos a continuación el resultado del estudio en las áreas de la participación ciudadana en el

presupuesto y la rendición de cuentas, desde la perspectiva de la existencia de disposiciones legales que garanticen su desarrollo.

Este análisis indica que las leyes en los cinco países latinoamericanos examinados no proveen mecanismos para la participación ciudadana y la rendición de cuentas; esto es, la falta de estos dos aspectos no es simplemente un caso de que las leyes no estén siendo implementadas, sino que de hecho no existen.

Gráfica 18
Análisis del marco legal: participación ciudadana en el presupuesto y rendición de cuentas



CONCLUSIÓN

De una forma general hemos visto que la transparencia presupuestaria es todavía una asignatura pendiente en los países considerados. Al ofrecernos un análisis integral del proceso presupuestario en cada país, este estudio nos permitió al mismo tiempo ubicar los claroscuros, es decir, las áreas en las que los países deben dirigir prioritariamente sus esfuerzos para mejorar su transparencia en los ingresos y gasto público.

El área en donde todos los países salieron mal evaluados fue en participación ciudadana. El porcentaje de calificaciones positivas oscila entre 6 y 21 por ciento y en promedio, sólo 11 por ciento de las preguntas en esta área reciben una respuesta positiva. Aunque esto es un fenómeno generalizado en el ámbito internacional, los grados de exclusión social en los países considerados obligan a una reflexión sobre el papel que corresponde desempeñar a quienes financian y deben beneficiarse del gasto público. El análisis del marco legal de transparencia indica que las leyes en los cinco países latinoamericanos examinados no proveen mecanismos para la participación ciudadana; esto es, la falta de participación ciudadana no es simplemente un caso de que las leyes no estén siendo implementadas, sino que de hecho no existen.

El segundo elemento sobresaliente en el estudio se refiere a la falta de rendición de cuentas. Con excepción de Chile, los demás países obtuvieron calificaciones bajas –que van únicamente del 19 al 25 por ciento de respuestas positivas. Generalmente las causas que explican lo anterior se ubican en las debilidades de los sistemas de control presupuestario, especialmente en los órganos de fiscalización independientes. Por ejemplo, las percepciones positivas sobre las auditorías superiores son menores a 25 por ciento en Argentina, México y Perú. La debilidad en la rendición de cuentas se acentúa en el caso de México en el rubro del control sobre los funcionarios federales, en donde se registran únicamente 17 por ciento de opiniones positivas, el más bajo del conjunto estudiado.

El tercer elemento digno de preocupación atañe al acceso y oportunidad de la información. Este aspecto está claramente ligado con los dos anteriores. En primer lugar, el interés de la ciudadanía y su deseo de participación se inhiben si ésta no cuenta con elementos de información sobre el uso de los recursos públicos; en segundo lugar, una condición necesaria para crear pesos y contrapesos que favorezcan la rendición de cuentas es la producción de información entendible y oportuna para las instancias de control, sean éstas institucionales o ciudadanas. Los resultados de la encuesta hablan por sí solos: Chile, el caso nuevamente sobresaliente, no pasa del 26 por ciento de calificaciones positivas. En el extremo más pobre de la evaluación sobre la accesibilidad y oportunidad de la información se encuentra Perú con calificaciones de 15 y 9 por ciento, respectivamente.

Hacia el futuro, las instituciones autoras de este esfuerzo publicarán sus resultados íntegros con una batería de recomendaciones para los gobiernos, y repetirán el ejercicio en el 2003 con la incorporación de 5 a 10 países de la región. El objetivo es reproducir en forma periódica este estudio para prestarle tanto a la sociedad como a los gobiernos una referencia sobre los esfuerzos que en materia de transparencia presupuestaria se van haciendo.

Terminamos con un punto de optimismo para el caso de México, a raíz de la entrada en vigor el 12 de junio del 2002 de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. La aplicación de dicha ley vendrá a modificar las reglas prevalecientes en los aparatos públicos y burocráticos y modificará de fondo la relación entre la autoridad y la sociedad mexicana. Significa un paso determinante que marcará, como un punto de inflexión, una lenta pero inevitable reversión de la tradición de ineficiencia e impunidad de los aparatos públicos en México. Su importancia reside en dos elementos centrales: por un lado se incrementa el riesgo de la revelación o exhibición pública de la autoridad por sus actos u omisiones; por otro lado se multiplican los sistemas de controles sociales multi-laterales, socializando entre varios actores independientes los contrapesos. Lo anterior favorece cambios en los comportamientos de ambos lados del mostrador de una oficina pública: favorece el apego a la ley y reduce los márgenes de discrecionalidad en su interpretación, invita al uso eficiente de los recursos públicos, incita a la honestidad y facilita la coordinación gubernamental. Dado el grado de opacidad de la información gubernamental en México, la ley tiene efectos potenciales más significativos que en países en donde leyes similares (Freedom Information Act) llegaron en contextos de información más abierta.

ANEXO 1

METODOLOGÍA DE ENCUESTA CON EXPERTOS Y USUARIOS CLAVE DE INFORMACIÓN

La herramienta para sondear estas percepciones fue por medio de entrevistas con base en un cuestionario con opciones de respuesta cerradas, algunas con escalas de respuesta de la menos favorable a la más favorable en cuanto a condiciones en torno a la transparencia.

Diseño muestral

Para los países participantes en el 2001 (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) se aplicó una encuesta a expertos en presupuesto y los usuarios clave de la información presupuestaria: diputados y/o senadores en las comisiones de presupuesto, salud, educación y defensa; investigadores o académicos; expertos en medios impresos de comunicación; ONG relacionadas con el tema.

Debido a que el tamaño de la población encuestada es pequeño, se buscó hacer un censo de toda la población de expertos y usuarios de la información presupuestaria. Para llevar a cabo las encuestas se utilizaron varios métodos de recolección de datos: entrevista autoadministrada vía Internet, fax o correo y entrevista cara a cara a través de un entrevistador.

Utilizando la fórmula de muestreo simple aleatorio, el margen de error en el total de la encuesta es de 4.2 por ciento. Los márgenes por país son: Argentina 16.8 por ciento, Brasil 7.6 por ciento, Chile 6.1 por ciento, México 9.9 por ciento y Perú 7.7 por ciento.

Población de expertos

Para este estudio se seleccionaron los siguientes grupos: congresistas (diputados y/o senadores), investigadores o académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y medios de comunicación (periódicos y revistas); especializados en los temas del presupuesto, para cada país.

Cuadro resumen del universo de la población encuestada

Grupo de expertos	Total	Argentina*	Brasil	Chile	México	Perú
Legislativo	555	154	167	67	115	52
Investigadores, medios impresos y ONG	237	40	46	35	67	49
Total universo	792	194	213	102	182	101
Total respuestas	320	29	93	73	63	62
Margen de error	4.2%	16.8%	7.6%	6.1%	9.9%	7.7%

* Desafortunadamente el número de respuestas en Argentina fue muy bajo debido a la ocurrencia de elecciones. Como resultado, el margen de error es elevado (casi 17 por ciento) y se debe ser muy cuidadoso al leer los resultados de este país.

Ponderación

El análisis de resultados mostró que las respuestas del Legislativo tienden a ser más positivas que las respuestas del resto de la población de expertos.

- Además, la proporción de las respuestas del Legislativo varía mucho entre países y va desde 29 hasta 69 por ciento.
- Como resultado, los países donde había más respuestas de legisladores tenían calificaciones más positivas.

Por lo tanto, para evitar el sesgo legislativo se ponderaron los resultados para que las respuestas de los legisladores representen 30 por ciento en cada uno de los países.

Cuestionario

Se diseñó un cuestionario de 78 preguntas para ser respondido en aproximadamente 20 minutos. En este cuestionario se encuentra el índice general de transparencia presupuestaria que consiste en dos preguntas de calificación general en escala de 1 a 10: al inicio y al final del cuestionario para ver el efecto del conocimiento del cuestionario.

Las preguntas específicas se construyeron como escalas Likert (para medir el nivel) que nos permiten medir simultáneamente acuerdo e intensidad. Por ejemplo:

Por favor, indíquenos qué tan de acuerdo está con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	9 No sabe	1 Desacuerdo total	2	3 Ni acuerdo/ Ni desacuerdo	4	5 Acuerdo total
1	El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto					
2	Los supuestos macroeconómicos del presupuesto que el Ejecutivo publica son fáciles de entender para los usuarios					

Proceso para levantar las encuestas

Se buscó que se respondiera la encuesta a través del *link* de Internet principalmente, o mediante fax, correo normal, cita telefónica o cita personal, en este orden.

El sitio para responder fue una dirección a la que sólo se podía acceder vía el *link* que fue incluido en la carta invitación a cada uno de los participantes seleccionados. Este correo lo envió Pearson, compañía especialista en encuestas que apoyó a la realización de la metodología, formato y sistematización de los resultados de las encuestas.

Valores reportados

Para observar más claramente las diferencias entre las respuestas reportamos lo que se conoce en investigación como *Top two boxes*, es decir, los dos valores de calificaciones positivas. Las calificaciones positivas son iguales a los valores "de acuerdo" en la siguiente escala:

1		3		5
<i>Nada de acuerdo</i>		<i>Ni de acuerdo ni en desacuerdo</i>		<i>Totalmente de acuerdo</i>
	2		4	

Top two boxes

Para reportar las calificaciones agrupadas de variables, tema o etapa simplemente se suman todas las preguntas que corresponden a ese grupo y se reporta el porcentaje de respuestas positivas sobre las respuestas totales. Por ejemplo:

Variable rendición de cuentas = Suma de ocho preguntas ($i=8$):

$$\begin{array}{l} \text{Calificaciones positivas} \\ \text{para la variable} \\ \text{"rendición de cuentas"} \end{array} = \frac{\text{Suma de las calificaciones positivas de las ocho} \\ \text{preguntas que integran la variable}}{\text{Suma del total de respuestas de las ocho} \\ \text{preguntas que integran la variable}}$$

Variables

Con los atributos o preguntas se construyen 14 variables:

Tema	Variables	Total
Participación en el presupuesto	Participación ciudadana en el presupuesto	4
	Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto	4
Elaboración del presupuesto	Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto	2
	Cambios del presupuesto	3
	Asignación del presupuesto	5
Fiscalización	Fiscalización del presupuesto	6
	Evaluación de la contraloría interna	3
	Capacidades de los órganos de control externo	4
Rendición de cuentas	Rendición de cuentas	8
	Control sobre funcionarios federales	8
Acceso a la información	Información sobre deuda federal	7
	Calidad de la información y estadísticas en general	4
	Acceso a la información del presupuesto	4
	Oportunidad de la información del presupuesto	4
Total		66

Conceptos o frases que integran la calificación de cada variable

Participación ciudadana en el presupuesto

1. Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la APROBACIÓN del presupuesto.

2. Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la FORMULACIÓN del presupuesto.
3. En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo informa ampliamente sobre estos cambios a la opinión pública.
4. Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.

Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto

1. La mayor parte de los(as) legisladores que están en la comisión que dictamina el presupuesto tienen la capacidad para analizar bien el proyecto del presupuesto.
2. El calendario para la aprobación del presupuesto otorga tiempo suficiente para el análisis y la discusión.
3. El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo.
4. En la práctica, esta legislatura ha usado sus atribuciones y ha modificado sustancialmente algún proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo.

Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto

1. El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto.
2. Los supuestos macroeconómicos del presupuesto que el Ejecutivo publica son fáciles de entender para los usuarios.

Asignación del presupuesto

1. El Ejecutivo federal explica los criterios para la asignación del presupuesto por sectores o funciones como educación, salud, etcétera.
2. La mayoría de los recursos que el Ejecutivo federal asigna a los estados se aplican según criterios públicos.
3. La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas.
4. Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

5. La entrega de los recursos del gobierno federal a los estados se apega a los calendarios comprometidos.

Cambios del presupuesto

1. En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo informa ampliamente sobre estos cambios al Poder Legislativo.
- 2-3. En caso de que hubiera modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿en qué medida participan cada uno de los siguientes actores en tales modificaciones?
 - El Poder Legislativo.
 - Todas las secretarías cuyos presupuestos son modificados.

Fiscalización del presupuesto

1. En el presupuesto federal todas las partidas de gasto se fiscalizan.
2. Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales como Pemex o CFE son bien fiscalizados.
3. Los recursos ejercidos por todos los demás organismos descentralizados como IMSS, ISSSTE, UNAM, etcétera, son bien fiscalizados.
4. El gasto federal para defensa está bien fiscalizado.
5. La contraloría externa verifica que el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.
6. Las responsabilidades de ejecución y fiscalización del presupuesto están claramente separadas.

Evaluación de la contraloría interna

1. La contraloría interna o Secodam es confiable.
2. Las recomendaciones que realiza la Secodam durante el ejercicio del presupuesto son atendidas.
3. La Secodam verifica regularmente el cumplimiento de las metas no financieras del presupuesto.

Capacidades del órgano de control externo

1. La contraloría externa es confiable.
2. Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción.
3. La contraloría externa es una institución independiente y autónoma del Ejecutivo.
4. La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal.

Rendición de cuentas

1. Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo cuando se trata de montos de gasto grandes son públicos.
2. Los indicadores para evaluar los programas federales son apropiados para conocer el impacto de los mismos.
3. Los datos sobre la ejecución del gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado están en los reportes del ejercicio del presupuesto.
4. El Ejecutivo federal publica la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.
- 5-6. Los reportes parciales del ejercicio del presupuesto son comparables con el presupuesto aprobado:
 - Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno.
 - Reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas.
- 7-8. Los reportes parciales del ejercicio del presupuesto son publicados oportunamente, de modo que permitan revisar el gasto durante el ejercicio.
 - Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno.
 - Reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas.

Control sobre funcionarios federales

1. Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales.
2. La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales tales como bonos, seguro médico, uso de autos, gastos personales, etcétera, es pública.
3. Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as).

4. En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.
5. En casos de errores administrativos o negligencia se puede establecer quiénes son los(as) culpables.
6. Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros.
7. Las penas aplicadas a funcionarios por hacer mal uso de los recursos públicos realmente se llevan a cabo.
8. Las penas aplicadas a funcionarios(as) por hacer mal uso de los recursos públicos son adecuadas para castigar estos delitos.

Información sobre deuda federal

- 1-5. La siguiente información se hace pública cuando se contrata deuda pública:
 - El monto de la deuda.
 - El destino de la deuda contraída.
 - Las tasas de interés a pagar.
 - La duración de la deuda (plazos).
 - Las proyecciones de pago de la deuda.
6. Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos.
7. Toda obligación futura del gobierno como pasivos laborales, inversión financiada o rescates de sectores económicos se contabiliza como deuda pública.

Calidad de la información y estadísticas en general

1. En general las instituciones que generan estadísticas nacionales actúan con total independencia del Poder Ejecutivo.
2. En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.
3. La información presupuestaria es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.
4. La información presupuestaria incluye agregaciones que permiten un análisis integral.

Acceso a la información del presupuesto

1-4. Durante cada una de las frases del proceso presupuestario, ¿qué tan fácil es para los investigadores del tema tener acceso a la información presupuestaria?

- Formulación.
- Discusión-aprobación.
- Ejecución.
- Control-fiscalización.

Oportunidad de la información del presupuesto

1-4. ¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso?

- Formulación.
- Discusión-aprobación.
- Ejecución.
- Control-fiscalización.

METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL

El análisis de las condiciones formales de la transparencia se centra en el marco legal. Por lo anterior, sólo las preguntas debían recibir la calificación por parte del autor con base en la verificación de la existencia o no de leyes que regulan la transparencia presupuestaria. Se apreció que el autor explicara su calificación al describir el marco legal/formal en cuestión. Por su parte, las preguntas que suponían un esfuerzo interpretativo por parte del autor sobre las condiciones institucionales de la transparencia presupuestaria se conservaron en el estudio pero no reciben calificación alguna. Su objetivo es proporcionar información útil al lector y sobre todo, facilitar la interpretación informada de los resultados de la encuesta de percepciones sobre la transparencia presupuestaria.

Para sistematizar la información y construir el índice de condiciones formales para la transparencia presupuestaria, las respuestas a las preguntas del estudio constaban de tres opciones que se sugirieron tratar en una escala ordinal, de un valor menor a uno mayor, con uno intermedio entre ambos. Se sugieren tres valores (0, 50 y 100) que representan, en la escala ordinal, un mayor o menor grado de condiciones de transparencia:

<i>Puntaje</i>	<i>Criterio</i>
100	Sí existe la ley o marco legal referido en la pregunta
0	No existe la ley o marco legal referido en la pregunta
50	No existe el marco legal, pero el objeto institucional referido en la pregunta se observa o se cumple (por incentivos de otro tipo o usos y costumbres, por ejemplo)

INTEGRACIÓN DEL ÍNDICE DE CONDICIONES FORMALES

El índice de las condiciones formales sobre transparencia presupuestaria se compone de dos áreas de análisis, el proceso presupuestario con sus cuatro etapas y actores que participan en la misma, y el acceso y la utilidad de la información disponible. El índice buscó guardar un equilibrio en el número de preguntas por eje temático y ocasionalmente en la ponderación de los temas, con el fin de reflejar la relevancia de cada uno de esos temas en la transparencia presupuestaria. El índice representa la suma de los valores de las preguntas seleccionadas en cada sección o matriz.

Esta suma integra una calificación por matriz y finalmente una calificación final que representa el valor total o índice de condiciones formales para el país en cuestión. Dicha presentación para la recopilación de la información ofrece una sistematización de la misma mucho más sencilla.

<i>Líneas de análisis</i>	<i>Número de preguntas</i>	<i>Valor máximo de la sección</i>
Formulación	21	1,100
Discusión-aprobación	22	1,500
Ejercicio-ejecución	22	1,700
Control-auditoría	35	2,500
Información: producción, acceso público y utilidad de la información disponible	25	1,700
Total	125	8,500

ANEXO 2

CALIFICACIÓN POSITIVA PARA CADA UNA DE LAS FRASES O CONCEPTOS QUE INTEGRAN A LAS VARIABLES

Top Two Boxes (Porcentaje)

<i>Variables</i>					
<i>Participación ciudadana en el presupuesto</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto	7	2	5	4	5
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto	12	7	5	19	10
En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo informa ampliamente sobre estos cambios a la opinión pública	10	10	15	33	14
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Poder Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	4	5	7	29	16
<i>Atribuciones y participación del Legislativo en el presupuesto</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
La mayor parte de los(as) legisladores que están en la comisión que dictamina el presupuesto tienen la capacidad para analizar bien el proyecto del presupuesto	34	12	21	44	27
El calendario para la aprobación del presupuesto otorga tiempo suficiente para el análisis y la discusión	28	31	8	42	31
El Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo	72	69	58	28	48
En la práctica, esta legislatura ha usado sus atribuciones y ha modificado sustancialmente algún proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo	34	17	57	12	22

<i>Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto	70	83	68	93	58
Los supuestos macroeconómicos del presupuesto que el Ejecutivo publica son fáciles de entender para los usuarios	21	36	29	48	36

<i>Asignación del presupuesto</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
El Ejecutivo federal explica los criterios para la asignación del presupuesto por sectores o funciones como educación, salud, etcétera	40	31	49	82	19
La mayoría de los recursos que el Ejecutivo federal asigna a los estados se aplican según criterios públicos	18	6	31	53	17
La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas	68	73	61	56	29
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo	10	7	10	44	27
La entrega de los recursos del gobierno federal a los estados se apega a los calendarios comprometidos	24	16	18	25	18

<i>Cambios del presupuesto</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Poder Ejecutivo informa ampliamente sobre estos cambios al Poder Legislativo	10	23	32	47	30
En caso de que hubiera modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante el ejercicio, ¿en qué medida participa cada uno de los siguientes actores?					
-Poder Legislativo - participa activamente	28	38	21	35	36
-Todas las secretarías cuyos presupuestos son modificados - participan activamente	42	56	37	55	55

<i>Fiscalización del presupuesto</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
En el presupuesto federal todas las partidas de gasto se fiscalizan	27	16	38	49	2
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales como Pemex o CFE son bien fiscalizados	16	17	13	28	17
Los recursos ejercidos por todos los demás organismos descentralizados como IMSS, ISSSTE, UNAM, etcétera, son bien fiscalizados	21	19	18	30	3
El gasto federal para defensa está bien fiscalizado	11	9	7	23	11
La contraloría externa verifica que el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto	13	11	24	63	26
Las responsabilidades de ejecución y fiscalización del presupuesto están claramente separadas					
<i>Evaluación de la contraloría interna</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
La contraloría interna o Secodam es confiable	44	6	20	36	10
Las recomendaciones que realiza la Secodam durante el ejercicio del presupuesto son atendidas	7	9	18	17	3
La Secodam verifica regularmente el cumplimiento de las metas no financieras del presupuesto	16	15	12	29	15
<i>Capacidades del órgano de control externo</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
La contraloría externa es confiable	22	7	24	70	17
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	12	7	20	49	26
La contraloría externa es una institución independiente y autónoma del Ejecutivo	40	18	49	61	31
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar eficazmente el gasto federal	10	8	12	33	37

<i>Rendición de cuentas</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
Los precios de compra que paga el Poder Ejecutivo cuando se trata de montos de gasto grandes son públicos	8	22	19	44	43
Los indicadores para evaluar los programas federales son apropiados para conocer el impacto de los mismos	11	5	11	25	4
Los datos sobre la ejecución del gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado están en los reportes del ejercicio del presupuesto	18	21	37	35	29
El Ejecutivo federal publica la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas	19	9	12	32	9
Los reportes parciales del ejercicio del presupuesto son comparables con el presupuesto aprobado:					
–Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno	48	42	41	68	31
–Reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas	30	26	22	38	21
–Los reportes parciales del ejercicio del presupuesto son publicados oportunamente, de modo que permitan revisar el gasto durante el ejercicio					
–Reportes sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno	37	18	41	52	31
–Reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas	28	12	9	21	24
<i>Control sobre funcionarios federales</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales	25	22	23	36	37
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales tales como bonos, seguro médico, uso de autos, gastos personales, etcétera, es pública	11	10	10	20	24
Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)	32	34	16	33	46

En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables	18	30	16	41	37
En casos de errores administrativos o negligencia se puede establecer quiénes son los(as) culpables	20	41	18	42	46
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros	15	28	8	54	19
Las penas aplicadas a funcionarios por hacer mal uso de los recursos públicos realmente se llevan a cabo	6	10	8	31	N.A.
Las penas aplicadas a funcionarios(as) por hacer mal uso de los recursos públicos son adecuadas para castigar estos delitos	6	7	10	19	20

<i>Información sobre deuda federal</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
La siguiente información se hace pública cuando se contrata deuda pública:					
–El monto de la deuda	71	63	56	73	67
–El destino de la deuda contraída	28	25	16	39	26
–Las tasas de interés a pagar	63	24	30	51	46
–La duración de la deuda (plazos)	72	40	43	59	48
–Las proyecciones de pago de la deuda	29	23	33	38	28
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos	33	19	16	41	31
Toda obligación futura del gobierno como pasivos laborales, inversión financiada o rescates de sectores económicos se contabiliza como deuda pública	25	30	27	31	21

<i>Calidad de la información y estadísticas en general</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales actúan con total independencia del Poder Ejecutivo	49	14	17	48	31

En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos	56	17	30	78	46
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado	34	10	20	43	35
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral	46	22	37	54	35

<i>Acceso a la información del presupuesto</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
Durante cada una de las frases del proceso presupuestal, ¿qué tan fácil es para los investigadores del tema tener acceso a la información presupuestal?					
–Formulación-muy fácil	17	7	22	22	6
–Discusión-aprobación-muy fácil	40	30	31	37	33
–Ejecución-muy fácil	19	14	19	27	23
–Control-Fiscalización	6	7	16	18	5

<i>Oportunidad de la información del presupuesto</i>	<i>Argentina</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i>	<i>Chile</i>	<i>Brasil</i>
¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso?					
–Formulación-muy fácil	9	6	13	19	8
–Discusión-aprobación-muy fácil	37	19	21	43	25
–Ejecución-muy fácil	21	8	19	21	14
–Control-Fiscalización-muy fácil	6	4	14	11	9

R reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica*

David Arellano Gault, José Ramón Gil García,
José de Jesús Ramírez Macías, Ángeles Rojano Aguilar

RESUMEN

La transformación del proceso presupuestario a la búsqueda sistemática de resultados específicos ha sido considerado por diversos países, entre ellos México, como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública; sin embargo, el camino no ha sido fácil. Diversas experiencias en el mundo donde se han implementado este tipo de reformas presupuestales están hoy revalorando y reevaluando sus resultados.

El objetivo sustantivo de este documento es generar un espacio de análisis desde el punto de vista organizacional sobre la reforma presupuestal iniciada recientemente en México, a partir de estudiar algunas de las experiencias en otros países, concretamente, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Australia, resaltando problemas a los que se está enfrentando la reforma en estos países, que dado el grado de desarrollo en México todavía no son observables pero que tienen una buena probabilidad de serlo en el futuro inmediato. A partir de cada experiencia se busca resaltar las lecciones y los dilemas que la propia reforma va generando y que se sintetiza en tres elementos de análisis:

1. el papel de las agencias controladoras;
2. la autonomización de las organizaciones gubernamentales; y
3. los puntos particulares de incertidumbre que las reformas generan en la dinámica gubernamental. Con lo cual se buscan lecciones interesantes, más que conclusiones definitivas.

*Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

ABSTRACT

The transformation of the budget process, systematically searching for specific results, have been considered by several countries, including Mexico, as a substantive piece of an integral reform of public administration. However, the road have not been easy. Several experiences around the world in countries which have implemented this kind of budgetary reforms are, now, revaluing and re-evaluating their results.

The substantive objective of this document is to generate a substantive discussion, from an organizational point of view, about the budgetary reform recently started in Mexico. We studied some experiences of other countries, concretely, New Zealand, United Kingdom and Australia, enhancing problems and dilemmas, which the reforms in these countries are facing. Problems that, due to the level of development of Mexico are not observable, but they have a good probability of appearing in the next future. It searches to underline the lessons and dilemmas that the reform itself is generating and that it synthesizes in three elements of analysis:

1. the role of the expenditures-control agencies;
2. the autonomization of the governmental organizations; and
3. the specific points of uncertainty that the reforms generate in the governmental dynamic. With all this, it seeks interesting lessons more than definitive conclusions.

INTRODUCCIÓN

Los procesos de reforma de la administración pública que iniciaron en la década de los ochenta bajo el discurso de generar un gobierno cada vez más eficiente y efectivo, están entrando en una fase de intensa recomposición. Después de los procesos de privatización muchas veces llevados a cabo sin un claro marco metodológico (Boneo, 1985) y sin un diagnóstico claro de la afectación negativa que tal proceso generaría en la capacidad del estado y de los gobiernos para mantener un mínimo de gobernabilidad (como diagnostica el Banco Mundial, 1997), se ha generado en la presente década una propuesta de reforma que propugna por un gobierno modesto (Crozier, 1989) pero capaz de enfrentar y dirigir con éxito los problemas públicos.

El marco general que ha guiado a este tipo de reformas, ha adquirido una sorprendente homogeneidad a lo largo y ancho del mundo. Una reforma "gerencia-

lista" parece estar guiando la dinámica de transformación y de consolidación de las capacidades gubernamentales para los próximos años.

Como parte de lo que se ha denominado la "nueva gerencia pública" (*New Public Management, NPG*), las propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados, se están haciendo comunes en una gran cantidad de países. Todo esto, además, con el apoyo decidido de diversos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, entre otros.

En diversos foros se escucha hablar que la NPG es una moda administrativa más. Sin embargo, un grupo importante de países no se han quedado solamente en reformas administrativas y organizacionales aparentemente condenadas a morir en el corto plazo, sino que han impulsado como punta de lanza de la reforma una serie de proyectos que tienen como finalidad transformar uno de los mecanismos de acción principales de cualquier gobierno: la presupuestación. Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo o principalmente en el control de recursos y gastos.

En otras palabras, diversos gobiernos (incluyendo a México) han considerado como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública a la transformación del proceso presupuestal, de uno orientado al control de los gastos a uno orientado a la búsqueda sistemática de resultados específicos. Los argumentos básicos de los que defienden esta propuesta son bastante conocidos ya: es con base en una reforma al proceso presupuestal, que una buena parte de los incentivos y lógicas de comportamiento de los agentes públicos se pueden transformar; es el presupuesto y su proceso, la guía principal que los funcionarios públicos tienen para relacionarse entre sí y con los ciudadanos; es en la dinámica de construcción del presupuesto que definen las reglas mínimas de control y desempeño de las agencias gubernamentales. Por ello, transitar de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparecen en diversos países como la pieza clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público.

Además, una de las principales preocupaciones respecto a las reformas gerencialistas ha sido el tema de rendición de cuentas (Arellano, 1999). Dirigir a las organizaciones y sus agentes a buscar resultados sin preocuparse por la ren-

dición de cuentas de los recursos, los impactos, las responsabilidades y las consecuencias de largo plazo de las acciones gubernamentales, es uno de los grandes riesgos de una visión simplista del "paradigma posburocrático" (Barzelay, 1992). Sin embargo, si la reforma tiene como base una sólida definición conceptual, legal e institucional del presupuesto, muchos de estos temores, por lo menos en teoría, se ven reducidos. Un presupuesto dirigido a resultados, pero con reglas de interacción claras entre las agencias asignadoras y controladoras del gasto, no sólo asegura que existe una línea clara de secuenciación entre gastos y resultados sino que permite definir los mecanismos a través de los cuales las agencias gubernamentales (entidades y dependencias en la definición formal mexicana) van adquiriendo autonomía de gestión sin perder congruencia y control sobre el aparato gubernamental en general. Además, existe la ventaja, continúan los defensores de estas propuestas, de que el uso de técnicas e instrumentos económicos como la teoría agente-principal, harán mucho más racional el proceso de alcance de objetivos a través de la creación de incentivos e instituciones "correctas" para reducir las probabilidades de oportunismo ante una lógica de actuación de las agencias gubernamentales más descentralizadas.

En efecto, las reformas gerencialistas y los presupuestos orientados a resultados llevan ineludiblemente a una consecuencia: al incremento de la autonomía de acción operativa de los agentes y las organizaciones gubernamentales. El argumento sustantivo es que esta autonomía en la gestión de las organizaciones gubernamentales incrementa la posibilidad de que respondan inteligentemente a los problemas sociales y actúen de manera informada y comprometida en su solución. Pero sin un control adecuado, el desorden y la incongruencia en las actividades generales de la administración pública sería una consecuencia no deseada de este tipo de reformas.

Pero con un presupuesto que genere las reglas y las instituciones adecuadas para al mismo tiempo que se dirige estratégicamente a la organización y se le permite autonomía de gestión se tengan los instrumentos para vincular gasto con resultados de una manera confiable, este riesgo se reduce y las ventajas de generar un cuerpo administrativo innovador y pensante se incrementan.

Los presupuestos dirigidos a resultados, parecen ser una pieza sustantiva del éxito de las reformas contemporáneas. Sin embargo, el camino no es fácil. Diversas experiencias en el mundo donde se ha implementado este tipo de reformas presupuestales están hoy revalorando y reevaluando sus resultados. Estudiar algunas de estas experiencias, concretamente Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda es uno de los objetivos de este documento.

Además de las lecciones que pueden aprenderse de otras experiencias, es importante analizar el estado en que la propuesta de un presupuesto dirigido a resultados se encuentra en México. En el marco del Programa de Modernización Administrativa (Promap 1995-2000), en 1997 se comenzó a implementar la Nueva Estructura Programática (NEP) y el desarrollo de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Entre otros proyectos de reforma, estas dos piezas sustantivas de trabajo institucional han comenzado a generar los elementos y los espacios para la transformación del proceso presupuestal en México. Si bien su implementación está iniciando, es importante poder hacer una comparación con otras experiencias para hacer resaltar los retos que su instrumentación está enfrentando y los que seguirá enfrentando en el futuro.

Así, el objetivo sustantivo de este documento es generar un espacio de análisis sistemático sobre la reforma presupuestal en México, particularmente aquella reforma dirigida a transformar el proceso presupuestal teniendo como guía sustantiva la obtención y medición de resultados. Para ello, nos proponemos hacer una exploración básicamente documental con respecto a este tipo de reformas que otros países han instrumentado. Es importante destacar que éste no es un estudio comparativo que busque extrapolar y generalizar. Tal esfuerzo requeriría de otro tipo de trabajo metodológico que no es intentado en este momento (véase Yin, 1984). Ésta es una exploración *ad hoc* (es decir bajo ciertos parámetros predefinidos explícitamente) que busca resaltar los dilemas que este tipo de estrategias de reforma están enfrentando en el camino. En otras palabras, hemos encontrado en el proceso de estudio de otras experiencias, problemas similares a los que se está enfrentando la reforma presupuestal en nuestro país, y otros problemas que dado el grado de desarrollo de la propuesta en México todavía no son observables, pero que tienen una buena probabilidad de serlo en el futuro inmediato. Resaltar estos problemas que no importando las grandes diferencias entre los países analizados, sin embargo, son problemas comunes, tiene una buena probabilidad de estar observando situaciones clave que pueden ser advertidas con anticipación y con ello obtener lecciones prácticas y estratégicas pertinentes.

De esta manera, hemos escogido realizar un análisis que ponga énfasis en tres elementos sustantivos de la reforma:

- Analizar reformas que se plantean la medición de desempeño y la dirección de la acción por resultados.
- Mecanismos legales y normativos que fueron generados para dar legitimidad, orden y legalidad al proceso de reforma.

- Las transformaciones en la relación entre las agencias controladoras del gasto y dependencias, entidades o demás agencias gubernamentales.

A partir de hacer el análisis de cada experiencia con esta base, se busca resaltar las lecciones y los dilemas que la propia reforma va generando y que sintetizamos en tres elementos de análisis:

- el papel de las agencias controladoras;
- la autonomización de las organizaciones gubernamentales, y
- los puntos particulares de incertidumbre que las reformas generan en la dinámica gubernamental.

Para la realización de esto se propone estudiar tres casos reconocidos internacionalmente como experiencias indispensables a conocer por su ambición y complejidad: el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. En todas estas experiencias, la reforma gerencial del gobierno ha implicado tener como pieza sustantiva una reforma presupuestal dirigida a objetivos y resultados. Además, las transformaciones legales e institucionales han sido un pivote elemental de legitimación del proyecto, generando una compleja transición y cambio en las relaciones entre agencias controladoras y supervisoras del gasto y las demás agencias gubernamentales. Si bien es claro que las diferencias políticas, históricas y económicas entre estos casos (todos además pertenecientes al sistema de *Commonwealth* británico) y México son enormes, creemos que se pueden obtener lecciones importantes para el caso mexicano y en general para diversas reformas en curso. Como podremos observar, los principales dilemas identificados a nivel internacional (el asentamiento de un nuevo papel de las agencias controladoras y el desarrollo de mayor autonomía de gestión en las organizaciones gubernamentales) aparecen en cada una de las experiencias, y se pueden comparar (aunque sea de manera inicial) ciertas similitudes y diferencias sustantivas, pudiendo analizar estrategias concretas que se han intentado con diferentes resultados.

De esta forma, se analizarán los casos ya definidos en términos de sus antecedentes, del marco legal y normativo que han utilizado para legitimarse e instrumentarse, así como de las transformaciones que buscan generar tanto dentro de las propias agencias gubernamentales, como de su relación entre sí, todo a partir de inducir un proceso presupuestal que dirija la acción gubernamental a la obtención de resultados más que simplemente a la administración de programas. No está de más repetir que las diferencias históricas, políticas, económicas y sociales entre

estos países son enormes. Por ello, de manera explícita no se propone realizar todavía un estudio que enfatice las diferencias, mucho menos por tanto que evalúe el impacto de las reformas. Si bien proporcionaremos algunos datos para ello, no es el objetivo de este documento.

Por último, en las conclusiones, se realiza la comparación a través de las categorías definidas, proponiendo lecciones y nuevas vías de análisis que podrán explorarse a partir de los dilemas de instrumentación de este tipo de presupuestos.

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LAS REFORMAS

A continuación se describen las principales reformas legales e institucionales en Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México.

Nueva Zelanda

Aspectos generales

Nueva Zelanda es un país pequeño con una población de 3.4 millones de habitantes (OCDE, 1993), con un sistema de gobierno parlamentario y unicameral. En Nueva Zelanda existe una monarquía constitucional. El Estado es independiente y soberano. El Tratado de Waitangi (1840) establece a Nueva Zelanda como una colonia británica, por lo que los poderes de la Corona recaen en la reina Isabel II, quien tiene el título de reina de Nueva Zelanda. La reina nombra al gobernador general, quien es su representante en el país y es propuesto por el primer ministro por un periodo de 5 años con poderes muy limitados. En Nueva Zelanda no existe Constitución escrita.

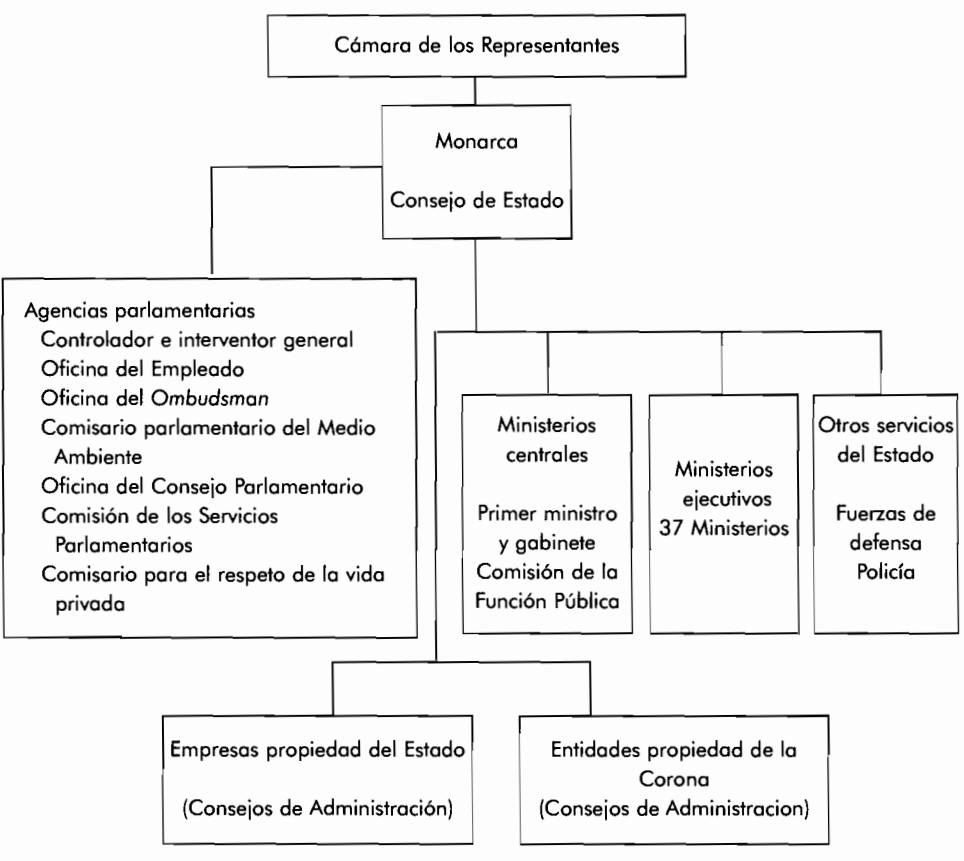
Las elecciones en Nueva Zelanda se realizan cada 3 años con un sistema bipartidista: el Partido Laborista y el Partido Nacional. La legislación le corresponde al parlamento de Nueva Zelanda, compuesto por el soberano (representado por el gobernador general) y por la Cámara de los Representantes. Las principales funciones del parlamento son la promulgación de leyes, constituir el gobierno, supervisar la administración gubernamental y autorizar los gastos de dinero público (OCDE, 1993). El jefe de Gobierno es el primer ministro y es el dirigente del partido político que ha obtenido la mayoría en la Cámara de los Representantes. Una vez nombrado, éste debe formar un gobierno y asignar las carteras entre los ministros.

No todos los ministros son miembros del gabinete, el gobierno actual comprende 18 ministros que forman parte del gabinete y cinco ministros que no for-

man parte de éste (Gobierno de NZ, 1999). Los ministros tienen áreas específicas de responsabilidad llamadas "Portafolios" y pueden ser asistidos por ministros asociados o subsecretarios parlamentarios (véanse organigramas 1 y 2).

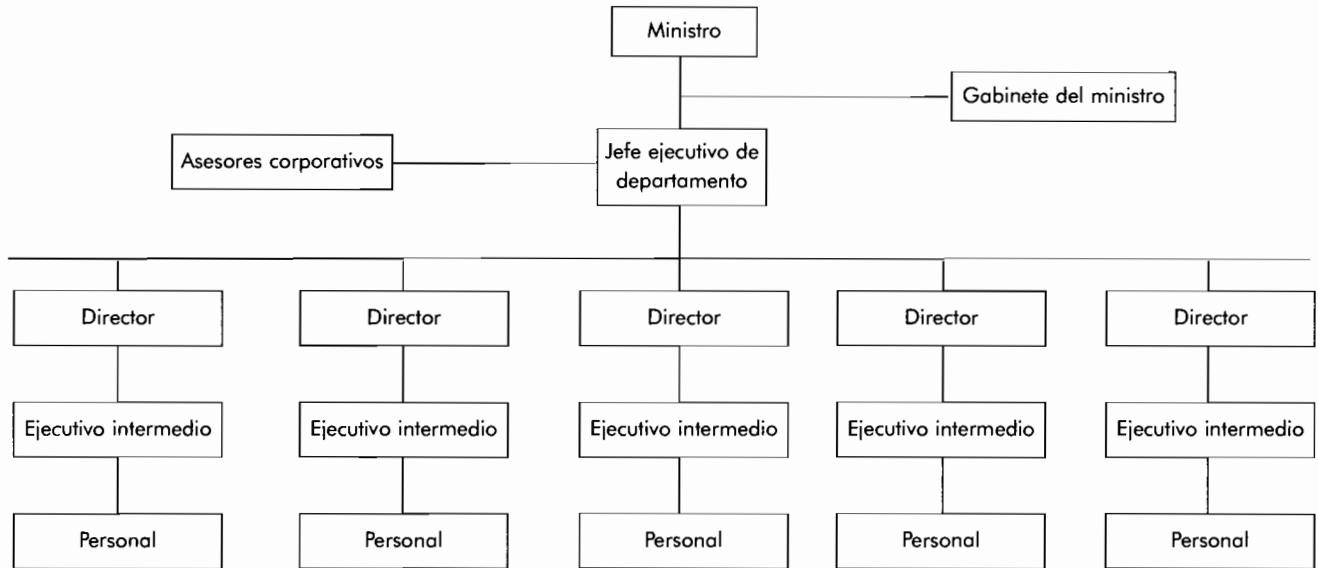
El principal órgano responsable del presupuesto es el Ministerio de Finanzas y de éste depende el departamento de la Tesorería. El Informe del Presupuesto es enviado por el Ministerio de Finanzas en nombre del gobierno. La Tesorería asesora en la elaboración del presupuesto anual y participa en la elaboración de documentos presupuestarios (OCDE, 1995).

Organigrama 1
Organización de la administración central en Nueva Zelanda



Fuente: *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 252.

Organigrama 2 Jerarquía típica de un ministerio en Nueva Zelanda



Fuente: *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 251.

Antecedentes de la reforma administrativa

Antes de las reformas administrativas Nueva Zelanda se caracterizaba por un control centralizado del sector estatal con una economía regulada y subsidiada, protegiendo el mercado interno. El gobierno era propietario de las mayores empresas (por ejemplo comunicaciones y transportes, banca de Nueva Zelanda, producción de petróleo y gas, etcétera) que con la reforma se privatizaron. Los cuadros siguientes muestran el proceso de privatización llevado a cabo desde 1987 hasta 1998 y los cambios del empleo en el sector público a partir de 1989 y hasta 1997.

Proceso de privatización Millones de dólares de Nueva Zelanda, años fiscales

1987/1988	1,128
1988/1989	1,475
1989/1990	1,448
1990/1991	5,378
1991/1992	518
1992/1993	1,974
1993/1994	793
1994/1995	364
1995/1996	1,013
1996/1997	1,823
1997/1998	0
1998	487
Total	16,400

Fuente: OCDE *Economic Surveys. Special Features. Structural policies. The economic strategy. New Zealand, 1999*, p. 57.

Empleo en el sector público Total de empleos en el sector público, miles

Año	Gobierno central	Gobierno local	Total empleos en el sector público
1989	290.1	44.2	3,34.3
1990	271.8	46.7	3,18.5
1991	253.3	47.0	3,00.3
1992	245.6	42.2	2,87.8
1993	235.7	39.6	2,75.3
1994	233.2	39.1	2,72.3
1995	224.4	38.1	2,62.5
1996	230.7	40.0	2,70.7
1997	238.0	39.3	2,77.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE.

La administración pública estaba organizada en departamentos y el Estado por medio de la State Services Commissioner regulaba a los empleados del servicio civil, sus condiciones de trabajo y salario. Cada departamento tenía alguien a la cabeza que servía indefinidamente. Los departamentos tenían poca discreción en el manejo de sus recursos y se basaban en tareas establecidas *ex ante* y generalmente no se rendían cuentas en función de los resultados (OCDE, 1997).

Hasta principios de la década de los setenta Nueva Zelanda tenía una tasa de crecimiento similar al resto de los países de la OCDE, así como bajo desempleo y precios estables (véanse cuadros 9 y 10). Esa estabilidad económica se debía en gran parte a las preferencias en relaciones de mercado que el Reino Unido tenía con Nueva Zelanda, lo que finalizó en la década de los setenta cuando el Reino Unido entró en un mercado común.

A mediados de los setenta el crecimiento económico de Nueva Zelanda se vio afectado y el gobierno respondió con mayores controles e incremento a los subsidios. En la década de los ochenta las condiciones económicas fueron aún más graves (véase cuadro 10). Tal situación fue producto de un sistema de gobierno en el cual los objetivos políticos se pretendían alcanzar a través de (Mascarenhas, 1996):

- Una serie de programas cuyos objetivos no eran claros.
- Gastos en programas financiados con impuestos y asignados por el parlamento.
- Asignaciones a los departamentos para programas que rara vez estuvieron ligados a los objetivos departamentales.
- Control en las asignaciones basado en los insumos.

Es hasta 1984 con la llegada al poder del Partido Laboral que el país se ve inmerso en una serie de reformas por medio de un marco legal. Las principales reformas institucionales en el sector público fueron (Boston *et al.*, 1996): State-Owner Enterprises Act 1986, State Sector Act 1988, Public Finance Act 1989 y Fiscal Responsibility Act 1994.

La reforma fue introducida en tres fases (Mascarenhas, 1996): En la primera fase, el gobierno reexamina el papel del Estado en la economía a través de la demarcación de los respectivos papeles del sector público y privado, y resaltando al mercado como guía para la economía en lugar del modelo de Estado interventor.

La segunda fase de la reforma incluye el establecimiento de departamentos del servicio público en empresas autónomas propiedad del Estado regidas por la Sta-

te-Owner Enterprises Act. La fase tres, la cual centró las reformas en el núcleo del sector público, se inició en dos partes: la introducción de la State Sector Act en 1988 y la Public Finance Act de 1989.

Las reformas enfatizaron en crear incentivos, para alcanzar lo que se esperaba de los administradores del sector público, las cuales incluyeron (Scott y Gorrin-ge, 1989):

- dar mayor responsabilidad a los jefes de departamentos asociados con mayores recompensas y castigos;
- reducir el control en insumos;
- poner énfasis en la especificación de *outputs*, ampliamente definidos, e
- introducir sistemas de información para medir los resultados.

Por medio de las reformas institucionales se han separado política y operaciones, contratos basados en relaciones jerárquicas y rigurosos sistemas de administración por resultados, lo que ha mejorado la rendición de cuentas de ministerios al parlamento, de servidores públicos a ministros y a través de éstos al parlamento (Aucoin, 1995).

State-Owner Enterprises Act (1986) o Ley de Empresas de Propiedad Estatal

La reorganización de los departamentos gubernamentales y otras agencias del sector público fue implementada primero a través de un proceso intenso de las nuevas leyes. Una de las leyes aprobadas fue la State-Owner Enterprises Act (SOE) que estableció un número de organizaciones como empresas autónomas propiedad del Estado y cuya operación fuera rentable.

La State-Owner Enterprises Act dividió las actividades del sector público en las tradicionales y las comerciales; las primeras propias de la Corona y las segundas fueron organizaciones públicas que se manejan con principios propios de las empresas privadas. Las empresas se separaron de acuerdo con el sector al que pertenecían y la formulación de las políticas quedó a cargo del ministerio sectorial. A las empresas se les otorgó libertad de contratación de insumos incluyendo la facultad de endeudarse (Petrei, 1997).

Algunos de los componentes clave del modelo de empresas estatales son que establecen una clara identificación y separación del papel de los ministros y administradores, así como el reporte actual de los resultados logrados previas especificaciones de los objetivos (Pallot, 1997).

La State-Owner Enterprises Act establece una reestructuración de las organizaciones del Estado, las cuales van a operar bajo una concepción de empresas privadas, lo que determina la necesidad de establecer nuevas reglas políticas y administrativas para los principales actores gubernamentales. Esto se da de manera casi inmediata y por medio de la legislación: la State Sector Act en 1988 y la Public Finance Act en 1989 que vinieron a reforzar y complementar las reformas iniciadas por la SOE.

State Sector Act (1988) o Ley del Sector Estatal

Dos años después y como seguimiento de la Ley de Empresas de Propiedad Estatal se emprendió la reforma de la función pública de Nueva Zelanda. Así, la State Sector Act (SSA) modificó las condiciones para designar a los jefes ejecutivos (Chief Executive)¹ redefinió las relaciones y responsabilidades de los jefes ejecutivos frente a los ministerios; y otorgó a los jefes ejecutivos la responsabilidad de la mayor parte de la gestión de personal y financiera, que anteriormente era administrada desde el centro por la State Services Commission y por la Tesorería (OCDE, 1993).

La State Sector Act (SSA) reorganizó el servicio público y cambió las relaciones entre ministros y jefes ejecutivos. Esta ley reemplazó al jefe permanente en los departamentos del gobierno por jefes ejecutivos a través de un contrato por tiempo limitado con la posibilidad de renovarlo. El jefe ejecutivo es responsable de la administración del departamento y tiene poderes similares a un empleado del sector privado (Mascarenhas, 1996). En pocos meses el servicio civil de carrera que prevalecía en el gobierno desde 1913 fue prácticamente abolido (Gregory, 1999). Actualmente los jefes ejecutivos son designados a través de un proceso transparente llevado a cabo por la State Services Commissioner, tomando en cuenta la opinión de los ministerios en la asignación. La convocatoria es dada a conocer en los principales periódicos del país y algunas veces en países como Australia, Canadá y el Reino Unido.

Cada departamento se relaciona con el ministro a través de los jefes ejecutivos. Las responsabilidades departamentales de cada jefe ejecutivo son negociadas en acuerdos anuales entre el jefe ejecutivo y el ministerio responsable. Estos acuerdos especifican las prioridades a seguir, los objetivos establecidos y los resultados

¹ Antes conocidos como secretarios o jefes permanentes.

particulares a alcanzar. Se enfatiza que el jefe ejecutivo es responsable de los resultados del departamento. Así, a los jefes se les da responsabilidad total al frente del departamento, incluida la contratación o despido de su personal, así como la negociación de acuerdos colectivos o individuales (OCDE, 1997).

La ley también estableció el Senior Executive Service,² éste ocupa un nivel inmediatamente abajo del jefe ejecutivo, con la intención de mitigar cualquier implicación negativa en la cooperación interdepartamental y coordinación política ya que en el transcurso de las reformas se favorecieron las agencias independientes sobre las interdependientes, de hecho fue desmantelada la estructura de comités interdepartamentales (Gregory, 1999). El jefe ejecutivo tiene el derecho de asignar a los funcionarios del Senior Executive Service; sin embargo, con la intención de mantener integridad, unidad y cohesión del servicio público, se debe consultar a la SSC (Boston *et al.*, 1996).

Los cambios relativos a las asignaciones, condiciones de empleo y poderes y responsabilidades de los jefes ejecutivos fueron establecidos en la State Sector Act a través de cinco objetivos centrales.

- Hacer el sistema de asignación más abierto y flexible.
- Clarificar la función y la responsabilidad de las varias partes involucradas en las designaciones de los jefes ejecutivos.
- Preservar la neutralidad política del servicio público dando al mismo tiempo a los ministerios una explicación legal, de ser posible, para rechazar las recomendaciones de la SSC y hacer sus propias designaciones.
- Crear incentivos a los jefes ejecutivos para lograr los resultados de una manera más fácil.
- Proporcionar facilidad a los ministerios para monitorear y valorar los resultados de sus jefes ejecutivos.

La SSA establece que cada jefe ejecutivo es responsable ante el ministerio asignado por: las obligaciones del departamento (incluyendo las impuestas por la ley o por las políticas gubernamentales); la disponibilidad de aconsejar al ministro asignado o a otros ministros de la Corona; las actividades generales del departamento; y, la eficiencia, eficacia y administración económica de las actividades de los departamentos (Boston *et al.*, 1996).

²El Senior Executive Service es un pequeño cuadro de "senior" que actúa como una fuerza de cohesión en el servicio público para que actúe como un todo (Boston *et al.*, 1996).

Public Finance Act (1989) o Ley de Finanzas Públicas

La Public Finance Act (PFA) fue complemento de la State Sector Act en el ámbito de la gestión financiera. Bajo esta ley se cambió de un control por los insumos (*inputs*) a un mayor énfasis en los resultados por medio de los *outputs* y *outcomes*.³ El énfasis en la gestión financiera pasó del control de *inputs* a medidas de *output* y *outcome* (Boston et al., 1996).

La Public Finance Act intenta alcanzar mejores resultados de los departamentos gubernamentales y tiene tres objetivos interrelacionados (Ministerio de Finanzas):

- obtener valor y mayor productividad de los recursos que entran al sector público;
- mantener mayor control sobre el gasto público; y
- asegurar que las disciplinas que han sido adoptadas en la economía puedan también aplicarse en el sector público.

La PFA provee que las asignaciones sean evaluadas por clases de *outputs* más que por *inputs*; este cambio da a los jefes ejecutivos una amplia discreción para la selección de los *inputs*, que generan los *outputs*. La PFA establece especificaciones *ex ante* de *outputs* (bienes y servicios) concibe el presupuesto y asignaciones posteriores como “contrato por resultados” el cual especifica la asignación de recursos por la oferta de *outcomes* (impacto en la comunidad) (Mascarenhas, 1996).

Como cada departamento depende de un ministerio y está encabezado por un jefe ejecutivo, el papel del ministerio es de comprador de los *outputs* y el de los jefes ejecutivos es el de ofrecer éstos. Las asignaciones se dan a los ministros quienes tienen discreción para adquirir los *outputs* de la fuente que ellos prefieran. En la mayoría de los casos los departamentos son los oferentes, excepto en sectores donde los *outputs* son provistos por entidades de la Corona. Algunos departamentos ofrecen sus productos a dos o más ministerios, cada uno de los cuales tiene una relación de compra con éste. En estos casos, el ministerio con mayores compras al departamento es designado como el ministe-

³La implementación de un sistema basado en la rendición de cuentas hizo necesario hacer una clara distinción entre *outputs* y *outcomes*. Los *outputs* son los bienes y servicios producidos por los departamentos y los *outcomes* son los resultados o impactos de los *outputs* en la sociedad. Los *outputs* son responsabilidad de los jefes ejecutivos y los *outcomes* de los ministros (OCDE, 1997).

rio responsable, el cual ve los intereses propios del gobierno, incluyendo las condiciones financieras del departamento y su capacidad de desarrollo. El ministerio responsable negocia un acuerdo anual de resultados con los jefes ejecutivos (OCDE, 1997).

Estos acuerdos especifican los resultados que se esperan de los jefes ejecutivos, enfatizando las prioridades a seguir el siguiente año. En los primeros años de las reformas la forma y el contenido de los acuerdos de resultados variaba en su contenido entre los departamentos; después se volvieron altamente estandarizados, lo que llevó a una nueva práctica para estructurar los acuerdos, ésta fue a través de Strategic Result Areas (SRA) del gobierno y las Key Result Areas (KRA) de los departamentos (Pallot, 1997).

Las SRA y KRA han sido introducidas como respuesta a la percepción de las reformas, particularmente en el sentido de que se han descuidado los intereses colectivos, la evaluación de los *outcomes*⁴ y la orientación a corto plazo de la política. Las Strategic Result Areas representan objetivos a mediano plazo, son el puente político entre los objetivos del gobierno a largo plazo (articulados en un documento de 1993 denominado *Ruta para el 2010*) y el enfoque a un año del presupuesto departamental, acuerdos de resultados y planes operativos (OCDE, 1977). De acuerdo con las Strategic Result Areas, cada departamento establece sus Key Result Areas, los cuales forman la base para los acuerdos de desarrollo anuales. Las SRA definen objetivos; las KRA se asemejan a medidas de *output*, estas KRA identifican los bienes y servicios necesarios para que se cumplan las SRA.

Ésta ha sido una medida aceptada por parte de los ministros y de los jefes ejecutivos; ya que las Strategic Result Areas permiten a los ministros alinear más fácilmente sus prioridades a aquellas del gobierno, y pueden también reclamar recursos adicionales con el argumento que son respuesta a las iniciativas del gobierno. Por su parte, los jefes ejecutivos también aceptan este nuevo proceso porque esto les da una indicación más clara de los resultados que de ellos se espera (OCDE, 1997).

El mayor problema que se ha encontrado en la implementación del presupuesto por resultados ha sido (Mascarenhas, 1996): que las agencias difieren en la clarificación de los *outputs* y *outcomes* y en la claridad de las relaciones entre sus *outputs* y *outcomes*. Existen casos donde la relación causa-efecto entre *outputs* y *outcomes* puede ser establecida, sin embargo, cuando esta relación no es fácil de establecer se recurre al análisis político para la elección de objetivos o metas.

⁴Algunos *outcomes* pueden derivar de compras específicas de *outputs*; muchos no ... los *outcomes* son resultados de factores que muchas veces no son competencia del gobierno (OCDE, 1997).

Fiscal Responsibility Act (1994) o Ley de Responsabilidad Fiscal

La Fiscal Responsibility Act (FRA) establece los principios en que deberá sustentarse la política fiscal; norma la publicación de los distintos actos con consecuencias fiscales; y especifica lo que el gobierno deberá publicar en relación con los resultados de su actuación e intenciones y propuestas para el corto y largo plazos.

Los cinco principios básicos que deben regir la política fiscal en Nueva Zelanda son (Petrei, 1997):

- Reducción del nivel de endeudamiento.
- Mantenimiento de un nivel prudente de deuda.
- Conservación de un nivel patrimonial adecuado que permita atenuar los efectos de eventos futuros adversos.
- Manejo prudente de riesgos fiscales.
- Sistema impositivo razonablemente predecible.

La información financiera debe ser acorde con la Práctica Contable Generalmente Aceptada (GAAP), ésta fue establecida como un cuerpo independiente bajo la Financial Reporting Act (1993) por el gobierno de Nueva Zelanda para prever prácticas de manipulación financiera y asegurar el control del gasto público.

La Ley de Responsabilidad Fiscal detalla los informes que el gobierno debe dar a conocer y señala a los funcionarios responsables de proveer la información que se concreta en *Un Informe sobre política presupuestaria y estrategia fiscal; las actualizaciones económicas y fiscales y otros informes* (Petrei, 1997).

El informe sobre política presupuestaria y estrategia fiscal destaca los lineamientos estratégicos del presupuesto. La publicación del informe se verifica en marzo de cada año, señalando explícitamente las prioridades en materia de gastos e ingresos y ordenando lo relativo a los fines de la política económica, precisando de qué manera el gobierno pretende alcanzar los objetivos (control de gasto, reducción de la deuda, disminución gradual de los impuestos, manejo de riesgos y estabilidad económica) y explicando también la política de corto y largo plazos.

Existen varios tipos de actualizaciones que se van dando de acuerdo con la economía y sobre la ejecución del presupuesto. Cada actualización incluye una compatibilización de los objetivos originales con la realidad; una de ellas se establece cuando se presenta el presupuesto, otra a mitad del año fiscal y la tercera, de 4 a 6 semanas antes de las elecciones.

Los otros informes se refieren a los estados financieros anuales y semestrales. Cada organismo debe presentar listados financieros anuales. Desde 1992, se presentan a los ciudadanos en su carácter de "accionista" del Estado, informes muy similares a los del sector privado. Los estados financieros incluyen el estado patrimonial, el estado de resultados, el cuadro de movimientos de caja y anexos con el estado de la deuda, pasivos contingentes con sus notas contables, ingresos y gastos extrapresupuestarios y manejo de fondos fiduciarios.

Proceso presupuestario

La administración financiera es uno de los éxitos del modelo de Nueva Zelanda. En un periodo corto (18 meses aproximadamente), todos los departamentos transfirieron la contabilidad y el presupuesto efectivo a una base creciente y se aplicaron estándares comerciales en la preparación de acuerdos presupuestales y financieros. Los departamentos tienen la responsabilidad de manejar sus propias cuentas bancarias y de preparar a tiempo y oportunamente la hoja del balance y otros acuerdos financieros (OCDE, 1993).

En Nueva Zelanda se mantiene estrictamente inmóvil el control financiero anual, lo que impide a los departamentos utilizar los fondos no utilizados de un año financiero al siguiente. La Public Finance Act estipula que, excepto como acuerdo entre el Ministro de Finanzas y el ministerio responsable por el departamento, un superávit no es ejercido por éste. Lo que ha llevado a que la mayoría de los departamentos agoten todos sus recursos provistos anualmente (OCDE, 1997).

El ciclo presupuestario consiste en una serie de fases, las cuales encajan con un proceso completo de estrategia colectiva y rendición de cuentas (Boston et al., 1996). Las fases son:

- Fase estratégica (octubre-diciembre).
- Fase presupuestal (diciembre-febrero).
- Fase de revisión colectiva (febrero-abril).
- Fase de realización del presupuesto (abril-mayo).
- Una fase de revisión *ex post* (julio-septiembre).

La fase estratégica implica que los ministros de manera conjunta establezcan la estrategia a seguir en los próximos 3 años, permitiendo una visión integral de la estrategia fiscal al separarla de los detalles en las asignaciones presupuestarias. Cada ministerio con información recibida de los departamentos determina su estrategia y

los objetivos para un periodo de 3 años. Estas estrategias son analizadas por el Ministerio de Finanzas y se discuten en el gabinete.

Los ministerios y los departamentos realizan sus borradores de presupuesto para el año siguiente y hacen una revisión para los 2 años siguientes, se presentan las políticas y recursos clave. A su vez se preparan los acuerdos de contratación e indicadores de resultados. Al mismo tiempo, en diciembre, el Ejecutivo publica un documento, preparado por la Tesorería (requerido por la Ley de Responsabilidad Fiscal) que contiene la actualización de las proyecciones fiscales económicas para los próximos 3 años. Los ministerios y los departamentos preparan sus presupuestos dentro de la estrategia de presupuesto integral, acuerdan las Key Result Areas consistentes con las Strategic Result Areas y llegan a acuerdos de compra (Boston *et al.*, 1996).

La fase de revisión colectiva se ha establecido para mitigar problemas tradicionales de disputa entre la Tesorería y los departamentos, los conflictos de intereses entre los ministros y para asegurar la identificación de las partes involucradas en las disputas. Las discusiones giran en torno a los niveles básicos de cada programa, que son los montos incluidos en el periodo anterior y corresponden a un nivel de ejecución bajo el supuesto de que no hay cambio en las políticas. Entre los meses de febrero a abril se hace una revisión de estos niveles básicos y se analizan y consideran nuevas iniciativas. Estas proyecciones se hacen en términos nominales, sin considerar incrementos de los precios (Petrei, 1997).

Una vez que la Tesorería ha revisado los 3 años del presupuesto con consistencia en la estrategia fiscal integral del gobierno; y las disputas entre la Tesorería y los departamentos son escuchadas por el Comité de Control de Gasto, el cual resuelve disputas menores. Antes del 31 de marzo de cada año la Tesorería publica el Budget Policy Statement o Informe de Política Presupuestaria que contiene los objetivos y prioridades del presupuesto y las intenciones fiscales a corto plazo (Boston *et al.*, 1996). El parlamento revisa los límites de gasto (*baselines*) para el siguiente año fiscal y los dos siguientes, se evalúa que sean consistentes con los principios de responsabilidad fiscal administrativa y los acuerdos previos de largo plazo de política presupuestal. En el mes de junio se aprueba una asignación provisional de fondos.

Entre mayo y julio el ministro de Finanzas hace la presentación ante el parlamento, se especifican las estimaciones para el siguiente año y las proyecciones para los 2 siguientes años. Durante los meses de agosto y septiembre el presupuesto es entonces revisado por el Comité del Gabinete en Control y Gasto Público. El comité distribuye entre comités específicos la revisión de los presupuestos presentados por cada ministerio y departamento.

Las nuevas iniciativas son consideradas y en septiembre se establece un debate sobre las estimaciones presupuestarias en el parlamento. Finalmente, las decisiones tomadas se establecen en la ley de asignación del presupuesto que es en octubre. La Ley de Asignaciones Presupuestarias es un documento detallado en el que se distribuyen los fondos presupuestarios y ocurre después de que el ejercicio fiscal ha iniciado, el cual inicia el 1o. de julio (Petrei, 1997).

A partir de febrero de 1996 la Cámara de Representantes puede proponer cambios en el presupuesto, aun cuando ya se haya iniciado su ejecución. Si los cambios son significativos, el Ejecutivo puede presentar un veto que debe contener un análisis de la propuesta en discusión y las razones del Ejecutivo para vetarlo. El veto no puede ser revertido por el parlamento (Petrei, 1997).

Uno de los principales problemas encontrados en la esfera financiera es que los departamentos perciben que el presupuesto operativo frecuentemente es colocado arbitrariamente, aunado a que es menos de lo requerido para permitirles realizar todas sus responsabilidades, lo que ha ocasionado tensión entre la Tesorería y algunos departamentos operativos. Las reformas no han superado los problemas de asignación; por un lado, los recursos no son totalmente asignados con base en los precios de los *inputs*; por otro lado, el sistema de contabilidad de costos no está lo suficientemente desarrollado para hacer posible al gobierno la asignación de fondos con base en los costos de los *outputs* (OCDE, 1997).

El cambio de controles de *inputs* a asignaciones y presupuestos por *outputs* ha cambiado el papel de la Tesorería y de otras agencias. En lugar de manejar directamente los recursos humanos y financieros, el nuevo papel de las agencias centrales es el de administrar el sistema completo de rendición de cuentas⁵ y monitorear y evaluar los resultados de los departamentos. El papel de la Tesorería es particularmente importante, y se ha establecido que esta organización detenta fuertes ejercicios de control sobre los departamentos.

En años recientes, la Tesorería ha buscado clarificar sus relaciones con los departamentos a través de (OCDE, 1997):

- a) el establecimiento del núcleo de expectativas de resultados que son comunes a todos los departamentos;
- b) emitiendo un escrito de relaciones anuales que deje de ser un diseño particular de la Tesorería y se valoren los resultados del departamento; y

⁵La rendición de cuentas por medio de acuerdos parecidos a contratos, con la extensión que se ha dado en Nueva Zelanda, no se ha dado en ningún otro país (Gregory, 1999).

- c) un escrito anual de retroalimentación donde se examinen los resultados especificados en la misiva de relaciones.

El núcleo de expectación de resultados identifica la obligación mutua de la Tesorería y los departamentos de mantener abiertos y confiables los canales de comunicación, los requerimientos propios y de compra de todos los departamentos y las obligaciones estatutarias. Esta lista es completamente extensiva y se revisa cada año para incorporar nuevos requerimientos.

La misiva de relaciones es un comunicado confidencial de la Tesorería para cada jefe ejecutivo especificando a qué se le debe dar especial atención durante el año. Este escrito es bosquejado por Tesorería y finalizado en negociaciones con el departamento afectado. La carta de retroalimentación comenta lo concerniente a los resultados del departamento en comparación con aquellos especificados en la carta de relación. La carta de retroalimentación es confidencial, pero se provee una copia al State Services Commission.

El proceso presupuestario aun cuando es hecho bajo una base anual, está enmarcado bajo un contexto multianual; por medio de las Strategic Result Areas, las Key Result Areas y la Fiscal Responsibility Act, lo que enfatiza la visión integral y estratégica en la asignación de los recursos, así como también el control de éstos y menores márgenes de decisiones arbitrarias por parte de los funcionarios.

Comentarios finales

Las reformas administrativas en Nueva Zelanda surgieron como respuesta a un nuevo contexto económico a nivel internacional, una economía cerrada que le había permitido al país mantener un crecimiento sostenido ya no respondía a la realidad económica de la década de los ochenta.

Los cambios que se adoptan se sustentan en un marco legal que impregna el sector público. La State-Owner Enterprises Act 1986 reordenó las organizaciones públicas y estableció la concepción de empresas propiedad del Estado que operarían con principios propios de las empresas privadas. Lo que hizo necesario un cambio en el manejo de los recursos humanos y financieros que otorgará la autonomía y flexibilidad necesarias para administrar empresas rentables, donde el Estado es por un lado proveedor de los recursos y comprador de los productos.

La State Sector Act de 1988 cambió la estructura de asignación de los recursos humanos que prevalecía en las empresas públicas. Ahora los jefes ejecutivos, quienes son responsables de los departamentos, son nombrados a través de un

concurso abierto y por un tiempo determinado y la permanecía en el puesto está en función de los resultados. La relación entre el jefe ejecutivo y el ministro responsable se ha hecho más transparente a través de acuerdos anuales donde se negocia lo que el ministerio espera obtener del departamento (productos) y la responsabilidad del jefe ejecutivo de proveer éstos.

La modificación en la asignación de los recursos financieros se dio por medio de la Public Finance Act 1989, en ésta se establece que las asignaciones sean hechas por resultados más que por insumos; así se concibe el presupuesto a través de un contrato por resultados entre los ministros y los jefes de departamento. Esto otorga la libertad a los jefes ejecutivos para suministrar sus recursos; a su vez, los ministros adquieren los productos de la fuente que más les conviene, lo que permite una relación de mercado que facilita que las empresas funcionen como empresas privadas.

La State-Owner Enterprises Act, la State Sector Act y la Public Finance Act se pueden identificar como la primera fase en la reforma administrativa del sector público en Nueva Zelanda. Estas tres leyes se complementan y permiten llevar a cabo la asignación del presupuesto en función de los resultados, a su vez que se ejerce un control de los recursos públicos.

Una segunda fase de las reformas se da con la adopción de una visión integral de lineamientos a seguir a corto y largo plazos. La Public Finance Act contempla los principios macroeconómicos en el largo plazo, así como el seguimiento de éstos de manera constante. Por otro lado, las Strategic Result Areas y las Key Result Areas, siguen objetivos a mediano y corto plazos encauzadas integralmente, lo que ha permitido resolver problemas que enfrentó la gestión pública en su primera fase de reformas.

Si bien es cierto que el tiempo puede ser relativamente corto para poder determinar el éxito o fracaso de las medidas adoptadas, sí es claro un marco institucional que respalda las reformas a través del cual es posible identificar a los actores involucrados, las responsabilidades respectivas y los objetivos que se deben seguir; permitiendo así una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y la flexibilidad necesaria para su administración.

Reino Unido

Aspectos generales

El Reino Unido comprende Gran Bretaña (Inglaterra, Escocia y Gales) e Irlanda del Norte. Su población es de casi 60 millones de habitantes (OCDE, 1998). El Estado es unitario con características muy particulares como el hecho de no tener un sistema

judicial único, no contar con una Constitución escrita. A su vez, su sistema de gobierno está compuesto por diferentes sistemas de administración local y la descentralización de una buena parte de las funciones administrativas centrales (OCDE, 1993).

El Reino Unido está regido por un monarca constitucional y gobernado por un parlamento único establecido en Londres. El Poder Ejecutivo recae en el presidente del partido político que ha obtenido mayoría en la Cámara de los Comunes o primer ministro, quien es ratificado por la reina. El primer ministro nombra al resto de los ministros que conforman el gabinete.

El parlamento es la máxima autoridad legislativa compuesta por la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. El Reino Unido mantiene una doctrina tradicional de *soberanía parlamentaria* lo que significa que ninguna entidad ni individuo tiene el poder de modificar o anular la legislación aprobada por el parlamento.

La Cámara de los Comunes es la cámara electa del parlamento y está formada por 659 miembros (OCDE, 1998); sus funciones son: la aprobación de la legislación (destacando las leyes fiscales en el marco del presupuesto anual) y el control de la administración pública y de las actividades del Ejecutivo. El control detallado lo llevan a cabo comisiones de investigación departamentales, así como los debates y las respuestas ministeriales ante la cámara; los ministros deben responder ante la Cámara Baja de todos los actos y omisiones de sus departamentos (OCDE, 1993). La mayoría de los ministros son miembros de la Cámara de los Comunes y sólo algunos de la Cámara de los Lores (Petrei, 1997).

La Cámara de los Lores es la Cámara Alta del parlamento, tiene alrededor de 1,200 miembros (OCDE, 1993) y la integración de sus miembros no es por medio de la elección. Está compuesta por los obispos más importantes de la Iglesia de Inglaterra, posiciones hereditarias, ex políticos y antiguos altos funcionarios, jefes militares y presidentes de empresas. Los poderes de la Cámara Alta son limitados, entre sus principales funciones con respecto a la administración pública están: revisión de los proyectos de ley aprobados por la Cámara Baja, control de los textos legislativos delegados por los ministros en virtud de poderes legales que les corresponden, control de la aplicación de textos comunitarios a través de una comisión especial. En relación con las cuestiones fiscales esta cámara no tiene competencia.

En el Reino Unido tradicionalmente los asuntos importantes se llevan a cabo en el pleno de la cámara y no por comisiones; no obstante, éstas han sido más recurrentes, principalmente por la Cámara de los Comunes, en la cual existen comisiones permanentes y comisiones especiales.

Existe la Comisión de las Cuentas Públicas, que investiga la utilización de los créditos aprobados por el parlamento, consultando a los altos funcionarios y es

asistida por la Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office). Formalmente, esta comisión limita sus investigaciones en asuntos de economía, de eficiencia y eficacia. La comisión tiene un impacto decisivo sobre la gestión pública y, en el marco de sus funciones, puede juzgar la adecuación, regularidad y el precio de actuaciones mucho más a fondo que otras comisiones de investigación (OCDE, 1993) (véanse organigramas 3 y 4).

Los principales organismos de gestión presupuestaria de la administración central del Reino Unido son el Ministerio de Hacienda o el Tesoro (Treasury) y la Oficina del Servicio Público y de la Ciencia (Office of Public Service and Science, OPSS) la cual es parte de la Oficina del Gabinete (Cabinet Office). El Ministerio de Hacienda es responsable de la estrategia económica, la política fiscal y el presupuesto anual y se ocupa de la planificación y del control del gasto público.

La Oficina del Servicio Público y de la Ciencia juega un papel importante en el mejoramiento de la eficiencia y eficacia del servicio público a través del programa Next Steps, la aplicación de la Carta del Ciudadano (Citizen's Charter), de la unidad de control de la eficiencia (Efficiency Unit), del programa de Competencia por la Calidad (Competing for Quality), del programa Open Government, entre otros. De la misma manera busca aconsejar al primer ministro en cuestiones de funciones y de normas del servicio público, así como en materia de contratación y carrera administrativa de los funcionarios públicos. El Ministerio de Hacienda y la Oficina del Servicio Público y de la Ciencia comparten la responsabilidad de los principios generales y de la organización central necesaria para la gestión de la función pública (OCDE, 1993).

La administración está dividida en departamentos y ministerios encabezados por un ministro. Las funciones de éstos son tanto legislativas como ejecutivas. Existen casos en que algunos ministros no tengan un departamento bajo su responsabilidad y algunas áreas donde haya más de un ministro, como es el caso del Ministerio de Hacienda donde existen cinco ministros para su coordinación (sin embargo todos están bajo la coordinación del canciller de Hacienda o Chancellor of the Exchequer) (véanse organigramas 3 y 4).

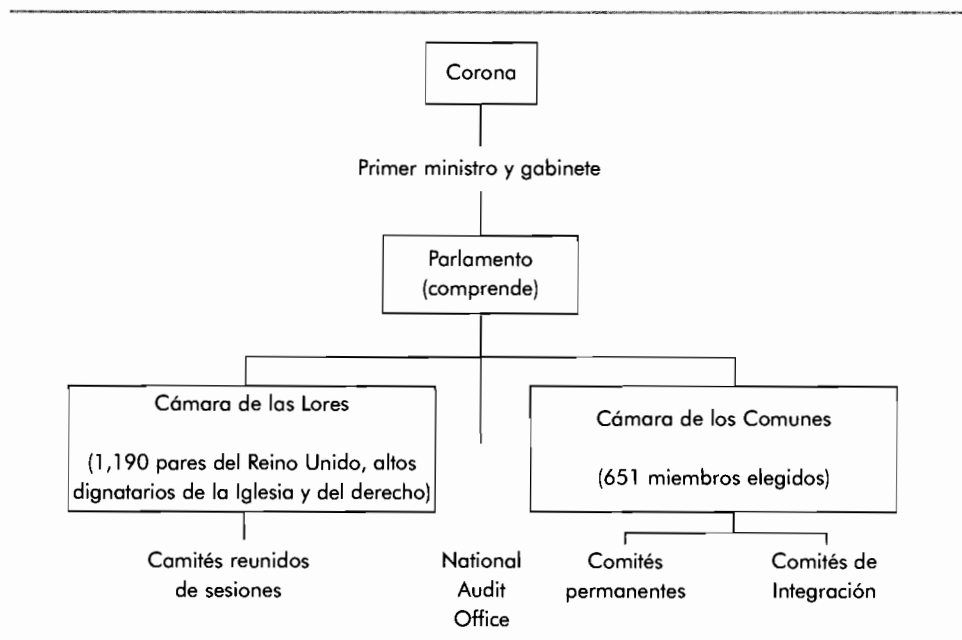
Antecedentes de la modernización administrativa

El Reino Unido, igual que varios países miembros de la OCDE, vio afectados sus indicadores macroeconómicos desde principios de la década de los setenta con una caída del crecimiento del PIB y de la inversión; y un crecimiento de la inflación y de la tasa de desempleo (véanse cuadros 9 y 10). La época de la posguerra favoreció un incremen-

to en el gasto público sin mayor consideración que el contexto macroeconómico y los recursos disponibles (Petrei, 1997). La programación de los recursos se basaba en un año y la planeación se enfocaba en proveer recursos con un pobre enfoque en las consecuencias económicas. Diversos elementos entonces condujeron a un replanteamiento del sistema presupuestario. Es a partir de la década de los sesenta que se producen grandes cambios en la administración pública del Reino Unido (Petrei, 1997).

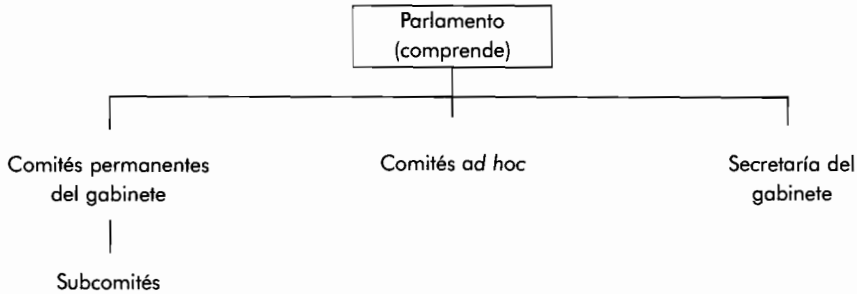
En 1976 se fijaron límites de caja en la asignación del presupuesto, que implicaban la asignación de un monto determinado por departamento o programa en términos reales. Cualquier incremento en los recursos implicaba un incremento en el presupuesto, que no favorecía el ahorro de los recursos. En 1982 se produjeron cambios que implicaron la justificación de cualquier incremento en el gasto, un horizonte a 3 años y la creación de la unidad de control de la eficiencia (Efficiency Unit) cuya función fue la revisión de actividades específicas dentro del sector público para reducir costos, mejorar el desempeño y hacer más estrictos los métodos de trabajo, sin mayor énfasis en la evaluación de los resultados (Petrei, 1997).

Organigrama 3
La estructura del parlamento y del gobierno en el Reino Unido



Fuente: *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 302.

Organigrama 4



Organización del parlamento y de los servicios públicos en el Reino Unido



Fuente: *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 302.

Sin embargo, no se produjeron grandes cambios ya que se buscó la eficiencia tratando más con problemas de tipo operativo y de manera aislada donde los estudios se enfocaban en una sola organización con la intención de mejorar los métodos de trabajo.

A lo largo del mandato de Margaret Thatcher como primera ministro del Reino Unido (1979-1990) la gestión del sector público sufrió una serie de reformas que se han dado paulatinamente, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: Iniciativa de la Administración Financiera en 1982 (Financial Management Initiative, FMI) y el Mejoramiento de la Administración del Gobierno: los Sigüientes Pasos (Improving Management in Government: the Next Steps) en 1988. Cada reforma ha implicado nuevos requerimientos de datos y documentos, así que las instituciones del gobierno central ahora negocian, establecen objetivos de resultados, y deben planear la entrega de reportes financieros en el tiempo. De la misma manera, deben desarrollar mecanismos para medir resultados y evaluarse, generando medios para rendir cuentas de la administración de los bienes públicos (OCDE, 1997).

Financial Management Initiative (FMI) o Iniciativa de la Administración Financiera

La Iniciativa de la Administración Financiera (1982) se promovió como un medio para desarrollar en cada departamento una organización y un sistema en donde los administradores de todos los niveles tuvieran (Gray y Jenkins, 1991):

- Una clara visión de sus objetivos y un medio para evaluar y, en la medida de lo posible, medir los resultados en relación con esos objetivos.
- Establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo un escrutinio crítico de los resultados.
- Contar con información (particularmente acerca de los costos), instrucción y con consejo experto para ejercer mejor su responsabilidad.

Se modificó el proceso de planeación de los altos mandos y los sistemas para delegar el presupuesto, que después fue emprendido a través de la Reseña Multi-Departamental del Presupuesto (1986). Se creó una pequeña unidad administrativa financiera en la Tesorería la cual se centró en ofrecer consejos y monitorear los progresos. La FMI contribuyó al mejoramiento del sistema de rendición de cuentas y los métodos de medición de resultados. Sin embargo, se observaron pocos cambios en el comportamiento organizacional, lo que llevó a concluir que las prácticas administrativas no habían cambiado mucho con respecto a las prevalecientes antes de las reformas (OCDE, 1997). Esto condujo a una nueva iniciativa.

Iniciativa Next Steps

El informe de 1988 denominado *Mejorando la administración en el gobierno: los próximos pasos (Improving Management in Government: The Next Steps)* estableció que después de casi una década de reformas la libertad de un administrador para dirigir el servicio público seguía siendo bastante limitada. Los controles se daban en los recursos y en los objetivos, así como en los medios para establecerlos. La selección de personal, los despidos, el cuadro administrativo, la promoción, los pagos, las horas de trabajo, el uso de equipo, entre otros, no se decidían en los niveles respectivos de la administración, sino que se tomaban en el centro del servicio civil (OCDE, 1997).

Se consideró necesario que los servicios públicos fueran “tejidos” por los departamentos. Se requería de departamentos pequeños que dirigieran los objetivos y no grandes departamentos ocupados en programas operativos, como era el caso hasta entonces. La clave del reporte fue la creación de agencias que realizarían funciones gubernamentales en un marco institucional específico. Bajo esta concepción, el reto se enfocaba en determinar cuáles serían las relaciones entre las nuevas agencias y el departamento, dónde empezaría y dónde terminaría la responsabilidad de administrar los recursos y de obtener resultados entre la agencia y el ministerio.

Una agencia Next Steps comenzaría con la selección de un servicio como candidato para estatus de agencia. La agencia candidata pasaría entonces a través de “opciones prioritarias” tratando una serie de cuestiones concernientes a la provisión del servicio y la asignación financiera, para poder así determinar qué actividades se desarrollarían y con qué tipo de recursos (públicos o privados). Una vez que se determinara que el producto o servicio sería otorgado y financiado por el gobierno, sería posible confiarlos a una agencia ejecutiva independiente.

Con la intención de clarificar las prioridades y los objetivos, la Iniciativa Next Steps consideró que cada agencia tendría un solo propósito, a partir del cual sus resultados pudieran ser medidos y valorados. Cada agencia estaría dirigida por un jefe ejecutivo seleccionado de una competencia abierta. A menos que el primer ministro hubiera autorizado un candidato externo, el jefe ejecutivo sería personalmente responsable frente al ministerio correspondiente por los resultados de la agencia, especialmente con respecto a los acuerdos de resultados. Una parte del salario de los jefes ejecutivos estaría relacionada con el alcance de los objetivos.

Con la creación de una agencia y la asignación de su jefe ejecutivo no se detallaron todas las cuestiones concernientes a sus operaciones. Cada agencia tiene un marco de negociación con el departamento correspondiente al inicio y en el

transcurso de las operaciones. Cada agencia es independiente en el sentido de ser responsable de sus resultados con respecto al uso de los recursos y a los resultados alcanzados; pero también es legalmente dependiente con respecto al departamento el cual es comprador de sus bienes y servicios, ya que el ministro es responsable ante el parlamento (OCDE, 1997).

El gobierno ha manifestado que las agencias Next Steps no significan reducir responsabilidades de los ministros ante el parlamento. Lo que sí se establece es una distinción entre la responsabilidad de los jefes ejecutivos al frente de una agencia, la cual puede ser delegada, y la rendición de cuentas del ministro ante el parlamento, la cual no puede ser delegada (OCDE, 1997).

Las agencias Next Steps requieren que los departamentos deleguen. Se considera que éstos pueden supervisar pero no intervenir; sin embargo, el delimitar el campo de acción de las partes involucradas no ha sido fácil. Un estudio de agencias Next Steps en 1991 (*Making the Most of Next Steps*) concluyó que los departamentos intervinieron en decisiones administrativas triviales y que el Ministerio de Hacienda interviene en la aprobación de cuestiones propias de la agencia. La respuesta del gobierno fue que los departamentos deberían proveer asesoría y dirección estratégica y no involucrarse en operaciones rutinarias.

Sin embargo, un estudio en 1994 (*Next Steps: Moving On*), 3 años después, estableció que persistían los problemas en las relaciones departamento-agencia. Se reconoció que existía una considerable brecha cultural en ambos lados; por un lado, los jefes ejecutivos creyendo que la administración de los departamentos es un obstáculo burocrático, y por otro, los departamentos viendo a las agencias como pequeñas fortalezas siguiendo sus propias direcciones (OCDE, 1997). Lo que ha llevado a tensiones en la relación departamento-agencia acerca de la flexibilidad necesaria para poder administrar.

Aun así, las agencias han reportado mayor eficiencia y algunos argumentan que la creación de agencias ha terminado con viejos mecanismos de estandarización y control administrativos, si no en la medida deseada, sí lejos de lo que prevalecía antes de las reformas. Se ha considerado que las agencias han representado un mejoramiento en la organización gubernamental y de su permanencia en la entrega de servicios públicos. Los resultados favorables se han reflejado en las evaluaciones, inicialmente cada agencia sería evaluada cada 3 años. Actualmente la política requiere de una evaluación de por lo menos cada 5 años. Esta evaluación la realiza o comisiona el departamento correspondiente, quien confía en medidas de *outputs* y *outcomes*, por medio de los clientes o ciudadanos y revisando las operaciones de la agencia.

A principios de 1995 había más de 100 agencias Next Steps establecidas con 353,000 puestos de servicio civil (OCDE, 1997) lo que representaba casi dos terceras partes del servicio civil. Ese mismo año había 64 (OCDE, 1997) organismos con el estatus de candidatos que empleaban alrededor de 100,000 puestos de servicio civil.

Con la intención de conocer el marco institucional en el cual operan las agencias Next Steps y sus relaciones con los departamentos y ministerios se tratan de manera separada el marco de referencia, los acuerdos de resultados, las reformas del servicio civil y de los departamentos y el papel de los departamentos centrales (el Ministerio de Hacienda y la Oficina del Servicio Público).

Framework Documents, FD, Documentos estructurales

Cada agencia Next Steps cuenta con un marco normativo (Framework Documents, FD) que especifica el marco político y de recursos dentro del cual ésta va a operar. Los FD son negociados por la agencia y su respectivo departamento, con la supervisión de Hacienda para asegurar la satisfacción gubernamental. Se negocia con respecto al papel de la agencia, su dirección y objetivos, las condiciones financieras bajo las cuales tiene que operar, las responsabilidades de los jefes ejecutivos, las relaciones con el respectivo departamento y con Hacienda, los acuerdos contables y auditorías y la delegación de responsabilidad financiera en el jefe ejecutivo (OCDE, 1997).

Se demanda un marco requerido por la agencia que refleje un grado de independencia y que sea responsable de los resultados; sin embargo, los FD no abarcan todas las cuestiones inherentes a la interacción entre la agencia y el departamento, por lo que cuando hay desacuerdos en los respectivos papeles se buscan entendimientos entre las partes fuera del marco ya establecido.

Para las agencias, las cuestiones sobresalientes y más controversiales son con respecto a la delegación de responsabilidades, ya que se parte del principio básico de que una agencia puede ejercer sólo la autoridad delegada a ésta. Se propuso que respetando los límites de caja y los objetivos generales, los administradores tuvieran la libertad de tomar sus propias decisiones con respecto a la administración del personal y de los recursos, exceptuando áreas específicas (OCDE, 1997). Sin embargo, se ha cuestionado el otorgar completa autoridad si una agencia aún no ha demostrado suficiente capacidad administrativa.

Si bien el marco normativo donde se establecen las negociaciones entre la agencia y los departamentos no es un arreglo acabado, sí constituye el marco de referencia inicial en las relaciones entre la agencia y los departamentos.

Cuando se introdujo la Iniciativa de la Administración Financiera (FMI) el gobierno estableció que los objetivos no serían solamente para mejorar la administración de los gastos corrientes, sino que se promovería el mejoramiento en los diferentes aspectos de los programas. Es en la lógica de las agencias Next Steps que se crean los diseños para la división de responsabilidad entre la agencia y los departamentos, la agencia para enfatizar en los resultados de *outputs* y los departamentos en las medidas políticas (*outcomes*).

Los objetivos son establecidos por los ministros, después de negociaciones con los jefes ejecutivos, se considera que no existen imposiciones (OCDE, 1997). Generalmente la elaboración de los objetivos está en función de lo realizado el año previo, en grandes agencias (con más de 1,000 empleados) muchos de los objetivos permanecen inalterados de un año al siguiente.

Los objetivos se concentran en eficiencia y *outputs*, que son diseñados dentro del control directo de la agencia, más que en *outcomes*. Cada agencia se centra en resultados financieros, eficiencia y la calidad del servicio, el énfasis se centra en un pequeño número de objetivos clave a través de los cuales la agencia es juzgada.

Las agencias establecen objetivos internos que son elaborados en planes corporativos y de negocios, los cuales son las bases para acuerdos de resultados en el reporte anual. Además, la *Next Steps Review* reporta anualmente cada progreso de la agencia en sus objetivos clave; los objetivos adicionales y los acontecimientos pertinentes a la calidad del servicio son tratados conforme a la Carta del Ciudadano (OCDE, 1997). Finalmente, el progreso de los objetivos es seguido por los acuerdos periódicos de las agencias, si bien se cree que la constante medición y reporte de los resultados no asegura el mejoramiento de éstos, sí se está atento a lo que las agencias hacen para cumplir con los objetivos.

Los objetivos se han convertido en una presión de las agencias para alcanzar los *outputs*, mejorar la productividad, cortar tiempos de respuesta, reducir las quejas de los clientes, rescatar un alto porcentaje de costos, entre otros. El que los objetivos sean transparentes le facilita a una agencia determinar hasta qué punto ha alcanzado sus metas y el no cumplimiento de éstos repercute en el jefe ejecutivo, con miras a ser destituido.

En 1994, Hacienda y el Comité del Servicio Civil del parlamento recomendaron que los objetivos fueran reemplazados por acuerdos de resultados anuales entre los ministros y los jefes ejecutivos; la propuesta tuvo más que ver con las relacio-

nes entre los departamentos y las agencias que con los resultados, ya que el comité considera las negociaciones sobre los acuerdos de resultados como una oportunidad para clarificar las relaciones entre la agencia y su departamento, al ofrecer una oportunidad para ajustar los papeles departamento-agencia con una perspectiva más amplia que la tomada en el proceso de fijación de objetivos (OCDE, 1997). El gobierno reconoció el riesgo de la asignación del presupuesto a partir de una precisión exacta, ya que los recursos podrían dirigirse en áreas dónde éstos fueran de fácil evaluación, quedando fuera áreas en las cuales la medición se torna más complicada.

Los resultados se complementan en la Carta del Ciudadano con la fijación de estándares de calidad para los servicios. La carta fija los estándares en términos absolutos, así que los usuarios tienen la información acerca de los servicios que ellos obtienen. Esta carta ha tenido gran acogida por parte de los usuarios de los servicios públicos, lo que ha facilitado su desarrollo; aun cuando ha tenido algunas críticas se considera que existen visibles mejoramientos y una mayor sensibilidad con respecto a las necesidades e intereses del cliente o ciudadano (OCDE, 1997).

En 1991, Compitiendo por la Calidad estableció que la provisión de servicios públicos sería sometida a la competencia. La prueba de mercado es el procedimiento para determinar si es factible y eficiente contratar determinados servicios, los departamentos harían un informe de sus actividades e identificarían aquellas que pueden ser sometidas a una prueba de mercado.

Inicialmente, la prueba de mercado daría igual oportunidad de competencia para oferentes públicos y privados y ganaría quien proveyera el mayor "valor del dinero", sin importar que fuera público o privado.

Con la intención de mejorar la presentación del presupuesto en 1995 se propuso una reforma integral de los mecanismos de informe, seguimiento y control presupuestario, basado en la aplicación base devengado como un complemento del enfoque de caja, el cual prevalecía. Con esto se intenta la asignación de un precio/costo de los recursos utilizados, incluyendo bienes, de capital, clasificación y valorización de todos los activos así como su depreciación, volumen, los deudores y acreedores, entre otras cosas (Petrei, 1997). Este método facilita a los gerentes el conocimiento con respecto a los costos completos de los recursos utilizados, de costos unitarios, la integración del capital en las decisiones del presupuesto, entre otras cosas.

Los miembros del servicio civil⁶ se han reducido de manera significativa, la discreción que se dio a los departamentos en la asignación de los recursos, tanto humanos como de otro tipo, fue el comienzo de la reducción del servicio civil. Al inicio de la reforma eran más de 730,000 el número de miembros en el servicio civil y a finales de 1993 fue alrededor de 560,000 (OCDE, 1995). Los responsables de la administración del servicio civil son el Ministerio de Hacienda y la Oficina del Servicio Público y la Ciencia.

Cuando se inició el establecimiento de agencias Next Steps se aseguró que éstas seguirían contando con personal del servicio civil; sin embargo, conforme se avanzó en la reforma el gobierno describió el futuro del servicio civil con la frase "unificado pero no uniforme", lo que implicó arreglos diferentes, éstos de acuerdo con las circunstancias. En 1994 el servicio civil anunció las intenciones del gobierno de terminar con los arreglos de salario para ceder la responsabilidad de salarios y de nivel (excepto nivel superior) a los departamentos y agencias.

Bajo este nuevo régimen, el incremento en los salarios sería financiado por el nivel de eficiencia y otros ahorros y el poseedor del presupuesto ahora sería completamente responsable por los recursos personales y financieros. Aún así, mucho ha dependido de la extensión de los arreglos negociados entre los departamentos y las agencias.

El reducir a los departamentos sus tareas, especialmente aquellas relativas a la administración de personal y financiera, implicó cambios en su organización. A partir de los principios Nexts Steps, tales como: una clara especificación de objetivos, reporte de los resultados y delegación de responsabilidad administrativa, el papel de los departamentos también ha cambiado. El gobierno ha presionado a los departamentos para reducir su tamaño y concentrarse en el trabajo político. La expectativa es que entre más pequeños sean los departamentos tenderán éstos a concentrarse en cuestiones de estrategia más que a operaciones rutinarias. La reducción en el tamaño y las operaciones de los departamentos ha sido fomentada por las *Reseñas fundamentales del gasto (Fundamental Expenditure Reviews, FER)* que establecen al departamento en su papel estratégico.

⁶Servicio civil se entiende como la comunidad de funcionarios y empleados públicos que realizan las actividades propias del gobierno y que no son del servicio político. El personal público cuyas características son el ingreso por concurso o examen, ascenso por méritos, por antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo (Gasca, 1999).

*El papel de los departamentos centrales
(la Tesorería y la Oficina del Servicio Público y la Ciencia)*

La discreción administrativa de que dispongan las agencias Next Steps depende también de su relación con los dos departamentos centrales —el Ministerio de Hacienda y la Oficina de Servicio Público. Aun con la presión hacia la descentralización, se reconoce que debe permanecer un papel central, la discusión se ha centrado en cuál sería ese papel. Hacienda y el Comité del Servicio Civil del departamento han establecido que en la delegación de poder, el centro debe tener una idea clara de su papel y los límites necesarios en la delegación de ese poder.

Next Steps: Moving On (1994) estableció que las agencias generalmente consideran sus relaciones con los departamentos centrales mejor que con sus propios departamentos, de allí que las iniciativas Next Steps consideren una colaboración implícita que muchas veces es cuestionada por sus respectivos departamentos quienes demandan que el contacto con las agencias sea hecho a través de ellos.

Como departamento central, Hacienda estuvo amenazada por las amplias reformas gubernamentales que cuestionaron su papel tradicional y los procesos operativos, es la institución gubernamental que más lo ha vivido en la marcha de las reformas (OCDE, 1997). Al inicio de las reformas el papel del Ministerio de Hacienda fue muy amplio, el cual se ha ido adaptando en el transcurso de las reformas. Inicialmente, su papel fue de un control detallado, actualmente Efficiency Unit, Agencias Next Steps, Citizen's Charter y Competing for Quality son unidades separadas de Hacienda.

Con el paso de las reformas, Hacienda ha visualizado que el control total de gastos no se fundamenta en la concentración de los detalles y ha tomado iniciativas en el desarrollo de los arreglos de gastos corrientes que dan a los poseedores del presupuesto mayor libertad en el gasto administrativo. También ha promovido la delegación del presupuesto, aplicaciones extensas de medidas de resultados, mejoramiento en informaciones e información administrativa y otras iniciativas que han guiado las reformas.

Las reformas han implicado un difícil periodo de ajuste para Hacienda. Ahora, la "nueva" Hacienda es una activa promotora de las reformas administrativas a través de la distribución de instructivos y manuales con respecto al control de costos corrientes, reportes anuales y explicaciones, el establecimiento de agencias Next Steps y mucho más.

Inevitablemente, esta transformación ha tenido mayores implicaciones en el tamaño y la estructura del Ministerio de Hacienda. Aun con la descentralización, Hacienda todavía ejerce controles como: la aprobación del gasto en proyectos sobre una "delegación limitada"; aprobación de transferencias en el presupuesto departamental de un

gasto a otro; involucramiento en la preparación del reporte departamental y la aprobación de reportes en salarios y puestos.

El presupuesto es preparado por el Ministerio de Hacienda y se puede identificar un trabajo simultáneo en tres fases (Petrei, 1997):

- Proyecciones económicas.
- Revisión de los programas de gasto.
- Análisis de cambios impositivos necesarios.

La política presupuestaria gubernamental se ubica en un contexto de mediano plazo a través de la Estrategia Financiera de Mediano Plazo (Medium-Term Financial Strategy, MTFS) desde 1980, la cual provee el marco para la política monetaria y fiscal, a partir de la consideración de que la política monetaria necesita ser apoyada por una firme postura fiscal (OCDE, 1995).

Cada MTFS presenta proyecciones fiscales para los siguientes 4 o 5 años; estas proyecciones cubren los requerimientos de préstamos del sector público y sus principales componentes de ingreso y gasto.

Cada año el gobierno revisa los planes de gasto para los dos años siguientes y formula planes para el tercer año, bajo dos principios preestablecidos: reducir la relación gasto público/ingreso nacional y asegurar un mejor uso de los recursos (Petrei, 1997).

Proceso presupuestario en el Reino Unido

<i>Meses antes de que inicie el año fiscal (t)</i>	<i>Principales eventos</i>
<i>Año_{t+1}</i>	
12 de abril	Los departamentos presentan informes de su posición.
10 de junio	Primeras discusiones en el gabinete del gasto público. Se confirman los techos.
9 de julio	El comité del gasto del gabinete se reúne para discutir las asignaciones. El secretario general del comité se reúne con todos los ministros y hace sus recomendaciones.
Del 7 de septiembre al 5 de noviembre	Hay reuniones del comité de gasto y hace las recomendaciones al gabinete. El gabinete discute las asignaciones.
5 de noviembre	El gabinete decide sobre las asignaciones. El canciller de Hacienda anuncia el nuevo plan de gastos del presupuesto. Se envía el proyecto de presupuesto a la Cámara de los Comunes.

Proceso presupuestario en el Reino Unido (*continuación*)

<i>Meses antes de que inicie el año fiscal (t)</i>	<i>Principales eventos</i>
<i>Año_{t-1}</i>	
Del 3 de enero al 2 de febrero	La comisión de presupuesto de la cámara examina detalladamente las propuestas de gastos para el año fiscal <i>t</i> . Se publican los informes departamentales, y el anexo estadístico del presupuesto unificado.
1o. de marzo	Se publican las estimaciones de gasto.
Abril	Inicia el año fiscal <i>t</i> .
Antes de que finalice julio	Se completa el proceso legislativo sobre aspectos impositivos y de aprobaciones para gastos.

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (1995) y Petrei (1997).

Desde 1993⁷ el gobierno anuncia sus planes de gasto y de impuestos para los próximos 3 años junto con el Informe de Presupuesto que se presenta a finales de noviembre.

El Ministerio de Finanzas presenta al gabinete un documento que contiene las bases de las negociaciones que se darán en el gabinete. El documento se hace a partir de las propuestas recibidas de los departamentos y de proyecciones macroeconómicas. El gabinete en pleno acuerda lineamientos generales y se establecen los techos que son comunicados a los departamentos y agencias gubernamentales.

El gabinete se reúne en junio para discutir las perspectivas del gasto público y confirmar los techos. Un comité del gabinete, encabezado por el canciller de Hacienda, discute la asignación de los recursos para hacer las respectivas recomendaciones al gabinete, sus discusiones son asesoradas por recomendaciones del secretario general de la Tesorería basadas en una ronda de reuniones bilaterales con los ministros, con la finalidad de que el comité considera las preferencias de los ministerios.

Comentarios finales

Bajo dos principales concepciones se han llevado a cabo las reformas en el sector público del Reino Unido: la idea de que los servicios serán provistos a través de acuerdos tipo mercado; y la otra, la idea de que las organizaciones serían admi-

⁷Anteriormente, las modificaciones impositivas se discutían en marzo y los gastos en noviembre.

nistradas por personas a quienes se les han dado los recursos y la autoridad para proveer bienes y servicios de los cuales ellos son responsables (OCDE, 1997). Las reformas en el Reino Unido han tenido un seguimiento con el paso de los años que pretenden cumplir con estos supuestos.

Con la Iniciativa de la Administración Financiera en 1982 el Reino Unido emprendió un programa que pretendía delegar responsabilidad a los gerentes acerca de los servicios que éstos brindaban; sin embargo, al no proporcionarles los medios necesarios para que así fuera, las reformas condujeron a una nueva concepción de la organización pública a través de las agencias Next Steps en 1988.

Es alrededor de este tipo de organizaciones que se van generando una serie de innovaciones en el sector público (eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, reformas al servicio civil, nuevo papel de las agencias centrales, presupuesto base devengado, entre otras) que a lo largo de estos últimos años han transformado la administración pública del Reino Unido y además han sido la pauta a seguir de otros países. Así, la visión de confiar responsabilidad a los administradores que proveen los servicios ha dado mejores resultados que controlar desde el centro, y la evaluación por resultados ha contribuido más a la efectividad de los programas que el método anterior de control de *inputs*.

Sin embargo, hay varios aspectos de las reformas que han sido cuestionados: la reducción del Estado, las agencias Next Steps como un paso previo a la privatización, el futuro incierto del servicio civil, la incertidumbre en las relaciones entre los departamentos centrales y las agencias, así como las líneas poco claras entre responsabilidad administrativa y rendición de cuentas ministerial, entre otras cuestiones. Aún así, se ha reconocido la revitalización del sector público bajo un espíritu de competencia, con nuevos métodos de trabajo, con personal innovador, el otorgamiento de mejores servicios a la ciudadanía, entre otros beneficios.

Las reformas en el Reino Unido se han ido dando paulatinamente y ajustándose a las necesidades que surgen en un continuo escrutinio de "abajo hacia arriba" que pone de manifiesto los requerimientos de los jefes ejecutivos para el cumplimiento de los objetivos; y de "arriba hacia abajo" delegando los recursos necesarios para el cumplimiento de estos objetivos a través de la institucionalización de las reformas. Bajo esta perspectiva, es difícil suponer que se pudiera regresar a los métodos tradicionales de la administración pública aun con los cambios de poder en el gobierno, las pautas a seguir probablemente se irán generando a través de la continua búsqueda en otorgar bienes y servicios a los ciudadanos de la mejor manera considerada.

Australia

Aspectos generales

Australia es una Federación formada en 1901 por seis estados (antes colonias británicas) y 10 territorios federales, tiene una población de poco más de 18 millones de habitantes (OCDE, 1998). Cada estado posee parlamento propio, Poder Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se limita a determinados ámbitos; entre otros, el comercio y los intercambios internacionales e interestatales, los impuestos, la defensa, las sociedades comerciales y financieras y asuntos exteriores (OCDE, 1993).

Como reina de Australia, la reina Isabel II es jefa de Estado, el Poder Ejecutivo federal oficialmente recae en ella y es ejercido por el gobernador general que la representa en el país. El gobernador general actúa de acuerdo con la opinión de los ministros federales. Los miembros de la Cámara de Representantes se eligen para una duración de 3 años, los del Senado por 6 años.

El jefe de gobierno está representado por el primer ministro, quien es el representante del partido que ha obtenido más escaños en la Cámara de Representantes, presidiendo el gabinete de ministros. El primer ministro, el primer ministro adjunto y el ministro de Hacienda siempre son miembros de la Cámara Baja; los otros ministros pueden proceder de una u otra cámara.

El Poder Legislativo, en el ámbito fiscal, puede aplicar imposiciones importantes fuera del control de los estados, lo que explica el control que ejerce el gobierno federal sobre la mayor parte de los ingresos generados y asignados en Australia (OCDE, 1993).

Ambas cámaras, la de Representantes como la del Senado, se organizan en comisiones que hacen investigaciones y elaboran recomendaciones sobre cuestiones particulares. Las comisiones pueden estar constituidas por miembros de una sola cámara o de ambas y el número de sus integrantes es variable (véase organigrama 5). Cada comisión trata los diferentes temas que afectan al país: el empleo, la educación, el medio ambiente, la hacienda y la administración pública, los asuntos constitucionales y jurídicos.

Existen comisiones permanentes encargadas de examinar los textos de las leyes y de los reglamentos y las iniciativas de ley. Las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes están habilitadas para examinar las iniciativas de ley, los informes, las cuestiones financieras, etcétera, que les son remitidas por una u otra cámara del parlamento.

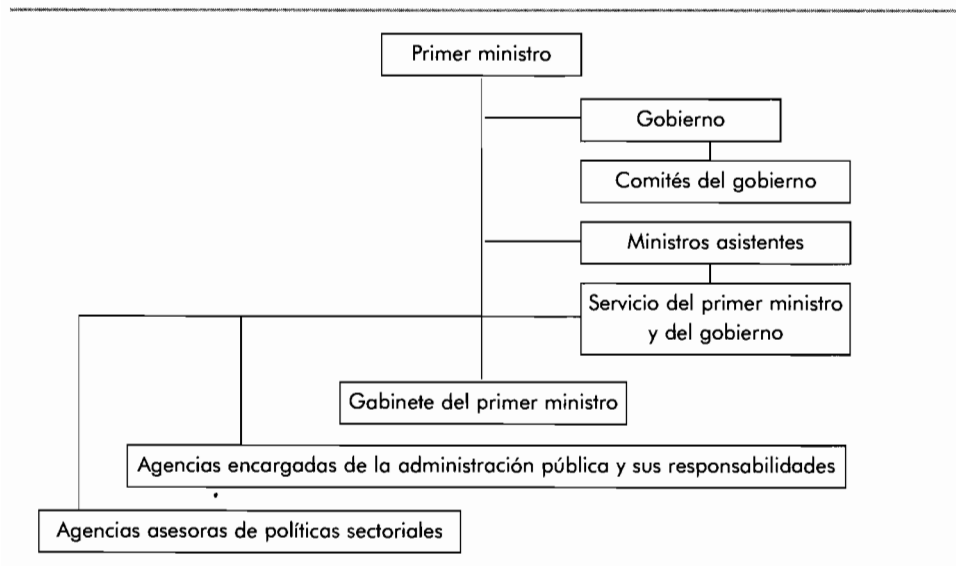
La Tesorería y el Ministerio de Finanzas asumen las principales responsabilidades presupuestarias. La Tesorería orienta en política económica, monetaria y de impuestos. Finanzas asesora al gobierno sobre las estrategias y las prioridades pre-

supuestarias, tomando en cuenta las políticas macroeconómicas y fiscales en vigor. Coordina la elaboración y el análisis de las propuestas relativas a los programas en curso y a los previstos, participa en el estudio y la evaluación de los programas de gasto del gobierno y lleva la cuenta pública con la que se efectúan todas las operaciones diarias dependientes del presupuesto federal (OCDE, 1995).

Desde la implementación del Financial Management Improvement Programme (FMIP) o Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera en 1984, los ministerios y los organismos asociados tienen un proceso presupuestal más estable y flexible. Este sistema permite a los departamentos ministeriales funcionar sobre la base de un presupuesto a 3 años y de políticas presupuestarias a largo plazo, tomando en cuenta las implicaciones tanto para años futuros como para el próximo ejercicio.

Uno de los elementos importantes del programa FMIP ha sido la introducción del sistema Programme Management and Budgeting (PMB) o Gestión y Presupuestación por Programas el cual considera los programas como la base de las decisiones de asignación de recursos, siendo el principal instrumento oficial de gestión de recursos utilizado por el gobierno federal. Al exigir información sobre los resultados alcanzados así como una evaluación regular y sistemática de todos los

Organigrama 5
Principales organismos de apoyo al jefe del gobierno de Australia y de los ministros



Fuente: *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 30.

programas gubernamentales (que permitan apreciar la eficacia) el PMB es un instrumento esencial de responsabilización y gracias al cual se pueden evaluar resultados, tanto para efectos internos como ante el parlamento (OCDE, 1993).

La Comisión de la Función Pública se creó en 1987 para sustituir al Consejo de la Función Pública, del que se habían delegado ya un gran número de funciones en materia de gestión centralizada de personal y quien la encabeza es el principal responsable de la aplicación de la Ley del Servicio Público (Public Service Act). La comisión se encarga, con plena independencia, de las políticas de contratación, de promoción, de despidos, de movilidad y de jubilación del personal. Es también responsable de asegurar la igualdad de oportunidades en el empleo y la formación continua de los cuadros medios dentro de la administración pública de Australia (OCDE, 1993).

Cada ministerio y agencia es responsable de la contratación de personal, a excepción del personal directivo compuesto por altos funcionarios (Senior Executive Service, SES), cuyas condiciones de ingreso y formación le corresponden a la Comisión de la Función Pública. El SES se creó en 1984, a fin de que el gobierno pudiera disponer de un grupo de funcionarios de alto rango capaces de asegurar funciones de asesoramiento y de gestión de muy alto nivel en los ministerios para incrementar la eficacia de la administración pública.

El acceso a la función pública y la promoción dentro de ella se efectúan en el marco de un sistema de concurso abierto basado en el mérito. La promoción y los cambios de personal que no pertenecen al SES dependen de los jefes de los departamentos y de las agencias.

Antecedentes de la reforma administrativa

Entre los países miembros de la OCDE, Australia contaba con una de las economías más estables con una de las mayores tasas de crecimiento del PIB, del PIB per cápita, un buen crecimiento de la inversión y una tasa de desempleo de las más bajas (véanse cuadros 9 y 10); sin embargo, a principios de la década de los setenta, como en el resto de los países, estos indicadores empiezan a verse afectados. Fue a mediados de esta década que se introdujeron cambios en la administración del sector público de Australia, en 1976 se formó la Comisión Real sobre la Administración Gubernamental en Australia que estableció en el *Informe Coombs* la necesidad de readaptar el sector público para poder ofrecer eficiente y eficazmente los servicios.

Sin embargo, fue hasta 1983 con el *Informe Reid* que se destacó el énfasis en procedimientos más que en resultados y la marcada diferencia que había entre los propósitos que se establecían y los que se alcanzaban (Petrei, 1997). Es pues, a partir de entonces que se plantean cambios en la administración pública concernientes a la descentralización en la toma de decisiones con respecto a los recursos disponibles.

Con la llegada al poder del Partido Laboral (Labor Party) en 1983 se implementa un programa de reforma del gobierno y mejoría de la productividad en el sector público durante los 13 años que permaneció en el poder, hasta 1996 (Johnston, 1998). De los principios que guiaron la reforma fueron obtener un mayor valor del dinero y restringir el gasto (Xavier, 1998). Se consideró que si los administradores tenían libertad para administrar, podrían entonces evaluar la calidad y efectividad de los servicios y tomarían iniciativas para su mejoramiento.

Desde la implementación del Financial Management Improvement Programme (FMIP) o Programa de Mejora de la Gestión Financiera en 1984 se han impulsado iniciativas tendientes a mejorar el marco presupuestario y reglamentario en que funciona el sector público, haciendo su entorno más flexible. Las iniciativas implican, sobre todo, descentralización de la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, así como flexibilidad y estabilidad en el manejo de los mismos.

Las reformas pueden ser clasificadas en dos extensas iniciativas: The Financial Management Improvement Programme (FMIP) y The Programme Management and Budgeting (PMB) (OCDE, 1997). Los cuales se tratan de manera detallada a continuación.

The Financial Management Improvement Programme (1984) o Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera

En 1984 el Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera (FMIP) fue institucionalizado como el marco para las reformas de los siguientes años. El FMIP fue diseñado para dirigir actividades administrativas en un ciclo estratégico que involucra fases integradas de planeación, presupuesto y asignación de recursos, implementación y evaluación (Halligan y Power, 1992).

La racionalidad que llevó a la coherencia y coordinación de las actividades administrativas, por medio del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera, fue para reflejar planes integrales, programas presupuestarios por 3 años (anteriormente era anual) y programas de evaluación. Así, a través de estos documentos formalmente escritos se estableció que el desarrollo organi-

zacional fuera a través de resultados, en contraste con el proceso *ad hoc* que prevalecía (Johnston, 1998).

El FMIP se enfoca en acuerdos que permiten la descentralización de las decisiones de los costos corrientes, la flexibilidad de éstos y la realización de reportes por medio de una base contable. Incluye acuerdos de gastos corrientes, dividendos de eficiencia, flexibilidad sobre recursos no utilizados y préstamos de futuros presupuestos, descentralización financiera, indicadores de resultados y métodos contables (OCDE, 1997).

Acuerdos de gastos corrientes

Todas las agencias y departamentos dependientes del presupuesto están sujetas a los acuerdos de gastos corrientes. Éstos permiten a los administradores disponer del presupuesto, incluyendo los gastos asignados para personal, como ellos lo consideren adecuado, con pocas restricciones en la transferencia entre las partidas. Los gastos corrientes comprenden menos del 10 por ciento del total de los gastos del Estado (OCDE, 1997), incluyen recursos para gastos y salarios, gastos administrativos y gastos de operación. Los gastos corrientes de los departamentos y agencias del presupuesto tienen un límite de efectivo (*cash limiting*) en el presupuesto anual, existen ajustes a los gastos corrientes sólo cuando éstos no sean recurrentes y no excedan el 1 por ciento del total provisto (OCDE, 1997), los ajustes superiores se negocian entre el departamento y Finanzas.

Estos arreglos han contribuido a flexibilizar la administración y establecer cambios fundamentales en las relaciones entre Finanzas y los departamentos, aun cuando también se han generado fricciones al negociar cuáles ajustes serán los autorizados. Los administradores consideran que la flexibilidad que se provee en la administración de los gastos corrientes es una de las pocas herramientas con que cuentan para el manejo de su presupuesto, así que cuando el Ministerio de Finanzas se involucra, los departamentos lo consideran una injerencia en responsabilidades que les corresponden sólo a ellos. Sin embargo, la tensión, inherente al presupuesto, es mucho menor que antes, cuando Finanzas y los departamentos establecían contratos en cada partida de gasto (OCDE, 1997).

Dividendos de eficiencia

La nueva fase política del presupuesto determinó ahorros de la base presupuestaria de los portafolios para nuevas políticas, a través de un dividendo

de eficiencia anual en la base presupuestaria. Esta deducción ha sido un intento para que los administradores produzcan lo mismo o más con menos recursos y reasignar los recursos a nuevos programas. Para asegurar que los portafolios estén bajo una disciplina de prioridades y revisión de los programas en marcha, el Ministerio de Finanzas consideró las reasignaciones de los dividendos de eficiencia como una medida discreta y verdadera de ahorro (Xavier, 1998).

Los portafolios están obligados a ahorrar fondos para nuevas políticas, los ministerios tienen un conjunto de políticas prioritarias en donde sólo las más importantes obtienen recursos de los fondos ahorrados. La importancia de los programas depende de las prioridades ministeriales, lo que ha representado un mayor involucramiento de los ministerios en el manejo presupuestario (Xavier, 1997).

Los dividendos de eficiencia forman parte de los acuerdos de costos corrientes. Las agencias esperan un dividendo de eficiencia cada año, desde 1996 es del 1 por ciento, anteriormente fue de 1.25 por ciento (Xavier, 1998) aplicado al presupuesto de gastos corrientes, el cual se transfiere a un fondo común. El Ministerio de Finanzas los considera como un aliciente de los departamentos para mejorar la productividad, algunos directivos los consideran una medida ineficiente de economizar recursos en los costos corrientes, sin tomar en cuenta su impacto en los servicios brindados por el gobierno (OCDE, 1997).

Hubo una tendencia de los departamentos de ganar esos recursos por medio de incrementar los precios en los servicios, por lo que Finanzas insistió en que deberían ser dividendos obtenidos de operaciones departamentales (Xavier, 1997). Sin embargo, no se consideró que existieran pruebas suficientes para suponer que los dividendos de eficiencia hubieran afectado la calidad de los servicios del sector público, por lo que éstos permanecen y sólo han sido ajustados de 1.25 por ciento a 1 por ciento (OCDE, 1997).

Los grandes portafolios que dirigen las prioridades gubernamentales como: salud, empleo, educación e instrucción y seguridad social, generalmente tienen una posición privilegiada para emprender nuevas políticas. Lo que ha ocasionado problemas con portafolios chicos, cuyas políticas pueden no ser prioridades gubernamentales y no serán favorecidos con los ahorros.

El siguiente cuadro muestra los recursos destinados a nuevas políticas y los fondos ahorrados en los últimos años:

Nuevas políticas y fondos ahorrados

(Millones de pesos)

	1987– 1988	1988– 1989	1989– 1990	1990– 1991	1991– 1992	1992– 1993	1993– 1994	1994– 1995	1995– 1996
Nuevas políticas	638	973	1,621	2,011	1,917	5,308	2,314	2,453	1,496
Ahorros*	4,125	866	1,299	2,832	1,967	1,754	1,350	716	547
Neto	-3,487	107	322	-821	-50	3,554	964	1,737	949

Fuente: John Antony Xavier (1997).

* Excluye ventas y reducción en asistencia general.

El gobierno en los últimos años ha aprobado nuevas propuestas políticas con ahorros o sin éstos, como se muestra en el cuadro. Los incrementos en los gastos parecen ser debidos a la carga en los portafolios para, entre otras cosas, combatir el desempleo y disminuir el sector privado (Xavier, 1997). Lo que debilitó la presión de los portafolios para obtener fondos adicionales para nuevas políticas en determinadas áreas.

Acuerdos de recursos

Los acuerdos de recursos establecen proveer recursos adicionales o flexibilidad por un periodo determinado, la mayoría de los acuerdos consideran los gastos corrientes y sólo algunos incluyen gastos en programas. Cada acuerdo de recursos es la negociación final entre Finanzas y el departamento afectado. Para que se den los acuerdos ambas partes deben estar de conformidad y establecer las condiciones bajo las cuales los recursos serán disponibles. Los de acuerdos de recursos intentan adaptar tanto las necesidades de la agencia como los intereses del gobierno. Hay cinco tipos principales de acuerdos de recursos (OCDE, 1997):

- Acuerdos para que las agencias retengan recaudaciones.
- Acuerdos que otorgan recursos debido a la variación en la carga de trabajo o niveles de servicio; éste típicamente tiene fórmulas que enlazan el volumen de *inputs* y *outputs*.
- Acuerdos que permiten a una agencia disponer de dinero prestado, reembolsable con una tasa de interés.

- Acuerdos para la adquisición de tecnología que puede ser financiada a través de préstamos o por ajustes en la proyección.
- Acuerdos que garantizan un nivel de fondos en un periodo determinado.

Los acuerdos de recursos han sido promovidos por Finanzas, sin embargo el proceso se ha dado de manera paulatina por considerar que éstos pueden reducir la flexibilidad del gobierno con respecto a gastos futuros.

Tanto los arreglos de gastos corrientes y los acuerdos de recursos han cedido responsabilidad financiera del centro del gobierno a los departamentos. Sin embargo, con las medidas llevadas a cabo por Finanzas, la descentralización ha sido lenta y desigual (OCDE, 1997). Se considera que la línea administrativa aún no tiene la suficiente flexibilidad para administrar sus recursos y que algunos departamentos han sido renuentes a descentralizar por temor de rendir cuentas sobre problemas administrativos de los cuales ellos van a tener poco control. Un aspecto que se ha resaltado en la descentralización ha sido la falta de *expertise* e instrucción en muchas unidades operativas, ya que existe el riesgo de que los niveles menores no estén preparados para enfrentar mayores responsabilidades.

Uno de los aspectos que se plantean en contra de la descentralización es que las unidades generalmente invierten sus recursos en equipo e incrementan su personal con la finalidad de consumir el total de su presupuesto antes de que el año termine, lo que se cree es de esperarse cuando se traspaşa dinero y autoridad antes de que se adquieran el conocimiento y la experiencia necesarios (OCDE, 1997).

En Australia se ha visto que los departamentos tienen problemas en sus relaciones con las agencias centrales –en particular con el Departamento de Finanzas–, así como con las unidades descentralizadas, quizás porque en Australia la separación de funciones entre la formulación de políticas y la ejecución de programas no está lo suficientemente marcada como en Nueva Zelanda (OCDE, 1997). Aun así, hay excepciones como es el caso del Departamento de Impuestos y el Departamento de Seguridad Social, en ambos departamentos las oficinas regionales tienen una gran responsabilidad con respecto a los recursos, las iniciativas administrativas y los resultados. Estas oficinas preparan planes de trabajo anuales, evalúan indicadores de resultados y se les ha motivado para tomar iniciativas que mejoren las operaciones (OCDE, 1997).

Método de lo devengado

Con la introducción del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera, la administración de las finanzas es llevada a cabo por los departamentos; anterior-

mente estaba a cargo del Departamento de Finanzas, a partir de la década de los ochenta los departamentos hicieron sus propios acuerdos financieros, incluyendo un acuerdo en activos y responsabilidades; además de los reportes tradicionales de caja.

En 1992 se estableció que los departamentos hicieran sus reportes en una base contable, hubo un periodo de transición en el cual los departamentos tenían la opción de hacer sus reportes en la base contable o la tradicional de caja. Después de este periodo que abarcó el año financiero de 1995 todos los departamentos deben reportar en una base contable. Aun cuando más de la mitad de todos los departamentos del Estado y las agencias cambiaron a reportes contables durante la transición, un estudio llevado a cabo concluyó que los departamentos y las agencias no contaban con los requerimientos suficientes para la implementación efectiva de los reportes contables (OCDE, 1997).

Programme Management and Budgeting (PMB), administración y presupuestación por programas

La administración y presupuestación por programas (1984) forma parte del Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera y se enfoca en los propósitos del gobierno y en los acuerdos de la eficiencia y eficacia de la actividad, más que en un nivel de gasto en insumos. Incluye estimaciones, programas presupuestarios, estrategia de evaluación, trabajo político y decisiones presupuestarias en el gabinete, portafolio de presupuesto y megadepartamentos y esfuerzos para medir los *outcomes* (OCDE, 1997).

Los ministros defienden las propuestas políticas de su portafolio en una primera fase del proceso ante el Ministro de Finanzas y la Tesorería; y en una segunda fase, ante el Expenditure Review Committee of Cabinet o Comité de Revisión de Gasto (ERC). Las decisiones presupuestarias en el gabinete y en el Comité de Revisión de Gasto se concentran en las políticas y gastos implicados en las proyecciones, y los departamentos parten de un marco multianual a partir del cual estiman sus gastos y ahorros. El PMB opera en un modelo de decisiones colectivas en el cual el ERC determina el monto y la distribución del presupuesto (Xavier, 1998).

El programa presupuestario provee una base para la consolidación en cuestiones de gasto; sin embargo, el gobierno decidió no usar la estructura del programa como la forma de asignaciones, más bien la estructura del programa influyó en la reorganización de 1987 que creó megadepartamentos agrupados de acuerdo con actividades que contribuyeran al mismo objetivo llamados portafolios o carteras. Así, el programa de presupuesto ha sido usado más para proveer

una perspectiva alternativa y para organizar información en resultados que para distribuir fondos.

El Programa de Acuerdos de Resultados (Programme Performance Statements), reemplazado en 1994-1995 por el Portafolio Programme Estimates, es una presentación complementaria que provee información para el parlamento pero no es la base a través de la cual se decide sobre el presupuesto (OCDE, 1997). Durante los ciclos presupuestarios 1993-1994 y 1994-1995 se procuró eliminar la documentación superflua y el énfasis actual es en la información presentada por los portafolios la cual está organizada por programas.

Las decisiones de programas y presupuesto están centradas a través de proyecciones, el portafolio presupuestario, planes corporativos y de negocios, información de resultados, evaluación de programas y reportes anuales. El ciclo del presupuesto anual abarca una serie de eventos comenzando con los límites de gasto en las decisiones de presupuesto, girando a través del establecimiento de planes estratégicos y prioridades presupuestarias por portafolios, los resultados obtenidos y los proyectados, la evaluación de programas de *outcomes* y el reporte de resultados.

Proyecciones o estimaciones provisionales

Las proyecciones representan decisiones provisionales del gobierno en gastos futuros. Cada presupuesto anual presenta estimaciones provisionales para el año financiero inmediato y para cada uno de los 3 siguientes años. Antes de las reformas presupuestarias las deliberaciones anuales del gabinete y del parlamento se centraban en el año inmediato, ignorando implicaciones de las decisiones presupuestarias en los años siguientes, lo que llevó al incremento del presupuesto de cada año debido a decisiones pasadas ya que los departamentos promovían programas con costos bajos en el primer año y costos altos en los siguientes años (OCDE, 1997). Las proyecciones pretenden eliminar esta tendencia al tomar decisiones del presupuesto cada año, considerando en el futuro el impacto del gasto.

Las estimaciones de manera provisional depositan recursos futuros a portafolios y programas; los portafolios consideran las proyecciones como autorizaciones a fondos futuros y el Departamento de Finanzas los ve como una base para las negociaciones presupuestales. Las proyecciones se mantienen al día para tomar decisiones gubernamentales, cada iniciativa debe estimar los gastos para cada uno de los siguientes 4 años, si se acepta la propuesta, las estimaciones se van ajustando.

Las estimaciones provisionales implican mucho más que proyecciones multianuales, son punto de partida para decisiones en presupuestos futuros sobre las

cuales los cambios políticos de ahorro y gasto se evalúan. Las proyecciones representan decisiones del gobierno; sin embargo, éstas no fijan el presupuesto futuro ya que se revisan constantemente para reflejar los cambios políticos recientes.

Cartera o portafolio presupuestario

Cada cartera o portafolio es un conjunto de departamentos en el proceso presupuestario que tienen objetivos comunes y están encabezados por un ministro o *senior portafolio minister* que forma parte del gabinete, y un *junior minister* asistiendo en la administración del portafolio, éste no forma parte del gabinete. Así, se crearon megadepartamentos encabezados por uno o más ministros de acuerdo con el tamaño del portafolio, aunque sólo uno forma parte del gabinete (véase organigrama 6).

El portafolio presupuestario abarcó dos lineamientos principales: agrupar programas y funciones que contribuyeran a los mismos objetivos; y concentrar prioridades y decisiones de recursos. En 1987 se concentraron los 28 departamentos que existían en 16 portafolios (Xavier, 1997) agrupando a los departamentos de acuerdo con sus funciones, lo que se fortaleció como una mejor arena para la toma de decisiones en el presupuesto (OCDE, 1997).

El portafolio presupuestario opera en dos niveles (Xavier, 1997): en el nivel central o proceso presupuestario nacional a través del Departamento de Finanzas y el Expenditure Review Committee of Cabinet (ERC); en el segundo nivel, o nivel de portafolio, el portafolio presupuestario requiere un ministro para administrar el gasto del portafolio y/o un nuevo objetivo político.

A nivel nacional el portafolio presupuestario requiere del gabinete para decidir las prioridades del presupuesto en objetivos del portafolio y gastos totales, nuevas políticas y/o ahorros. Este primer nivel pretende tener una visión integral del presupuesto.

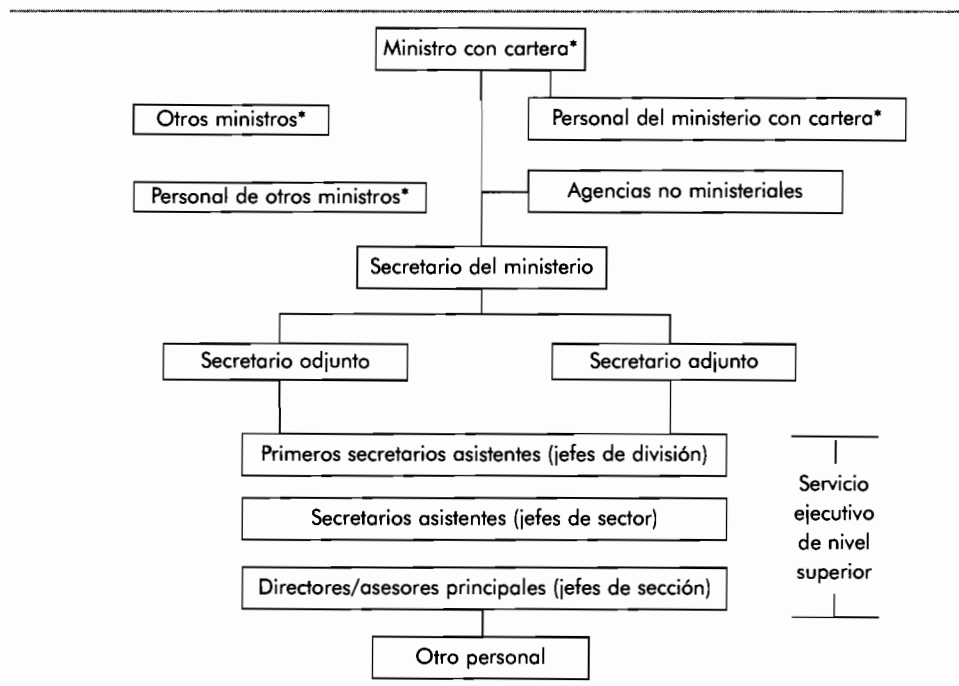
A nivel de portafolio el ministro es el responsable de administrar los gastos de su portafolio y/o los nuevos objetivos políticos. Un portafolio debe administrar sus recursos para obtener ahorros que serán destinados a nuevas políticas.

Los acuerdos presupuestarios se llevan a cabo de la siguiente manera (OCDE, 1997): cada ministro establece un objetivo para el total de los gastos, el cual puede incluir ahorros en los programas existentes o designar gastos adicionales para las iniciativas políticas, el ministro está obligado a presentar un portafolio presupuestal dentro de los objetivos. Se considera que el portafolio presupuestario da a los ministros considerable discreción en el establecimiento de prioridades con los recursos disponibles. Al mismo tiempo que el portafolio del presupuesto es consistente con el objetivo del gasto, el gobierno puede imponer sus prioridades cuando éstas difieran de las del ministro.

Con las reformas se ha afectado el papel del Departamento de Finanzas, ya que su trabajo principal con respecto al presupuesto pertenece a las proyecciones más que a las particularidades del gasto. Finanzas se encarga de proporcionar la información disponible, estableciendo los papeles y procedimientos para considerar cambios en los programas, monitoreando las órdenes del presupuesto para asegurar que sean consistentes con la política gubernamental y que estén respaldadas por análisis de asignaciones y datos, y consideran el impacto del gasto por cambios políticos. Así, las negociaciones de Finanzas con los ministros se enfocan en cuestiones políticas más que en detalles de gastos (OCDE, 1997).

Las proyecciones y el portafolio de presupuesto han propiciado un cambio en la planeación departamental, sin embargo, se ha reducido a lo concerniente del presupuesto más que a una consideración estratégica de objetivos organizacionales (OCDE, 1997).

Organigrama 6
Estructura típica de un ministerio con cartera del gobierno australiano



Fuente: *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, OCDE, 1993, p. 30.

*Normalmente estos cargos se consideran políticos. El gabinete del ministro en ejercicio puede incluir funcionarios.

Los ministros y administradores reportan a partir de los *outcomes* y *outputs* planeados y de los resultados alcanzados. Antes del proceso presupuestario 1994-1995 los departamentos se sometían a una gran cantidad de información de resultados para respaldar sus presupuestos ante el parlamento. Sin embargo, a partir de entonces el volumen de información de resultados ligado con el presupuesto se ha reducido, ahora el mayor énfasis se da en una comparación entre el estado actual contra los resultados planeados en el reporte anual, más que en detallar lo que se haría con los fondos requeridos en el presupuesto (OCDE, 1997). El gobierno ha determinado que la información de los resultados se extienda a *outcomes* y no se limite en *outputs*.

El reporte de los resultados se había dado a través de tres fases (OCDE, 1997):

1. notas explicativas con los estimados;
2. acuerdos de programas de portafolios; y
3. acuerdos de medidas del presupuesto y reportes anuales.

Las notas explicativas fueron un medio de complementar los estimados con información adicional al análisis del parlamento, realizadas por cada portafolio. Con la llegada de la Administración y Presupuestación por Programas (PMB), las notas se convirtieron en medios para justificar los estimados a partir de los resultados obtenidos o los esperados para el siguiente año.

En 1990, el Departamento de Finanzas consideró las notas explicativas como el documento principal a través del cual los ministros reportaban al parlamento y al público la eficacia de los programas de los cuales eran responsables. Las notas separaron secciones de *outcomes* y perspectivas, con el propósito de establecer cómo se realizaban los acuerdos en términos del progreso o alcance de planes, objetivos o metas especificadas en la sección "perspectivas" de las notas explicativas del año anterior. La sección de perspectivas se estableció para discutir los efectos esperados de cada variación en las asignaciones (OCDE, 1997). Sin embargo, los comités parlamentarios consideraron que las notas explicativas contenían demasiada información y no se enfocaban en cuestiones concretas.

A principios de los noventa, las notas explicativas fueron transformadas en Programme Performance Statements (PPS), los PPS pusieron especial énfasis en estructurar el programa como un intento de vincular objetivos, recursos y resultados; al igual que con las notas explicativas, cada portafolio preparó sus propios PPS, estableciendo un breve

acuerdo de cada objetivo del programa (y subprogramas), una descripción de los principales elementos en cada programa, una extensa descripción de las actividades que se establecen con el presupuesto y una lista de nuevos proyectos para el siguiente año. Sin embargo, no fue fácil concluir lo que se había gastado o realizado en cada una de las actividades reportadas por los PPS; se tornó difícil la distinción entre *outputs* y *outcomes* y la información de futuros resultados fue escasa y no hubo una comparación sistemática entre resultados y objetivos (OCDE, 1997). Aun así, hubo cambios en la información de los resultados, el Departamento de Finanzas consideró que hubo mejoras en la relevancia, confianza, significancia, consistencia y claridad de la información de los PPS. Desde su punto de vista, el mejoramiento fue debido más al marco del programa para reporte de resultados que a la calidad de los datos (OCDE, 1997).

Se considera que ahora en los reportes anuales existe mayor información de resultados los cuales comparan los resultados de los programas contra los niveles planeados, el reporte anual ha representado la rendición de cuentas de los departamentos y agencias. Los Programme Performance Statements fueron reemplazados por Portfolio Budget Measures Statements (PBMS), en los cuales se trata el impacto de las iniciativas de programas en el presupuesto y las proyecciones. Los PBMS describen cada iniciativa y estiman el efecto en gastos futuros, proveen la suficiente información de cómo las iniciativas afectarán los *outputs* u *outcomes*. Es un caso donde el gobierno considera la reducción de la información como adecuada ya que los departamentos y agencias proporcionan lo requerido por el parlamento (OCDE, 1997).

La evaluación estratégica

Se considera que la evaluación es más cuestión de oportunidad que de rutina, la evaluación es propicia cuando las condiciones son adecuadas y no cuando se pide un reporte, por esto el gobierno ha establecido que la evaluación no se lleve a cabo del mismo modo que el presupuesto y los reportes anuales, ya que probablemente los resultados serían superficiales; por otro lado, esto llevaría a que varios programas permanezcan por años sin ser completamente examinados.

El gobierno aprobó en 1987 una evaluación estratégica que ha ganado ímpetu al punto que se ha convertido en uno de los principales aspectos de distribuir recursos, la evaluación incluye la valoración retrospectiva de los resultados del programa y el análisis *ex ante* de las propuestas del programa.

La sistematización se ha dado a través de tres requerimientos formales que han sido acordados por el gabinete y se conocen como la evaluación estratégica (OCDE, 1997):

- Cada portafolio prepara un plan anual de evaluación de portafolio (Portafolio Evaluation Plan, PEP) cubriendo la evaluación que se va a realizar en los próximos 3 años.
- Los nuevos propósitos políticos sometidos al gabinete deben incluir acuerdos para su evaluación.
- La publicación de reportes completos de evaluación, lo que permite una amplia difusión de evidencias en los resultados del programa y el escrutinio del rigor y la objetividad de la evaluación.

El Departamento de Finanzas ha invertido considerables recursos en la promoción de la evaluación estratégica, se han patrocinado programas de instrucción a los administradores y se han publicado manuales. El Departamento de Finanzas periódicamente emite un registro de reportes completos de evaluación y monitorea el proceso de evaluación, tiene representación en mucho del trabajo de grupo que se reúne para supervisar evaluaciones particulares y ofrece asistencia en el manejo de evaluaciones individuales.

El Departamento de Finanzas insiste en que el departamento afectado establece sus "propias" evaluaciones y que éste tiene la palabra final en la conducción de cada estudio y de quienes participan; sin embargo, Finanzas cuida que las evaluaciones se lleven a cabo como ésta lo establece, ya que las evaluaciones están profundamente ligadas con la asignación de recursos y se les ve como una responsabilidad vital de la administración (OCDE, 1997). En este sentido, la posición de Australia es que las evaluaciones sean conducidas por aquellos quienes manejan los programas, pero el proceso completo es guiado por los responsables de la asignación de los recursos.

Cada portafolio anualmente publica un plan de evaluación de portafolio, el Departamento de Finanzas posteriormente transforma el programa revisado de un proceso *ad hoc* a uno que es catalogado con mucho más cuidado y prevención ya que involucra otras responsabilidades administrativas. Esto con la intención de que el plan sea un conjunto de documentos estratégicos que creen expectativa de que las evaluaciones serán llevadas en todos los programas y serán terminadas oportunamente, alentando a los ministros a participar en la planeación estratégica y proporcionando al Departamento de Finanzas su involucramiento al ofrecer sugerencias en prioridades de la evaluación del portafolio.

Se consideran dos vías a través de las cuales se describen las evaluaciones para las decisiones gubernamentales. Una es el proceso del gabinete al examinar las propuestas de iniciativas políticas y la otra es el trabajo anual en el presupuesto

(OCDE, 1997). Cada sometimiento al gabinete que involucra determinada cantidad en gastos anuales debe contener un apartado de la evaluación estratégica de la iniciativa; incluyendo términos de referencia, cuestiones clave a ser dirigidas, recursos requeridos para la evaluación y sincronización de tiempo. Sin embargo, en el presupuesto de 1992-1993 el Departamento de Finanzas estableció que sólo el 30 por ciento de propuestas cumplieron con este requerimiento (OCDE, 1997) ya que los administradores son renuentes a preparar los detalles de la evaluación estratégica y están más preocupados con el trabajo presupuestario, además están poco motivados ya que no es seguro que su propuesta sea aceptada.

El presupuesto es la segunda vía para influir en la política a través de la evaluación de programas; sin embargo, como en la vía anterior, los resultados no han sido los esperados (OCDE, 1997). Es decir, existen iniciativas políticas con éxito que anexaron la evaluación estratégica, pero igualmente otras iniciativas que no anexaron la evaluación estratégica e igualmente han sido exitosas. Lo mismo ha pasado con los propósitos de ahorro del portafolio o el Departamento de Finanzas, ya que menos de una cuarta parte del ahorro ha sido influido por la evaluación (OCDE, 1997).

Después de las elecciones de 1996, el gobierno creó la National Commission of Audit (NCA) que actualizó la función de la Australia National Audit Office (ANAO) estableciendo un mecanismo formal de interrelación con el Parlamento, creando un comité de cuentas públicas (Petrei, 1997). La NCA argumenta que se necesita un cambio cultural y estructural en el sector público australiano para realizar mejoramientos sustanciales en la entrega de programas del sector público (OCDE, 1997).

Entre las propuestas se ha tratado que la carrera de servicio civil sea reemplazada por contratos de tiempo determinado en función de los resultados, así como que haya facilidades para el despido de empleados cuyo trabajo no sea satisfactorio y una mayor aplicación de prácticas administrativas de las empresas públicas en el gobierno.

En el proceso presupuestario de Australia es posible distinguir tres etapas (Petrei, 1997):

- Discusión y fijación de prioridades.
- Estrategia presupuestaria.
- Preparación y presentación del presupuesto.

Una primera ronda de discusiones de prioridades es encabezada por el primer ministro, el ministro de Finanzas y el de la Tesorería, y posteriormente son discutidas por el gabinete en conjunto. Como resultado de estas discusiones se emiten pautas

concernientes a la formulación de programas y ahorros. Al mismo tiempo los ministros y las agencias revisan sus respectivos programas y se preparan para las discusiones presupuestarias ante el Expenditure Review Committee of Cabinet (ERC).

Proceso presupuestario en Australia

Mes	Actividades
Año _{t-1}	
Principios de noviembre	Discusión general de prioridades. Emisión de pautas generales con papel protagónico del primer ministro, el ministro de Finanzas y la Tesorería.
Enero	Revisión de estimaciones preliminares, actualización de proyecciones por cambio de parámetros.
Febrero	Consideraciones del gabinete de estimados adicionales, actualización de proyecciones y cuestiones del proceso presupuestario. El Comité de Revisión de Gasto (Expenditure Review Committee of Cabinet, ERC) considera la estrategia presupuestaria. Discusiones trilaterales entre el ministro de Finanzas, la Tesorería y los portafolios ministeriales para revisar las nuevas propuestas políticas. Se revisan las estimaciones del año anterior y el cumplimiento de los programas.
Mediados de marzo	Terminan las discusiones trilaterales. Recopilación de material para consideraciones del ERC.
Finales de marzo a finales de abril	Proceso de deliberaciones del ERC.
Principios de mayo	Presentación del presupuesto por la Tesorería ante la Cámara de Representantes.
Mediados de mayo	Empieza el debate en la Cámara de Representantes y las deliberaciones en el Comité de Finanzas del Senado.
Finales de mayo	Se presentan al Senado los proyectos de leyes de ingresos.
Junio	El Senado considera y aprueba las asignaciones presupuestarias para que sean presentadas al Ejecutivo antes del 30 de junio.

Mes	Actividades
Año _{t-1}	
1o. de julio	Empieza el año fiscal.
En septiembre y hasta finales de octubre	Informes de los departamentos y agencias de la ejecución y resultados.
Mediados de noviembre	Presentación de estimaciones adicionales de gastos.

Fuente: *Elaboración propia con base en Petrei (1997) y OCDE (1995).*

La estrategia presupuestaria inicia con la revisión de proyecciones y un proceso de consultas entre el Ministerio de Finanzas y los ministerios y agencias ejecutoras, lo que conduce a una primera estrategia de gasto por parte del ERC. La etapa final de discusiones se da cuando cada ministerio defiende sus propuestas ante el ERC. El proceso presupuestario en Australia opera en un modelo de toma de decisiones colectivas en el cual el Expenditure Review Committee of Cabinet (ERC) determina el tamaño y la distribución presupuestaria (Xavier, 1998).

El tesorero presenta el presupuesto a la Cámara de Representantes, el cual generalmente no es objeto de discusiones, debido a que existe mayoría del gobierno; posteriormente pasa a la Cámara de Senadores, la que puede aprobarlo o rechazarlo, pero no modificarlo. Finalmente, el Ejecutivo aprueba las asignaciones definitivas antes del 1o. de julio, fecha en que da inicio el año fiscal.

Comentarios finales

La reforma en el sector público de Australia considera la descentralización de la toma de decisiones como fundamental, lo que ha generado que las agencias tengan una mayor autonomía administrativa. Se ha reconocido que existen tensiones inherentes a la reforma entre las agencias y los organismos centrales (complicadas negociaciones de acuerdos de los gastos corrientes, difícil distinción entre *outcomes* y *outputs*, desigual coordinación dentro de las carteras, entre otras); sin embargo, las reformas han sido un seguimiento con el propósito de corregir o cambiar rutas de acción.

Los resultados de los indicadores macroeconómicos, en los tres países considerados, reflejan una recuperación en el crecimiento del PIB, del PIB per cápita, en la inflación y en la inversión; sin embargo, la tasa de desempleo se incrementó considerablemente (véase cuadro 10). Vistos de manera conjunta los resultados parecen ser favorables.

México, cuyo nombre oficial es Estados Unidos Mexicanos, está conformado por 31 estados y un Distrito Federal que es la ciudad de México, donde se encuentran establecidos los tres poderes de la Federación (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Su sistema político se puede considerar como de partido hegemónico pragmático, en transición hacia un sistema más competitivo y democrático. En la actualidad cinco partidos políticos tienen representación en el Congreso, de los cuales tres cuentan con posiciones importantes y apoyo electoral de la ciudadanía: Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.

Como es el caso de otros países con un sistema presidencial, el Poder Ejecutivo recae en la figura del Presidente de la República, quien es a un mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno. El Presidente es electo, mediante voto universal, por un periodo de 6 años sin posibilidad de reelección y tiene la facultad de nombrar a todos los miembros de su gabinete, que está integrado por 17 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y un gran número de organismos públicos descentralizados.

El Poder Legislativo se deposita en el Congreso de la Unión, integrado por dos cámaras: una de diputados y una de senadores. Los diputados son electos por periodos de 3 años, mientras que los senadores ocupan su cargo por 6 años. En ambos casos no existe la posibilidad de reelección en el periodo inmediato siguiente.

La Cámara de Diputados es la representación del pueblo mexicano como un todo, por lo que el territorio es dividido en distritos electorales con un número aproximadamente igual de ciudadanos, existiendo un diputado de mayoría por cada distrito. Está compuesta por 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional. Para elegir a los diputados de representación proporcional, los partidos políticos contendientes elaboran listas regionales de candidatos. De acuerdo con el número de votos obtenido por cada partido político en cada circunscripción plurinominal, se toman los nombres de las listas, en orden de aparición, para acceder a un lugar en la cámara. Es importante enfatizar que la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que se realiza anualmente.

La Cámara de Diputados, mediante la Contaduría Mayor de Hacienda, realiza una evaluación de la Cuenta Pública Nacional de cada año. Cuenta además con una Comisión de Presupuesto que revisa como una primera instancia el PEF. Éste es presentado por el Presidente de la República, a través de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, que concentra la información de las diferentes dependencias y la ajusta a los ingresos proyectados. En una segunda fase, el PEF es presentado ante el pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación.

La Cámara de Senadores se considera la representación de los estados integrantes de la Federación como iguales. Sin embargo, gracias a modificaciones recientes realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que se consagró la figura de senador de representación proporcional, su conceptualización y por tanto su función se pueden considerar menoscabadas.

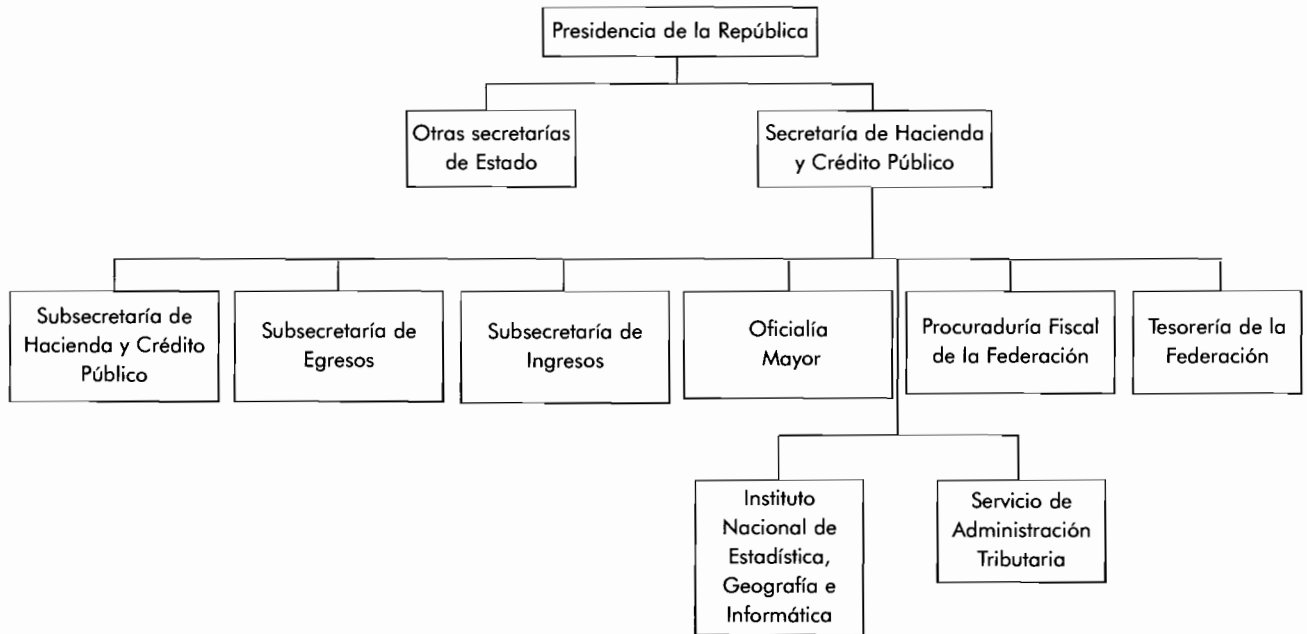
Actualmente está integrada por 128 senadores, lo que implica cuatro representantes de cada estado y cuatro del Distrito Federal, de los cuales dos son electos por mayoría, uno es asignado a la segunda fuerza electoral y un cuarto corresponde a las personas inscritas en las listas de representación proporcional de cada uno de los partidos políticos, quienes no necesariamente son de la entidad federativa en cuestión. El Senado no interviene en la aprobación del PEF, sin embargo la Ley de Ingresos de cada año sí tiene que ser revisada por ambas cámaras. Las labores del Senado se circunscriben a ciertos asuntos como relaciones exteriores, ratificación de funcionarios, autorización para disponer de la Guardia Nacional, jurado de sentencia en caso de juicio político, entre otras (*Constitución...*, 1997).

Tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores pueden sesionar en pleno o en comisiones, que se establecen de una forma permanente o temporal para revisar e investigar asuntos de especial interés ciudadano. Las comisiones están formadas, en la mayor parte de los casos sólo por diputados o senadores, y su composición es producto de la negociación política entre los diferentes partidos.

El Congreso de la Unión tiene la facultad de aprobar impuestos y en general la legislación fiscal, tendiente a establecer exclusividad impositiva en ciertas áreas de la actividad económica nacional. De hecho, el mayor porcentaje de ingresos por concepto de recaudación, proveniente de los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), es generado y asignado por el gobierno federal.

Las dependencias del Ejecutivo que participan en el proceso presupuestario en México son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como órgano centralizador, las secretarías de Estado y los organismos descentralizados de la administración pública federal (véase organigrama 7). Los organismos descentralizados cuentan con autonomía administrativa y legalmente están constituidos como entidades con razón social y patrimonio propios. Sin embargo, existe la figura de "cabeza de sector" que se refiere a la responsabilidad que tiene este tipo de organismos para con alguna de las secretarías de Estado, por lo que al momento de la integración presupuestal se encuentran de cierta forma tutorados y supervisados por alguna dependencia de la administración central.

Organigrama 7
Administración pública federal (México)



A partir de 1995 el gobierno federal inició un proceso de reforma, que entre otros aspectos buscaba modificar el sistema integral de planeación-programación-presupuestación, llevado a cabo desde 1976. Esta transformación implica cambios en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la administración pública de una nueva estructura programática (NEP) y de un sistema de evaluación del desempeño (SED) a través de indicadores.

La nueva estructura programática y el sistema de evaluación del desempeño

En 1995 el gobierno federal inicia un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental al que se le llamó Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. De acuerdo con el diagnóstico elaborado por este programa resulta necesario mejorar la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público, por lo que se pretende transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio (Promap, 1996).

En términos generales la modernización administrativa en México comprende dos grandes apartados: el primero incluye una reforma legal y normativa que pretende dar más transparencia a las acciones del sector público y la devolución de responsabilidades y recursos a estados y municipios, acercando al proveedor del servicio con el usuario; y el segundo comprendía una reingeniería organizacional para elevar la calidad de los bienes y servicios.

Para alcanzar lo anterior, dentro de la reingeniería organizacional se contemplaba una reforma al sistema integral de planeación-programación-presupuestación. Esta última reforma implica transformaciones en el sistema de administración financiera, el empleo de la planeación estratégica para orientar el rumbo del sector gubernamental, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la nueva estructura programática (NEP) y el sistema de evaluación del desempeño (SED) a través de indicadores (SHCP, 1998).

Una de las vertientes de esta modernización administrativa es la modificación de los mecanismos para formular y ejercer el gasto, ya que existía una fragmentación del sistema presupuestario desde la planeación hasta la evaluación. Esto debido a que la elaboración del presupuesto no indicaba en qué medida las metas establecidas contribuían a alcanzar los objetivos sectoriales y era difícil identificar los costos de cada acción.

Otras deficiencias en la elaboración del presupuesto eran: la insuficiente información programática para controlar la orientación e impacto en la política de gasto; la concentración de la negociación presupuestaria en la adquisición de insumos; la falta de relación entre el contenido programático y el ejercicio del gasto, lo cual no permite identificar resultados desfavorables en los programas; y el énfasis de la evaluación en el cumplimiento de las normas más que en la obtención de resultados.

De esta manera la reforma al sistema integral de programación y presupuestación tiene su base en el Programa de Modernización Administrativa (Promap) y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide). El Pronafide propone dos innovaciones, la primera es un replanteamiento integral en la clasificación y concepción de las actividades del sector gubernamental y la segunda es la introducción de indicadores estratégicos, de tal manera que se logre una administración de los recursos públicos orientada a resultados.

Así, son dos los objetivos de esta reforma al sistema presupuestario: consolidar la implantación de una nueva estructura programática (NEP) y promover la evaluación del desempeño como procedimiento para dar continuidad y cumplimiento a la misión y a los objetivos de las dependencias y entidades. Esto implica un cambio cultural en las etapas del proceso presupuestario, que se pretende conseguir con la adopción de categorías y elementos programáticos que se puedan medir (SHCP, UPCP, noviembre de 1997).

La nueva estructura programática es precisamente un conjunto de categorías y elementos programáticos que buscan dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional. Las primeras tratan de definir el universo de la acción gubernamental clasificando el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos. Los segundos pretenden proporcionar la información que permita medir los resultados logrados con los recursos públicos y son: misión, propósito institucional, objetivos, indicadores estratégicos y metas de los indicadores. La NEP intenta ser un método que sistematice, ordene y clasifique las acciones de la administración pública federal, además de estimular una mayor autonomía de gestión.

Esta nueva estructura busca alcanzar un cambio de enfoque en el desempeño del gobierno, cuyos resultados sean que al interior de cada una de las dependencias y entidades exista un responsable de la función o subfunción, se reconfiguren las estructuras orgánicas para la coordinación de las áreas de acuerdo con las actividades, se simplifique el proceso de presupuestación y se evite la duplicidad de funciones.

De esta manera, el propósito de la nueva estructura programática de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es crear un sistema de planeación, programación y presupuestación ágil, transparente y útil, que permita al sector público federal elevar el valor agregado de los recursos fiscales, así como transformar el actual sistema presupuestario para que se convierta en una herramienta orientada a los resultados.

El sistema de evaluación del desempeño (SED) es un esquema que retoma los productos de la NEP para incorporarlos a un modelo de medición de resultados. Sus objetivos son fortalecer un cambio en la gestión gubernamental encaminado a la obtención de resultados y a la satisfacción de los usuarios en lugar del desarrollo de actividades, así como analizar el desempeño de las dependencias y entidades vinculándolas con el cumplimiento de sus objetivos.

De esta forma el SED otorga elementos de apoyo a quienes toman las decisiones, para promover la credibilidad del gobierno, mejorar la asignación de recursos, incorporar nuevas herramientas tecnológicas e identificar programas que requieran estudios para justificar su existencia. Así, este sistema supone una integración de los siguientes componentes: auditorías al sistema, encuestas a la población, incorporación de tecnologías de información, convenios de desempeño y la construcción de indicadores estratégicos distintos a los indicadores del Promap.

Proceso de formulación del presupuesto

La elaboración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación es el producto de los procesos de ajuste, negociación y actividades llevadas a cabo en dos niveles. En el primero se encuentra la SHCP y participan la Subsecretaría de Egresos, la Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP), la Dirección General de Política Hacendaria y las direcciones generales de Programación y Presupuesto sectoriales. En el segundo nivel están las dependencias y entidades del sector público, en particular las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto y las unidades responsables (UR) de cada dependencia.

El vínculo entre estos dos niveles se encuentra en las relaciones entre las direcciones generales de Programación y Presupuesto sectoriales (DGPPS) y las direcciones generales de Programación Organización y Presupuesto (DGPOP) de las diferentes dependencias y entidades. De tal forma que la elaboración del presupuesto es el resultado de las actividades entre las unidades responsables (UR) y las

DGPOP en cada una de las organizaciones gubernamentales, y de la UPCP, la Dirección General de Política Hacendaria y las DGPPS en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Visto en esta forma, la formulación del presupuesto es un proceso circular entre la SHCP y las dependencias y entidades, en donde por un lado las UR elaboran los proyectos, analizan su viabilidad y establecen prioridades con la información que reciben de la SHCP y por el otro las DGPOP acopian la información la codifican y la envían a las DGPPS quienes la reciben, la analizan y finalmente evalúan su pertinencia, para que finalmente la Unidad de Política y Control Presupuestal elabore e integre el PEF que envía a la Cámara de Diputados para su aprobación.

Los instrumentos que auxilian a las entidades y dependencias en la elaboración del PEF son: los lineamientos para la concertación de la NEP, los lineamientos de políticas de gastos para la formulación de los POAS, el catálogo de unidades de medida del sector público, el catálogo de las unidades responsables, el catálogo de dependencias y entidades de la administración pública federal, el catálogo de categorías programáticas de la administración pública federal y el manual de programación y presupuesto.

La formulación del presupuesto se lleva a cabo en aproximadamente 9 meses distribuidos en cinco etapas:

1. concertación de la NEP;
2. referencias nominales de gasto;
3. programas operativos anuales;
4. techos de gasto, e
5. integración del PEF.

Cada una de estas etapas contiene diversas actividades que se detallan a continuación.

Concertación de la NEP

Esta etapa consiste en la implantación de un proceso de planeación, programación y presupuesto integral, que oriente el gasto público hacia el cumplimiento de las prioridades nacionales y establezca las bases para su control y evaluación, a través del diseño y desarrollo de indicadores para inducir mejores resultados en la gestión pública. Es decir, la consolidación de las categorías programáticas y su vinculación con los respectivos elementos.

Durante este periodo se requiere de un trabajo profundo y de amplia participación por parte de los ejecutores⁸ del gasto, los responsables de la planeación y del presupuesto, así como de las dependencias globalizadoras.

La concertación de la NEP tiene como objetivo consolidar su implantación e iniciar la aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño. Las actividades se desarrollan en los meses de junio, julio y agosto y los responsables son la SHCP, dependencias y entidades. Se realiza una revisión de los documentos base para la concertación de la NEP, por parte de la UPCP del 1o. al 19 de junio. Se organizan reuniones y talleres de capacitación NEP-SED al interior de la SHCP del 18 al 30 de junio, de los que resultan talleres de concertación de la NEP-SED del 22 de junio al 31 de agosto. Para finalizar con la actualización del Catálogo de Categorías Programáticas con base en la concertación de la NEP del 16 de julio al 31 de agosto.

En la revisión de los documentos base para la concertación de la NEP las dependencias y entidades del sector público efectúan la revisión de la NEP conforme con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y su reglamento, para realizar la propuesta para el ejercicio fiscal del siguiente año. En ella se asegura que el universo de categorías y elementos programáticos propuestos correspondan a la misión que se tiene encomendada y al logro de los objetivos de las políticas públicas.

En la revisión, la determinación de las funciones y subfunciones corresponde a la UPCP, en tanto que las DGPPS y los ejecutores concertarán con la UPCP el resto de las categorías programáticas. La UPCP considerará alternativas como: crear nuevas categorías programáticas estandarizadas y de aplicación general para toda la APF, incorporar categorías preexistentes en otras funciones y subfunciones, y mejorar las categorías existentes.

La capacitación consiste en llevar a cabo cursos y talleres para dar a conocer la NEP. Para llevarlo a cabo las DGPPS acordarán con los ejecutores su incorporación a los talleres y cursos para la implantación de la NEP-SED a través de la formación de grupos piloto. En éstos, se espera intensificar los trabajos para establecer el SED y la eventual concertación de convenios de desempeño. A estos grupos piloto se les proporcionará apoyo y asesoría de diversos grupos de consultoría.⁹

⁸SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Lineamientos para la concertación de la NEP 1999*, marzo de 1998.

⁹SHCP, Subsecretaría de Egresos, IPCP, *Modernización de la administración pública federal*, México, 1988.

La concertación y actualización se desarrolla con la participación de todas las unidades responsables ejecutoras de los recursos públicos, con la finalidad de consolidar las categorías programáticas ya determinadas y fortalecer los elementos.¹⁰ De manera muy amplia la etapa de concertación tiene tres principios básicos:

- Efectividad: la SHCP debe identificar a los responsables de las funciones, subfunciones y actividades institucionales para trabajar directamente con ellos.
- Esfuerzo sostenido: resultados a largo plazo.
- Institucionalidad: quiere decir que la NEP debe formar parte de la actividad de las dependencias, esto es, que las capacidades queden en la institución.

Durante toda esta etapa participan la Subsecretaría de Egresos, la UPCP, las DGPPS y las dependencias y entidades. Además se busca la suscripción de convenios de desempeño funcionales o sectoriales.

*Referencias nominales de gasto*¹¹

Las referencias nominales de gasto tienen como objetivo romper la negociación inercial que se llevaba a cabo con las dependencias y entidades, al priorizar sus requerimientos de recursos y las actividades a desarrollar. Asimismo, estimar, de forma preliminar, las referencias nominales para el siguiente ejercicio fiscal y con ello establecer las prioridades de gasto a nivel macroeconómico e iniciar su vinculación con las peticiones de las dependencias y entidades. Las actividades de esta etapa se desarrollan en los meses de julio, agosto y septiembre, siendo responsables la SHCP, las dependencias y entidades.

Presupuesto preliminar: se realiza durante todo el mes de julio y está compuesto por tres fases que son:

1. la elaboración de la guía metodológica;
- 2 la elaboración del presupuesto preliminar; y

¹⁰Las categorías programáticas son: función, subfunción, programa sectorial, programa especial, actividad institucional, proyecto institucional, proyecto de inversión. Los elementos son: misión, propósito institucional, objetivo, indicador estratégico y meta del indicador.

¹¹A partir de esta etapa las fuentes de información son: SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Lineamientos para la concertación de la NEP 1999*, marzo de 1998; SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Actualización del Cronograma de Actividades del PIPP*; SHCP, Subsecretaría de Egresos, UPCP, *Oficio circular 307-A-101*, marzo de 1998.

3. la revisión e integración del presupuesto preliminar por parte del subsecretario de Egresos y la UPCP.

Referencias nominales de gasto: la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Egresos y la Subsecretaría de Ingresos desarrollan esta actividad en cuatro fases:

1. la revisión del marco macro de finanzas públicas de forma preliminar;
2. la revisión de los ingresos de entidades paraestatales;
3. la revisión de las finanzas públicas de forma definitiva; y
4. la revisión definitiva de ingresos de entidades paraestatales.

Para finalizar se determinan los techos de gasto para formular los programas operativos anuales por parte de la Subsecretaría de Egresos, la UPCP y las DGPPS del 16 de julio al 17 de agosto.

Programas operativos anuales

La elaboración de los programas operativos anuales (POA) tiene como objetivo determinar los niveles de gasto global y por dependencia y entidad. Se desarrolla del 1o. de julio al 10 de septiembre. Las fases en las que se divide la elaboración de los POA son:

1. elaboración de las guías de los programas operativos;
2. envío de instrumentos de apoyo y techos de gasto para formular los POA;
3. formulación de los POA a cargo de las DGPPS, dependencias y entidades;
4. reuniones de los proyectos de inversión con crédito externo;
5. revisión e integración de POA;
6. revisión de las propuestas de requerimientos de recursos de las dependencias y entidades;
7. compatibilizar los requerimientos de recursos con la disponibilidad de los mismos para negociar y establecer prioridades de gasto; y
8. acuerdos con las dependencias y entidades en cuanto a prioridades de gasto de conformidad con los niveles de gasto definidos.

Es importante mencionar que esta etapa inicia junto con la formulación de los POA y termina poco después que se formulan. Su objetivo es determinar los niveles de gasto global y por dependencia y entidad. Se llevan a cabo del 21 de agosto al 18 de septiembre y la Subsecretaría de Egresos es la responsable de su elaboración. Se compone de las siguientes fases:

1. compatibilizar el nivel global de gasto con prioridades globales;
2. compatibilizar los niveles de gasto global con los niveles institucionales;
3. determinar los techos de gasto con base en los niveles de gasto global y en las prioridades acordadas con las dependencias y entidades;
4. observaciones de las autoridades superiores, responsabilidad del subsecretario de Egresos; y
5. comunicación de techos de gasto a las dependencias y entidades del 14 al 18 de septiembre.

Proyecto de presupuesto de egresos

El proyecto de presupuesto tiene como objetivo formular, integrar y presentar el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados y se integra de las siguientes fases:

1. elaborar el Modelo de Presentación del Proyecto de PEF, que consiste en un guión tipo exposición de motivos y la estructura del proyecto;
2. elaborar los instrumentos de apoyo para formular el proyecto, tales como Lineamientos de Política de Gasto, Manual de Programación y Presupuesto, Catálogo de la NEP de la APF, Catálogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la APF, Catálogo de Unidades Responsables, Catálogo de Unidades de Medida del Sector Público y Catálogo de Estados, Municipios y Delegaciones del D.F.;
3. formular el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación sectorial e institucional y ramos generales;
4. integrar el Proyecto de PEF con cifras globales, proyectos de inversión y exposición de motivos;
5. observaciones y comentarios de las autoridades superiores e incorporación de los mismos;

6. impresión del Proyecto de PEF; y
7. presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados el 31 de octubre del año anterior al presupuesto que se trate.

Comentarios finales

A pesar de las modificaciones realizadas recientemente en el proceso de elaboración del presupuesto en México, éste adolece de una formulación no sistemática por parte de muchas de las entidades del sector público, que guarda y reproduce vicios administrativos y operativos del pasado.

El grado de capacidad técnica y las distintas culturas organizacionales de las diferentes organizaciones gubernamentales influyen en el grado de asimilación e instrumentación de la NEP y el SED. Es necesario realizar un estudio más profundo respecto de las diferencias organizacionales en la administración pública federal, para poder estructurar planes alternativos de implementación que tomen en cuenta factores informales y de diferenciación entre sectores, niveles jerárquicos y marcos institucionales.

CONCLUSIONES

El recorrido que hemos seguido para la descripción de estas experiencias, ha tenido como foco principal de atención las transformaciones institucionales, legales y organizativas que dan soporte y legitimidad al lanzamiento e implementación de estas reformas presupuestales. De la misma manera, ha sido importante hacer énfasis en ciertos problemas y dilemas clave que las reformas gerencialistas del presupuesto están enfrentando. Lo que es más interesante observar es que pese a las grandes diferencias (en todos sentidos) entre los países analizados diversas similitudes son posibles de arriesgar.

Es importante recordar, sin embargo, que este esfuerzo de exploración no busca proponer generalizaciones. Para ello hubiera sido necesario realizar un esfuerzo metodológico de otra índole (controlando la variación y sustentando un marco teórico mucho más sólido). La intención ha sido otra mucho menos ambiciosa: realizar una exploración *ad hoc*, pero plausible o sugerente, con la finalidad de encontrar primeras pistas respecto a lecciones prácticas que a partir de estas experiencias puedan ser retomadas por otras similares (y claro, lecciones para el futuro de estas mismas experiencias). Esto se justifica por el hecho de que la experiencia mexicana, en pleno

despegue en este sentido, puede aprender lecciones específicas en el camino, observando críticamente lo que en otros países ha sucedido.

De esta manera, el siguiente análisis busca lecciones posibles más que conclusiones definitivas, con base en las mismas categorías definidas en la introducción a nivel conceptual:

- reforma legal o normativa;
- reforma institucional u organizacional, y a nivel de efectos estratégicos de las reformas;
- papel de las agencias controladoras;
- autonomización de las organizaciones gubernamentales; y
- espacios de incertidumbre que quedan en el marco de la reforma hacia el futuro.

El espacio legal y normativo de la reforma: un apoyo de legitimación y organización fundamental

Cada una de las reformas ha buscado sustentarse en un marco legal y normativo que permita legitimar e institucionalizar las propuestas de la reforma. De alguna manera, un presupuesto orientado a resultados, resultados medibles y compromisos tangibles, es sin lugar a dudas una compleja transición para cualquier burocracia gubernamental. Esto es debido a múltiples razones, pero entre ellas se encuentra el hecho de que muchos de los problemas públicos donde los gobiernos actúan con miras a resolverlos son altamente inciertos en su resolución (Wildavsky, 1993). No necesariamente existen teorías suficientes que definan con claridad las causas y los efectos sociales. De la misma manera, la definición de indicadores de desempeño no sólo es una actividad académica compleja, sino que es políticamente delicada. En efecto, enfrentarse a problemas complejos y altamente dinámicos generan espacios de incertidumbre muy altos. Ningún grupo racional se compromete fácilmente a la obtención de resultados en espacios de alta incertidumbre (Dilulio, 1994). Simplemente esto sería un suicidio. Más aún cuando la incertidumbre viene del hecho de que la acción del gobierno es sólo una parte de la solución, pues existen múltiples individuos y grupos cuyo comportamiento es clave a su vez en combinación con las acciones gubernamentales, para resolver un problema u obtener cierto resultado social.

El marco legal y normativo es en este sentido clave. Como es posible observar en todos los casos analizados, la transformación del marco legal tiene ciertas ca-

racterísticas. Principalmente el hecho de no ser una definición e imposición de reglas exclusivamente.

En otras palabras, no sólo se define que el presupuesto será desarrollado a través de una lógica formal de medición de resultados y de desempeño, sino que varias de las leyes o marcos normativos han sido creados para inducir ciertos comportamientos. De esta manera, no son sólo ordenaciones que hacen obligatorias ciertas reglas del juego, sino que se plantean generar ciertos comportamientos con miras a obtener mayor eficiencia a través de un proceso que podríamos llamar de autonomización de las organizaciones públicas.

Así, podríamos decir que en la mayor parte de las iniciativas de Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, el marco valorativo general que las sustenta propone generar las bases de una mayor autonomía de gestión de las organizaciones gubernamentales (véanse cuadros 1, 2 y 3). Claro, siempre de una manera ordenada y manteniendo la congruencia de la actividad general del sector público. Así, las preocupaciones sustantivas de este marco normativo y legal parecen ser:

- a) informar y convencer sobre los nuevos valores que se buscan inducir en el comportamiento de los actores gubernamentales (eficiencia, innovación, cuidado de los costos y no de gastos, visión de resultados);
- b) generar los mecanismos legales o institucionales para que estos valores se conviertan en comportamientos normales para la burocracia;

Cuadro 1

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> • Transformación de la relación departamentos-ministerios. Los departamentos adquieren una dirección ejecutiva temporal sustentada en resultados. Los ministerios "compran" los servicios de los departamentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Iniciativa del sector estatal.</i> Define jefes ejecutivos para los departamentos dándoles mayor responsabilidad frente a ministerios y de la gestión financiera. Los dirigentes son contratados por tiempo específico y atados a resultados. Se designan por proceso de competencia pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es prácticamente abolido el servicio civil existente desde 1913. Con esto cada departamento y agencia es responsable de definir sus políticas de selección, movilidad, retiro y salarios de sus empleados.

Cuadro 1 (continuación)

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
	<ul style="list-style-type: none"> • A la dirección de los departamentos se le otorga amplia libertad para utilizar los recursos, siempre y cuando se sustente en las reglas de práctica contable aceptadas y logre los resultados buscados. • Cada departamento tiene sus propias cuentas bancarias. • El presupuesto se basa en planes de tres años que son revisados por últimas instancias y negociados de manera continua entre departamentos, ministerios y parlamento. El presupuesto sigue siendo anual en su aplicación 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Iniciativa de finanzas públicas.</i> Dirige el presupuesto a resultados. Asignaciones por resultados y no por insumos. Los ministerios compran los servicios que los departamentos producen. Se realiza un acuerdo anual de resultados entre departamentos y ministerios tanto de <i>outcomes</i> como de <i>outputs</i>. • <i>Áreas estratégicas y clave de resultados.</i> Las primeras definen los acuerdos de resultados y los planes operativos desde una visión general de los ministerios. Las segundas son las definiciones de cada departamento para alinear sus resultados a las áreas estratégicas. • <i>Práctica contable generalmente aceptada.</i> Manual de control y uso del gasto. • <i>Iniciativa de empresas del Estado.</i> Define mecanismos propios de la administración de empresas privadas para el uso de empresas públicas. 	

- c) generar espacios de autonomía de las organizaciones gubernamentales;
d) pero al mismo tiempo el marco general de las reglas del juego para evitar falta de congruencia o de control mínimo sobre los recursos públicos.

En este punto particular, el caso mexicano se queda todavía un paso atrás. El marco legal y normativo generado está definido de tal manera que los incisos a), b) y d) antes descritos son la preocupación sustantiva, no así el que se refiere al proceso de autonomización de la gestión (véase cuadro 4). De alguna ma-

Cuadro 2

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de agencias <i>Next Steps</i>. Negocian y definen objetivos y a partir de esto dejan en libertad a la agencia. Los puestos directivos son definidos por competencia abierta. Una parte de los salarios está amarrada a resultados. El departamento "compra" los servicios a la agencia. El departamento es responsable ante el parlamento. • Unidades de control de la eficiencia. Revisan cómo mejorar y medir la acción de la AP. Generan estándares. • Departamentos son responsables de los <i>outputs</i> (resultados) y las agencias de <i>outcomes</i> (impacto). 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Iniciativa de administración financiera</i>. Establece objetivos, recursos e información necesaria para llevar a cabo las reformas. • <i>Iniciativa para mejorar la administración: Next Steps</i> (los <i>Siguientes Pasos</i>). Permite a los departamentos definir cómo hacer las cosas y dirigir las acciones de las agencias a los objetivos sin intervenir operativamente. • <i>Documentos estructurales (Framework Documents)</i>. Cada agencia <i>Next Step</i> tiene este marco normativo. Se negocia con los departamentos para generar autonomía de acción a las agencias. • <i>Carta del ciudadano</i>. Obliga a las agencias y departamentos a informar específicamente el tipo y calidad de los servicios. Los ciudadanos tienen mecanismos para evaluar y proponer. • <i>Iniciativa de compitiendo por la calidad</i>. Definición de qué tipo de actividades deben ser realizadas por el gobierno y cuáles dejadas a la competencia con el fin de que los provea quien esté mejor preparado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del servicio civil para reducir su control sobre funcionarios. • Incremento del salario por eficiencia y resultados. Las agencias y los departamentos se convierten en responsables de los salarios de un buen número de funcionarios.

Cuadro 3

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
Australia	<ul style="list-style-type: none"> • Cada agencia es responsable de la contratación del personal a excepción del personal del servicio ejecutivo (directivos). • El servicio ejecutivo asegura el desarrollo del personal de alto nivel del gobierno, con mecanismos de competencia y profesionalización. • A través del programa de definiciones de desempeño, se definían las ligas entre recursos, objetivos y resultados. • Fue adecuado y mejorado el portafolio de medidas presupuestales y declaración de mediciones donde es clave ligar toda la información a los impactos alcanzados. • Los reportes de todas las agencias están sustentados en resultados. • Se diferencia entre <i>outputs</i> (resultados operativos) y <i>outcomes</i> (impactos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de mejora de la administración financiera (1984). Se establece que el presupuesto se planea para 3 años, con análisis y evaluaciones prospectivas del próximo año y de las posibles implicaciones en los siguientes 2. La descentralización de la toma de decisiones es considerada fundamental. Se firman acuerdos de diferente tipo para otorgar flexibilidad en el manejo de los recursos. El manejo de los costos corrientes es definido en un acuerdo de resultados y reglas que una vez firmado es muy flexible. Acuerdos para el manejo de recursos ahorrados. Los dividendos de eficiencia son ahorros acordados que aseguran el mantenimiento de los servicios con menores recursos. Estos ahorros se suman en una bolsa que después es negociada entre todas las carteras y agencias para apoyar nuevos proyectos o proyectos estratégicos. Existen acuerdos también para hacer flexibles el manejo de recaudaciones o de adquisición de tecnología. • Programa de administración y presupuestación (1984). Introduce la lógica de construcción de programas gubernamentales como la unidad de presupuestación y evaluación del sector público. Los programas están basados en resultados. Se definen a través de proyecciones de gastos que son base de la negociación presupuestal en el tiempo. Existen carteras de departamentos que atacan problemáticas similares con el fin de enfatizar la cooperación intergubernamental y asegurar cooperación en la definición de prioridades. Cada agencia define los mecanismos de evaluación, pero guiada y observada por las agencias responsables de asignar los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión de la función pública nace en 1987. Genera las políticas de contratación, despidos, promoción, movilidad y jubilación del sector público excepto del servicio ejecutivo, donde se generan políticas para retener, profesionalizar y apoyar a los funcionarios de más alto nivel. • Existe la propuesta hoy día de cambiar los contratos determinados temporalmente por contratos en función de los resultados.

nera queda implícito cuando se habla de inducir a las organizaciones gubernamentales a medir resultados a través del SED (Sistema de Evaluación del Desempeño). Sin embargo, las dificultades y las reglas del juego a través de las cuales este tipo de acciones llevará a una organización efectiva y eficiente, autónoma en diversos espacios de gestión para ello, no parecen estar previstas aún a suficiente detalle.

Pese a que estas reformas han sido diseñadas tomando en consideración teorías racionalistas como la del agente-principal (Jensen y Meckling, 1976; Walsh y Seward, 1990; Tirole, 1994), el problema de la relación entre agencias controlado-

Cuadro 4

País	Reforma institucional de la AP	Reforma legal o normativa	Servicio civil
México	<ul style="list-style-type: none"> • Buscan una mejor relación entre DGPPS de hacienda y DGPOPS de entidades y dependencias. • Dan un nuevo papel a las unidades responsables: mayor responsabilidad y mayor capacidad para asegurar resultados. • Se busca una integración entre las misiones institucionales, los grandes parámetros de la planeación nacional, las definiciones macroeconómicas, que al mismo tiempo otorguen una herramienta de planeación y permitan revisar y controlar resultados por parte de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Pronafide</i>: replanteamiento integral de la clasificación de actividades. Introducción de indicadores estratégicos de resultados. • <i>Promap</i>: busca generar una organización gubernamental eficaz y eficiente, con cultura de servicio y devolviendo facultades a las unidades que enfrentan los problemas sociales directamente. • <i>NEP</i>: generar orden y dirección del gasto público a través de una nueva clasificación de actividades. Ligar misiones organizaciones, unidades responsables y su acción con respecto a resultados o impacto alcanzado. • <i>SED</i>: nuevo modelo de medición de resultados. Indicadores estratégicos para guiar la evaluación y la administración. Encuestas a la población y convenios de desempeño. 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay servicio civil generalizado en el sector público. • Diversos proyectos de servicio civil, pero no hay un proceso integral de implementación todavía. • Funcionarios son asignados o removidos por lógicas internas a las dependencias y entidades o por la lógica política del Poder Ejecutivo. • Sin embargo, existe un cuerpo especializado de funcionarios públicos que rotan continuamente de puestos y posiciones pero que de hecho han seguido una carrera en el sector público.

ras e implementadoras del gasto no ha sido resuelto.¹² La complejidad organizativa de los comportamientos es mucho mayor que la asumida por tal esquema. De alguna manera es fundamental prever la complejidad de otorgar mayor autonomía a las organizaciones gubernamentales (principal manera desde el punto de vista del gerencialismo para realmente obtener comportamientos eficientes e innovadores) con el fin de que verdaderamente puedan comprometerse a obtener resultados (y además a ser capaces de medirlos *ex ante* y *ex post* confiablemente). Demasiada autonomía puede generar caos y desorden en la acción pública, pero demasiado poca evita que las organizaciones gubernamentales identifiquen su contexto de manera específica y se comprometan a actuar con prontitud e inteligencia, reduciendo la posibilidad de que los actores gubernamentales busquen soluciones concretas a situaciones específicas.

Sin embargo, la complejidad no termina aquí. *También es observable la preocupación de que el equilibrio entre qué tanto control y qué tanta autonomía no es algo que se pueda prescribir. Es en realidad una constante lucha entre las agencias controladoras que buscan la congruencia general y las organizaciones gubernamentales particulares que buscan responder a su contexto de manera específica.* Los esfuerzos en Nueva Zelanda para precisar normativamente las áreas estratégicas y las de resultados (las primeras para las agencias controladoras, las segundas para las que actúan en específico) hablan de la búsqueda de este equilibrio, donde las agencias controladoras se convierten en generadoras de marcos generales pero mínimos (y suficientes), y las organizaciones obtienen espacios mayores de independencia a partir de criterios estratégicos claros y resultados específicos medibles. En el mismo sentido va el Programa de Administración y Presupuestación que busca "amarrar" el presupuesto a programas y generar cooperación interorganizacional para la definición de prioridades y de mecanismos de evaluación. En el caso del Reino Unido, la autonomización vía las agencias Next Steps ha implicado el desarrollo de marcos normativos (Framework Documents) para dar un espacio de negociación institucional entre agencias controladoras y organizaciones gubernamentales.

El marco legal y normativo, entonces, cubre varios aspectos a la vez, no sólo intentando generar un marco impositivo de acciones obligatorias, sino también la generación de organizaciones e instituciones que permitan encontrar en la

¹²Los límites de la teoría agente principal para interpretar la complejidad de las relaciones organizacionales han sido explorados en Zey (1998), Perrow (1986), Hirsch et al. (1987).

práctica, de una manera incremental incluso, el equilibrio crítico de una reforma presupuestal dirigida a resultados: qué tanto control, qué tanta autonomía, y cómo mantener y reproducir los esquemas exitosos de institucionalización de estos valores.

Reforma institucional u organizacional: en busca del equilibrio

El marco legal y normativo debe ser implementado e institucionalizado. La generación concreta de espacios donde los nuevos comportamientos se deben generar y repetir es una tarea sumamente delicada. *En todas las experiencias se busca que estos espacios organizativos permitan dos cosas: dirigir a resultados a las agencias gubernamentales y para ello, otorgarles nuevos marcos de relación con las agencias controladoras.*

En el caso de Nueva Zelanda el formato es sumamente directo: evaluación por resultados e indicadores específicos y dependencia laboral de los funcionarios a resultados. Se establece un marco de negociación con visión de tres años, y a partir de ciertas reglas contables predefinidas, las organizaciones gubernamentales tienen alta autonomía para generar sus acciones (véase cuadro 1). En Reino Unido el desarrollo de marcos de evaluación homogéneos y detallados ha sido clave, pues las agencias *Next Steps*, después de un proceso arduo de definición de objetivos y prioridades (e incluso de análisis de la pertinencia de su existencia dentro del sector público en vez de que sea el sector privado quien lleva a cabo tales actividades) son altamente autónomas en su gestión particular (véase cuadro 2). En el caso de Australia se ha buscado acomodar a su servicio civil con las exigencias de medición de resultados en el desempeño de los funcionarios. Para generar mayor congruencia, han generado portafolios o redes de organismos similares para poder evaluar mejor los impactos pretendidos y alcanzados (véase cuadro 3). En México se está buscando una mayor relación de diálogo entre las agencias controladoras y los organismos gubernamentales (véase cuadro 4). A partir de un proceso de planeación estratégica y de reglas más claras de negociación, se busca inducir a que los organismos gubernamentales vayan tomando un papel más autónomo, conforme sean capaces de definir los resultados y los impactos que desean alcanzar. Para esto, los convenios de desempeño dentro del desarrollo sistemático del SED serán clave para generar los espacios de autonomía bajo un marco de reglas más precisas.

Papel de las agencias controladoras: del control del proceso a la generación de las reglas del juego

Ante las nuevas dinámicas generadas por un presupuesto ligado a resultados, las agencias controladoras tienen un importante reto en la transición: servir como mecanismos para dar viabilidad al proceso de autonomización, pero sin que esto implique generar desorden y por lo tanto altos niveles de incongruencia en la acción gubernamental. El equilibrio no es sencillo, si pensamos que la responsabilidad política y la rendición de cuentas no es tampoco sencilla de "distribuir". En otras palabras, para que los gobiernos funcionen deben ser vigilados y para esto deben existir responsables visibles y específicos. Las agencias controladoras tienen una visibilidad alta y una responsabilidad global sobre la actuación del sector gubernamental, pero por otro lado muchos controles para asegurar el cumplimiento de ciertas reglas y de la responsabilidad limitan la capacidad de las organizaciones para enfrentar con flexibilidad su contexto particular. *Por ello, el papel ideal de las agencias controladoras tiende a ser el de generar reglas generales, simples, transparentes y precisas, adaptando a las circunstancias un marco aceptable, mínimo pero efectivo, de las reglas del juego, y ya no controlar los detalles de la gestión de cada organismo gubernamental.*

En los casos analizados se puede apreciar que la tendencia hacia agencias controladoras de este tipo implica un proceso de aprendizaje continuo. En el caso de Nueva Zelanda la negociación de los parámetros generales por parte de las agencias controladoras es constante. La búsqueda de presupuestos de tres años ha ayudado a que tales reglas generales y sus negociaciones sean más claras, sin embargo existe constante discusión respecto a cómo asegurar la acción gubernamental en el largo plazo (véase cuadro 5). En el caso del Reino Unido, los gastos corrientes (salarios del personal burocrático por ejemplo) son estrictamente controlados por las agencias controladoras. De la misma manera existen proyectos de delegación limitada, donde tales agencias aprueban sus presupuestos (véase cuadro 6). En el caso de Australia, donde las reglas del juego aparentemente han llegado a un grado significativo de aceptación, las negociaciones para generar congruencia en términos generales en la actividad pública continúan. De la misma manera, existe amplia preocupación en el hecho de que sean las propias organizaciones las que definan sus propios mecanismos de evaluación (véase cuadro 7). Por un lado esto es adecuado dado que se busca que sean las propias organizaciones las que compren-

dan mejor el objeto y el contexto al que se enfrentan. Pero por el otro, pueden generar mecanismos de evaluación demasiado “blandos” con lo que se perdería el sentido de dirigirse a resultados si éstos no son los adecuados o si no están siendo definidos los necesarios y a un nivel lógico o socialmente demandado. En el caso mexicano, la transición apenas comienza. La agencia controladora tiene la responsabilidad de los ingresos, de los gastos y de la presentación del presupuesto de la Federación ante el Congreso (véase cuadro 8). De esta manera, se encuentra en un proceso de adaptación, de capacitación, para generar las reglas generales y los marcos de actuación comunes entre las diferentes partes de la administración pública. Uno de los instrumentos que está siendo probado es el de convenios de desempeño específicos, donde ciertos espacios de autonomía de las organizaciones son aceptados y definidos a partir de ciertos compromisos y resultados.

Es importante resaltar cómo en la práctica la transición a un papel directivo-estratégico por parte de las agencias controladoras no es sólo un asunto de incentivos correctamente diseñados ni de marcos institucionales transparentes. El papel político del control y con ello de la distribución de responsabilidades

Cuadro 5

País	<i>Papel de las agencias centrales</i>	<i>Autonomización de las agencias</i>	<i>Puntos de incertidumbre de las reformas</i>
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> • Negocian el plan presupuestario final. • Presenta el presupuesto al parlamento. • Define estándares generales y negocia su aplicación en cada departamento. • Generación de mecanismos de rendición de cuentas y vigilancia abandonando el control de salarios y manejo de personal, así como organizacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta autonomía de operación de los departamentos. • Asignaciones presupuestarias son negociadas y controladas por ministerios. Los departamentos tienen poca capacidad de negociar asignaciones generales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constante conflicto entre ministerios y departamentos respecto a asignaciones presupuestarias. • El sistema de costos no está totalmente desarrollado, con lo que las negociaciones de resultados y de indicadores para definir presupuestos son sumamente enredadas.

Cuadro 6

País	Papel de las agencias centrales	Autonomización de las agencias	Puntos de incertidumbre de las reformas
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> • Mantiene estricto control sobre gastos corrientes. • Definen reglas del juego entre las diferentes partes. • Aprueban gasto de proyectos de "delegación limitada". 	<ul style="list-style-type: none"> • Tesoro está separado ahora de las siguientes agencias: unidades de control de la eficiencia. • Next Steps. • Carta del Ciudadano. • Compitiendo por la Calidad. Estas agencias tienen su propia lógica y autoridad, lo que hace el proceso necesariamente más flexible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobreprivatización vía agencias Next Steps. • Relación departamentos y agencias confuso. • Futuro del servicio civil incierto. • Agencias sobreautónomas y departamentos sobrecontroladores. Debate respecto al equilibrio que debe existir ante la falta de indicadores globales e integrales que rijan el proceso de manera transparente.

Cuadro 7

País	Papel de las agencias centrales	Autonomización de las agencias	Puntos de incertidumbre de las reformas
Australia	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzas otorga la información y los procedimientos para la definición de las carteras, de los mecanismos de evaluación, de los presupuestos multianuales, de los acuerdos de flexibilización y de la evaluación de resultados. • Monitorea y negocia los ajustes de los programas y su congruencia. • Vigila cómo las agencias se evalúan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alta autonomía para definición de resultados, indicadores, evaluación e incluso gasto corriente. • El grado de flexibilidad sobre el marco normativo restrictivo está sustentado en acuerdos diversos. • Las carteras (la vinculación de varios departamentos y agencias con un megaministerio o ministerio controlador), son mecanismos de coordinación y negociación horizontal y vertical. 	<ul style="list-style-type: none"> • Muy complicadas negociaciones de ajustes y acuerdos de gastos corrientes entre hacienda y agencias. • La descentralización de decisiones se ha hecho lenta y desigual. • Difícil distinción de <i>outcomes</i> y <i>outputs</i>. • Tensiones entre agencias y agencias controladoras respecto al detalle y tipo de evaluaciones que las agencias deben realizar. • Compleja y desigual coordinación dentro de las carteras.

Cuadro 8

País	<i>Papel de las agencias centrales</i>	<i>Autonomización de las agencias</i>	<i>Puntos de incertidumbre de las reformas</i>
México	<ul style="list-style-type: none"> • Establece marco macroeconómico. Desarrolla presupuesto y define ingreso y gasto en la misma institución. • Define límites y reglas al proceso. • Induce y capacita para la incorporación de la NEP-SED. • Negocia los convenios de desempeño. • Presenta el presupuesto al Congreso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Qué tanta autonomía van a alcanzar las entidades y dependencias es incierto. • Necesita un proceso de reforma organizativa para incorporar los principios de la NEP-SED. • El POA, la NEP y el SED todavía no son una parte integral organizativa para un buen número de agencias gubernamentales. • No hay un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de resultados que debe construirse ni una metodología de evaluación general todavía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin servicio civil no es claro cómo incentivar a los funcionarios a incorporar la lógica de resultados en su comportamiento. • Los convenios de desempeño son todavía un instrumento cuyas reglas requieren precisión con el fin de ser un mecanismo efectivo: ¿qué tanta autonomía se va a otorgar?, ¿cómo se formulan compromisos? • El enlace organizativo es muy débil: ¿cómo se modifica el proceso organizacional para dirigirse a resultados y no sólo a procesos operativos?, ¿dónde están los incentivos al cambio?, ¿cuáles son las reglas para una dinámica de entidades y dependencias más autónomas?

y de visibilidad pública son asuntos clave en la consideración de los esquemas de reforma. El mantenimiento de la congruencia en la actuación pública es un asunto político de primer orden y un proceso de autonomización mal diseñado puede ser un peligro más grave y a la larga un proceso más costoso para la sociedad que el de mantener una lógica tradicional de actuación del sector público.

*Autonomía de las agencias gubernamentales:
control y eficiencia en un juego de equilibrio*

La posición gerencialista sobre la necesidad de reformar a las organizaciones gubernamentales es muy clara: un incremento en la eficiencia viene necesariamente

ligado a un incremento en la flexibilidad y discrecionalidad en el manejo de la organización. Conforme ésta voltee hacia el público, a su contexto particular, funcionarios públicos con mayores márgenes de acción y con incentivos a la innovación, encontrarán cada vez mejores caminos de resolver los problemas públicos o de satisfacer las demandas de la sociedad (Osborne y Gaebler, 1990).

Por ello el énfasis puesto en los resultados y el desempeño: las organizaciones gubernamentales que liguen sus acciones a tales objetivos, tendrán una clara lógica de actuación, lo que permitirá que la gestión particular, la microgestión propiamente dicha de la organización, sea más libre y más lógica incluso.

La clave, contradictoriamente, es que se debe obtener una flexibilización y liberalización de la organización gubernamental siempre y cuando los valores generales estén perfectamente acordados y sean homogéneos. Es una contradicción, pues es organizacionalmente lógico que organizaciones realmente flexibles e innovadoras puedan cuestionar legítimamente con el tiempo tales valores generales que a final de cuentas restringen de todas maneras las posibilidades de acción de la organización. En otras palabras, la autonomía de las organizaciones gubernamentales es fundamental, pero la búsqueda de ajustes en el tiempo es sustantiva, pues la congruencia de los valores globales necesita ser debatida y discutida constantemente por los actores políticos y burocráticos involucrados (incluso por la propia sociedad y sus partes).

Nuevamente aquí no hay recetas, sino sólo experimentos, intentos incrementales por guiar este proceso de adaptación y aprendizaje. En Nueva Zelanda las asignaciones generales del presupuesto son negociadas por la agencia controladora con el Parlamento y en esto tienen poco poder de negociación, si bien la autonomía operativa ya en la marcha es particularmente alta en este caso (véase cuadro 5). En Reino Unido los departamentos se enfrentan a un número importante de agencias controladoras: Carta del Ciudadano, Compitiendo por la Calidad y Control de la Eficiencia. Si bien el nivel de autonomía de las agencias *Next Steps* es muy alta, pasan por un proceso arduo de negociación y no tienen libertad para manejar sus gastos corrientes (véase cuadro 6). En Australia se acepta que la autonomía es alta, incluso para el manejo de los gastos corrientes, pero donde la definición de indicadores de desempeño no es suficiente para enmarcar un comportamiento congruente del sector público en general (véase cuadro 7). De esta manera, existen acuerdos *ad hoc*, particulares que se generan constantemente con el fin de dar un ajuste incremental al proceso de integración y dadas las circunstancias. Las carteras o la formación de redes de organizaciones gubernamentales agrupa-

das bajo la lógica de que atacan problemas similares o interrelacionados, ha sido otra manera de buscar criterios diferenciados pero relativamente globales, para alcanzar una coordinación horizontal y vertical. En el caso mexicano, el asunto de la autonomía de las organizaciones gubernamentales es todavía muy incierto (véase cuadro 8). La inercia de los mecanismos tradicionales de presupuestación y organización es muy resistente. Los instrumentos de la reforma todavía no son incorporados como parte del proceso organizativo en un buen número de agencias. No hay todavía un acuerdo sobre el catálogo de indicadores de gestión, ni una metodología de evaluación. Los convenios de desempeño todavía están por probarse y la relación autonomía-responsabilidad apenas comienza a ser un punto de diálogo entre las diferentes partes del aparato gubernamental. Las agencias controladoras tienen todavía un control importante sobre el manejo de gestión de las organizaciones gubernamentales y los mecanismos para generar mayor autonomía están por desarrollarse.

La reforma a prueba: altos niveles de incertidumbre

En términos generales es observable que las reformas gerencialistas del presupuesto se encuentran en un momento crítico. Su viabilidad y su capacidad para transformar el sector público de manera definitiva están todavía por comprobarse. Los niveles de incertidumbre son muy altos, incluso en aquellos casos donde la implementación de este tipo de esfuerzos lleva ya varios años.

En Nueva Zelanda los conflictos por la definición de las asignaciones presupuestarias son sistemáticos. Dado que el sistema de definición de costos y cuantificación de valores y resultados no está todavía completamente desarrollado (y menos la interpretación cuantitativa de impactos sociales), el espacio para la discusión y negociación entre las partes es sumamente desigual y endeble (véase cuadro 5). En Reino Unido comienza a generalizarse una profunda confusión entre el papel de los departamentos y de las agencias. El debate respecto a si hay sobrecontrol por parte de los primeros o sobreautonomía por parte de las segundas es un indicador posible de que la transparencia del proceso de evaluación y de medición de desempeño es todavía poco clara y sigue siendo un objeto de debate (véase cuadro 6). En Australia las negociaciones respecto a los ajustes presupuestales o a los mecanismos de evaluación son arduas y las bases sustantivas para otorgar homogeneidad a este tipo de negociación están todavía muy lejos de ser aceptadas generalizadamente. Esto básicamente porque es difícil definir con precisión *outcomes* y *outputs* medibles, generales y donde todos los actores están de acuerdo o por lo

menos hay un consenso sólido para cada caso (véase cuadro 7). La tensión entre las agencias controladoras y las organizaciones respecto al detalle y tipo de evaluaciones es sumamente difícil por lo tanto. Es probable que las imposiciones políticas o jerárquicas sigan jugando un papel importante para resolver disputas. El mecanismo de las carteras, pensado para otorgar coordinación horizontal y vertical ha llevado a poner de relieve las desiguales capacidades e influencias de que gozan las diferentes agencias. En el caso mexicano, una experiencia todavía en vías de implementación integral, los puntos de incertidumbre no son diferentes, solamente que están un paso atrás en su desarrollo (recordemos que esta reforma presupuestal realmente comienza en 1997). Los incentivos para el cambio no están clarificados todavía. Los instrumentos para echar a andar los principales elementos del proceso han opacado la búsqueda de los mecanismos para resolver las diferentes contradicciones entre control y autonomía que se comienzan a generar a la luz de un presupuesto dirigido a resultados. El debate y discusión respecto a qué parámetros (y su medición) son los importantes para evaluar el desempeño, y cómo se interpretan los impactos sociales de manera efectiva apenas comienza. Las posibilidades de generar incentivos específicos para incorporar los valores de la reforma están en proceso de implementación. Además, la carencia de un sistema de servicio civil generalizado deja poco claros los espacios de definición de incentivos específicos y directos para la incorporación de la reforma (véase cuadro 8).

Este análisis exploratorio es todavía sumamente parcial e incompleto. Sin embargo, es muy interesante constatar al menos tres probables vías estratégicas de análisis para el presente y futuro de este tipo de reformas (desprendiéndose de las lecciones y dilemas hasta aquí descritos):

1. Las reformas presupuestales dirigidas a resultados buscan generar espacios para la eficiencia del sector público a través de la autonomización de los organismos gubernamentales. Esto debido a que se asume que las organizaciones que enfrenten su propio contexto específico con incentivos adecuados, generarán mejores acciones y resolverán mejor los problemas. Sin embargo, es poco probable que exista una sola forma de definir "resultados" e "impactos" correctos o que socialmente no estén a debate. Por ello, el debate y la discusión de los marcos valorativos a través de los cuales se definen los resultados "correctos" o "socialmente deseados" es fundamental. Las reformas de este tipo deben estar conscientes de que este debate de los valores y de los proyectos (es decir de la cons-

trucción del consenso sobre los valores que la reforma quiere impulsar) es parte del proyecto en sí mismo y no un accidente “político” que hay que saltar en el camino.

2. Las reformas presupuestales dirigidas a resultados requieren de transformar el marco institucional y político en el que se mueven. Son de alguna manera “estrategias de choque” que buscan romper inercias burocráticas (por lo tanto políticas) de un número importante de actores y grupos. Sin la generación de nuevas reglas y nuevos comportamientos, este tipo de reformas son impensables. Qué tanto este cambio de comportamiento es un asunto técnico (es decir, definido explícitamente por los instrumentos de la reforma) y político-organizativo es un grave dilema. La búsqueda del equilibrio entre el uso de los instrumentos propios de estas reformas (indicadores de desempeño, planes estratégicos, leyes y normas) y la generación de espacios flexibles para la negociación, el diálogo y la capacitación parece ser una constante práctica. No encontramos ninguna experiencia donde la reforma sea exclusivamente dirigida por mecanismos técnicos. Siempre hay una generación de espacios flexibles para la negociación y el aprendizaje. Es importante que las reformas abran este espacio de manera consciente y premeditada. Esto es debido a que la transparencia del proceso de negociación es vital para la credibilidad de la reforma. Debido a que se está luchando contra una inercia social y política de décadas, sería ingenuo pensar que el sentido común que está detrás de la propuesta de la reforma es suficiente, aunado a los instrumentos técnicos, para dirigir el proceso de ajuste de los comportamientos. Es más probable que los actores políticos y burocráticos encuentren nuevas salidas, formas de escapar del marco valorativo de la reforma sin ser castigados. E incluso que se encuentren nuevas reglas y formas organizacionales que respondan mejor a aquellas inicialmente pensadas por los reformadores. La reforma es un proceso de constante negociación, no sólo de instrumentos, sino también de valores. Pensar que los valores originales de la reforma sobrevivirán en el camino intactos, es sumamente improbable.
3. Reformas de ajustes constantes y equilibrios contradictorios. De la misma manera que no hay entonces una seguridad de que por sí mismos los instrumentos y los valores de la reforma se mantengan incuestionados con el paso del tiempo, es entonces difícil pensar que existen recetas o caminos únicos para el diseño de las organizaciones y reglas que darán continuidad a la reforma. En todos los casos analizados, se están constante-

Cuadro 9
Crecimiento del PIB en algunos países de la OCDE, 1955-1973
Promedio anual de la tasa de crecimiento (porcentaje)

	<i>PIB per cápita</i>					<i>PIB total</i>				
	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1973	1955-1973	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1973	1955-1973
Australia	2.0	2.6	3.7	2.7	2.4	4.3	4.6	5.7	4.8	4.7
Canadá	0.7	3.7	3.1	4.8	2.9	3.4	5.7	4.8	6.0	5.1
Dinamarca	3.9	4.4	3.8	3.6	4.0	4.6	5.2	4.6	4.2	4.7
Finlandia	3.2	4.6	5.2	4.9	4.3	4.1	5.3	5.3	5.1	4.9
Irlanda	1.9	3.4	4.2	3.6	3.3	1.3	3.7	4.7	4.9	3.5
Países Bajos	2.5	3.6	4.5	3.3	3.4	3.9	5.0	5.7	4.2	4.7
Nueva Zelanda	1.8	2.8	1.6	2.6	2.2	4.0	4.9	3.0	4.6	4.1
Reino Unido	2.3	3.3	1.7	3.3	2.2	2.7	3.2	2.1	3.0	2.8
Total OCDE	2.1	3.9	3.6	4.2	3.4	3.3	5.2	4.7	5.2	4.2

Fuente: OCDE *Economic Surveys*, New Zealand, abril de 1975, p. 9.

Cuadro 10
Indicadores en resultados macroeconómicos en algunos países de la OCDE

	Nueva Zelanda	Estados Unidos	Japón	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	Canadá	Australia
<i>Crecimiento del PIB¹</i>									
1963-1973	3.5	4.4	9.3	4.4	5.3	4.8	3.4	5.4	5.3
1973-1983	1.3	2.1	3.2	1.6	2.3	2.7	1.1	2.8	2.4
1983-1997	2.3	3.0	3.1	3.1	2.0	2.0	2.6	2.7	3.5
<i>Crecimiento del PIB per cápita¹</i>									
1963-1973	1.9	3.2	7.9	3.6	4.4	4.1	2.9	3.6	3.4
1973-1983	0.5	1.0	2.3	1.7	1.8	2.3	1.1	1.5	1.1
1983-1997	1.3	2.1	2.6	0.9	1.5	1.9	2.4	1.4	2.1
<i>Inflación²</i>									
1963-1973	5.3	3.6	n.d.	3.5	4.6	4.4	5.3	3.7	4.0
1973-1983	13.4	8.2	8.1	5.0	10.9	16.6	13.3	9.3	11.2
1983-1997	6.0	3.5	1.4	2.4	3.5	6.2	4.5	3.4	5.1
<i>Crecimiento de la inversión¹</i>									
1963-1973	6.6	7.2	13.2	4.0	7.0	3.3	4.7	7.4	5.2
1973-1983	0.0	2.6	2.0	6.8	-6.5	-1.0	1.8	6.6	2.6
1983-1997	5.7	4.6	5.3	3.6	2.3	3.0	5.1	4.7	4.4
<i>Crecimiento de la productividad del trabajo³</i>									
1963-1973	1.3	2.0	7.8	4.2	4.4	5.3	3.4	1.8	2.7
1973-1983	0.2	0.3	2.3	1.9	2.1	2.0	1.6	0.7	1.5
1983-1997	1.0	1.2	2.1	1.2	1.8	2.2	1.7	1.0	1.4
<i>Tasa de empleo^{2,4}</i>									
1963-1973	72.6	61.7	71.2	68.8	66.4	57.1	71.3	62.3	67.2
1973-1983	73.2	64.0	69.8	65.1	64.0	55.5	69.1	64.9	65.6
1983-1997	70.0	70.5	72.6	63.1	59.7	52.6	68.4	68.7	66.8
<i>Tasa de desempleo²</i>									
1963-1973	0.2	4.7	1.2	0.8	2.3	4.0	2.1	4.9	1.9
1973-1983	1.8	7.2	2.0	4.0	5.4	5.5	5.8	7.9	5.6
1983-1997	6.6	6.5	2.7	8.2	10.5	10.0	9.2	9.8	8.6
<i>Balance de cuenta corriente (proporción de PIB)²</i>									
1963-1973	1.0	0.3	1.3	0.8	0.6	1.4	0.1	-1.8	-2.4
1973-1983	-5.5	-0.1	0.3	0.6	-0.3	-0.9	0.0	-2.8	-2.9
1983-1997	-4.2	-1.9	2.6	1.4	0.2	0.1	-1.0	-2.3	-4.7

Fuente: OECD Economic Surveys. Special Features. Structural Policies. The Economic Strategy, New Zealand, 1999, p. 69.

¹Volumen, promedio anual.

²Promedio del periodo.

³Promedio anual.

⁴Empleo total como un porcentaje de la población en edad de trabajar, 15-64 años.

n.d. No disponible.

mente generando nuevas estructuras, nuevos mecanismos para enfrentar las diversas contradicciones que la reforma contiene. Contradicciones además insalvables en términos teóricos y solamente resolubles parcialmente en la práctica. La contradicción entre organismos gubernamentales autónomos (como requisito de eficiencia) y la congruencia valorativa o la rendición de cuentas es una de las principales paradojas de este tipo de reformas. Por un lado se requiere de flexibilidad y de manejo innovador y atención particular a los contextos específicos de cada organismo como requisito para asegurar verdadera eficiencia en el sector público, pero por el otro se requiere de cuidar el uso de los recursos públicos, de los objetivos políticos generales del gobierno y del sistema. ¿Qué tantos administradores innovadores y pensantes tienen legitimidad para entonces reformar a su vez los valores globales impuestos por la reforma? Autonomía sí, pero imposición de los valores generales parece ser la respuesta de las reformas gerencialistas. Las visiones del agente principal difícilmente pueden tratar con esta sutileza, con lo que difícilmente existen recetas para resolver óptimamente este problema. El ajuste práctico al que se deben enfrentar reformadores y organismos gubernamentales para encontrar un equilibrio en esta paradoja es uno de los procesos sustantivos. De alguna manera, estos espacios de negociación y ajuste son la misma vida de los procesos de reforma, según observamos en los casos estudiados aquí. Que las reformas gerencialistas sean vistas entonces a la luz de esta dinámica desde un principio y no como instrumentos cerrados y neutros que deben ser aplicados sin miramientos, probablemente sea una lección importante para el futuro de las reformas mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1982.
- , *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1991.
- ARELLANO, David, "Gestión pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso", en Omar Guerrero, *Gestión pública*, México, UNAM, 1999.
- ARRIAGA CONCHAS, Enrique, *Finanzas públicas de México*, México, Instituto Politécnico Nacional, 1996.
- AUCCOIN, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Quebec, 1995.

- BANCO MUNDIAL, *World Report*, 1997.
- BARZELAY, Michael, *Breaking through bureaucracy*, California, University of California Press, 1992.
- BONEO, Horacio, *Privatización: del dicho al hecho*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1985.
- BOSTON, Jonathan, John Martin, June Pallot y Pat Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*, Universidad de Oxford, 1996.
- CABRERO M., Enrique, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1997.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, 4a. ed., México, D.F., Siglo XXI Editores, 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1997.
- CROZIER, M., *Estado modesto, estado moderno*, México, FCE, 1989.
- DEL RÍO GONZÁLEZ, Cristóbal, *Técnica presupuestal*, México, Ediciones Contables y Administrativas, S.A., 1978.
- DILULIO, John, *Deregulating the Public Service*, Washington, D. Brookings.
- FRAGA M., Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1994.
- GASCA S., Jorge G., *Servicio civil de carrera: la conveniencia de una reforma*, México, 1999.
- GREGORY J., Robert, "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service", *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 1, enero-febrero de 1999.
- GUERRERO A., Juan Pablo, "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre, México, CIDE, 1995.
- HALLIGAN Y POWER, *Political management in the 1990s*, Universidad de Oxford, 1992.
- HIRSCH, Michaels et al., "Dirty hands versus Clean Models", *Theory and Society*, 16: 317-336, 1986.
- IBARRA BENÍTEZ, Roberto, *Un sistema integral de contabilidad nacional*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1984.
- JENSEN, Michael y William Meckling, "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure", *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360, 1976.
- JOHNSTON, Judy, "Strategy, Planning, Leadership, and the Financial Management Improvement Plan, The Australian Public Service 1983 to 1996", *Public Productivity & Management Review*, vol. 21, núm. 4, junio de 1998.
- KHADEMIAN, M. Anne, "What Do We Want Public Managers To Be? Comparing Reforms", *Public Administration Review*, mayo/junio de 1998, vol. 58, núm. 3.

- KLIKSBERG, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, España, Ministerio de la Presidencia, 1997.
- LÓPEZ ARRATIA, Alejandro, "El proceso presupuestario en México", en María del Carmen Pardo (coord.), *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- LYDEN, Fremont J. y Ernest G. Miller, *Presupuesto público, planeación, evaluación y control de programas*, México, Editorial Trillas, 1983.
- MANCELL C., Catherine, *Las nuevas finanzas en México*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993.
- MARTNER, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, 8a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1976.
- MASCARENHAS, R.C., "Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand", *Public Budgeting & Finance*, otoño de 1996.
- MUÑOZ AMATO, Pedro, *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- MUSGRAVE, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, España, McGraw Hill, 1992.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Un sistema de cuentas nacionales*, Serie F, núm. 2, Revisión 3, Nueva York, Naciones Unidas, 1970.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.
- OCDE, *Administración pública: modelos de los países de la OCDE*, Francia, 1993.
- , *Budgeting for Results. Perspectives on Public Expenditure Management*, Francia, 1995.
- , *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, España, 1997.
- , *Modern Budgeting*, Francia, 1997.
- , *OCDE Economic Surveys. United Kingdom 1998*, Francia, 1998.
- , *OCDE Economic Surveys. Australia 1998*, Francia, 1998.
- , *Public Management Studies (PUMA), Performance Management in Government: Performance Measurement and Results - Oriented Management*, 1994.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler, *Reinventing government*, California, Addison Wesley, 1990.

- PALLOT, June, "New Public Management Reform in New Zealand. The collective strategy phase", *International Public Management Journal*, vol. 1, núm. 1, 1998.
- PARDO, María del Carmen, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*, núm. 1, vol. XXXIII, México, enero-marzo de 1993: 12-29.
- , "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", *Gestión y política pública*, vol. LV, núm. 2, México, segundo semestre de 1995.
- (coord.), *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, INAP, 1992.
- PERROW, Charles, *Complex Organizations: a Critical Essay*, Nueva York, McGraw-Hill.
- PETREI, Humberto, *Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Introducción a la administración pública de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- POISTER H., Theodore y Gregory D. Streib, "Strategic Management in The Public Sector. Concepts, Models, and Processes", *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, núm. 3, marzo de 1999.
- ROSAS, Alfredo, *La crisis fiscal del presupuesto público*, México, UAMI-Técnicas Científicas, S.A. de C.V., 1991.
- SALDAÑA, Adalberto, *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso concreto*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1977.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Antología de la planeación en México*, México, SHCP, 1985.
- SLOMIANSKY, Paul, *The Budgeting Process in Mexico*, Documento de Trabajo núm. 63, División de Administración Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.
- THOMPSON R., James y Ronald P. Sanders, "Strategies for Reinventing Federal Agencies. Gardening Versus Engineering", *Public Productivity & Management Review*, vol. 21, núm. 2, diciembre de 1997.
- VÁZQUEZ ARROYO, Francisco, *Presupuesto por programas para el sector público de México*, México, UNAM, 1979.
- VINZANT H., Douglas y Janet C. Vinzant, "Strategy and Organizational Capacity. Finding a Fit", *Public Productivity & Management Review*, vol. 20, núm. 2, diciembre de 1996.
- WALSH, J.P. y J.K. Seward, "On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms", *Journal of Management Review*, 15: 421-458, 1990.
- WILSDAVSKY, Aaron, *Speaking truth to power*, New Brunswick, Transaction, 1993.

- WILSON K., Graham, "Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña, ¿Major al rescate?", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991.
- WITKER V., Jorge, *Derecho económico*, México, Harla, 1985.
- , *Introducción al derecho económico*, México, Harla, 1995.
- XAVIER, John Antony, "Portfolio Budgeting in the Australian Portfolios - Principles and Practice", en *Public Budgeting & Finance*, invierno de 1997.
- , "Budget Reform in Malaysia and Australia Compared", en *Public Budgeting & Finance*, primavera 1998.
- YIN, Robert, *Case studies methodology*, California, Sage, 1984.
- ZEY, Mary, *Rational Choice theory and Organizational theory: a critique*, California, Sage, 1998.

Legislación y documentos oficiales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1997.
- "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de mayo de 1995.
- "Ley de Planeación", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 5 de enero de 1983.
- "Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre de 1976.
- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre de 1976.
- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.
- Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Manual de Normas para el ejercicio del gasto en la APF*, México, Poder Ejecutivo, SHCP, 31 de marzo de 1998.
- "Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 de noviembre de 1981.
- Guía para la definición de indicadores. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, Secodam y SHCP, 1998.
- Procedimientos internos para el despacho de asuntos presupuestarios*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, agosto de 1998.

- Lineamientos para la concertación de la Nueva Estructura Programática 1998*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, mayo de 1997.
- Algunos aspectos del gasto público en México*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, octubre de 1998.
- Catálogo de categorías programáticas de la administración pública federal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, 1998.
- Proyecto de reforma al sistema presupuestario: la NEP y el SED. De los procedimientos a los resultados*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, 1998.
- Lineamientos para la concertación de la NEP 1999*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, marzo de 1998.
- ¿Qué es el PEF 1998?*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, marzo de 1998.
- Modernización de la APF*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, IPCP, 1988.
- Actualización del Cronograma de Actividades del Proceso Integral de Programación y Presupuesto 1999*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, UPCP, agosto de 1998.
- Reforma al sistema presupuestario. La nueva estructura programática*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, noviembre de 1997.
- Reforma al sistema presupuestario (RSP). Avances 1998*, versión preliminar, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Política y Control Presupuestal, enero de 1999.
- Sistema de evaluación del desempeño a través de indicadores. Guía metodológica*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, UPCP, 1998.
- Glosario de términos de la administración pública federal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1998.
- "Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 31 de marzo de 1998.

Información en Internet

Cámara de Diputados (www.camaradediputados.gob.mx)

Cámara de Senadores (www.senado.gob.mx)

Presidencia (www.presidencia.gob.mx)

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (www.secodam.gob.mx)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.gob.mx)

C onsideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México*

Juan Pablo Guerrero Amparán
Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega

RESUMEN

Una de las áreas del funcionamiento del gobierno mexicano que mayor número de cambios ha sufrido en los últimos años ha sido la presupuestaria. Tanto la administración del presidente Ernesto Zedillo como la del presidente Vicente Fox hicieron reformas a la gestión del presupuesto, introdujeron múltiples y novedosos sistemas de clasificación e información, modificaron año tras año las normas que regulan la operación del gasto público, e hicieron esfuerzos significativos para transparentar el proceso en su conjunto. No obstante, en la recurrida paradoja de *Il Gattopardo* de Giuseppe T. di Lampedusa, las cosas han cambiado mucho para quedar igual: la rigidez presupuestaria y la información incompleta siguió siendo la característica predominante de la operación de la administración pública en México. Este documento es una presentación general del proceso presupuestario en México y una revisión crítica de sus más recientes transformaciones. Su lectura ofrece conocimientos generales pero suficientes sobre la forma como se construye y ejerce el presupuesto en México; el texto subraya la importancia de incrementar el nivel de transparencia en el gasto público como una forma de hacer más eficiente su ejercicio e impulsar una mayor rendición de cuentas de sus ejecutores, lo cual redundará en la creación de instituciones gubernamentales más honestas y eficaces.

* Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford por el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

SUMMARY

The budget is one of the areas of the Mexican Government that has experienced the greatest reforms in recent years. The administrations of both Ernesto Zedillo and Vicente Fox have implemented reforms affecting budget management, created various up-dated systems for data classification and information, modified year after year regulations governing public spending, and made significant efforts to improve the degree of transparency of the whole budget process as a whole. However, as in the paradox that recurs in Lampedusa's *Il Gattopardo*: things change in order to remain the same, because budget rigidity and incomplete information remain the main characteristics of the policy implementation of the public administration in Mexico. This paper presents a general overview of the budget process in Mexico, as well as a critical analysis of recent developments. It offers generalized, yet adequate, knowledge of the budget process, including the implementation phase. We underline the need for increasing transparency in public spending as a tool to increase efficiency and accountability in the budget process, and in order to facilitate the creation of more honest and effective government institutions.

PRESENTACIÓN

Una de las áreas del funcionamiento del gobierno mexicano que mayor número de cambios ha sufrido en los últimos años ha sido la presupuestaria. Tanto la administración del presidente Ernesto Zedillo como la del presidente Vicente Fox hicieron reformas a la gestión del presupuesto, introdujeron múltiples y novedosos sistemas de clasificación e información, modificaron año tras año las normas que regulan la operación del gasto público, e hicieron esfuerzos significativos para transparentar el proceso en su conjunto. No obstante, en la recurrida paradoja de *Il Gattopardo* de Giuseppe T. di Lampedusa, las cosas han cambiado mucho para quedar igual: la rigidez presupuestaria y la información incompleta siguió siendo la característica predominante de la operación de la administración pública en México.

Este documento es una presentación general del proceso presupuestario en México y una revisión crítica de sus más recientes transformaciones. Su lectura ofrece conocimientos generales pero suficientes sobre la forma como se construye y ejerce el presupuesto en México.

La organización del texto es la que sigue. En primer lugar, a forma de introducción al tema, identificamos la importancia del presupuesto público y sus princi-

pales características. En segundo lugar describimos el proceso presupuestario en México y las principales características de la forma como se organiza y distribuye el gasto público en nuestro país. En tercer lugar, hacemos un análisis de los principales problemas de la ejecución del gasto público en México y describimos las principales iniciativas para reformarlo, incluyendo la generada por el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada en los años 2001 y 2002. Terminamos con la descripción de una forma alternativa de reforma para los procesos e instancias presupuestarias.

A lo largo de todo el texto, vamos poniendo el énfasis en la importancia de la transparencia en el gasto público como una forma de hacer más eficiente su ejercicio e impulsar una mayor rendición de cuentas de sus ejecutores, lo cual redundará en la creación de instituciones gubernamentales más honestas y eficaces.

EL PRESUPUESTO COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA ECONÓMICA

¿Por qué es importante el presupuesto? Son muchas y variadas las razones que le dan al presupuesto un papel central en el desarrollo político, económico y social de los países. Vamos simplemente a enumerarlas a continuación.

1. El presupuesto se origina en los recursos que el poder público extrae a la sociedad. Es por lo tanto una de las máximas expresiones del poder del Estado, que mete la mano en los bolsillos de los ciudadanos y decide sobre la distribución de ese dinero en la sociedad.
2. Al momento de la reasignación, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y sus compromisos políticos, pues más allá del discurso político, las preferencias gubernamentales están ahí en donde pone el dinero público.
3. Al mismo tiempo, el presupuesto es la sustancia del funcionamiento de los aparatos del Estado y de sus múltiples programas: sin esos recursos, no hay Estado.
4. El presupuesto tiene un gran peso macroeconómico, pues su tamaño y ejercicio tiene impactos en el crecimiento económico del país, el empleo, los niveles generales de precios (inflación), y desde luego, la estabilidad económica.
5. Al mismo tiempo, tiene un gran peso microeconómico y en el bienestar de los ciudadanos, ya que el gasto público influye directamente en la distribu-

ción del ingreso y las oportunidades (a través del acceso y calidad a servicios públicos como educación, salud, servicios básicos, etcétera).

6. El análisis del presupuesto permite evaluar al gobierno a través del control, de la revisión y las auditorías (o evaluación de impactos de políticas, en el mejor de los casos) y al mismo tiempo de esta forma se constituye uno de los componentes principales de los contrapesos necesarios para la rendición de cuentas, elemento indispensable de cualquier gobierno democrático.
7. Finalmente, el presupuesto está íntimamente ligado con la política y la competencia por el poder, por el impacto político y electoral del gasto público.

Consideraciones generales sobre el proceso presupuestario

Aaron Wildavsky sugirió que un presupuesto es una serie de objetivos con etiquetas de precios adheridas: cada acción gubernamental tiene una implicación presupuestaria.¹ Nos dice también que los propósitos de los presupuestos pueden ser tan variados como los propósitos humanos. Puede suponerse entonces que la variedad de objetivos lleva a variedad de procesos presupuestarios. No obstante, estos procesos comparten ciertas características generales de las que vamos a hablar a continuación.²

El proceso presupuestario

El proceso presupuestario puede dividirse en cuatro fases: la preparación y presentación por parte del Poder Ejecutivo, la revisión y aprobación por parte del Poder Legislativo, la ejecución y la auditoría o evaluación del mismo. Este proceso no es lineal en realidad, sino que los ciclos se enciman unos con otros en los sistemas presupuestarios anuales. Por ejemplo, al tiempo que se prepara el presupuesto, se ejecuta el del año anterior, y se prepara también la cuenta pública para su revisión legislativa. Sobre el proceso presupuestario en México volveremos posteriormente.

¹ Aaron Wildavsky, *The politics of the budgetary process*, Nueva York, Little Brown, 1964.

² Jerry McCaffery, "Features of the Budgetary Process", en Roy Meyers, *Handbook of government budgeting*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1999, pp. 3-29.

El ciclo presupuestario

El presupuesto tiene un horizonte temporal definido. El ciclo presupuestario permite un seguimiento fijo y regular de las políticas y los programas, ya que por lo regular los ciclos presupuestarios se basan en calendarios de años fiscales. En México opera el ciclo de presupuesto anual. En otros países existen experiencias de presupuestos bianuales. Resulta complicado el presupuesto bianual por el esfuerzo de pronóstico económico que se tiene que hacer, en el que se incurre en un mayor riesgo de equivocación (por lo que generalmente incluye mayores partidas para las emergencias). Pero puede tener sus ventajas: en 2 años, se reducen los costos de la preparación presupuestaria, así como los gastos administrativos, se ofrece mayor oportunidad para la planeación de mediano plazo (lo cual redundaría positivamente en la continuidad gubernamental), un mayor plazo para la deliberación legislativa, la evaluación de programas y la supervisión. Por su parte, el presupuesto anual ofrece la ventaja de una mayor precisión en las estimaciones, reduce la discrecionalidad del Ejecutivo (pues el Legislativo puede verificar cada año el desempeño), elimina sesiones especiales así como constantes ajustes (lo cual se exacerbaría en un contexto macroeconómico inestable). Algunos autores han sostenido que predomina el presupuesto anual porque de esta forma las agencias gubernamentales tienen mayor facilidad para responder a los ajustes de la política del Ejecutivo, y más oportunidades de solicitar más fondos públicos. En los Estados Unidos, por ejemplo, aunque la bianualidad del presupuesto es un viejo debate, algunos de los miembros de la Cámara de Representantes se oponen a que ello ocurra pues les restaría poder de negociación frente al Poder Ejecutivo.

El carácter conflictivo del presupuesto

Hay otra característica que vale la pena mencionar aquí: el papel del conflicto en la presupuestación. El conflicto es endémico en el presupuesto: los recursos nunca son suficientes para el conjunto de las demandas, lo cual genera competencia.³ Algunos autores se refieren a este carácter conflictivo como la tragedia de los comunes: hay una infinidad de solicitantes de recursos presupuestarios con preferencias divergentes, a veces contradictorias. Y cada actor quiere presionar al gobierno y al

³Véase a Irene S. Rubin, "Understanding the role of conflict in budgeting", en Roy T. Meyers, *Handbook of government budgeting*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1999, pp. 30-51.

Congreso para que el presupuesto se distribuya en forma conveniente a sus intereses. Los principales actores del presupuesto pueden mostrar diferencias en aspectos clave: sobre quién recaerá el mayor peso fiscal, qué programas serán expandidos y recortados, de qué tamaño será el déficit fiscal, etcétera...

En general, los diversos grupos sociales cargan con un peso fiscal inferior al costo de los programas sociales que implican sus demandas. Por ello, las demandas sobre los recursos presupuestarios exceden por lo general el óptimo social,⁴ por lo que son necesarias restricciones a la capacidad de respuesta a esas demandas, pues de otra forma se incurriría en constantes desequilibrios fiscales.

Por otra parte, el conflicto en torno al presupuesto tiene su lado positivo: permite que se genere atención en torno al proceso, lo cual incita a participar a diversos sectores sociales. Esto favorece un mejor escrutinio del proceso en su conjunto, y en particular de la aprobación presupuestaria.

La competencia por los recursos públicos se da entre regiones, clases sociales, grupos de interés y burocracias. La tensión se genera:

- Entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.
- Entre los poderes autónomos, el Poder Judicial y los otros poderes.
- Entre la oficina central del presupuesto y las agencias y departamentos.
- Entre las agencias burocráticas.
- Entre los distintos comités del Congreso.
- Entre las comunidades y representantes sociales y las oficinas públicas.

Y la competencia se expresa:

1. Entre proyectos y programas gubernamentales.
2. Entre estrategias para el suministro o prestación de servicios.
3. Entre los actores del presupuesto, por la asignación de recursos.

Por cierto, todo proceso presupuestario debe anticipar recursos, canales, instituciones que permitan la resolución de esos conflictos (incrementalismo, descentralización, marco legal, negociación política, etcétera).

⁴Ed Campos y Sanjay Pradham, *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding governments to fiscal performance*, Policy Research Working Paper, 1646, The World Bank.

Las más comunes formas de presupuestar

Vamos a describir ahora los procesos presupuestarios más comunes:

- a) El sistema de planeación, programación y presupuestación que opera en México supone que una agencia gubernamental revisa sistemáticamente su programa con base en los objetivos propuestos, evalúa alternativas de políticas, e introduce el criterio del costo en sus planes y programas; en otros términos, a partir de la identificación de los objetivos, identifica a continuación el conjunto de instancias y aparatos, los recursos legales, humanos y materiales, así como los plazos de instauración del programa. Esta práctica se originó en los años cincuenta en los Estados Unidos y llegó para plantear criterios de racionalidad al inexorable incrementalismo del presupuesto en la época. Es un sistema altamente centralizado. En el sistema incremental, las agencias hacen sus estimaciones presupuestarias (tomando en cuenta a la inflación, las necesidades nuevas, etcétera) y mandan hacia arriba sus solicitudes; en el sistema de planeación, programación y presupuestación se invierte teóricamente el sentido de la decisión, pues son los planificadores centrales los que pueden identificar los objetivos y las vías de acción alternativas, y la reducción de éstas con base en las consideraciones económicas (nuevamente, en el caso mexicano este papel lo cumple la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).
- b) Otro sistema muy frecuente de presupuestar es a través del análisis costo-beneficio. Cada proyecto gubernamental debe poderse traducir en un conjunto de beneficios (sociales, económicos, políticos, etcétera) y un conjunto de costos necesarios para financiarlo. Generalmente, las agencias subestiman los costos y sobrestiman los beneficios, pero en cualquier caso se puede obtener una proporción costo-beneficio que sirva para la comparación de varios proyectos a la vez, con objeto de hacer una jerarquización. El problema aquí puede ser el de la visión o composición integral del presupuesto y las dificultades de jerarquizar el conjunto.
- c) Otro método es el del presupuesto base cero, que es un sistema de jerarquización de las operaciones gubernamentales. Esta técnica busca analizar demandas presupuestarias sin el compromiso explícito de sostener niveles pasados de financiamiento (busca romper con el sistema incremental). En este sistema los programas y actividades se organizan y presupuestan en un plan detallado que se centra en revisiones, evaluaciones y análisis de todas las operaciones propuestas. Los programas y actividades son analizados en términos de los niveles

crecientes de éxito en el desempeño y financiamiento, a partir de cero, y luego evaluados y ordenados según una escala de prioridades. El objetivo es determinar el nivel en el cual cada actividad o programa debe llevarse a cabo. El supuesto fundamental de este sistema es que es posible asignar recursos presupuestarios a través de un sistema de jerarquización de programas y alternativas. En este modelo se encuentran sobre todo problemas de tipo técnico: los criterios para una evaluación que permita ser verdaderamente comparativa, así como la objetividad para realizar la jerarquización del conjunto de los programas.

- d) Y está desde luego el sistema de presupuestación incremental, que supone incrementos más o menos justificados al nivel de financiamiento del año anterior. Supone que el programa en cuestión debe mantenerse sin cambios notables en la política aplicada. Con el presupuesto de base cero, una agencia (generalmente central) tendría que evaluar si el programa se justifica, si justifica sus objetivos y misiones originales, y si no hay un programa alternativo que pudiera alcanzar esos objetivos en condiciones más eficientes y con mayor beneficio.
- e) Existen otras técnicas. Una obliga a las agencias gubernamentales a poner en una lista a las operaciones o adquisiciones y proyectos que serían agregados a su lista de prioridades, si hubiera un incremento en términos reales del ingreso; simultáneamente, se les obliga a enlistar los proyectos que sufrirían recortes en primer lugar, si hubiera necesidad.

Debe reiterarse que todas estas técnicas quedan generalmente superadas por las consideraciones políticas que envuelven a la asignación de recursos públicos.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MÉXICO

La administración pública

El Poder Ejecutivo está organizado en un conjunto de diversas instituciones que forman la administración pública federal. A su vez, esta última está clasificada en dos grandes grupos con características y propósitos bien diferenciados.

En el primer grupo están las dependencias de la administración centralizada, que se integra por 18 secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuyas atribuciones están consignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por su parte, la Procuraduría General de la República tiene autonomía pues se rige por su propia ley orgánica (y su titular debe ser ratificado por el Congre-

so). En este primer grupo se incluyen también 69 órganos desconcentrados, constituidos para el cumplimiento de tareas específicas y que jurídica y administrativamente forman parte de las secretarías de Estado y de la PGR.

El segundo grupo es el de las entidades de la administración paraestatal que reúne a un total de 213 organismos desconcentrados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, institucionales nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos públicos. Estas entidades se rigen por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

La administración paraestatal se compone de entidades productoras de bienes o prestadoras de servicios, que aunque podrían ser proporcionados por los particulares, el Estado decide hacerlo por conducto de empresas u organismos de los cuales es propietario, por razones de interés público o estratégicas, entre otras cosas.

Para los efectos de la programación, coordinación y conducción, las dependencias de la administración central agrupan por sectores a las entidades paraestatales con las que tienen mayor afinidad en cuanto a funciones. La máxima autoridad administrativa de las entidades está constituida por el órgano de gobierno, presidido regularmente por un representante de la dependencia que actúa como coordinadora de sector.

La estructura orgánica de la administración pública federal, al igual que la normatividad que rige su funcionamiento, han sido objeto de una evolución permanente. En los últimos 16 años, por ejemplo, se ha reducido el número de empresas paraestatales. Así, desde 1982 se han desincorporado, extinguido, liquidado o fusionado un total del orden de 940 entidades paraestatales. Por otra parte, en fechas recientes se han creado algunos órganos desconcentrados de las secretarías de Estado con nuevas funciones, particularmente de carácter técnico, normativo, o regulador, con un elevado nivel de especialización y con estructuras compactas de personal. Ejemplos de ello son la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, la Comisión Federal de Competencia y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre otros.

En lo referente a los recursos humanos, al considerar las secretarías de Estado de la administración pública centralizada (con la excepción de las secretarías de Marina y Defensa por la diferencia en sus estructuras organizacionales), el cuadro 1 muestra que existieron 768 plazas de alto nivel en el año 2001⁵ y en el año 2002 se crearon 139 plazas más de ese tipo, lo que representó un crecimiento de poco más de un 18 por ciento (para un total de 907).

⁵ Se consideraron como plazas de alto nivel las que van de director general a secretario de Estado o similar de acuerdo con el organigrama de cada dependencia.

Los incrementos en las plazas se concentraron entonces principalmente en tres dependencias: la Presidencia de la República que aumentó en 77 plazas, la Secretaría de Gobernación con un incremento de 40 plazas y la Secretaría de Seguridad Pública con 64 plazas adicionales. Cabe señalar que en algunas dependencias se hicieron recortes de personal o reubicaciones de plazas de alto nivel, con lo cual el incremento en unas se vio compensado por la disminución en otras (la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que disminuyó 63 plazas por ejemplo, mientras que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes registró siete plazas menos en el año 2002 con relación al 2001).

Cuadro 1
Plazas de funcionarios de alto nivel, 2001-2002

Dependencia	Número de plazas alto nivel		Incremento de plazas Plazas 2002
	2001	2002	
Presidencia	49	126	77
Secretaría de Gobernación	63	103	40
Secretaría de Hacienda	50	59	9
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	26	31	5
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	73	66	-7
Secretaría de Economía	55	57	2
Secretaría de Educación Pública	88	92	4
Secretaría de Salud	29	29	0
Secretaría de Trabajo y Previsión Social	19	19	0
Secretaría de la Reforma Agraria	12	11	-1
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	91	28	-63
Secretaría de Energía	33	31	-2
Secretaría de Desarrollo Social	22	22	0
Secretaría de Turismo	19	20	1
Secretaría de Relaciones Exteriores	44	45	1
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo	42	46	4
Secretaría de Seguridad Pública	6	70	64
Procuraduría General de la República	39	44	5
Consejería Jurídica	8	8	0
Total	768	907	139

Fuente: Proyecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y 2001, t. 3, Análítico de Plazas por Unidad Responsable.

Nota: Se consideran plazas de alto nivel aquellas que van de director general a secretario de Estado o similar de acuerdo con el organigrama de cada dependencia.

El incremento de las plazas se concentró principalmente en los niveles de dirección general y jefaturas de unidad, como se puede ver en el cuadro 2. A nivel de subsecretarios el incremento fue de 12 plazas.

En cuanto al conjunto de los recursos humanos que viven del presupuesto federal, se registraron 2'859,000 empleados (la cifra cuenta las plazas, no los eventuales, todos los que ganan por honorarios, que no son pocos) en el año 2000. De éstos, 835,000 estaban en el gobierno federal, mientras que 1'337,400 estaban descentralizados; hubo 686,000 en las paraestatales. Del total de casi 3 millones, 15 por ciento se dedicó a labores docentes, 23 por ciento al sector de salud y seguridad social, 10 por ciento en seguridad pública y nacional, y 16 por ciento fue personal operativo sindicalizado y de confianza (la mitad de estos, 225,000 estaban en el gobierno federal).

El sistema de presupuestación

Toda acción del gobierno federal en México está sustentada en planes y programas específicos. Todo recurso público debe estar también respaldado por un programa que presenta el respaldo legal para su ejercicio. La planeación, como marco de las acciones gubernamentales, está fundamentada legalmente en la Constitución y la Ley de Planeación. De ahí deriva el Plan Nacional de Desarrollo, documento sexenal preparado por el Ejecutivo para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales, y para orientar la coordinación de sus tareas con los otros poderes y los órdenes estatales y municipales.

Los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo tienen una vigencia que no excede la del propio plan. En ellos se especifican los objetivos, prioridades y políticas de cada sector administrativo. Contienen estimaciones de recursos y determinan responsables de su ejecución. Estos programas dan lugar a otros en los que se definen las acciones a realizar en el corto plazo, y que son la base para integrar los anteproyectos de presupuesto anual de las dependencias y entidades.

La programación del gasto público federal se concreta en el anteproyecto de presupuesto elaborado de acuerdo con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con el reglamento de dicha ley y con los lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda, como el manual para el ejercicio del gasto del gobierno federal.

Cuadro 2
Incrementos de plazas por dependencia 2002

Nivel	Nombre del puesto	Presidencia	Segob	SHCP	Sagarpa	SCT	SE	SEP	SRA	Semarnap	Sener	ST	SER Secodam	SSP	PGR	Total
Secretario	Secretario de Estado.													1		1
Subsecretario	Subsecretario de Estado. Subsecretario u oficial mayor o puesto ocupacional de mando de alta dirección.	9	1							-3			1	4		12
Jefe de unidad	Jefe o titular de unidad o mando de dirección.	23	16	7	1	-2	1			-10	-4	-2	1	3		34
Director general	Director general o puesto ocupacional de mando de alta gerencia.	45	23	2	4	-5	2	3	-1	-50	2	3	3	56	5	92
	Total	77	40	9	5	-7	2	4	-1	-63	-2	1	1	4	5	139

Fuente: Proyecto del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y 2001, t. 3, Analítico de Plazas por Unidad Responsable.

La Secretaría de Hacienda se encarga, además, de sancionar los anteproyectos individuales de presupuesto operativo anual de las dependencias y las erogaciones globales previstas por los poderes Legislativo y Judicial, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las dependencias y entidades deben contar con órganos encargados de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus propias actividades. En cualquier caso, los ejecutores de los recursos públicos están obligados a proporcionar a la SHCP y a la Contraloría la información que se les solicite.

El proceso de presupuestación es el siguiente:

- de febrero a agosto, el gobierno elabora la estructura programática;
- de junio a agosto lleva a cabo la preparación preliminar del presupuesto;
- de julio a agosto se determinan las referencias de gasto preliminares;
- entre agosto y octubre se determinan los techos financieros para el gasto de cada programa, proyecto, entidad o dependencia;
- de septiembre a octubre se formula e integra el proyecto de PEF, para presentarlo el 15 de noviembre.

Entre julio y agosto, las diversas agencias gubernamentales proponen a la Secretaría de Hacienda un presupuesto para cubrir las necesidades de financiamiento para sus diversos programas. Ocurre entonces la negociación dentro de los aparatos burocráticos, en donde cada grupo, sector, comunidad o región ligada a algún programa o partida presupuestaria, hace su presión para lograr atención a través de los recursos públicos. Para orientar normativamente a esas solicitudes, la SHCP ofrece una serie de documentos guía a las agencias gubernamentales, como los lineamientos de la nueva estructura programática, el manual para la elaboración de los programas operativos anuales, el manual para el ejercicio del gasto del gobierno federal, etcétera. Son documentos que ofrecen un soporte técnico a las diversas solicitudes de recursos.

Un instrumento fundamental para el control del presupuesto, es el diseño de los techos financieros. Una vez que la SHCP tiene una idea sobre cuál será su capacidad de financiamiento, y con el objetivo de mantener equilibrio en las finanzas públicas, establece techos financieros, en donde en pocas palabras informa a las agencias el límite de gasto que tienen. Ésta es una función central de la SHCP que elimina el riesgo de tener déficit.

Algunas consideraciones en torno a este sistema

El tipo de mecanismo de presupuestación que opera en México, el presupuesto por programas, supone que la asignación de los recursos responderá a la definición clara de los objetivos a alcanzar a través de la acción gubernamental, la identificación de las instancias y aparatos administrativos necesarios para lograr esos objetivos, la determinación de los recursos materiales y humanos necesarios, y los plazos de aplicación de los programas.

Sin embargo, una vez establecido el PND, cada una de las entidades y dependencias transmite hacia arriba las necesidades identificadas en la población. En otros términos, las propuestas de programas son hechas por las propias burocracias, quienes de una forma natural buscan allegarse de más recursos (en este sentido el papel de la SHCP es clave, por la coordinación y la jerarquización,⁶ y al hecho de que agencias del Ejecutivo, ante el fracaso ante las autoridades de la SHCP, prefirieron ir directamente al Congreso a partir de 1998).

Por diversas razones, entre las que están las inercias burocráticas, las lógicas institucionales, las redes de políticas, el clientelismo y el corporativismo, el presupuesto por programas se convierte en un fenómeno altamente incremental. Más aún, buena parte de los análisis sobre los procesos presupuestarios llegan a esa conclusión: la asignación de recursos a burocracias y poblaciones genera una demanda propia difícil de paliar (no imposible) en el futuro (como ejemplo se puede dar el Ramo 33).

La presentación del paquete fiscal

Cada año, la SHCP elabora el proyecto de PEF. Vamos a hablar muy brevemente del conjunto de documentos (cinco tomos) que constituyen al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (que se envía junto con la iniciativa de Ley de Ingresos y este año, junto con la propuesta de reforma de la Ley de Coordinación Fiscal).

El PEF se elabora con base en los objetivos del PND (2000-2006), mismo que es la base para los programas sectoriales y los Criterios Generales de Política Econó-

⁶Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo ubicada o México junto con Chile en el año de 1995 como los países latinoamericanos con la mejor eficiencia macroeconómica del presupuesto, lo cual se explica por el control en el flujo de efectivo que había alcanzado la SHCP en las asignaciones presupuestarias. El estudio, claro está, sólo consideraba el déficit público oficial y no tomaba en cuenta los pasivos contingentes ni la eficiencia operativa o de distribución del gasto.

mica 2002 e integra las propuestas de erogaciones enviadas al Ejecutivo por los poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral (IFE), y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

La política de gasto del Ejecutivo para 2002 se centra principalmente en: el ajustar la postura fiscal con miras a alcanzar el equilibrio presupuestario en el mediano plazo; proteger los niveles de bienestar social de la población, atendiendo al gasto en educación, salud, nutrición y seguridad pública; impulsar un nivel de inversión del sector público superior al crecimiento del PIB; fomentar la creación de empleos; y asignar a Pemex los recursos que le permitan mantener su nivel operativo y aumentar sus inversiones, para continuar con su valiosa contribución a las finanzas públicas.

Los criterios generales de política económica son el fundamento "teórico" sobre los cuales descansan varios supuestos esenciales de la iniciativa de Ley de Ingresos y del PEF. Lo que cabe reiterar es que si el gobierno parte de supuestos macroeconómicos equivocados, el conjunto de sus predicciones con respecto al gasto público estará erróneo: déficit público, déficit en cuenta corriente, y tasas de crecimiento reales en el gasto en los llamados sectores prioritarios.

La información presupuestaria: los tomos

Tomo I

La exposición de motivos contiene los objetivos y estrategias de acción del gobierno federal y describe en forma agregada la distribución de los recursos para el año fiscal en cuestión. Su lectura es básica para comprender el programa económico del gobierno para el año 2002, pues presenta un análisis general del presupuesto: se conocen las grandes líneas de acción del gobierno y los montos agregados para su financiamiento. Dicho tomo pone énfasis en los principales programas y proyectos del gasto público que el gobierno federal quiere mostrar ante el Congreso y la opinión pública: para el año fiscal 2002, se destacan las acciones de desarrollo social y humano, de crecimiento con calidad, de orden y respeto, de transparencia y calidad de gobierno, entre otros (federalización del gasto, política de deuda, etcétera).

La información contenida en la exposición de motivos tiene el objetivo de presentar las explicaciones del gobierno sobre sus principales acciones. Generalmente se presenta en forma muy agregada y por desgracia el lector no siempre tiene la facilidad de comprender cómo llegó el gobierno a ciertas cifras.

Vienen después cinco voluminosos tomos de información, que describen al PEF desde diversos enfoques y que constituyen la principal fuente de información deta-

llada con respecto al gasto público. El primer tomo ya fue descrito, es la exposición de motivos; ahora nos ocupamos de los demás.

Tomo II

El tomo II presenta la información agregada de cada uno de los ramos del PEF. Está subdividido en tres partes que ofrecen la información relativa a los ramos de las dependencias de la administración pública centralizada (secretarías de Estado), los ramos generales del gobierno federal (un total de nueve ramos entre los que están las aportaciones federales a estados y municipios, las aportaciones a seguridad social, las participaciones y la deuda pública), y los ramos para los poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y los tribunales administrativos (tribunales agrarios y el Tribunal Fiscal de la Federación).

Este tomo ofrece la información presupuestaria de las agencias mencionadas desde cinco perspectivas: estrategia programática, resumen programático económico-financiero, presupuesto económico, análisis programático y resumen administrativo de subsidios y transferencias. Ahí se conoce, por ejemplo, el conjunto de programas de cada secretaría, sus principales objetivos y algunos indicadores de desempeño; los montos agregados asignados a cada programa, actividad o proyecto y los subsidios y transferencias que cada dependencia otorga a los organismos desconcentrados y empresas paraestatales. En cualquier caso, la información presentada es muy agregada y no ofrece información sobre las asignaciones por objeto de gasto (en qué se gastarán los recursos), que es el nivel de detalle necesario para hacer análisis presupuestario.

Tomo III

El tomo III es el tomo analítico y es el único que desglosa al presupuesto por objeto de gasto, es decir que ofrece una idea sobre el destino final del gasto. Por esa razón es el tomo más interesante desde la perspectiva ciudadana al desglosar mucho más la información sobre las asignaciones presupuestarias. Lamentablemente, este año ofrece menos información que el año anterior: el tomo III tiene cuatro capítulos este año, uno menos que en el PEF 2001.

Los dos primeros presentan los agregados de gasto corriente (servicios personales, materiales y suministros servicios generales, etcétera) y de gasto de capital (obra pública, bienes muebles e inmuebles, etcétera) de cada unidad responsable de gasto. El primero presenta los presupuestos desagregados por capítulo de gasto de cada unidad

responsable mientras que el segundo hace lo mismo pero desde la perspectiva de la actividad institucional. El tercero se intitula "Asignación presupuestaria por programa" y describe la asignación presupuestaria por programa y presenta el mayor nivel de desagregación en cuanto a objeto de gasto de todo el PEF, pues se desglosa en conceptos y a veces en partidas de gasto; es el capítulo que provee de la información más detallada y valiosa para el análisis de la asignación presupuestaria, por lo que volveremos sobre este más adelante. El cuarto capítulo indica el número de plazas por unidad responsable de gasto, con una amplia desagregación del capítulo de servicios personales. En el proyecto de presupuesto del año pasado (PEF 2001), se presentaba un quinto capítulo que mostraba los montos agregados por concepto y partidas en el rubro de servicios personales para cada unidad responsable. Ofrecía una información útil para analizar con mayor detalle los gastos en cada unidad. Su eliminación del PEF 2002 no está explicada ni se dirige en el sentido de favorecer el análisis del presupuesto.

Tomo IV

El tomo IV presenta los presupuestos de organismos y empresas de control presupuestario directo (ISSSTE, IMSS, Lotenal, CAPUFE, CFE, LFC y Pemex). De forma paralela al tomo II, se ofrece información presupuestaria agregada de las agencias mencionadas desde siete perspectivas: estrategia programática institucional, flujo de efectivo, el resumen económico programático devengable, el resumen programático económico (flujo de efectivo), análisis programático institucional y los proyectos de inversión productiva financiada a largo plazo (originalmente denominados Proyectos de Inversión Diferida en el Registro del Gasto, Pidiregas) para Pemex, la CFE y LFC. Este tomo explica el conjunto de programas que cada entidad, sus principales objetivos y algunos indicadores de desempeño; los montos agregados asignados a cada programa, actividad o proyecto y los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, inversión directa y condicionada. No hay una desagregación de datos que permitan tratar la información de forma detallada.

Tomo V

El tomo V contiene los presupuestos de organismos y empresas de control presupuestario indirecto expresados en términos de flujo de efectivo de ingresos y egresos. Es una información presupuestaria muy general que se limita a una sola hoja de flujo de efectivo en clasificación económica (gasto corriente, gasto de capital y deuda). Ahí se encuentran los organismos descentralizados, las empresas de participación esta-

tal mayoritaria, los fondos y fideicomisos, la banca de desarrollo, las aseguradoras y afianzadoras y otros organismos. Como hemos dicho, el PEF distingue entre los organismos de control directo, que tienen una importancia estratégica evidente y representan montos presupuestarios muy cuantiosos, y los de control indirecto que únicamente se enlistan en este tomo y que son financiados a través de los subsidios y transferencias de las dependencias del gobierno federal pero no reciben directamente de la Secretaría de Hacienda asignación presupuestaria. A diferencia de las entidades de control directo, éstas no presentan estrategia programática y su gasto no se contabiliza en el gasto neto total para evitar una doble contabilidad debido a que se su monto incorpora a través del registro subsidios y transferencias en los ramos administrativos de cada dependencia que es cabeza de sector.

Tomo VI

Finalmente, el tomo VI es nuevo y presenta una novedad interesante en el PEF 2002. El nombre es altamente prometedor, pues anuncia un "formato de evaluación socioeconómica bajo criterios de costo-beneficio". El tomo se subdivide en los programas y proyectos de inversión de las dependencias del sector central y de los organismos y presenta proyecciones de necesidades de recursos a partir del año 2002 hasta el año 2007 para cada unidad responsable en las diversas actividades institucionales. La información es particularmente sugerente para los organismos que hacen cuantiosas inversiones públicas como Pemex o CFE, porque muestran las estimaciones futuras de necesidades financieras y su fuente esperada de financiamiento, pues identifica los recursos de origen fiscal y los de origen complementario. Aunque dicha información es un primer paso hacia la identificación de criterios costo-beneficio, al no abundar sobre la naturaleza de los programas ni ofrecer dato alguno sobre las lógicas de evaluación socioeconómica, resulta una aportación significativa pero aún incompleta. No obstante hay que reconocer que representa un intento de mejorar la programación y presupuestación de mediano y largo plazos del gobierno federal, lo cual es una buena y prometedoras noticia.

Los catálogos

El cuarto componente del PEF se conforma de los catálogos de las tres clasificaciones del gasto y sirven de apoyo para comprender la información presentada en los tomos del PEF. Para la clasificación administrativa, que distingue a la instancia ejecutora del

gasto (responde a la pregunta: ¿Quién gasta?), se presenta el catálogo de unidades responsables, que identifica a las unidades responsables de gasto, que son las instancias administrativas autorizadas para ser receptoras directas de recursos públicos (secretarías, subsecretarías, direcciones generales, unidades, oficialías, etcétera). Para la clasificación económica, que presenta el gasto a través de los factores e insumos que adquiere o contrata el sector público (responde a las preguntas: ¿En qué se gasta?, ¿Cómo se gasta?), se cuenta con el clasificador por objeto del gasto, que presenta el catálogo de múltiples partidas en los que se ejerce el gasto. Para la clasificación funcional, que distingue el conjunto de actividades y objetivos del gasto público (¿Para qué se gasta?) se cuenta con el catálogo de categorías programáticas, que distingue las diversas funciones, programas actividades y proyectos en los que se ocupan los recursos.

Algunas consideraciones en torno al proyecto de decreto del PEF para el ejercicio fiscal de 2002

El artículo 3o. informa sobre el gasto neto total previsto para el año 2002 (1'410,654'400,000, un billón cuatrocientos diez mil seiscientos cincuenta y cuatro millones cuatrocientos mil pesos), y es la suma de lo que toca a los poderes Legislativo y Judicial, al Instituto Federal Electoral (IFE), y a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a los 23 ramos administrativos, a los 9 ramos generales, y las 7 partidas de las entidades paraestatales. Es decir, el conjunto de las asignaciones del presupuesto de egresos se describen en dos capítulos y seis artículos, y de ahí la importancia de conocer los cinco tomos de los que hablamos, pues sólo así se puede identificar detalladamente el destino de esos recursos.

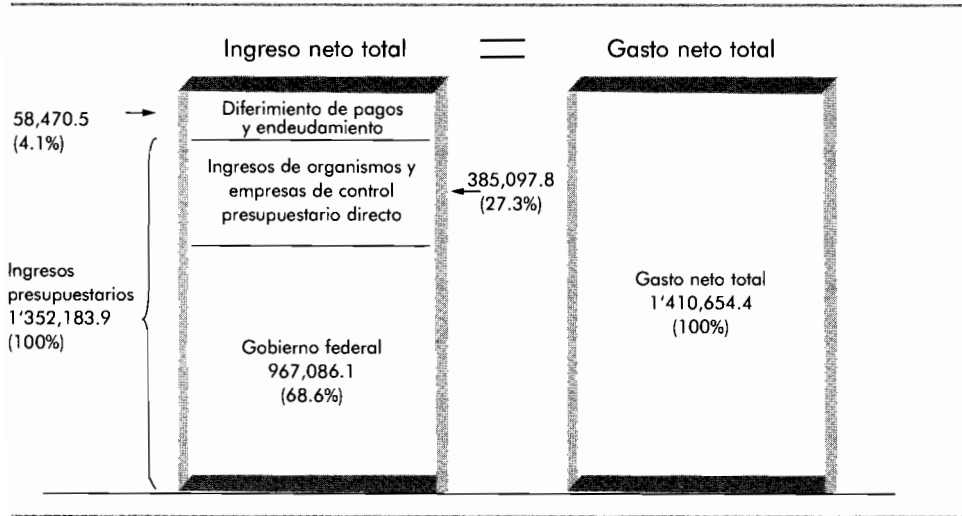
En un segundo apartado de tres capítulos y tres artículos, se describen los recursos que se aportan y reasignan a las entidades federativas. Ya en un tercer apartado de ocho capítulos se describe el ejercicio y la disciplina del gasto público, donde se pueden revisar los aspectos de servicios personales, adquisición de obras, la inversión pública, subsidios y transferencias, así como las reglas de operación de los programas; y finalmente en un cuarto apartado de dos capítulos se plantean algunas consideraciones relativas a la información, transparencia y la evaluación.

a. Las fuentes de recursos del gobierno federal

Existen dos fuentes principales de recursos, los ingresos presupuestarios (ingresos del gobierno federal y entidades paraestatales) y el endeudamiento (en donde se

incluye el diferimiento de pagos, que se cancela del lado del gasto con los adeudos de ejercicios fiscales anteriores).

Figura 1
Fuentes de los recursos del sector público federal
(Millones de pesos de 2002)



Fuente: SHCP, "Exposición de motivos del proyecto de presupuesto 2002", "Fuentes, uso y análisis general del presupuesto público".

Dentro del ingreso neto total estimado en 2002, los componentes son:

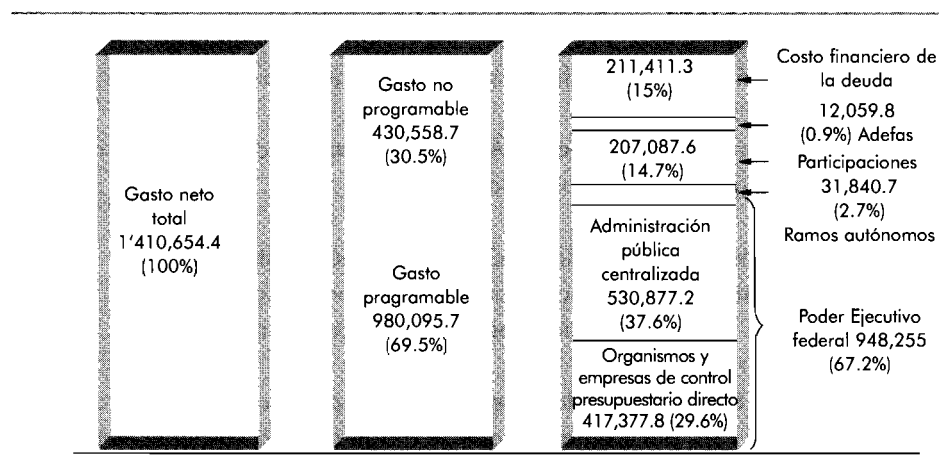
- Impuestos: 51.98 por ciento, de los cuales el ISR representa el 21.92 por ciento (42.17 por ciento de los impuestos), IVA: 15.86 por ciento (30.52 por ciento), Impuesto especial sobre productos y servicios: 9.82 por ciento (18.89 por ciento, de los cuales el 82.53 por ciento es gasolina y diesel).
- Derechos: 11.65 por ciento (de los cuales el 91.75 por ciento es sobre extracción de petróleo).
- Aprovechamientos (multas, recuperaciones de capital, remanente de operación del BM): 4.5 por ciento.
- Productos (resultado del uso y aprovechamiento de bienes del dominio privado, intereses) 0.42 por ciento.
- Aportaciones al IMSS: 6.50 por ciento.

- Empresas descentralizadas (IMSS, Pemex, CFE e ISSSTE): 25.87 por ciento.
- Deuda: 4.14 por ciento (incluyendo endeudamiento y diferimientos de pagos).

Cabe anotar que la llamada renta petrolera representará 144,042.70 millones de pesos y se expresa en los derechos por extracción (extraordinarios también) de petróleo. Esto representa el 7.46 por ciento de los ingresos totales. Estos ingresos más los que se esperan por concepto de empresas descentralizadas (Pemex) son los que se ven menguados cuando baja el precio internacional del petróleo. Si a esto agregamos los impuestos a la venta de petróleo y sus derivados (gasolina y diesel, poco más del 8 por ciento), se comprende la importancia de Pemex en los ingresos federales ($19.65+7.46+8.10 = 35.21$ por ciento).

b. Los usos de los recursos del sector público

Figura 2
Gasto programable y no programable
(Millones de pesos de 2002)



Fuente: SHCP, "Exposición de motivos del proyecto de presupuesto 2002", "Fuentes, uso y análisis general del presupuesto público".

Del lado del gasto, la clasificación tradicional divide el total de recursos en el gasto programable y el no programable. Para 2002 del gasto neto total el 69.5 por ciento es gasto programable, que incluye los tres poderes, organismos autó-

nomos y las empresas de control presupuestario directo. Mientras que el gasto no programable es el 30.5 por ciento, que es el costo financiero de la deuda, las participaciones a estados y municipios (por disposición legal de la Ley de Coordinación Fiscal) y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

La distinción entre gasto programable y gasto no programable es relativamente obsoleta: antes el no programable era el que no se podía programar en acciones sustantivas de la administración pública federal por parte del gobierno federal (como el costo de la deuda) pero que por ley se tenía que presupuestar. Y en el gasto programable lo que se podía ir modificando año con año, como los programas federales. Es obsoleto porque ahora dentro del gasto público existen ramos que atan recursos a estados y municipios (con objetos de gasto más o menos definidos) y se integran al gasto no programable.

El gasto programable tiene tres bloques: poderes Judicial y Legislativo, organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), empresas del sector paraestatal y la administración pública centralizada.

Dentro del total, las participaciones representan el 14.7 por ciento; el costo financiero de la deuda el 15 por ciento; los poderes Judicial, Legislativo y los organismos autónomos el 2.3 por ciento, los organismos y empresas del sector paraestatal el 29.6 por ciento y la administración pública centralizada el 37.6 por ciento.

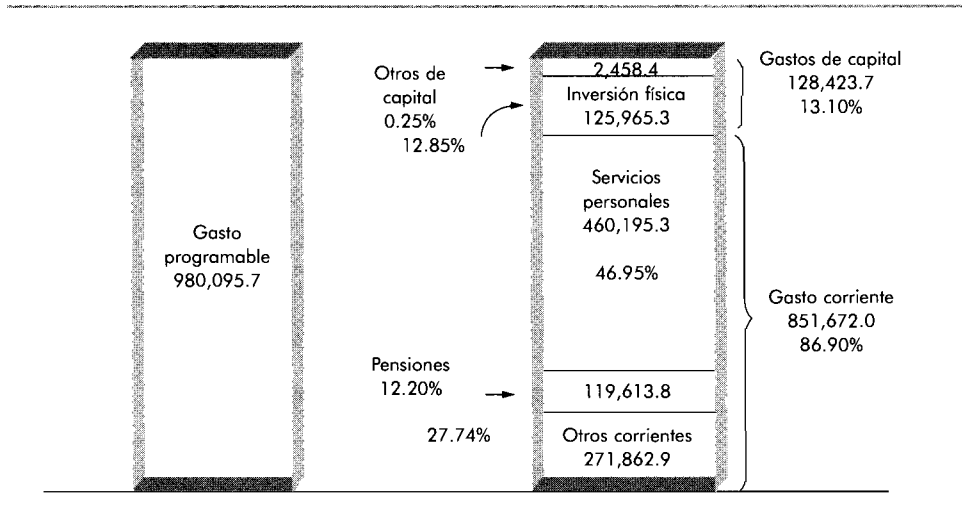
Hay varias formas de ver el gasto. Aquí, para fines prácticos, vamos a adoptar las tres formas que utiliza el gobierno:

- quién gasta los recursos públicos (clasificación administrativa);
- en qué se gastan esos recursos (clasificación económica);
- y para qué se gastan, con qué fines (clasificación funcional).

En la figura 3, dentro del gasto programable, la proporción que se va a gasto de capital es de 13.1 por ciento y la que se dirige a gasto corriente es de 86.9 por ciento. Son dos formas básicas de uso de los recursos públicos: aquí nos referimos a la clasificación económica, en qué se gastan esos recursos. El gasto corriente es el que se destina para el financiamiento de las actividades administrativas y de operación de las dependencias y entidades, y el gasto de capital es el que se refiere al incremento de la infraestructura y la inversión financiera. Generalmente, se toma el gasto corriente como el costo de la burocracia, los sueldos de funcionarios y demás. Falta por hacer una distinción entre los sueldos de

profesores o médicos, por ejemplo, que la de otros funcionarios, y el gasto en celulares, a la compra de medicinas o útiles escolares.

Figura 3
Gasto programable
(Millones de pesos de 2002)



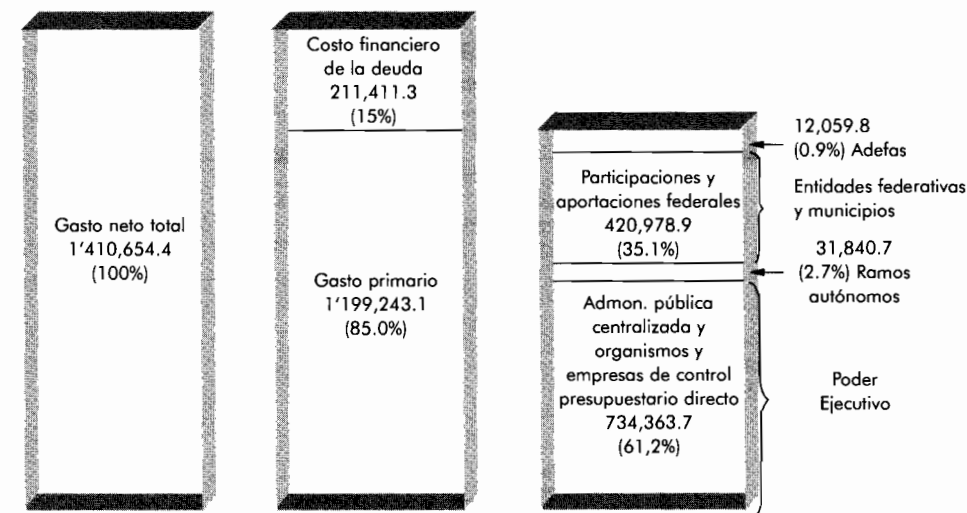
Fuente: SHCP, "Exposición de motivos del proyecto de presupuesto 2002", "Fuentes, uso y análisis general del presupuesto público".

c. La evolución del gasto dentro de la economía

La estimación del gobierno es que el gasto neto total crecerá en 2002 en 0.3 por ciento en términos reales con respecto a 2001 (y asumiendo una inflación de 4.5 por ciento). Su proporción con respecto al PIB será de aproximadamente 22.8 por ciento (frente a 23.1 por ciento en 2001), lo cual es comparativamente muy poco con respecto a economías desarrolladas.

Para reducir el déficit fiscal, el gobierno mexicano se ha visto obligado a hacer recortes del lado del gasto, y no ha podido ser del lado de los ingresos tributarios. ¿Cómo incrementar el gasto (lo cual es muy necesario) sin que se traduzca en déficit? La única opción es el incremento de los impuestos.

Figura 4
Gasto neto total y gasto primario
(Millones de pesos de 2002)



Fuente: SHCP, "Exposición de motivos del proyecto de presupuesto 2002", "Fuentes, uso y análisis general del presupuesto público".

Esta figura representa la estimación de los principales agregados del gasto para 2002: el gasto primario es el gasto total menos el costo financiero de la deuda, el cual representa el 85 por ciento del gasto neto total. La administración pública centralizada y los organismos y empresas de control presupuestario directo representan el 61.2 por ciento del gasto primario, los ramos autónomos 2.7 por ciento, las participaciones el 35.1 por ciento, las Adefas 0.9 por ciento.

Como se puede observar, el gasto neto y el primario decrecieron con relación con el PIB en 2002. Lo único que incrementó su proporción con respecto al PIB fueron los ramos autónomos que incluyen a los poderes Legislativo y Judicial, así como el IFE y la CNDH (de 0.4 a 0.5 por ciento), así como el costo financiero de la deuda (de 3.3 a 3.4 por ciento), siendo estos incrementos de tan sólo 0.1 por ciento en cada caso respecto al PIB. La variación real estimada de la deuda fue de 6 por ciento, es decir una erogación adicional cercana a 11,000 millones de pesos. Pue-

Cuadro 3
Distribución del gasto neto
(Millones de pesos de 2002)

Concepto	2001 ¹	2002 ²	% del PIB		Estructura porcentual		Variación real %
			2001 ¹	2002 ²	2001 ¹	2002 ²	
Gasto neto total	1'405,828.5	1'410,654.4	23.1	22.8	100.0	100.0	0.3
Costo financiero de la deuda	199,515.9	211,411.3	3.3	3.4	14.2	15.0	6.0
Gasto primario	1'206,312.6	1'199,243.1	19.9	19.4	85.8	85.0	-6.0
Adefas	9,806.0	12,059.8	0.2	0.2	0.7	0.9	23.0
Gobierno de entidades federativas y municipios ³	429,010.2	420,978.9	7.1	6.8	30.5	29.8	-1.9
Ramos autónomos	25,245.2	31,840.7	0.4	0.5	1.8	2.3	26.1
Administración pública centralizadas y organismos y empresas de control presupuestario directo ⁴	742,251.2	734,363.7	12.2	11.5	52.8	52.1	-1.1

Fuente: SHCP, "Exposición de motivos del proyecto de presupuesto 2002; Fuentes, uso y análisis general de presupuesto público", p. 14.

¹Cierre previsto.

²Proyecto.

³Incluye Ramo 28, Participaciones a entidades federativas y municipios, Ramo 25, Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica normal, tecnológica y de adultos; Ramo 33 de aportaciones federales para entidades federativas y municipios.

⁴Incluye poderes Legislativo y Judicial, IFE y CNDH.

de mencionarse además que el cálculo fue hecho a razón de una tasa de crecimiento real promedio de 1.7 por ciento. Las principales contribuciones al crecimiento de los ingresos tributarios provendrán del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), especialmente de la recaudación vinculada al sector petrolero (gasolina y diesel, entre otros) y del esfuerzo adicional que realizará el gobierno federal para mejorar la administración de la recaudación tributaria, equivalente a 0.5 por ciento del PIB.

Dejando a un lado la deuda, en términos nominales y reales, los mayores crecimientos se esperaban en los ramos autónomos (26.1 por ciento), y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas) (23 por ciento). Al mismo tiempo se registraron caídas en los rubros de los gobiernos de entidades federativas y municipios (1.9 por ciento), así como en la administración pública centralizada y en los organismos y empresas de control presupuestario directo (1.1 por ciento). Con lo cual, se estimaba una reducción del gasto primario cercana a un 6.0 por ciento real.

Vale la pena identificar otra característica importante del PEF en el año 2002. Tiene que ver con su clasificación económica (en qué tipo de bienes o servicios gasta el gobierno). Desde esta perspectiva, los servicios personales representaron algo cercano al 47 por ciento y las pensiones y jubilaciones el 12.2 por ciento, con una variación real de 5.6 y de 4.3 por ciento, respectivamente. Los otros gastos de

Cuadro 4
Clasificación económica del gasto programable
(Millones de pesos de 2002)

Concepto	2001 ¹	2002 ²	% del PIB		Estructura porcentual		Variación real %
			2001 ¹	2002 ²	2001 ¹	2002 ²	
Gasto							
programable	989,943.9	980,095.7	16.3	15.9	100.0	100.0	-1.0
Gasto corriente	823,641.4	851,672.1	13.6	13.8	83.2	86.9	3.4
Servicios							
personales	435,641.4	460,195.3	7.2	7.4	44.0	47.0	5.6
Pensiones	114,662.9	119,613.8	1.9	1.9	11.6	12.2	4.3
Otros	273,302.1	271,862.9	4.5	4.4	27.6	27.7	-0.5
Gasto de							
capital	166,302.6	128,423.6	2.7	2.1	16.8	13.1	-22.8
Inversión							
física	158,226.8	125,965.3	2.6	2.0	16.0	12.9	-20.4
Otros	8,075.8	2,458.4	0.1	0.1	0.8	0.3	-69.6

Fuente: SHCP, "Exposición de motivos del proyecto de presupuesto 2002"; "fuentes, uso y análisis general de presupuesto público".

¹ Cierre previsto.

² Proyecto.

operación e inversión sufrieron una caída de poco más de -0.5 por ciento. Cerca del 60 por ciento del gasto programable de 2002 se dirigió a servicios personales y pensiones. El rubro de pensiones representará, en unos cuantos años, una carga muy significativa del PEF (un monto superior al Fobaproa, lo cual debe ser previsto desde ahora, pues puede convertirse en un hoyo negro de las finanzas públicas en poco tiempo, como lo es en varios países, pero que tienen fuentes de financiamiento más sólidas que las de México). Y cabe destacar la disminución significativa que se presenta en el gasto de capital, al disminuir en cerca de un 23 por ciento en su variación real para el 2002.

Las acciones del gobierno federal en materia presupuestaria (1994-2000)

El gobierno federal ha hecho esfuerzos importantes en tres sentidos:

1. desde el punto de vista *macroeconómico*, ha conseguido mantener déficit controlables y aceptables por los mercados;
2. por el lado de la *asignación de recursos*, ha impulsado una significativa reorientación del gasto (particularmente en el ámbito social), se ha desconcentrado (y descentralizado) el gasto, y se ha acotado en alguna medida la discrecionalidad en el PEF (en algunos de sus ramos);
3. por el lado de la *operación del gasto*, se han transparentado sueldos y salarios, y se ha iniciado una ambiciosa reforma presupuestaria, a partir de programas de modernización administrativa (como el Programa de Modernización de la Administración Pública –Promap), la nueva estructura programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que tratan básicamente de eficientar el proceso y orientarlo hacia la obtención de resultados.

Con lo anterior, puede afirmarse que el gobierno del presidente Vicente Fox no partió de cero. Sin embargo, existen una serie de retos que son de la primera importancia en el ámbito del presupuesto y el gasto público.

A continuación vamos a mencionar aquellos que nos parecen más apremiantes.

Los retos en materia presupuestaria (2000-2006)

El margen de maniobra en el Presupuesto

El margen de maniobra presupuestario es sumamente estrecho. Adicionalmente, todo indica que existe una serie de compromisos presupuestarios que irán reduciendo aún más ese margen de maniobra a no ser que ocurra un drástico cambio estructural en el área de los ingresos fiscales, se mejore sustancialmente la eficiencia en el gasto y se paguen los costos de la reasignación presupuestaria.

1. Los compromisos habituales

Existe una serie de ordenamientos jurídicos que determina compromisos cuantitativos del presupuesto: el servicio de la deuda, las participaciones, aportaciones, seguridad social, los otros poderes y el IFE, los contratos laborales, etcétera.

2. Las herencias del milenio: saldos de la crisis y del cambio en la estructura poblacional

A lo anterior puede añadirse el costo del rescate del sistema financiero, por una parte, y el crecimiento en el costo del sistema de pensiones (incluyendo al sector central, el paraestatal y los gobiernos estatales y municipales). Algunas estimaciones indican que lo primero puede significar entre un 20 y 25 por ciento del producto interno bruto, y lo segundo hasta un 60 por ciento del PIB (estimaciones a verificar).

Requerimientos financieros del sector público

A partir del año 2001 el nuevo gobierno del presidente Vicente Fox presentó un indicador nuevo llamado "Requerimientos financieros del sector público" (RFSP), mismo que mide las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos planteados en las políticas gubernamentales tanto de las entidades del sector público, como del privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Dicho

indicador aún presenta información de carácter preliminar y está sujeta a modificaciones.⁷

El indicador se construyó de la manera siguiente: al balance público tradicional⁸ se agregaron las necesidades de recursos del sector público para atender las obligaciones o compromisos en diferentes sectores. Tal es el caso del sector energético y las necesidades que se le presentan con los Proyectos de Inversión Diferida para su Registro de Gasto (Pidiregas); o el sector financiero, que requiere de recursos para operar el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, el programa de deudores, los fondos de la banca de desarrollo y de fomento, así como algunos fideicomisos, y en especial el correspondiente al rescate carretero. También se agregaron los montos que la Secretaría de Hacienda denominó las adecuaciones a los registros presupuestarios, que consideraban los aspectos de deuda en el pago de intereses, la recompra y colocación de deuda y las reservas actuariales del IMSS y del ISSSTE, es decir, las erogaciones presupuestarias que constituyen el fondo de contingencia para el pago de jubilaciones y pensiones del IMSS y Fovissste.

El cuadro 5 muestra para el año 2002, los RFSP sin ingresos no recurrentes aumentaron en 0.15 por ciento del producto interno bruto, y alcanzaron casi el 4 por ciento del PIB.⁹ Esto significa que se requerirán más recursos para cumplir con las políticas gubernamentales, y en especial en el caso de Pidiregas donde se duplican los requerimientos en poco más de 12 meses como porcentaje del PIB, pasando de 0.70 en 2001 a 1.54 por ciento en 2002. De igual forma, los requerimientos para la intermediación financiera mostraron un ligero aumento de 0.01 por ciento respecto al PIB; el resto de los indicadores mostró una disminución de los requerimientos respecto.

El comportamiento al alza deficitario en los RFSP es una constante histórica. El cuadro 6 muestra que, con la excepción de los años de 1991 y 1992 cuan-

⁷Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública; Requerimientos financieros del sector público y sus saldos históricos*, Metodología, página electrónica, www.shcp.gob.mx

⁸Es la suma del balance público presupuestario (el saldo de la comparación de los ingresos y egresos del gobierno federal más los saldos de las entidades de control presupuestal directo), más el saldo de las entidades de control presupuestal indirecto.

⁹Cabe señalar que los porcentajes que se presentan en el cuadro 2 se mantendrán si el crecimiento del producto interno bruto, de acuerdo con las estimaciones del gobierno federal para el año 2002, es del 1.7, y si el déficit público tradicional realmente se mantiene en 0.65 por ciento del producto interno bruto. En el caso de que las estimaciones tuvieran algún comportamiento distinto, es claro que los elementos del indicador del RFSP modificarían su porcentaje respecto al producto interna bruto.

Cuadro 5
Requerimientos financieros del sector público
2001-2002
(Porcentaje del PIB)

Conceptos	2001*	2002*
1. RFSP	3.04	3.22
Déficit público tradicional	0.69	0.65
Pidiregas	0.7	1.54
IPAB	0.87	0.51
Adecuaciones a registros	0.37	0.13
FARAC	0.18	0.17
Programa de deudores	0.03	0.02
Intermediación financiera	0.19	0.2
2. Ingresos no recurrentes	0.79	0.76
3. RFSP sin ingresos no recurrentes (1-2)	3.83	3.98
4. Saldo histórico de los RFSP	43.6	44.2

Fuente: Datos tomados de los *Criterios de política económica 2002*, Poder Ejecutivo Federal.

* Valores estimados.

do hubo grandes ingresos de carácter no recurrente, a partir de 1993 se registró un comportamiento de déficit que alcanzó un máximo en 1999 de más de 270 millones de pesos, el cual se redujo en los siguientes 2 años, hasta llegar a 178,117 millones de pesos. Al observar el cuadro anterior puede verificarse que para el año 2002 hubo un incremento en los requerimientos aún mayor al del año anterior, lo cual muestra la tendencia al alza del déficit.

En resumen se puede decir que los recursos requeridos para atender las demandas de la sociedad sobrepasan los recursos con los que cuenta el gobierno federal, y las obligaciones adquiridas por la Federación representan un reto creciente en materia presupuestaria.

Las lógicas de asignación de los recursos públicos

Dentro del PEF programable (aquel que teóricamente puede modificarse año con año, y con mayor razón, cada sexenio), es urgente identificar su orientación distributiva o asignativa. Aunque el gobierno del presidente Ernesto Zedillo hizo un importante es-

Cuadro 6
Requerimientos financieros del sector público^P

Periodo	RFSP*			
	Con ingresos		Sin ingresos	
	Mill. pesos	% PIB	Mill. pesos	% PIB
1990	-26,914.40	-3.64	-32,051.90	-4.34
1991	16,601.80	1.75	-17,062.20	-1.8
1992	29,898.50	2.66	-10,248.80	-0.91
1993	-25,012.00	-1.99	-30,884.30	-2.46
1994	-42,131.90	-2.97	-55,829.90	-3.93
1995	-55,589.30	-3.03	-72,689.90	-3.96
1996	-120,050.70	-4.75	-140,783.90	-5.57
1997	-144,090.60	-4.54	-178,069.00	-5.61
1998	-228,747.60	-5.95	-234,645.90	-6.33
1999	-270,932.60	-5.91	-288,759.90	-6.3
2000	-179,278.70	-3.3	-201,059.70	-3.7
Ene-dic 2001	-178,117.00	-3.11	-219,009.50	-3.82

Fuente: Dirección Estadística Hacendaria, DGPH.

Nota: En los RFSP el signo negativo (-) significa déficit y el signo positivo (+) superávit.

^PCifras preliminares.

*Para 1990-2000 flujos acumulados enero-diciembre y para 2001 al periodo que se señala.

fuerzo de reasignación del gasto con base en sus prioridades, se evidenciaron grandes problemas en el ámbito de la distribución de los recursos (lo cual no pudo ser resuelto en los primeros presupuestos elaborados por la administración del presidente Vicente Fox):

1. por una parte, persistieron grandes partidas que siguen tendencias inerciales (falta flexibilidad en agencias sectoriales);
2. no se desarrolló un sistema de análisis y evaluación de políticas (con énfasis en los impactos) que facilitara el costeo de las acciones públicas, la eficiencia, la coordinación presupuestaria y la planeación efectiva (corto, mediano y largo plazos comparables);
3. no hubo integración comprensiva que facilite la jerarquización y la distribución eficiente y equitativa (no hubo congruencia entre las prioridades y la asignación presupuestaria –caso del combate a la pobreza o caso de la seguridad pública);

4. persistieron grandes asignaciones caracterizadas por la discrecionalidad (caso del presupuesto educativo);
5. no se desarrolló un sistema integral de información presupuestaria.

Las lógicas y costumbres en la operación del presupuesto

A pesar de que los programas orientados hacia la reforma presupuestaria enfatizaron sobre el papel los resultados mensurables (por encima del cumplimiento de los vagos objetivos de los planes) se verificaron fallas de diseño y fallas de implementación de esos programas.

En el primer grupo, hay que decir que ese tipo de reformas presupuestarias (impulsadas en varios países desarrollados) suponen que impera la formalidad en el funcionamiento de las burocracias (sistema profesionalizado y de carrera, sujeto a las normas administrativas); que existen canales de coordinación e intercambios de información abiertos y fluidos; y que existen sistemas de controles eficaces. Todas son características que están poco desarrolladas en el caso mexicano.

En las fallas de implementación, se registraron problemas de coordinación y rivalidad burocrática entre la Secodam (Promap) y Hacienda (NEP, SED); desde el punto de vista de las otras dependencias, la reforma fue percibida como una imposición burocrática más, destinada esencialmente hacia el control: el énfasis en el desempeño no se logró asimilar como un esfuerzo orientado hacia la obtención de resultados. En otros términos, no se logró cambiar la cultura contable y normativa en el manejo presupuestario por una cultura de políticas públicas.

Así las cosas, persistieron:

1. la falta de claridad en las tareas y objetivos, lo cual diluye la responsabilidad y dificulta la efectividad;
2. la falta de incentivos para la eficiencia, el desempeño y la obtención de resultados;
3. la ausencia de transparencia en el uso de los recursos en el ámbito de los programas.
4. la ausencia de condiciones para identificar a los responsables y no existen los arreglos institucionales que favorezcan la rendición de cuentas;

5. la falta de participación de los grupos objetivos en el proceso de las políticas (incluyendo la asignación presupuestaria); particularmente, faltan mecanismos para facilitar la vigilancia por parte del público y la expresión de quejas por malos servicios o malos manejos;
6. la ausencia de un sistema de información que publique resultados y responsables.

El uso de los recursos públicos en un gobierno no democrático

Las formas como el gobierno ha extraído recursos de la sociedad, y cómo se los ha devuelto a través del gasto público, están ligadas a las principales características de la administración pública que se desarrolló en el marco del sistema político. Sobre éstas hemos abundado en otra parte.¹⁰ En la obtención de los recursos públicos y su asignación a través del gasto público, se identifican varios de los rasgos descritos.

Por ejemplo, la politización de la administración la cual generó en muchas ocasiones que los compromisos e intereses políticos orientaran la asignación de los recursos. La corporatización del régimen generó grandes transferencias de gasto o exenciones fiscales hacia los grupos que apoyaban políticamente al régimen. La falta de controles efectivos y ausencia de rendición de cuentas provocó corrupción, impunidad y discrecionalidad en la asignación y operación de los recursos públicos. Fuera del control estricto sobre el flujo de efectivo, sobre lo que volveremos más adelante, no se evaluó y se controló muy poco a los organismos operadores, lo cual generó, nuevamente, corrupción. El marco normativo abigarrado y orientado hacia el control del gasto logró eliminar los desequilibrios fiscales, pero no evitó que, fuera del orden en las cuentas del flujo de efectivo y la limitación a los recursos disponibles, hubiera discrecionalidad en el gasto, transferencias de unas partidas hacia otras, deficientes controles en gastos operativos, desviación e ineficiencia, etcétera. La escasa coordinación e intercambio de información entre las agencias operadoras del gasto también generó despilfarro e ineficiencia, y en

¹⁰ Juan Pablo Guerrero Amparán, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, Documento de Trabajo núm. 89 de la División de Administración Pública, 2000.

muchas ocasiones duplicación de funciones. Adicionalmente, el sistema diluido de responsabilidades generó falta de imputabilidad en los casos de los errores de políticos fracasos de programas que significaron después grandes desembolsos presupuestarios.¹¹

Vamos a detenernos en forma especial en el gasto público, pues su ejercicio es una de las partes medulares del funcionamiento gubernamental y está en el corazón de toda reforma administrativa orientada hacia mejorar la transparencia y rendición de cuentas, por una parte, y la eficacia y eficiencia del gobierno, por la otra.¹²

Los problemas de diseño e implementación de los sistemas de planeación y presupuestación en México

Como se ha dicho, cada año, la programación del gasto público federal se concreta en un anteproyecto de presupuesto elaborado de conformidad con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con el reglamento de dicha ley, y con los lineamientos específicos que al respecto emite la Secretaría de Hacienda, como el Manual para el Ejercicio del Gasto del Gobierno Federal.

El sistema nacional de planeación debería permitir en teoría la jerarquización de la acción gubernamental con base en las preferencias sociales y la organización del gasto en forma consecuente con las prioridades. Pero en realidad adolece de serias fallas de diseño que enumeramos a continuación:¹³

- el Sistema Nacional de Planeación Democrática no es una forma de organización del trabajo gubernamental, sino un trámite para cumplir con una función legal;
- el Plan Nacional de Desarrollo (PND) responde a otro contexto político en donde era necesario legitimar la planeación gubernamental a través de una

¹¹El rescate bancario o a los estados endeudados son sólo dos ejemplos de una lista muy amplia de los altos costos que deben cubrirse con el erario por malas políticas o decisiones equivocadas, en donde al final ni un solo funcionario público resulta responsable.

¹²Otros elementos centrales de la reforma administrativa son la redefinición de funciones (incluyendo las actividades de privatización y las funciones productivas, proveedoras, distribuidoras y reguladoras), la profesionalización, la descentralización, el apego a las reglas y normas en la actuación administrativa, y las funciones de coordinación interinstitucional.

¹³Buena parte del análisis que sigue se debe al libro de Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 158.

supuesta consulta popular (¡cada seis años!) que se daba en un ambiente de escasa competencia política y control absoluto del PRI sobre el Congreso federal y las entidades federativas;

- la Ley de Planeación constituye un marco jurídico ineficaz al no presentar los incentivos para su cumplimiento;
- la asignación del gasto carece de relación directa con los objetivos del PND, por lo que la planeación de mediano y largo plazos no tiene relación con los programas y proyectos anuales;
- no se conocen las metas ni los responsables de los programas, ni se evaluaban los resultados obtenidos;
- no se discuten las políticas y la asignación de recursos entre programas ni en el seno del propio gobierno, lo cual genera falta de coordinación entre las dependencias y falta de seguimiento a las políticas.

Con respecto al primer punto, el sistema de planeación propuesto por la ley corresponde en realidad a un sistema de corte estatista todavía vigente a principios de la década de los ochenta, en donde las grandes líneas del desarrollo del país podían ser dictadas por el gobierno, con apenas alguna consulta a las organizaciones sociales corporativas y ligadas al régimen. La idea de plantear las prioridades del programa gubernamental con base en la identificación de las preferencias sociales no está incorporada en el sistema nacional de planeación democrática. Si ha aparecido recientemente en México se debe principalmente al hecho de que se fortaleció la oposición a nivel regional y en el Congreso federal, al tiempo que surgieron nuevas organizaciones civiles independientes y se fortaleció la prensa libre.

En lo que se refiere a la insuficiencia de la Ley de Planeación, se pueden identificar los siguientes puntos:¹⁴

- el Congreso de la Unión sólo examina y opina sobre el PND y establece observaciones durante su ejecución, pero no tiene facultades para obligar al Ejecutivo de cumplir con los términos de la ley o el plan. En otros términos, el plan puede incumplirse, sin mayor consecuencia para las agencias del Poder Ejecutivo;
- deja en la Subsecretaría de Egresos (la Ley todavía alude a la Secretaría de Programación y Presupuesto) la tarea de verificar los avances en el cumpli-

¹⁴ *Idem.*

miento del PND así como sus resultados y excluye a la Secodam de esa función. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la función de monitoreo y evaluación también corresponde a la Secodam, lo cual genera traslape de funciones y dilución de la responsabilidad para esta importante tarea;

- en el plano de la participación ciudadana para la elaboración del PND (lo que le ofrece el adjetivo de democrático al sistema), se estipula, además de las consultas para la elaboración del plan, que se organizarán órganos de consulta permanente. No se establecen mecanismos para que la población participe en las actividades de evaluación ni sanción alguna para la autoridad en caso de que no se lleven a esas consultas permanentes. En realidad no se verifican nunca.

El desfase entre el funcionamiento de corto plazo (cotidiano, mensual, semestral, anual) de la burocracia y el PND es enorme. Entre otras razones que explican lo anterior está el hecho de que el PND busca cubrir 6 años y se plantea objetivos muy generales, además de que no se verifica que los avances anuales vayan cubriendo metas del plan, ni se evalúan los impactos de las acciones gubernamentales. Adicionalmente, como se ha dicho, cada dependencia, cabeza de sector y organismo funciona en un área de acción específica, con fuertes rasgos de autonomía sectorial, y con muy poca coordinación con respecto al resto de las dependencias.

Una lectura de los últimos tres planes nacionales de desarrollo nos pueden revelar hasta qué punto ha sido ineficiente el gobierno mexicano en los últimos 20 años. Lo anterior se debe también al manejo muy deficiente de las finanzas públicas. Esto nos lleva al análisis del sistema de presupuestación.

Desde 1976, cuando se promulgó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública, los esfuerzos del gobierno se han orientado a dos objetivos principales: organizar y racionalizar el gasto, por una parte, y restringirlo, por la otra. Muy pronto, a partir de la década de los ochenta y con el surgimiento de crisis económicas recurrentes, todo el ejercicio del gasto se supeditó al ajuste de acuerdo con la disponibilidad de recursos.¹⁵

¹⁵En general, el patrón de recortes al gasto ha castigado en primer lugar a la inversión pública en infraestructura, lo cual inhibe aún más al crecimiento económico, así como a la provisión de bienes y prestación de servicios en segundo lugar.

Un sistema de presupuestación debería facilitar la eficacia y eficiencia del trabajo gubernamental hacia la atención de las necesidades de desarrollo. Esto no ha sido posible en el caso de México por las razones que se enumeran a continuación:

- las normas que regulan el proceso presupuestario privilegian el conjunto de procedimientos necesarios para ejercer el gasto y relegan la atención sobre los resultados; los incentivos se orientan hacia el uso extremadamente rígido y excesivamente reglamentado del gasto, sin que hubiera preocupación por el ahorro o la rentabilidad social de los recursos;
- con ello, las áreas encargadas de proveer servicios administrativos son las instancias determinantes para la formulación del presupuesto, al grado de que frecuentemente influyen en el contenido de las políticas gubernamentales. Por su parte, las áreas encargadas de realizar los programas y políticas gubernamentales, dedican buena parte de su tiempo y esfuerzo a tramitar recursos;
- al mismo tiempo, el proceso de elaboración de políticas está fragmentado, al situar la fase de presupuestación como una fase independiente y sujeta a lógicas diferentes (exógenas) de las que rigen a la formulación de objetivos y medios de las políticas;
- al supeditar prioridades y metas de programas, al monto de recursos disponibles, al paso del tiempo el sistema se hizo fuertemente inercial y dejó de estimar costos financieros en función de las metas,¹⁶ al grado de que no resulta posible conocer los costos unitarios del ejercicio del gasto, lo cual nuevamente hace imposible la planeación, la transparencia y los esfuerzos a favor de un uso más eficiente de los recursos públicos;
- sin un método de identificación de las prioridades y sin un sistema de identificación de costos, la planeación y la programación se tornó imposible. A ello se agregaron las dificultades de la información incompleta o poco confiable de los diversos servicios y agencias, y la falta de transparencia en los resultados de las acciones gubernamentales;
- no hubo posibilidades de transparentar las lógicas de asignación presupuestaria, pues los programas gubernamentales estuvieron siempre sujetos a la urgencia, la disponibilidad de recursos y al manejo discrecional

¹⁶Es decir que con los montos designados (techos presupuestarios), se estimaron metas en forma intuitiva o con base en lo efectuado el año anterior, de forma incremental: costos promedio históricos más la inflación estimada para el año en curso.

de las áreas administrativas encargadas de elaborar y controlar el presupuesto (las DGPYP, direcciones generales de programación y presupuestación en las dependencias).¹⁷

Lo anterior se acrecentó con el sistema de control, que fue fruto de la necesidad de mantener la disciplina fiscal. El control consistió principalmente en lograr el equilibrio entre ingresos y egresos en el flujo de efectivo. Si bien este sistema logró imponer restricciones sobre el déficit de las finanzas públicas, generó una serie de requisitos para poder acceder a recursos que fueron, por las mismas razones, generalmente controlados por las áreas administrativas.¹⁸ Este sistema de control de flujo de efectivo también imposibilitó la planeación de mediano y largo plazos, pues dejó en un segundo lugar las consideraciones sobre ingresos futuros.

La rigidez en el manejo del presupuesto y el control sobre los recursos de las áreas administrativas, así como el conjunto de restricciones para el manejo de efectivo, eliminaron las posibilidades de hacer más eficiente el gasto público. La rigidez garantizó el control de caja, pero desestimuló cualquier esfuerzo para eficientar el gasto y hacer más eficaz a la acción pública. Todos los incentivos se orientaron hacia el uso extremadamente rígido y sobrerreglamentado del gasto, sin que hubiera preocupación por el ahorro o la rentabilidad de los recursos, o la rentabilidad social del gasto. El control se limitó a verificar si el ejercicio del gasto cumplió con los procedimientos y normas para el ejercicio del gasto, y verificar especialmente si se observaron los trámites administrativos para ejercer partidas. Pero el control no verifica los resultados del ejercicio del gasto público, y si se lograron o no los objetivos que justificaron a los programas y la derrama de recursos públicos. La lógica fue siempre gastar menos, pero nunca fue gastar mejor.

Al paso del tiempo, la mayoría de los parámetros de control fueron quedando bajo el predominio de la lógica administrativa, el sistema de presupuestación se orientó hacia la cuantificación de procesos y dejó de lado la estimación de los impactos sociales o económicos de las acciones públicas. De esa forma,

¹⁷A partir de los diversos escenarios de marco macroeconómico se determinan las referencias nominales (restricciones presupuestarias) con las que se asigna a cada dependencia y entidad un tope de gasto, a partir de los cuales se formulan los proyectos de presupuestos que luego integran el Proyecto de PEF.

¹⁸Los requisitos para el ejercicio del gasto, plasmados en el *Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal*, llegaron a ser más de 600 en 1994; se han reducido a 223 en el año 2000.

el control tuvo dos vertientes: la contable, que enfatizó el control sobre el flujo de efectivo y la salud financiera de las diversas agencias públicas, y la administrativa, que aseguró que el ejercicio del gasto satisficiera el conjunto de requisitos normativos.

En síntesis, el sistema presupuestario dejó a un lado la consideración de las metas y los resultados, y se concentró más en los recursos disponibles y la adquisición de insumos, con lo cual se fomentó una cultura inercial de obtener un monto equivalente en términos reales de recursos cada año. De tal forma que la elaboración del presupuesto se resume a "sumar al presupuesto actual la inflación esperada, restar los proyectos que están por concluir, deducir las ampliaciones extraordinarias al presupuesto y añadir los requerimientos de los nuevos proyectos o programas".¹⁹

La reforma presupuestaria del gobierno de Ernesto Zedillo

Ante las claras dificultades del gobierno de Zedillo de aumentar las fuentes permanentes de recaudación (la reforma fiscal integral que no se dio) y la creciente evidencia de que los compromisos presupuestarios atados legalmente irían creciendo en el futuro,²⁰ la Secretaría de Hacienda impulsó desde 1996 una ambiciosa reforma presupuestaria que trató de identificar las áreas en las que podía mejorarse la eficiencia distributiva y operativa del gasto. La lógica que animó la reforma fue la identificación de los problemas anteriormente descritos así como la necesidad de aumentar la productividad del gasto. Si bien a partir de la década de los noventa el gobierno había logrado equilibrar sus finanzas públicas, faltaba avanzar en el plano de mejorar las lógicas de asignación de los recursos y hacer más eficiente la operación del gasto, lo cual demanda una reforma importante del sistema presupuestario. Pero ahí estaba uno de los grandes retos de la reforma: flexibilizar el sistema y orientarlo hacia los resultados y la eficiencia (autonomía e incremento en los costos de agencia), al tiempo de mantener el control integral sobre el déficit (monitoreo sobre las agencias, que incrementan los costos de transacción).

Frente a las crecientes demandas sociales y la incapacidad del régimen de fortalecer sus ingresos tributarios, el principal objetivo de la reforma "fue elevar la efi-

¹⁹Jorge Chávez Preso, *op. cit.*, p. 158.

²⁰A los muy significativos costos del rescate financiero, se irán sumando el costo de la reforma al sistema de pensiones del IMSS, y en el futuro, el del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno.

cacia y la eficiencia del uso del gasto público federal".²¹ En segundo término, lejos de ser los objetivos centrales de la reforma, se situaron la transparencia y la rendición de cuentas. En palabras de uno de los funcionarios que impulsaron la reforma, se "procuró que al transformar la estructura programática pudiera ser de utilidad a los actores del proceso presupuestario en términos de transparencia, facilitando el entendimiento del presupuesto; adicionalmente, que dicha estructura programática incluyera incentivos a los ejecutores para que éstos logran mejores resultados, y que sirviera para rendir cuentas".²²

Vamos a describir brevemente en qué consistieron los dos ejes de la reforma presupuestaria, la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

La NEP consistió en volver a clasificar el gasto público en su conjunto con objeto de vincularlo con los proyectos y programas que conforman el Plan Nacional de Desarrollo. El objetivo fue vincular y registrar las diversas asignaciones presupuestarias de los múltiples programas y proyectos con la totalidad de las actividades del gobierno federal. Todas las actividades gubernamentales que significan derrama de recursos fueron clasificadas en funciones de gobierno; en esa reclasificación, se identificaron con mayor precisión los objetivos de los programas, sus unidades responsables (las agencias receptoras del recurso) y el marco jurídico que sustenta cada actividad. Según sus impulsores, la NEP permitiría adicionalmente relacionar el gasto público con resultados, vincular las acciones del gobierno con los programas sectoriales, facilitar el diseño y seguimiento de planes y programas multianuales y alinear el PEF con los objetivos del PND.²³

La NEP buscó reorganizar toda la actividad gubernamental a través de la identificación de diversas categorías en las que se subdivide la actuación de cada una de las agencias que integran al aparato público federal. A partir de su instrumentación, cada actividad debe estar justificada al reflejar alguna de las atribuciones legales del gobierno, de sus funciones o de su relevancia para el desarrollo. De esta forma, toda actividad presupuestaria, todo programa gubernamental y el mismo PND en su conjunto, tienen una traducción en los presupuestos federales anuales.

El registro de todos los gastos para el conjunto de facultades, tareas y funciones del gobierno parece algo elemental, pero no se hacía en el caso del gobierno

²¹ Jorge Chávez Presa, *op. cit.*, p. 181.

²² *Ibidem*, p. 185.

²³ *Ibidem*, p. 187.

federal hasta 1998. A partir de entonces, a cada una de las subdivisiones o categorías analíticas, corresponden elementos programáticos que en teoría sirven para valorar el desempeño gubernamental. En síntesis, las categorías clasifican en su conjunto al quehacer gubernamental mientras que los elementos cuantifican lo que se propone lograr.

Una aportación importante de la reforma es que ha considerado en forma integral al gasto público y ha buscado su justificación, al establecer el vínculo con las actividades sustantivas del gobierno (a diferencia de las que son únicamente administrativas), de forma tal que ahora se puede conocer los montos asignados a actividades gubernamentales específicas (como el gasto en investigación científica, en desarrollo rural o en actividades de procuración de justicia, por ejemplo). Particularmente, logró dificultar que las mayores asignaciones de gasto se dieran a las "actividades de administración", como ocurría hasta 1997. Se ha estimado que en el PEF del 1997, hasta el 40 por ciento del gasto se presupuestó en el programa denominado "AA Administración".²⁴

Los impulsores de la NEP han reconocido que el esfuerzo es insuficiente, y que en realidad no es sino el comienzo de lo que debería ser una profunda transformación de la administración pública. Señalan que para introducir la flexibilidad necesaria para hacer más eficaz y eficiente el gasto, por ejemplo, deben consolidarse los sistemas de evaluación del desempeño y medición de resultados, lo cual toma tiempo y demanda cambios en la cultura administrativa, lo cual evidentemente no es sencillo. A mi entender, si bien la reclasificación del gasto en la NEP ofrece mayor claridad y vinculación del gasto con las acciones del gobierno, el problema es que no se impulsó primero un contexto que favoreciera su éxito, sobre lo que volveremos más adelante.

Con respecto al SED, se introdujo una serie de indicadores que buscan medir el costo, la calidad y el impacto social de los servicios públicos, al tiempo de evaluar el desempeño y resultados de las agencias. Adicionalmente, busca verificar la honestidad en el uso de los recursos públicos. Nuevamente, se introdujeron una serie de categorías en los indicadores al depender de la naturaleza de la actividad considerada (estratégicos, de proyectos, de gestión, de servicio, etcétera). Una vez más, el éxito del SED depende de modificaciones en el conjunto de incentivos que regulan las lógicas del gasto público.

²⁴*Ibidem*, p. 170.

El nivel de avance en la implantación de la reforma presupuestaria ha sido muy modesto. Existe un conjunto de razones que explican los retrasos:

- la falta de voluntad política, lo cual explica los problemas de coordinación entre las actuales instancias responsables de instaurar la reforma (Secodam y la SHCP, y dentro de las propias secretarías);
- la resistencia, tácita y explícita, que opusieron las actuales instancias que controlan el ejercicio del gasto, áreas más afectadas por la reforma (DGPYP);
- ligado a ello, está el problema de que no se modificó el marco institucional: el Sistema Nacional de Planeación Democrática sigue siendo el mismo, la normatividad del presupuesto y su énfasis en el control del flujo de efectivo está casi inalterado, no se ganó en flexibilidad para el ejercicio del gasto y algo básico, la determinación de los costos de los programas, tampoco se alcanzó;
- para lograr la nueva clasificación del presupuesto e introducir indicadores de desempeño, es necesario contar con sistemas de evaluación y control altamente competentes y eficaces. Es decir, esto implica costos de monitoreo de la reforma, que pueden ser significativamente elevados y sin los cuáles la reforma no tiene posibilidades de éxito.

Adicionalmente, está claro que dichas reformas (NEP y SED) no se ligaban claramente con la transparencia y los mejores resultados. Ambas virtudes requieren de un sistema institucional que no está todavía instaurado en México, y que incluye sistemas de información independientes, además de sistemas de control internos y externos eficaces. Si bien hay una nueva clasificación del gasto más precisa e informativa, es obvio que existen pasos adicionales que habría que cubrir para alcanzar la transparencia que tienen que ver con la oportunidad, la veracidad y la accesibilidad de la información. Es decir, la transparencia que pretende lograr la reforma hacia el interior del propio gobierno requiere de acciones adicionales para que se traduzca en transparencia hacia la sociedad.

Finalmente, hay que decir que una reforma presupuestaria hacia la transparencia en el gasto es condición necesaria, pero no suficiente, para incrementar la eficiencia, mejorar los resultados y sobre todo, asegurar la rendición de cuentas de los ejecutores.

La reforma presupuestaria foxista

Una de las primeras iniciativas que impulsó el nuevo gobierno del presidente Vicente Fox fue la de una reforma de carácter fiscal que acompañó de iniciativas de reforma en el proceso presupuestario.²⁵ En lo que sigue vamos a presentar con carácter informativo el conjunto de iniciativas involucradas en el paquete de reforma propuesto en el año 2001.

El Poder Ejecutivo envió al Congreso una propuesta de reforma que llamó "Hacienda Pública Distributiva" en el mes de abril de 2001, y que consistía en tres iniciativas sintetizadas en el siguiente cuadro.

Cuadro 7

Iniciativas	Leyes que reforman, adicionan y derogan
Iniciativa de decreto que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales	<ul style="list-style-type: none">• Código Fiscal de la Federación,• Impuesto al Valor Agregado (IVA),• Impuesto sobre la Renta (ISR),• Impuesto Especial sobre Producción y Servicios,• Impuesto sobre Automóviles Nuevos,• Servicio de Administración Tributaria, y• Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
Iniciativa de decretos por los que se expiden y reforman los ordenamientos en materia financiera	<ul style="list-style-type: none">• Ley Orgánica de Nacional Hipotecaria;• Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras;• Ley de Instituciones de Crédito y las leyes orgánicas de Nacional Financiera, Banco de Desarrollo Rural, Banco de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y el Banco del Ejército;• Ley de Bienes Nacionales;• Ley de los Sistemas de Apoyo para el Retiro;• Ley de Sociedad de Inversión;• Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito;• Ley Orgánica del Banco de Ahorro Nacional• Ley de Mercado de Valores y la de la Comisión Bancaria y de Valores.
Iniciativa de decretos por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales en materia presupuestaria	<ul style="list-style-type: none">• Reformas a los artículos constitucionales 72, 74, 75, y 126.

Fuente: Textos íntegros de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, página electrónica de la SHCP, abril de 2001

²⁵Para una versión crítica de la propuesta de reforma fiscal del presidente Fox pueden verse: Juan Pablo Guerrero y Eduardo Revilla, *Paquete fiscal y posibilidades de recaudación para el año 2002*, CIDE, 2002; Eduardo Revilla Martínez y Andrés Zamudio, *Reforma fiscal y distribución de la carga impositiva en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE. Marcelo Bergman, *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.

La primera iniciativa se refería fundamentalmente a la llamada reforma fiscal que se centraba en lograr una mayor recaudación a través de reformar los ingresos tributarios, como es el caso del IVA que buscaba aumentar la base tributaria eliminando exenciones, como en el caso de los alimentos, medicinas y libros, y estableciendo una tasa uniforme del 15 por ciento, manteniendo una tasa del 10 por ciento en la frontera con el fin de mantener la competitividad industrial y comercial.

En el caso del ISR se propuso establecer una tasa marginal máxima del 32 por ciento, tanto a las personas físicas como morales, también plantea reducir el número de tramos de la tarifa, eliminar los impuestos sobre dividendos, eliminar esquemas preferenciales en ciertos sectores, como el del transporte, agricultura y la edición de libros, permitir la deducción de las participaciones de los trabajadores en las utilidades de las empresas, así como poder deducir las inversiones realizadas afuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara, y Monterrey de manera inmediata.

En cuanto al IEPS, se buscó incorporar un impuesto adicional al valor para que impactara directamente en la recaudación que se realice en las últimas etapas de la comercialización. En el ISAN se propusieron impuestos ecológicos que gravaran las emisiones de contaminantes emitidos por los automóviles y no tanto su precio. Al mismo tiempo se intentó promover medidas que modificaran el Código Fiscal, y a la Ley de Administración Tributaria con el objetivo de eficientizar el gasto público. Con estas iniciativas se buscaba recaudar cerca de 2 puntos porcentuales del producto interno bruto.

La segunda iniciativa se centraba en materia financiera, en ella se presentaron propuestas como la de promover la bursatilización de los préstamos hipotecarios; así como la adquisición y construcción de vivienda mediante préstamos y garantías, lo cual se pensó alcanzar con la creación de Nacional Hipotecaria; con el Banco de Ahorro Popular, en sustitución del Patronato del Ahorro Nacional (Pahnal), se buscaba reforzar el ahorro y el crédito popular principalmente; también se intentaba mejorar la capacidad operativa de la banca de desarrollo con mandatos que fueran más claros a través de modificaciones en sus leyes orgánicas; modificaciones en las estructuras de los consejos de las instituciones bancarias y los grupos financieros al proponer modificaciones en dichas leyes, así como proteger a los ahorradores del sistema bancario.

En cuanto a la de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se propuso revisar las prácticas regulatorias para permitir una mayor participación de intermediarios que enriquezcan el mercado, garantizar derechos de los inversionistas y en

especial los de los minoritarios, así como revisar el uso y manejo de la información y manipulación del mercado; también se buscó otorgar mayores derechos a los pensionados de las Afores; así como promover el establecimiento de nuevas sociedades de inversión, esto por mencionar algunos aspectos importantes que la misma Secretaría de Hacienda presentó y promovió, en lo referente a materia financiera.

En cuanto a la tercera iniciativa, ésta se centró en una reforma constitucional en materia presupuestaria, en ésta se planteó modificar el artículo constitucional 72, del Capítulo 2 Del Poder Legislativo, Sección Segunda en lo referente a la Iniciativa y formación de las leyes; los artículos constitucionales 74 y 75 del mismo capítulo, Sección Tercera de las Facultades del Congreso; y el artículo 126, del Título Séptimo de las Previsiones Generales.

Cuadro 8 Iniciativas de reforma constitucional en materia presupuestaria

<i>Reforma propuesta</i>	<i>Situación actual</i>
<p>Artículo 72. Inciso k). En caso de no aprobarse la ley de ingresos en el periodo en el que se presente, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para tal efecto.</p> <p>Artículo 74. Fracción III. Inciso a). La iniciativa de Ley de Ingresos y PEF se deberá presentar a más tardar el 15 de octubre.</p>	<p>No existía</p> <p>Artículo 74. Fracción IV. A más tardar el día 15 de noviembre o el 15 de diciembre en el caso de que se inicie un nuevo periodo del Ejecutivo.</p>
<p>Artículo 74. Inciso b). El año en el que el Ejecutivo inicia su encargo, elabora las iniciativas de Presupuesto y de Ley de Ingresos en coordinación con el Presidente en turno. Al tomar posesión el Presidente electo, tiene como fecha límite para presentar modificaciones hasta el 3 de diciembre.</p> <p>Artículo 74. Inciso c). La Cámara de Diputados podrá aprobar proyectos y programas que abarquen varios ejercicios fiscales.</p>	<p>No existía.</p> <p>No existía.</p>
<p>Artículo 74. Inciso d). La Cámara autorizará gastos de carácter confidencial exclusivamente en materia de seguridad pública y nacional. La entidad de fiscalización de la Federación verificará la aplicación de dichos gastos.</p>	<p>Artículo 74. Fracción IV. No podrán existir partidas secretas fuera de las que se consideran necesarias.</p>
<p>Artículo 74. Fracción IV. Las funciones y atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda son asumidas por la entidad de fiscalización de la Federación.</p>	<p>La Fracción IV del artículo 74 no era clara en este sentido.</p>
<p>Artículo 75. Apartado A. Se prevé la aprobación de los ingresos previamente a la aprobación de los gastos.</p> <p>Artículo 75. Fracción II. El Presidente tendrá un plazo de tres días naturales para hacer observaciones a las modificaciones acordadas por el Congreso en torno al proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.</p>	<p>No existía.</p>

Cuadro 8 (continuación)

Reforma propuesta	Situación actual
<p>Artículo 75. Fracción II. Inciso a). Las observaciones a la Ley de Ingresos enviadas por el Presidente a las modificaciones del proyecto inicial, deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de las Cámaras. Si fuera aprobado, se enviará al Ejecutivo para su promulgación. De no aprobarse, el Ejecutivo la promulgará sin incluir las modificaciones hechas por el Congreso.</p>	No existía.
<p>Artículo 75. Fracción II. Inciso b). En el caso de que se modifique la Ley de Ingresos, también se tendrá que devolver el Presupuesto de Egresos para que este guarde congruencia con las modificaciones.</p>	No existía.
<p>Artículo 75. Fracción II. Inciso c). Si el periodo de sesiones ordinario no es suficiente para la aprobación anterior, se convocará inmediatamente a un periodo extraordinario.</p>	No existía.
<p>Artículo 75. Apartado B. En caso de que a finales de año no se encontraran aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación, se deberá convocar al Congreso a un periodo extraordinario de sesiones que inicie el 2 de enero, a efecto de que se aprueben dichas iniciativas. En el caso de la Ley de Ingresos de la Federación, continuará vigente aquella aprobada para el año anterior, en tanto se apruebe la ley para el año correspondiente y:</p>	No existía.
<p>i) La recaudación de ingresos se realizará conforme a las contribuciones establecidas en la ley vigente (inciso a).</p>	No existía.
<p>ii) El techo de endeudamiento público no podrá ser mayor al aprobado para el año anterior (inciso b).</p>	
<p>iii) Los ingresos que excedan los montos previstos en la Ley de Ingresos sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias (inciso c).</p>	
<p>Artículo 75. Apartado B, Fracción II. En el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, continuará vigente aquel aprobado para el ejercicio fiscal anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios, entre los que figuran el pago de la deuda pública y los adeudos del ejercicio fiscal anterior; en tanto se apruebe el Presupuesto para el año correspondiente.</p>	No existía.
<p>Artículo 126. No proceden pagos no programados en el presupuesto. Cuando el Congreso apruebe un incremento en el techo de endeudamiento público, deberá dictaminarse su reducción y eliminación en el futuro. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos deberán incluir estimaciones de mediano plazo. Si al finalizar el año los ingresos resultan superiores al gasto público, éstos sólo podrán destinarse al pago de la deuda pública o a la creación de reservas para la atención de contingencias. En caso de presentarse durante el año una reducción a los ingresos aprobados, deberán ajustarse los gastos proporcionalmente.</p>	Actualmente el artículo señala que tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos debe contribuir al equilibrio presupuestario. Este aspecto también es incluido en la iniciativa.

Fuente: La Nueva Hacienda Pública Distributiva, páginas de la SHCP, mayo de 2001.

Con estas propuestas, el Ejecutivo buscaba dejar clara la necesidad de los periodos extraordinarios en caso de que no haya acuerdos en las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, resaltando con ello la imperante necesidad de la discusión y la aprobación del Presupuesto Federal para el ejercicio de las funciones, para ello también propone que su entrega al Congreso se adelante un mes, es decir el 15 de octubre y no el 15 de noviembre, o el 15 de diciembre cuando inicia un nuevo periodo el Ejecutivo. Se propuso una nueva categoría de gasto con carácter confidencial especialmente en materia de seguridad pública y nacional.

Se propuso la facultad del veto del Ejecutivo en el procedimiento de aprobación del presupuesto. Esto con el fin de que el Ejecutivo pueda rechazar las modificaciones prevaleciendo su propuesta, y los legisladores en un momento dado pueden superar el veto con una mayoría calificada. Es decir, en el caso de que la Cámara modifique el presupuesto con modificaciones, el Ejecutivo tendría un plazo de 3 días naturales para hacer observaciones, si acepta dichas modificaciones se publica el presupuesto, de lo contrario se establece el veto y tienen los legisladores 5 días para superar el voto calificado, en el caso de superarse se quedan las observaciones del Ejecutivo, si se supera se quedan las modificaciones de la Cámara y se publica.

Se estableció en la propuesta que en caso de que no se apruebe la Ley de Ingresos siga vigente la del año anterior; y en el mismo caso pero en el Presupuesto de Egresos seguirá el mismo aprobado del año anterior, en lo referente a los gastos obligatorios como la deuda pública, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores mientras no se apruebe el nuevo.

En estas iniciativas también se consideró la importancia de la multianualidad, para el caso de los proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, para que se les garanticen asignaciones presupuestarias durante la vida del proyecto; pero también se considera la opción de que el Legislativo pueda cancelarlos o modificarlos de ser necesario.

Dentro de esta reforma al marco jurídico se buscó establecer la importancia de que las modificaciones de la Cámara tengan un principio de transparencia en el que las modificaciones busquen realmente beneficios; que al realizarse modificaciones que impliquen nuevos gastos o incrementos se señale por parte del Legislativo la fuente de recursos adicionales para cubrir dicha modificación, los cuales pueden ser el aumento de ingresos, ya sea vía tributación o por un mayor ingreso en la venta de petróleo, o también por reasignación del gasto de los programas del Ejecutivo, pero que no debe provenir de mayor endeudamiento.

También se propuso un principio de responsabilidad fiscal que busca que la actuación de los involucrados en el proceso presupuestario tengan la obligación de

señalar y establecer los límites que permiten ubicar las responsabilidades de cada uno de los actores y de las decisiones que se tomaron así como las implicaciones que tendrán éstas para beneficio de los ciudadanos.

En este sentido se consideró necesario que se presentaran las proyecciones financieras y los objetivos de mediano plazo de los ingresos y gastos anuales; establecer constitucionalmente el principio de equilibrio presupuestario; delimitar el déficit público; incorporar la idea del ajuste automático en el caso de menores ingresos en el erario y fortalecer el principio de que todo gasto debe ser aprobado por el Congreso en el presupuesto de egresos.

Para fortalecer y apoyar estas reformas al marco jurídico constitucional se establecieron modificaciones específicas en el marco legal presupuestario que se centraron principalmente en la regulación económica, en los mecanismos de elaboración y programación presupuestaria, así como en disposiciones del gasto en el momento de su ejercicio.²⁶ Estas modificaciones fueron específicamente en la regulación económica, principalmente en lo referente al déficit público:

- artículo 3o. del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que se centra en el equilibrio presupuestario;
- artículo 30 y 31 del PEF, específicamente en el manejo de los ingresos excedentes;
- artículos 14, 88 y 89, que se ubica en los principios de responsabilidad.

Y en cuanto a la programación y elaboración del presupuesto, que buscó que se especificaran los gastos obligatorios:

- artículo 88 del PEF, se buscó establecer las bases en la estructura programática y la evaluación del desempeño para una mejor programación presupuestaria;
- artículo 59 del PEF, prever los proyectos multianuales en lo referente a la inversión pública;
- artículo 1o. del PEF, establecer que se formule un presupuesto sustentado en programas con objetivos y metas evaluadas con indicadores de desempeño.

²⁶Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La nueva Hacienda pública distributiva. Boletines de Prensa*, página electrónica de la SHCP, 3 de abril de 2001.

Y por último en lo que respecta a las disposiciones de gasto se propuso:

- artículos 27 y 28 del PEF, que establecieron las reglas para la suscripción anual de convenios de desempeño;
- en lo referente a los donativos; racionalidad y austeridad; proyectos financiados con créditos externos, administración por resultados; la afirmativa ficta y las reservas especiales que se encuentran respectivamente en los artículos 14, 25, 69, y 34 al 40 del PEF;
- parcialmente en los artículos 63 al 68 del PEF se incorporaron reglas para el otorgamiento de subsidios y transferencias;
- parcialmente en el artículo 33 del PEF, se buscó flexibilidad en el gasto y que en los recursos no devengados en inversión se puedan transferir al siguiente ejercicio;
- y también parcialmente el artículo 2o. del PEF, para establecer definiciones en materia presupuestaria.

Con estas iniciativas de reforma presupuestaria lo que en palabras del Ejecutivo se buscó, fue promover la transparencia en el manejo de los recursos públicos haciendo más eficiente el proceso de aprobación del presupuesto y estableciendo las bases para que las finanzas públicas y el equilibrio presupuestario se puedan presentar en el ejercicio. Y se buscó establecer un marco legal que permitiera dicha transparencia tanto en el nivel constitucional como en el nivel del mismo presupuesto en el momento de operar. También se propusieron medidas complementarias para apoyar dicho esfuerzo, como son el combate a la corrupción y establecer mecanismo de austeridad y ahorro en el mismo Poder Ejecutivo.

Propuesta para la elaboración del presupuesto

En la elaboración del presupuesto para el año 2002, en lo referente a la Estructura Programática la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda intentó clarificar mejor la relación existente entre lo que se programa y el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que se incorporó dentro de las categorías de la estructura programática la clave de prioridades de vinculación al Plan Nacional de Desarrollo, lo que se llamó el objetivo rector o la meta final. La estrategia buscada era explicar la forma de alcanzar los diversos objetivos rectores.

El Ejecutivo propuso nuevas bases para la elaboración del presupuesto de egresos de 2003, mismas que buscan facilitar la toma de decisiones en el Ejecutivo y el Legislativo. Se parte de la consideración de que la presentación anterior adolece de un exceso de información por las tres dimensiones consideradas (administrativa, económica, y funcional). La consecuencia es que deben interpretar un sinnúmero de combinaciones de las categorías programáticas y la clave de gasto, lo cual en definitiva no genera una información fácilmente asimilable que permita el entendimiento del presupuesto.

Por lo anterior, se ha propuesto que se presente el presupuesto en dos partes. La primera llamada gerencial para la toma de decisiones y la segunda contable, que permita el ejercicio y la auditoria del gasto. Aquí la novedad es la propuesta gerencial, ya que la contable es la información que hasta ahora se ha presentado en el presupuesto de egresos y que es con lo que trabajan los funcionarios y legisladores al momento de revisarlo y aprobarlo.

La nueva parte gerencial propone un documento breve en el que se presenten las metas de las dependencias y de los programas, así como un breve resumen de dimensiones económica y administrativa, y una presentación en la que se relacionen los recursos con los indicadores de resultados de forma funcional. Dichos elementos permiten, de forma general, revisar a los actores de forma concisa la propuesta de gasto y tomar las decisiones de forma más eficiente.

Las ventajas de la transparencia

Un aspecto clave de la gobernabilidad es que las decisiones y operaciones gubernamentales deben ser hechas en forma abierta y pública (por oposición a cerrada y secreta) y con la activa participación de los grupos que son afectados por ellas. Esta propuesta sostiene que la sociedad tiene el derecho elemental de tener información sobre el presupuesto y que sus puntos de vista y preferencias deben ser tomados en cuenta por el presupuesto. Existen varias razones que respaldan lo anterior, mencionamos aquí las más evidentes:

- la transparencia es un prerrequisito para el debate público, sin el cual no se ofrece la posibilidad de incorporar las preferencias de los grupos sociales afectados, ni la oportunidad de mejorar las decisiones presupuestarias al someterlas al escrutinio y discusión de diversos actores sociales;

- la transparencia permite que los gobiernos sean imputables (que la responsabilidad pública pueda ser atribuida) y por lo tanto, que rindan cuentas: tanto los poderes Legislativo y Judicial, cómo los sectores sociales podrán mejorar sus capacidades de revisión y control si cuentan con la información con respecto al presupuesto, sus objetivos generales de gasto y endeudamiento, sus lógicas de asignación de recursos y sus formas de ejercicio. Al mismo tiempo, se reducen las posibilidades de actuaciones contrarias a la ley o los programas, así como el oportunismo y la corrupción. En México existe transparencia en las cantidades agregadas del gasto, pero como hemos visto, se tiene mucho que avanzar en lo referido a los criterios de asignación y prácticas de ejercicio en el nivel desagregado;
- la transparencia incrementa la confianza en el gobierno y por ende, la legitimidad. Dicha confianza proviene del simple hecho de que la transparencia facilita que la gente comprenda mejor lo que los gobiernos están haciendo, con sus alcances y limitaciones. Lo anterior puede ocasionalmente constituirse en una forma de construir consensos y de esta forma en compromisos para que los grupos sociales acepten los costos y los beneficios (*trade offs*) que acompañan a la asignación presupuestaria. En otros términos, un presupuesto tan atado e inercial como el de México, sólo podrá redistribuirse poco a poco a través de la transparencia y la confianza que se vaya generando en torno al gobierno y sus propuestas. Esta confianza puede también extenderse hacia el exterior y traducirse en mayores apoyos e inversiones de la comunidad internacional;
- por último, la transparencia exhibe las debilidades de los gobiernos por lo que facilita la adopción de las reformas necesarias. Ello es por ejemplo claro en el caso de las crisis financieras de los gobiernos que podrían evitarse o minimizar sus costos si se manejaran con apertura y transparencia desde el principio.

La transparencia no sólo se refiere al acceso a la información sobre el gasto, sino también, y en forma destacada, al uso que se le dé. En otros términos, la clave está en que los grupos sociales y la legislatura puedan no sólo conocer los datos sino en un futuro participar activamente en el proceso del presupuesto. Lo anterior es importante por las dos siguientes razones.

En muchos de los objetivos de la transparencia mencionados arriba, el acceso a la información no es suficiente para traer sus beneficios. Por ejemplo, la información es condición necesaria para que el Congreso supervise las decisiones del Eje-

cutivo y su desempeño, pero si no tiene suficiente oportunidad para procesar, analizar y actuar sobre esa información, la revisión legislativa será inefectiva e intrascendente. Del mismo modo, el gobierno será sólo imputable si sus electores están listos y preparados para usar la información disponible y llamarlos a cuentas. En otras palabras, la transparencia no arrastra en forma automática a la rendición de cuentas, misma que es necesaria para hacer efectivos los contrapesos. Por lo anterior, a las acciones que promuevan la transparencia deberán acompañarse de la introducción de procesos que favorezcan la aparición de la rendición de cuentas, como la evaluación pública de resultados y la competencia meritocrática en puestos clave de la administración pública.²⁷

El consenso que acompaña a la transparencia sólo se cristaliza en la medida en la que el Poder Legislativo y los sectores sociales tienen la posibilidad de participar en el debate sobre las políticas y la distribución de los recursos. Además de las favorables implicaciones desde el punto de vista del desarrollo del gobierno democrático, la incorporación de estos actores en esas decisiones puede al mismo tiempo enriquecerlas al incorporar distintas perspectivas y creatividad a los debates presupuestarios.²⁸

Transparencia y márgenes de maniobra

Los más recientes procesos de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (desde el PEF 1998 al 2001) nos vinieron a mostrar, entre otras cosas, una característica en torno al presupuesto en México: existe un consenso entre los actores y partidos políticos más relevantes sobre la conveniencia de la disciplina fiscal. Cuando la oposición sugirió, en el marco de la negociación presupuestaria, incrementar el déficit propuesto por el Ejecutivo, de 1 por ciento del producto interno bruto a 1.25 o 1.30, el gobierno ciertamente exageró la reacción en su negativa ("presupuesto para la crisis", calificó el secretario de Hacienda en el año 2000). Pero se demos-

²⁷Estos puntos están desarrollados en Juan Pablo Guerrero Amparán, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, Documento de Trabajo núm. 89, México, CIDE, 2000, y del mismo autor, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, Documento de Trabajo núm. 90, México, CIDE, 2000.

²⁸Sobre lo anterior se recomienda *Transparency and participation in the budget process, the South African case report*, elaborado por el Institute for Democracy en Sudáfrica y el Center on Budget and Policy Priorities en Washington, D.C., presentado en Ciudad de El Cabo, Sudáfrica, en febrero de 1999.

tró que se han asimilado las virtudes del equilibrio fiscal y los riesgos de un déficit exagerado.²⁹

El compromiso de un equilibrio fiscal y la debilidad estructural del gobierno mexicano para recaudar impuestos³⁰ explican otra característica del presupuesto con la que habrá que vivir por un tiempo: los márgenes de maniobra para reasignar recursos son muy estrechos.

Vamos a señalar ahora qué significa que sean estrechos esos márgenes de maniobra. Esto nos llevará a la parte medular del trabajo que se vincula claramente con la reforma presupuestaria en curso y la cuestión de la transparencia. A partir de un hecho dado, un margen de maniobra muy limitado para la reasignación del gasto, parece que la cuestión clave es cómo se dirigen los recursos escasos hacia las áreas que mejor reflejan la voluntad de la sociedad y que tienen la mayor rentabilidad social. Por eso, la pregunta que nos hacemos es de qué forma se puede priorizar más congruentemente el gasto y conocer mejor los costos (económicos, sociales, políticos) de la reconducción de una partida hacia otro fin.

La cuestión de la priorización del gasto es de la primera importancia en el ejercicio del gasto público. Pero adquiere un sentido especial en la actualidad, porque en estos días la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con otras dependencias federales, está identificando los recortes necesarios para cumplir con la tarea que le encomendó la Cámara de Diputados, a partir de las reasignaciones decididas por el Poder Legislativo.³¹ Mi argumento central es que, mientras no se cumplan ciertas condiciones de información, transparencia, análisis del gasto y evaluación de las políticas públicas, cualquier reasignación, por atractiva que parezca desde la perspectiva política, puede estar alejada de las preferencias sociales, ser incongruente con los criterios de priorización y puede resultar ineficiente, ineficaz, injusta e inequitativa.

²⁹En realidad, el incremento en el déficit propuesto por la oposición seguía dentro de márgenes manejables (muy inferiores, por ejemplo, al 3 por ciento del PIB que se exigía como máximo a los países europeos que formaban la Unión Europea a principios de la década de los noventa). En realidad, el problema que enfrentaba el gobierno de Ernesto Zedillo no era el de una fragilidad presupuestaria y financiera por un déficit significativo, sino una fragilidad general del sistema político y sus instituciones en la víspera del año electoral.

³⁰Sobre este punto véase Carlos Elizondo M.S., "La fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política", *El mercado de Valores*, julio de 1999, y Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, *Los impuestos en México. ¿Quién los paga y cómo?*, diciembre de 1999.

³¹En los términos del artículo 84 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, como resultado de las reasignaciones introducidas por el Legislativo, el Ejecutivo federal estuvo obligado a reducir el gasto de los ramos administrativos y generales, así como de las principales empresas paraestatales (que rebasó la cantidad de 1'160,000 millones de pesos), por un monto superior a 7,500 millones de pesos, equivalente a 0.06 por ciento del presupuesto asignado a esos rubros.

Los márgenes de maniobra para la reasignación presupuestaria en México

El presupuesto revela la forma como el gobierno le devuelve a la sociedad los recursos que le sustrajo; además de ser la herramienta de política económica más importante del gobierno, refleja lo que este último asume como prioridades sociales, económicas y políticas. Puede decirse que las intenciones de un gobierno, sus compromisos de toda índole y sus prioridades se transforman en recursos, en montos cuantificables, que se reparten a la sociedad a través del presupuesto.

Cuadro 9
Compromisos de gasto. Presupuesto 2000

	Millones de pesos	% PIB	% gasto neto
Gasto neto total	1'195,313.4	22.8	100.0
Reforma a la seguridad social	50,772.5	1.1	4.3
Previsiones y aportaciones a estados y municipios	169,188.7	3.2	14.2
Pensiones y jubilaciones ³²	47,303.7	0.9	4.0
Participaciones a estados y municipios	161,712.8	3.1	13.5
Costo financiero de la deuda	201,115.1	3.8	16.8
Subtotal (A)	630,092.8	12.34	52.7
Pemex	59,915.2	1.1	5.0
Sector energía	71,429.6	1.4	6.0
Subtotal (B)	131,344.8	2.5	11.0
Servicios personales			
Subtotal (C)	246,518.4	4.7	20.6
Total de compromisos de gasto público (A+B+C)	1'007,956.0	19.2	84.3
Resto del gasto neto	187,357.4	3.6	15.7

La mayoría de los estudios sobre presupuesto muestran que los compromisos son lo que más pesa en la asignación presupuestaria. Hace 20 años, Aaron Wildavsky mostraba en su clásico estudio sobre presupuestos, que los gobiernos tenían comprometidos entre el 85 y 95 por ciento de los recursos públicos antes de

³²Incluye las pensiones que cubre el gobierno federal y los organismos y empresas.

comenzar la elaboración anual del presupuesto.³³ El caso de México no desmiente al profesor Wildavsky: sin contar el llamado gasto prioritario,³⁴ la proporción de gasto no atada, que podría ocasionalmente reasignarse, es cercana al 13 por ciento del gasto neto total (si se agrega el gasto prioritario, el margen de maniobra es únicamente de 7.9 por ciento). En el cuadro I, nosotros dejamos dentro del gasto comprometido a las remuneraciones de los tres poderes, el IFE y la Comisión de Derechos Humanos, así como al gasto total de Pemex y la CFE, y llegamos a un 15.4 por ciento de margen de maniobra.³⁵ Véanse los cuadros del margen de maniobra, sin contar gastos personales.

¿Cuánto de esto ha sido tocado por nuestros representantes en la Cámara de Diputados? Muy poco, apenas 15,500 millones de pesos, que representaron 1.3 por ciento del gasto neto total, y un 8.3 por ciento del presupuesto que supuestamente es reasignable en el PEF 2000, y un 20 por ciento en el PEF 2001. Nos parece bien que el proceso de aprobación del PEF en México signifique este tipo de intervenciones por parte de los representantes populares y no deseamos establecer un juicio particular sobre cada uno de los incrementos decididos y las reducciones consecuentes. Pero lo que deseamos subrayar aquí es lo modestos que son, proporcionalmente, esos cambios y al mismo tiempo, lo arbitrarios que resultan.³⁶

¿Qué constituye el presupuesto atado? Vale la pena distinguir los tipos de compromisos: lo hay con el pasado (legales), particularmente deuda y contratos (laborales y de inversión); los hay legales, que establecen una obligación de gasto (como las participaciones); y los hay políticos, es decir gasto que no es claramente

³³Aaron Wildavsky, *op. cit.*

³⁴La Secretaría de Hacienda y Crédito Público sugiere que el *gasto prioritario* significa aproximadamente el 4.8 por ciento del gasto neto total e incluye el programa de medicinas y alimentos del PAC, los programas de combate a la pobreza extrema, y la construcción y mantenimiento de obras hidráulicas. Puede verse *Consideraciones en torno a la elaboración del presupuesto*, SHCP, octubre de 1999.

³⁵Vale aquí un comentario informativo, para nuestros colegas extranjeros. El costo financiero de la deuda se ha visto incrementado como proporción del PIB y del gasto neto a causa del programa de rescate al sistema financiero, en aproximadamente 0.8 por ciento del PIB y 3.3 por ciento del gasto neto (PEF 2000). Aquí, aunque se reconoce que hubo fallas graves en los procesos de privatización de la banca primero, y los procesos de regulación del sector financiero nacional, no hay ninguna autoridad despedida o en proceso judicial, lo cual habla de los alcances de la impunidad en México.

³⁶Se destinaron 300 millones de pesos para el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (Fovi); 1,000 millones para comercialización del sector agropecuario y 150 millones para programas de Alianza para el Campo, 350 millones para universidades estatales; 300 millones para el Fondo para la Modernización de la Educación; 700 millones para el Comité Administrador del Programa Federal para la Construcción de Escuela (Capfce); 2,910 millones adicionales para pensiones y jubilaciones; 6,870 millones para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. ¿Cuál es el rendimiento social de cada una de estas reasignaciones? No lo sabemos.

prioritario, que puede significar ineficiencias o generar inequidades, pero que se mantiene porque significa apoyos político-electorales, o porque el costo político de recortarlo se estima mayor para el gobierno que el beneficio de reasignarlo o eficientarlo (volver a cuadro I).³⁷

A pesar de esas restricciones para la asignación del gasto, esos pequeños márgenes de maniobra son aprovechados año con año para reasignar el gasto en forma incremental en la mayoría de los países, cuando lo permite el nivel agregado del gasto (el déficit y el peso del costo financiero de la deuda).³⁸

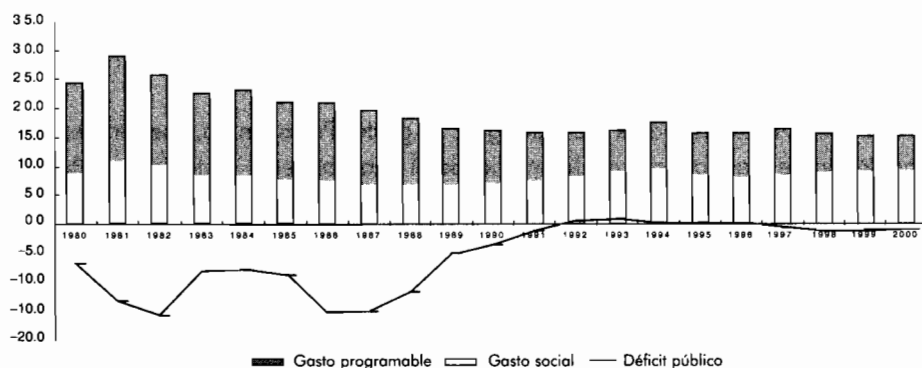
En el caso de México, la gráfica 1 nos muestra una tendencia importante en la reasignación del gasto. A partir de que se equilibraron las finanzas públicas (1990), el gasto social ha podido crecer como proporción del PIB. Fuera de la crisis de 1995-1996, la tendencia ascendente se ha mantenido en esta década, con un ritmo lento pero sostenido. Esta tendencia se verifica en educación y salud: la participación de esas dos funciones del gasto social ha crecido respectivamente cerca de un punto y medio por ciento con relación al PIB desde 1990.³⁹ La figura 1 también nos muestra claramente la primera fase de la reforma presupuestaria en México: la racionalización del gasto y el equilibrio de las finanzas públicas, sobre todo a partir de 1989. Paradójicamente, el esfuerzo de reducir el déficit, con la centralización de todos los controles presupuestarios en la SHCP, es una de las trabas que hoy se tienen para la segunda etapa de la reforma presupuestaria, que está orientada hacia la eficiencia y la transparencia. Sobre esto volveremos más adelante.

³⁷Un ejemplo de inequidad: el Proyecto PEF 2000 menciona que el subsidio implícito que recibirá la población urbana consumidora de electricidad, equivalente a 27,103 millones de pesos, será captado en una quinta parte por la población de mayores ingresos (mientras que los dos deciles más pobres únicamente captarán el 14.1 por ciento del subsidio). Aunque esto no considera al subsidio agrícola, el Proyecto PEF sostiene que ahí ocurre algo similar. Un ejemplo de ineficiencia: Luz y Fuerza del Centro requerirá transferencias equivalentes a 11,343 millones de pesos para inversión y gastos de operación, de los cuales el 35 por ciento se deben a insuficiencia tarifaria mientras que el 65 por ciento (7,370 millones) se debe a una productividad inferior a la de la CFE. Otro ejemplo de inequidad que ofrece el Proyecto PEF-2000: los recursos destinados a la UNAM, el IPN y la UAM representan el 39.5 por ciento del gasto total en educación superior y posgrado, aunque sólo cubren el 22.9 por ciento de la matrícula de ese nivel.

³⁸Una condición deseable para reasignar el gasto es resolver antes el problema de la disciplina fiscal agregada y el equilibrio en las finanzas públicas; de otra forma, el costo del déficit restringe aún más los márgenes de maniobra del presupuesto.

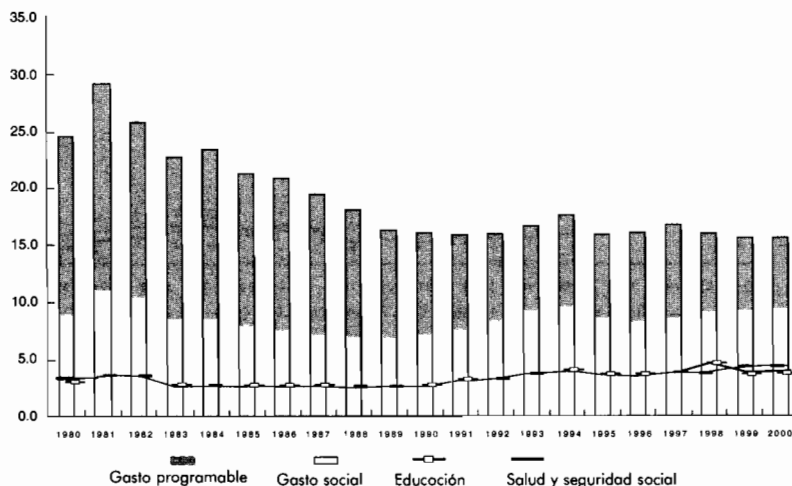
³⁹El gasto social representó el 7.1 por ciento del PIB en 1990 y será equivalente a 9.4 por ciento en el 2000. El gasto en educación representó el 2.5 por ciento del PIB en 1990 y se calcula que será de cerca de 4 por ciento en el año 2000. En salud, la proporción pasó de 2.8 por ciento en 1990 a 4.3 por ciento en el 2000. En buena medida, el incremento total en gasto social en ese periodo refleja los aumentos en salud y educación.

Gráfica 1
Gasto programable, gasto social y déficit público con respecto al PIB



La gráfica 2 nos muestra la tendencia ascendente de salud y educación como proporción del PIB. Ahí se aprecia, por cierto, el incremento del gasto en

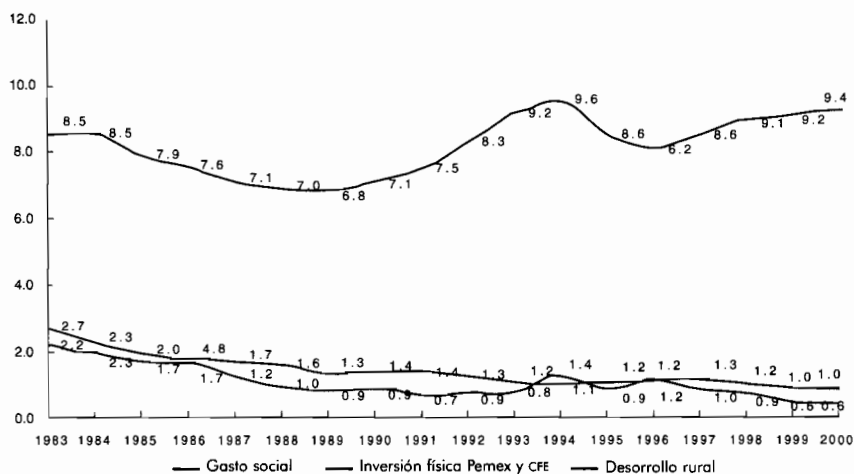
Gráfica 2
Gasto programable, gasto social, educación, salud y seguridad social con respecto al PIB



salud como resultado de la reforma al sistema de pensiones del Seguro Social. Aunque ello era necesario para evitar la quiebra del IMSS y se espera que signifique en el futuro un considerable incremento en el ahorro interno, es un peso adicional sobre el gasto atado. Puede anticiparse que en el futuro vendrá sumarse a esto el sistema de pensiones de los trabajadores al servicio de los tres órdenes de gobierno (ISSSTE, estados y municipios), como lo muestran en su estudio Fausto Hernández, Alberto Díaz y Rafael Gamboa.⁴⁰

Por varias razones, no es fácil reasignar el gasto. Por ejemplo, ese fortalecimiento paulatino de algunos sectores ha implicado el debilitamiento sostenido de otros que en ocasiones son considerados también como prioritarios por el propio gobierno. Como ejemplo, la gráfica 3 nos vuelve a mostrar la tendencia ascendente del gasto social, y nos muestra dos perdedores de esta reasignación: el gasto destinado a desarrollo rural (orientado hacia actividades productivas) y la inversión física de Pemex y CFE

Gráfica 3
Evolución del gasto social, inversión física (Pemex y CFE) y desarrollo rural, 1983–2000
(porcentajes del PIB)



⁴⁰Véase Fausto Hernández, *Determinants and consequences of bailing out States: The case of Mexico*, mimeo., octubre de 1999.

la CFE (no estamos considerando aquí a la inversión financiada para la infraestructura productiva de largo plazo, que revierte la tendencia desde 1997 –Piridegas).⁴¹

La debilidad recaudadora del gobierno y el deseable equilibrio en finanzas públicas implican por lo tanto ese tipo de costos, como el debilitamiento de programas importantes. Adicionalmente, la reasignación del gasto se enfrenta en general a fuertes resistencias políticas de grupos sociales organizados, de los partidos políticos representados en el Congreso, de las propias burocracias afectadas, etcétera.

La cuestión de la asignación tiene una índole predominantemente política. Los políticos fijarán sus prioridades en concordancia con lo que entienden son las preferencias de sus electores o los grupos sociales e intereses políticos que los respaldan.⁴² La clave está en los arreglos institucionales que pueden mejorar la calidad de la información para priorizar en forma más efectiva y conocer mejor los costos de conducción de una partida hacia un sector en lugar de otro. Se pueden identificar, entre otros factores que no mencionamos por falta de tiempo, cinco elementos que facilitan esta tarea.⁴³

1. la creación de mecanismos que revelen las preferencias de la población;
2. la transparencia en las lógicas de la distribución de los recursos;
3. el análisis y evaluación de las políticas y los programas;
4. los mecanismos para penalizar o premiar a los responsables de la asignación y operación del gasto;
5. la descentralización de la toma de decisiones sobre el gasto.

⁴¹Un comentario sobre los proyectos de inversión de impacto diferido en el registro del gasto, en donde pensamos que se requiere precisar la información en el siguiente sentido: si bien se entiende que la rentabilidad de los proyectos garantiza su financiamiento, sería deseable conocer un calendario de amortizaciones, rentabilidad y el costo financiero para los próximos años –que incrementará significativamente su costo–, y las acciones previstas en caso de que hubiera un alza significativa en las tasas de interés, es decir, hace falta una evaluación seria sobre las posibilidades de un rescate de todo ese sistema de financiamiento.

⁴²Se puede hacer mención a la discusión de diciembre de 1999 sobre el destino de los recursos extraordinarios: la propuesta gubernamental (artículo 35 del proyecto de decreto) sugería favorecer sobre todo obras de infraestructura (20 por ciento), programas de desarrollo agropecuario (25 por ciento) y el Fondo de Desastres Naturales (30 por ciento). La propuesta de la cámara que predominó al final dispuso que los excedentes por ingresos (tributarios y no tributarios) se destinen a la constitución de un fondo de estabilización de ingresos petroleros (40 por ciento) y a la amortización de la deuda pública (60 por ciento). Por su parte, los ingresos excedentes de las dependencias que generan ingresos propios se pueden destinar a las mismas entidades que los generen.

⁴³Véase Sanjay Pradhan, *Evaluating Public Spending, a framework for public expenditure reviews*, The World Bank Discussion Papers 323, y Ed Campos y S. Pradhan, *Budgetary institutions and expenditures Outcomes, binding governments to fiscal performance*, World Bank, Policy Research Working Paper 1646.

Vamos a revisar estos elementos para el caso de México en el marco de su reforma presupuestaria.

Mecanismos que revelen las preferencias sociales

El primer aspecto es esencial porque incorpora a los beneficiarios del gasto público. Existen muchos métodos para detectar las preferencias de la sociedad; la dificultad consiste en traducir esas preferencias en gasto y programas jerarquizados. En cualquier caso, es esencial que la población esté informada y participe de alguna forma en algún momento del proceso de la priorización del gasto público. Sin duda se ha avanzado en este aspecto en México.⁴⁴ Uno de los mecanismos que facilitan la traducción de las preferencias sociales (con todos los matices del caso) es el proceso de aprobación congresional del presupuesto, que involucra a distintos partidos políticos y actores sociales en la discusión sobre el mismo. Otro elemento recurrente en la literatura es la descentralización de las decisiones presupuestarias, sobre el que volveremos más adelante.

Por otro lado, existen un buen número de programas, particularmente en la función social, que buscan integrar a los sectores sociales beneficiados en la discusión sobre sus lógicas de asignación y los beneficiarios (el Progresá y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social del Ramo 33, por ejemplo). Pero la incorporación de la opinión pública en esta discusión y la discusión abierta e informada sobre la priorización del gasto y sus lógicas de asignación apenas comienza.⁴⁵ Aquí, vale la pena echar un vistazo a las experiencias internacionales en el sentido de la participación en el presupuesto, en donde resulta esencial la atención a las organizaciones civiles que representan grupos sociales específicos, así como la presencia de una prensa independiente, bien capacitada y crítica.

⁴⁴No consideramos al Plan Nacional de Desarrollo, ya que sus consultas se verifican cada seis años, no siempre integran a todos los sectores representativos, tiene una estructura tan rígida como general y no refleja la pluralidad democrática y competencia política actuales. Una extensa crítica a este instrumento puede encontrarse en Jorge A. Chávez Presa, *op. cit.*

⁴⁵El aspecto de la información es esencial. Un estudio del CIDE mostró, por ejemplo, que los beneficiarios potenciales de varios programas de superación de la pobreza en regiones prioritarias, desconocían su existencia y sus posibles beneficios. Pero aun, los programas no se adaptaban a las necesidades específicas de la población, al estar diseñados en las oficinas de arriba. Puede verse Scott et al., *Opportunities for inter-institutional coordination among four government departments for sustainable development in priority regions*, mimeo., estudio elaborado para el Banco Mundial.

Transparencia en las lógicas de la distribución de los recursos

El segundo aspecto, la transparencia en las lógicas de asignación, responde a la pregunta, ¿Quién asigna los recursos y bajo qué criterios? Se ha avanzado significativamente en la transparencia del gasto público. En algunos casos, como los fondos de aportaciones del Ramo 33, las lógicas de distribución son totalmente claras de la Federación hacia los estados y son verificables (una vez que se conoce la Recaudación Federal Participable, información sobre la que falta claridad y oportunidad). Desde 1999 y particularmente con el PEF 2000, la propuesta del gobierno y la exigencia del Congreso es que la mayoría de las asignaciones respondan a criterios explícitos e integren indicadores que las encaucen y faciliten su verificación. Hicimos un listado de los programas dentro del gasto social de acciones dirigidas en donde ya se incluyen indicadores objetivos para la asignación presupuestaria. El cuadro nos muestra que aún faltan algunos programas que representan el 20 por ciento del gasto social de acciones dirigidas (apenas el 2.2 por ciento del gasto social). Pero hay que decir que desde este punto de vista el gasto social de acciones dirigidas es la excepción dentro del presupuesto. Dentro de las acciones de cobertura amplia, se verifican todavía fuertes tendencias inerciales del gasto en educación y salud. Por su parte, existen varias funciones vinculadas con la defensa de la soberanía, la seguridad pública, la procuración de justicia, que representan porcentajes considerables del gasto programable, y sobre los cuales se tiene aún menos información sobre sus criterios de asignación.

La transparencia en las lógicas de distribución es esencial para determinar su congruencia con la jerarquización del gasto y para valorar su eficiencia. La reasignación del gasto es mucho más sencilla si se cuenta con esos elementos para la toma de decisiones. Por otro lado, requiere de medios analíticos (costo-efectividad por ejemplo), que permitan la reasignación del gasto entre actividades alternativas. Esto se vincula con el siguiente punto.

Evaluación de políticas públicas y programas

El tercer aspecto, la evaluación de políticas y programas, es total: reasignar recursos sin conocer los impactos registrados de los programas, o sin calcular los

impactos esperados de una política nueva, es equivalente a decidir al tanteo.⁴⁶ La evaluación de resultados lleva a crear una base informativa sobre los impactos de los programas públicos, a fin de medir su rentabilidad social. El desarrollo de la evaluación de políticas es aún incipiente en México. La reforma presupuestaria en curso presenta varios elementos alentadores que van en ese sentido, como los indicadores de desempeño y los indicadores de gestión.

Ya se han expuesto aquí los principales rasgos de la reforma presupuestaria. Vamos a sugerir un par de puntos para enriquecer la discusión en este foro. La estructura presupuestaria a la que se quiere reformar adolece de varios problemas:

1. se ha concentrado totalmente en la cuantificación de los procesos (número de escuelas construidas y alumnos inscritos) y ha desdeñado los resultados (cuál es el impacto social de tales acciones);
2. ha carecido de un método de costos, lo cual impidió relacionar los objetivos con la disponibilidad de recursos (con los recursos disponibles, el pronóstico sobre las metas se hace sin la información indispensable, de manera improvisada);
3. no ha contado con una estrategia que facilite el diseño de programas y proyectos y lo traduzca presupuestariamente. Al mismo tiempo, la estructura presupuestaria es presa de la inercia del presupuesto tradicional, en donde los ejecutores negocian sus partidas con la SHCP con base en sus presupuestos anteriores, preocupados más por la adquisición de insumos que por los resultados.

A grandes trazos, el presupuesto se elabora simplemente: se suma la inflación esperada del año siguiente al presupuesto actual, se descuenta el monto de los proyectos que van a concluir y se agregan los requerimientos de los nuevos proyectos (en esto entra en juego la habilidad negociadora del titular de cada agencia gubernamental y su cercanía con el presidente y los altos funcionarios de la SHCP).⁴⁷

⁴⁶El hecho de no tener información sobre los impactos de los programas y, en general, del gasto público, explica por ejemplo que en las propuestas de modificación del gasto por parte de los legisladores, existan propuestas por aumentar o crear nuevas partidas, pero no se ofrezcan propuestas concretas de eliminación o recortes en programas, pues no se tiene idea sobre cuáles son menos rentables desde el punto de vista social.

⁴⁷Un análisis más detallado sobre este punto puede consultarse en Jorge A. Chávez Presa, *op. cit.*, capítulo cuarto.

En contrapartida, este sistema ha tenido una virtud: el control sobre el nivel del gasto público. Al centralizar el control del gasto en una sola dependencia, la SHCP, y con la ayuda de una fuerte tradición centralista y vertical del funcionamiento administrativo, a través de diversos mecanismos (techos financieros, programas operativos anuales, regulaciones muy amplias y estrictas), el gobierno mexicano logró un control macroeconómico sobre sus finanzas públicas muy efectivo. Aquí está uno de los grandes retos de la reforma: flexibilizar el sistema y orientarlo hacia los resultados y la eficiencia (autonomía e incremento en los costos de agencia), al tiempo de mantener el control integral sobre el déficit (monitoreo sobre las agencias que incrementan los costos de transacción).⁴⁸

Las características más notables de la reforma propuesta por el gobierno son:

- identifica con mayor claridad el objetivo de política que se busca, es decir los resultados, y trata de plantearlos en términos cuantificables, conmensurables;
- identifica el conjunto de recursos económicos, materiales, administrativos que se comprometerán para alcanzar esos resultados;
- identifica al responsable de la ejecución de los recursos;
- introduce los indicadores de gestión y los indicadores de resultados, con objeto de orientar la implementación y facilitar la evaluación de las acciones; y
- se propone simplificar la norma que rige el ejercicio del gasto.

En pocas palabras, se propone una clasificación más precisa e informativa del gasto, en un marco regulatorio simplificado.⁴⁹

No obstante, y en la espera de poder apreciar pronto resultados positivos de la reforma,⁵⁰ se pueden mencionar algunas características de su diseño que arro-

⁴⁸Nuevamente, vale la pena mirar hacia experiencias internacionales en este sentido, sobre las que no abundaremos aquí (pero que incluyen, por ejemplo, límites legales al déficit fiscal).

⁴⁹Hasta hace muy poco, el proceso presupuestario contaba con más de 600 pasos y situaciones posibles con respecto al presupuesto. El objetivo actual es reducir a una tercera parte los requisitos, lo cual es un avance, aunque 200 numerales siga siendo un buen número de trámites...

⁵⁰Debe decirse que la introducción de la reforma ha encontrado resistencias en las agencias operadoras del gasto, que la han interpretado como nuevas camisas de fuerza para el ejercicio presupuestario. De hecho, existen varios problemas del diseño de la reforma, que se tratan en otra parte (Juan Pablo Guerro, "Notas para el comentario a las ponencias de José Antonio Alvarado -SHCP- y Jacqueline Arteaga Fernández -Secodam-", IFE, septiembre de 1999), o que pueden encontrarse en David Arellano Gault, "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestaria. Una comparación inicial en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", mimeo., CIDE, 1999.

jan algunas dudas sobre su alcance. La principal motivación en el diseño de la reforma parece ser la eficacia (alcanzar los resultados deseados) y la eficiencia (llograrlo al menor costo posible), sin perder el control sobre los límites de gasto. En este marco, el objetivo de la transparencia está fundamentalmente orientado hacia adentro de los aparatos gubernamentales: parece que la SHCP quiere verlo todo con claridad.

La observación necesaria es que parece que existen pasos adicionales que habría que cubrir para alcanzar la transparencia hacia afuera, que tienen que ver con la oportunidad, la veracidad y sobre todo la accesibilidad de la información. En segundo lugar, no es evidente que el diseño actual de la reforma invite a la participación de los diversos grupos sociales afectados por la ejecución presupuestaria. Nuevamente aquí, habría que integrar a la reforma, de manera más explícita, formas de generación y presentación de la información que faciliten la participación de los usuarios de los servicios generados, por ejemplo. Finalmente, si bien los esfuerzos de reforma se dirigen hacia la transparencia ("endógena"), es claro que está es una condición necesaria, pero no suficiente, para incrementar la eficiencia del gasto y asegurar la rendición de cuentas de sus ejecutores. Lo anterior requiere del diseño de un entorno institucional adecuado, sobre el que volveremos después.

Lo cierto es que con esas acciones, el gobierno da los primeros pasos en el sentido de mejorar la calidad del gasto, es decir su eficiencia y su impacto. Pero hay varios elementos más que son fundamentales y que trascienden el entorno del Poder Ejecutivo, aunque se requiere de la decidida cooperación de éste para conseguirlos. La experiencia internacional muestra que existen particularmente cuatro condiciones que han favorecido el desarrollo de evaluación de políticas públicas:⁵¹

- el papel del Congreso, a través del fortalecimiento de sus capacidades técnicas, humanas y financieras para la generación de información propia y para la supervisión y evaluación de políticas, para fortalecer el control externo, la transparencia, y la rendición de cuentas;⁵²
- la autonomía de la agencia que provee las estadísticas, los censos y la información socioeconómica del país;

⁵¹Sobre este punto puede revisarse de Juan Pablo Guerrero, "Evaluación de políticas públicas, teorías y realidad en nueve países desarrollados", *Gestión y Política Pública*, CIDE, 1995.

⁵²Al mismo tiempo, si se acepta que los poderes Ejecutivo y Legislativo son corresponsables en el proceso presupuestario, vale la pena apuntar que el proceso de discusión y aprobación del PEF es extremadamente limitado en la actualidad.

- la existencia en el mercado de trabajo de personal con la suficiente capacidad técnica para elaborar evaluación de políticas;
- la existencia de una prensa libre y que produzca periodismo de investigación.

Uno de los principales desequilibrios en el proceso presupuestario en la actualidad está en la asimetría de la información. El Congreso y la sociedad dependen totalmente de la información que proveen agencias gubernamentales para el análisis presupuestario, no sólo en los montos asignados a los programas, sino también en los supuestos resultados que justifican la continuación de su financiamiento. Hay que decir que, en alguna medida, la Secretaría de Hacienda está en la misma circunstancia con respecto a las agencias operadoras del gasto. No tiene la capacidad de verificar si las derramas presupuestarias y los impactos de políticas son las que reportan sus agentes. Nuevamente, la reforma presupuestaria está orientada en ese sentido, pero no hace sino comenzar: todavía habrá que esperar el momento cuando se cuente con un sistema de coordinación institucionalizada entre los diversos ejecutores de programas y operadores de gasto, y la existencia de un intercambio fluido, ágil y transparente de la información.

Rendición de cuentas de los responsables de la asignación y operación del gasto

El cuarto aspecto tiene que ver con los incentivos a los responsables de la asignación dentro del gobierno y a los operadores de gasto. Aquí nos estamos refiriendo a la necesidad de que la asignación de los recursos y la aplicación de los programas refleje la priorización del gasto decidida en los puntos que mencionamos anteriormente. Para eficientar el gasto es necesario dar a los operadores incentivos (positivos y negativos) que favorezcan un manejo orientado hacia los resultados. Este aspecto se relaciona al mismo tiempo con la rendición de cuentas, ya que se asume que los incentivos vendrán después de la evaluación de los resultados. Esto implica, en primer lugar, una clara identificación de los responsables de asignar y operar el gasto.

En este aspecto, el esquema todavía vigente complicó al conjunto del ejercicio presupuestario y falló al momento de delegar la responsabilidad. Hoy, nadie resulta responsable cuando las cosas salen mal. No hay un diseño que facilite la identificación del responsable. Con la reforma, se ha avanzado en el sentido de la identificación del responsable, a través de la creación de las unidades responsables.

Sin embargo, la rendición de cuentas implica no sólo la clara delimitación de las facultades y responsabilidad de los ejecutores de gasto; implica también el complejo y costoso desarrollo de sistemas efectivos y amplios de supervisión interna y control, además de capacidades de hacer cumplir la ley en caso de desviaciones.

Al mismo tiempo, requiere de la existencia de una reglamentación sencilla y fácil de cumplir y, sobre todo, una cultura generalizada de apego a las normas como base del comportamiento. Esto último puede lograrse a través de la generación de un personal altamente capacitado en la administración pública, basado en un sistema profesionalizado que ofrezca autonomía de la administración frente al sector estrictamente político. Todo lo anterior se dice fácil. En un buen sentido, implica la reinención de la administración pública en México, tarea sobre la que hay avances, pero que requiere de mucho tiempo.

Descentralización de la toma de decisiones sobre gasto

Finalmente, el último punto que debemos mencionar que muchos análisis sugieren, que otra forma de mejorar la priorización del gasto es por medio de la descentralización de la toma de decisiones sobre gasto. La idea parte de la observación de que los niveles locales de gobierno cuentan con mejor información sobre las preferencias locales. No obstante, la condición necesaria para que la descentralización verdaderamente mejore la priorización del gasto, es que existan en el ámbito local los arreglos institucionales que garanticen la rendición de cuentas sobre los resultados de políticas y programas. Esto depende, nuevamente, de la transparencia de los recursos al nivel local. Una de las más notables transformaciones del gasto en México en los últimos años tiene que ver con su federalización. Pero se ha hecho para variar, en nuestra opinión, en forma incremental, lo cual ha generado que hoy en día existan más de 20 lógicas diferentes de transferencia de recursos de la Federación a estados y municipios. Antes de continuar complicando ese proceso, creemos que vale la pena pensar en el rediseño integral del sistema, de forma tal que las lógicas que normen las relaciones intergubernamentales involucren consistentemente responsabilidades y facultades, capacidades y recursos.⁵³

⁵³Esta reflexión se debe en buena medida a Fausto Hernández Trillo et al., en "Subnational borrowing and debt management", en M. Guigale y S. Weeb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization, Lesson from Mexico*, pp. 237-250.

FINAL

Se ha enumerado un conjunto bastante amplio de cambios que son necesarios. Todo eso toma tiempo. La reforma presupuestaria en países como Australia o Nueva Zelanda ha tomado cerca de 20 años. Podemos decir, por el lado optimista, que en México iniciamos en la dirección correcta. Los esfuerzos del gobierno y del Congreso en esa dirección, el interés creciente del público y los medios de comunicación, el surgimiento de organizaciones que analizan el presupuesto, son testimonio de esto.

Nuestro punto aquí es que una asignación de recursos congruente, efectiva, eficiente y equitativa, requiere de todos esos cambios. Particularmente, hemos querido subrayar que lo más importante es la transparencia hacia afuera, hacia los observadores externos del gobierno y la sociedad, y la construcción de instituciones que faciliten la identificación clara, inequívoca de los responsables y su rendición de cuentas.

Todos los puntos anteriores están relacionados con tres aspectos esenciales del proceso presupuestario: el acceso a la información sobre cuestiones presupuestarias; la capacidad técnica para llevar a cabo el análisis sobre el presupuesto; y la rendición de cuentas institucionalizada. El elemento que hace posible lo anterior es la transparencia. Empezamos al tocar el punto del estrecho margen de maniobra que existe en el gasto público. Vale la pena subrayar su causa fundamental: la fragilidad de la capacidad recaudadora del gobierno mexicano. Con esto queremos cerrar: una condición absolutamente necesaria para mejorar la recaudación es darle transparencia y eficiencia en el manejo y uso de los recursos públicos, para fortalecer a la confianza de la ciudadanía de que sus contribuciones se dedican al mejor uso posible.

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GAULT, David, "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una comparación inicial en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", mimeo., CIDE, 1999.
- y Juan Pablo Guerrero Amparán, *Stalled administrative reforms of the Mexican state*, Documento de Trabajo núm. 88, México, CIDE, 2000.
- CHÁVEZ PRESA, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

- CAMPOS, Ed y Sanjay Pradhan, *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, Policy Research Working Paper, num. 1646, Washington, D.C., The World Bank, septiembre de 1996.
- ELIZONDO MAYER-Serra, Carlos, "La fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política", *El Mercado de Valores*, julio de 1999,
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, Documento de Trabajo núm. 90, México, CIDE, 2000.
- _____, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, Documento de Trabajo núm. 89, México, CIDE, 2000.
- _____, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, Documento de trabajo núm. 61, México, CIDE, 1998.
- _____, "Evaluación de políticas públicas, teorías y realidad en nueve países desarrollados", *Gestión y Política Pública*, CIDE, 1995.
- _____, y Fernando Patrón Sánchez, *La clasificación administrativa del presupuesto federal en México*, Manual, México, CIDE, 2000.
- _____, y Mariana López Ortega, *La clasificación funcional del gasto público*, Manual, México, CIDE, 2000.
- _____, y Yailén Valdés Palacio, *La clasificación económica del gasto público en México*, Manual, México, CIDE, 2000.
- _____, y Revilla Eduardo, *Paquete fiscal y posibilidades de recaudación para el año 2002*, CIDE, 2002.
- INSTITUTE FOR DEMOCRACY IN SUDAFRICA AND CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES, *Transparency and participation in the budget process, the South African case report*, Washington, D.C., presentado en Ciudad de el Cabo, Sudáfrica, febrero de 1999.
- MCCAFFERY, Jerry, "Features of the Budgetary Process", en Roy Meyers, *Handbook of government budgeting*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1999, pp. 3-29.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Managing Public Expenditure, a reference book for transition countries*, París, Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi, OECD, 2001.
- PRADHAN, Sanjay, *Evaluating Public Spending*, World Bank Discussion Paper Series, Washington, D.C., The World Bank, 1996.
- PREMCHAND, A., *Changing Patterns in Public Expenditure Management: An Overview*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1994.

- _____, *Public Expenditure Management*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1993.
- _____, *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1983.
- RUBIN, Irene S., *The Politics of Public Budgeting, Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 3a. ed., New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1997.
- _____, "Understanding the role of conflict in budgeting", en Roy T. Meyers, *Handbook of government budgeting*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. pp. 30-51.
- SCOTT ANDRETTA, John et al., *Opportunities for inter-institutional coordination among four government departments for sustainable development in priority regions*, mimeo., Banco Mundial.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Criterios generales de política económica para 2001*, México, páginas electrónicas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, diciembre de 2000.
- _____, *Manual de Normas Presupuestales para la Administración Pública Federal*, México, páginas electrónicas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, 31 de diciembre de 2000.
- _____, *Clasificador por objeto de gasto para la administración pública federal*, México, páginas electrónicas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, 26 de diciembre de 2000.
- _____, *Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2001 (propuesta)*, México, páginas electrónicas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, 6 de diciembre de 2000.
- _____, *Catálogo de categorías programáticas de la administración pública federal*, México, páginas electrónicas de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, diciembre de 2000.
- _____, *La nueva Hacienda pública distributiva. Boletines de prensa*, página electrónica de la SHCP, 3 de abril de 2001.
- WILDAVSKY, Aaron, *The politics of the budgetary process*, Nueva York, Little Brown, 1964.
- THE WORLD BANK, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington, D.C., The World Bank, 1998.
- _____, *Structural Adjustment and the Level and Composition of Public Expenditures in Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth*, Policy and Research Series 22, Washington, D.C., The World Bank, 1992.

Folletos

- BERGMAN, Marcelo, *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 2001.
- CASAR PÉREZ, María Amparo y Fausto Hernández Trillo, *¿Cómo se gastará nuestro dinero en 1999?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.
- _____, *¿Qué es el Presupuesto Público Federal?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.
- CASAR PÉREZ, María Amparo, Juan Pablo Guerrero Amparán y Eduardo Revilla Martínez, *Algunos aspectos relevantes del Presupuesto 2000*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega, *La transparencia en el proyecto de presupuesto 2002*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 2001.
- HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero Amparán, *Los impuestos en México. ¿Quién los paga y cómo?*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.
- REVILLA MARTÍNEZ, Eduardo y Andrés Zamudio, *Reforma fiscal y distribución de la carga impositiva en México*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 2001.
- SCOTT ANDRETTA, John, *Calidad de gobierno: gasto público y desarrollo humano*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 2001.
- _____, *La otra cara de la reforma fiscal: la equidad del gasto público*, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 2001.

a administración tributaria en América Latina: una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México*

Marcelo Bergman

INTRODUCCIÓN

Las crisis fiscales de los años 1970 y 1980 generaron fuertes incentivos para las reformas tributarias en América Latina. Por primera vez en muchos años los gobiernos centrales debieron hacer frente a las graves crisis originadas por los inbalances presupuestarios, en el contexto de restricción crediticia y poca capacidad de endeudamiento.

Luego de distintos intentos fallidos, pasos y contrapasos, se instaló un consenso acerca de la necesidad de revitalizar y reformular los principios de la nueva estructura tributaria. Las grandes reformas impositivas de las dos últimas décadas apuntaron a resolver en parte los profundos déficit fiscales y eliminar distorsiones en las asignaciones de recursos en el mercado.

Por lo tanto las reformas tributarias tuvieron dos objetivos fundamentales:

1. El incremento en la recaudación (*Revenue Enhancing Reforms*). Generar impuestos y una estructura tributaria basada en una fácil y pronta recaudación.
2. El aumento de la equidad horizontal. El sistema tributario deja de ser un instrumento de redistribución de ingresos. Los impuestos distorsivos deben ser eliminados o reducidos, para facilitar una óptima asignación de recursos basándose en criterios de bienestar.

*Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

Para alcanzar estos objetivos las reformas se centraron en el *diseño* del sistema tributario, es decir en la eliminación o cambios en ciertos impuestos, el reemplazo de otros, y una reestructuración de tasas y alícuotas.

Sin embargo, se ha dado poco énfasis en la reforma de la administración tributaria. Si bien es verdad que las administraciones se han modernizado y se han ajustado a los cambios del nuevo sistema tributario, lo cierto es que las reformas nunca fueron pensadas desde una perspectiva administrativa. Se asumía que la capacidad del Estado de hacer cumplir las leyes sería exitosa ya que la raíz de la evasión y el incumplimiento yacía en el diseño distorsivo del sistema.

Esta lógica no ha encontrado un fuerte sustento en los resultados. Las leyes promulgadas tienen siempre poco que ver con las leyes en la práctica. La medida de acatamiento y cumplimiento con las reglas prescritas en cualquier sociedad están determinadas por el grado de *enforcement* ya sea este formal o informal. Es decir, para que una reforma tributaria sea eficaz se requiere de una administración tributaria efectiva.

En este trabajo se analizan los fracasos y éxitos parciales de las administraciones tributarias en tres países paradigmáticos de América Latina. Chile tiene los niveles más bajos de incumplimiento y evasión tributaria mientras que México posee los más altos. Argentina se ubica entre estos dos extremos. Asimismo, la administración tributaria chilena es la que ha tenido el mayor desarrollo institucional, mientras que la mexicana ha sido la más frágil y vulnerable de las tres. Nuevamente el caso argentino, en los últimos 8 años, se aproxima más al caso chileno.

Este trabajo tiene por objeto demostrar que el desarrollo de las capacidades institucionales en el área tributaria es la variable que mejor explica el comportamiento tributario de los contribuyentes. El éxito de las reformas depende más de su capacidad de implementación que de la racionalidad económica que las guía. Una reforma tributaria que no esté basada primordialmente en sus aspectos de implementación y *enforcement* tiene pocas posibilidades de generar los resultados recaudatorios y de eficiencia económica que se propone.

POLÍTICA TRIBUTARIA Y AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

Autonomía

Las administraciones tributarias (AT) tienen en los hechos una compleja relación con los organismos que dictan las *políticas tributarias*. La naturaleza de esta relación

incide en los grados de libertad que las administraciones tributarias tienen para implementar sus programas con autonomía institucional.

En el "tipo-ideal" weberiano o de *civil service*, las administraciones tributarias son organizaciones técnico-profesionales encargadas de la ejecución de las leyes tributarias. Es decir, las AT son el prototipo de la burocracia weberiana en el sentido que promueven la eficacia y la administración racional. En este sentido, cualquier AT debe estar aislada de las presiones políticas, y debe estar sujeta a rendir cuentas frente a un órgano político sólo en los aspectos concernientes a implantación y ejecución de los códigos y la legislación impositiva. Asimismo, las administraciones tributarias deben ser órganos independientes de las políticas tributarias. En este prototipo ideal, las AT son órganos consultivos en los aspectos de implementación para las formulaciones de política tributaria.

En Latinoamérica las AT han estado muy lejos del prototipo ideal weberiano. Las administraciones tributarias carecieron por lo general de una mínima autonomía administrativa, y a su vez han tenido, en muchas ocasiones, una influencia determinante en el diseño de políticas. Vale decir, dos principios fundamentales de la administración racional se han violado: la autonomía administrativa y la injerencia en decisiones políticas. O sea, la línea divisoria entre administración y política se ha desdibujado. Y esto ha tenido claros efectos en la ejecución de las leyes impositivas.

Los grados de autonomía de las AT varían de acuerdo con factores políticos, fiscales e institucionales. O sea que en un mismo país se observan distintos momentos en el nivel de autonomía. Por ejemplo, la AT mexicana en 1999 es más autónoma que la misma AT en los años ochenta. Tampoco la evolución en los grados de autonomía es lineal o progresiva. Las reformas en la AT peruana en los comienzos de los años noventa generó un grado de autonomía mayor al que existió algunos años después.

Los niveles de democratización política tampoco fueron determinantes en los grados de autonomía administrativa. Por ejemplo en los años noventa Argentina ha avanzado considerablemente en la institucionalización democrática; sin embargo, su AT no ha alcanzado aún un alto grado de autonomía; Por su parte la AT chilena durante el gobierno militar de Pinochet tuvo un alto grado de autonomía que continuó en la transición democrática de los años noventa.

Los diseños institucionales formales inciden en la autonomía administrativa, pero sólo con efecto marginal y acumulativo. Las leyes en los libros distan mucho de las leyes en los hechos. El precario desarrollo institucional en muchos países latinoamericanos genera proyectos legislativos muy vulnerables. Por ejemplo, la re-

forma al SAT en México de 1998 crea las condiciones para un organismo semiautónomo con amplias responsabilidades y recursos. Sin embargo, en los hechos, las características propias de la política mexicana hacen que la estabilidad laboral y funcional de los directores esté supeditada a los vaivenes de la política. Esto incide fuertemente en la ejecución, prioridades y asignación de recursos en la AT. O sea, en vez que la administración esté guiada por la maximización de las utilidades esperadas en la implementación de las leyes, el *enforcement* está sujeto al principio de supervivencia política. Esto ciertamente puede decirse respecto a la Argentina de los años noventa.

Un ejemplo de esta lógica es la política penal contra delitos tributarios. En principio cada AT debiera decidir cuáles son las prioridades que se asignan a la persecución de fraudes impositivos que ameriten una denuncia penal.¹ En función de criterios racionales de eficacia y logro de objetivos organizacionales se deciden las asignaciones de recursos. Sin embargo, la persecución de delitos tributarios de ricos y famosos se ha transformado en un espacio de visibilidad pública para los administradores. De esta manera la clase política "juzga" parte de la gestión de las AT en función de la eficacia en encarcelar a ciertos evasores, sin que se evalúe seriamente el benéfico marginal de tales acciones. Y más importante aún, generan estructuras de incentivos hacia adentro de la administración en pos de su supervivencia política. Nada más lejos de los modelos de administración weberiana.

Estabilidad institucional y desarrollo profesional

Los diseños institucionales pueden tener efecto acumulativo si éstos son efectivos. En un simple modelo de juego reiterativo (*iterated game*) dos jugadores toman decisiones en función de la acción esperada por el otro. Es decir, cada jugador estima su *best guess* acerca de cuál sería la acción de su par, y en función de ella decide su propia acción. Como la decisión de su contrincante es incierta, su *best guess* termina siendo generalmente un resultado de su última acción (Axelrod, 1984). Este modelo TIT for TAT explica la racionalidad de ciertos grados de colabo-

¹Obviamente no todos los delitos tributarios se persiguen por la vía penal. Existen distintas teorías acerca de la efectividad de la política criminal en temas de delito de cuello blanco. Quienes sostienen que la severidad de la pena es un buen instrumento para inducir a la disuasión, sostienen que una gran cantidad de casos procesados en juzgados penales (o sea sujetos a condenas de prisión) promueven el cumplimiento voluntario en la sociedad. Quienes sostienen que el efecto de la severidad del castigo es marginal en la disuasión, promueven pocos casos ejemplificadores.

ración entre dos jugadores, y la frecuencia de acciones moderadas por cada jugador (se eliminan acciones extremas ya que llevan a la violación de la colaboración). En la medida que existan dos jugadores en condiciones de igualdad, es racional esperar cierta colaboración cuando los juegos son suficientemente repetidos.

Supongamos que existen dos jugadores ideales y agregados, la clase política y la dirigencia de la AT. Cada jugador tiene por objeto su supervivencia a través del logro de sus objetivos preestablecidos. Si estos jugadores jugaran innumerables partidas, podrían alcanzar colaboraciones en su acción. En este sentido la inestabilidad política de América Latina violó el axioma de los juegos repetitivos, ya que la clase política alternaba con frecuencia y no se generaban las condiciones necesarias para una estabilidad institucional. El *TIT for TAT* se desarrollaba en los extremos, abortando la colaboración.

La estabilidad institucional posibilita la colaboración. Sin embargo, no facilita la autonomía. Por ejemplo en México la AT en los años ochenta y noventa tuvo una relativa y fluida relación con la clase política pero bajo una total subordinación a ella. En este sentido, la supervivencia burocrática se lograba *acatando* las acciones políticas y el dirigismo de la SHCP. La implementación de las leyes tributarias estaban guiadas por criterios particularistas y no por criterios universales como lo indica el modelo racional weberiano.

Los juegos repetitivos explican el éxito de la estabilidad institucional. Pero, ¿pueden explicar la institucionalización de modelos de autonomía administrativa? Dadas ciertas condiciones, innumerables partidas pueden tener un efecto incremental en la constitución de entes racionales-profesionales. Pero para que esto se logre se debe alcanzar el éxito de las primeras partidas en estadio de autonomía administrativa. Es decir, si el diseño institucional que se lanza es de características autónomas, y tal diseño rinde buenos resultados para los dos jugadores (colaboración), entonces crecen los incentivos para la permanencia de este esquema institucional. O sea, nuevamente se alcanza una estabilidad producto del éxito del nuevo diseño.

Este parece ser el secreto del caso chileno. Cuando en 1975 Pinochet tuvo fuertes incentivos de proteger y aislar la AT de las presiones políticas y económicas, y apoyó fuertemente su profesionalización, generó las condiciones de una AT autónoma y profesional que rindió rápidamente resultados recaudatorios. Quince años después los incentivos de la nueva clase política (la concertación) eran mantener una autonomía que había rendido frutos y que le ayudaba a afrontar urgencias fiscales (Boylan, 1996). Es decir, los incentivos para una AT autónoma no se habían modificado debido al éxito demostrado en los últimos 15 años.

Por un breve periodo algo similar ocurrió con la AT en Argentina. El éxito recaudatorio de 1990-1992 creó incentivos para continuar con un diseño institucional de menor inferencia política (periodo Tacchi-Cossio). Sin embargo, el éxito no fue lo suficientemente prolongado y estable, y el grado de autonomía administrativa fue efímero. Una breve recuperación surgió en la primera fase de la AT bajo Carlos Silvani (1997-1998), pero las penurias recaudatorias y la convulsión política pre y pos electoral nuevamente redujeron los grados de libertad administrativa.

En México, bajo la dirección de Gil Díaz al frente de la Subsecretaría de Ingresos, cierta autonomía y protección política fue alcanzada. Sin embargo, la Dirección de Recaudación de Impuestos jamás logró consolidar tal independencia. En rigor, fue el interés propio de Salinas y no del régimen la existencia de una subsecretaría autónoma. Ante el advenimiento de la transición política en el periodo 1993-1994 los éxitos alcanzados unos años antes demostraron ser frágiles. Ni siquiera la reforma al SAT de 1997-1998 logró una autonomía en los hechos.

En resumen la viabilidad de una AT profesional y autónoma está ligada a la *viabilidad política* de tal institucionalización (es decir a que los incentivos de la clase política sean efectivamente profesionalizantes y se alineen con los de la AT), y al *éxito recaudatorio* de tal gestión. Pero la existencia simultánea y por un periodo extendido de estas dos condiciones ha sido poco frecuente en América Latina. Sin embargo, tales condiciones no son factibles sólo bajo regímenes de exclusión política. En la medida que las facciones políticas no perciban a la AT como feudo propio para el reparto de clientelismo político, que consensuen su profesionalización, y que se alcancen resultados satisfactorios, se pudiera desarrollar un esquema de autonomía y administración racional. Ésta es la experiencia de la gran mayoría de los países de Europa occidental .

EL DISEÑO INSTITUCIONAL

Los instrumentos más eficaces en la lucha contra el incumplimiento se desarrollan en las áreas de fiscalización y auditoría. Típicamente, cada AT asigna a estas áreas entre un 30 y un 40 por ciento de sus recursos en personal, capacitación y desarrollo (véase cuadro 2). Sin embargo, el esquema institucional tiene incidencia directa en el desarrollo de tales capacidades ejecutivas.

Los tres países tienen una estructura institucional disímil. Mientras que el SAT en México, por ejemplo, concentra la administración de aduanas y toda la estructura de recaudación, en Chile el SII está casi exclusivamente abocado a los controles de

la fiscalización de tributos. Mientras que en Argentina la antigua DGI y hoy AFIP inciden en la práctica en la generación de leyes (políticas tributarias), la SII tiene un papel estrictamente técnico.

Las AT de los tres países dependen orgánicamente de los ministerios de Economía o de las secretarías de Hacienda. En ninguno de los tres casos el director de la AT debe obtener una aprobación parlamentaria (las reformas en la estructura de los bancos centrales han llevado a una estructura más “democratizante” (véase Heredia y Schneider, 1998), pero esto no ha ocurrido aún en las AT de estos países, aunque el tema ya se ha debatido públicamente). Por lo tanto, la estabilidad de los funcionarios está sujeta en gran medida a la estabilidad política del gobierno, y en especial a la del ministro o secretario de turno.

Tal estabilidad debe ser entendida independientemente del tipo de régimen o de los partidos gobernantes. Por ejemplo en el caso chileno tanto la gestión de Pinochet como la de la Concertación generaron una sólida estabilidad institucional. Entre 1974 y 1999 hubo sólo cinco directores del SII. Entre 1990 y 2000 un mismo director sirvió a dos presidentes distintos. En cambio en Argentina, en los mismos años, hubo 13 directores. Más aún, desde 1991 hasta 1999 (a partir de la estabilidad alcanzada bajo la presidencia de Carlos Menem), ejercieron la dirección cuatro directores distintos. En México, a pesar que el mismo partido se mantiene en el poder por décadas, las particularidades del sistema de administración pública, con la incesante rotación de ejecutivos cada sexenio, generan una estructura poco estable en los cargos directivos (Arellano y Guerrero, 1998).

Existe alguna evidencia que la estabilidad administrativa en las AT incide en el desarrollo de capacidades estatales ejecutivas (Bergman, 2001). En otras palabras, cuanto más estable es la AT mayor es su desarrollo profesional (*civil service*) y más inmune es a los vaivenes coyunturales que dependen de las urgencias recaudatorias. A pesar que los regímenes democráticos tienen potencialmente mayor probabilidad de estabilidad institucional (Cheibub, 1998), la estabilidad del SII durante la dictadura chilena indica que el desarrollo de una administración eficaz está relacionado a una estabilidad institucional.²

² Esto no significa que los regímenes autoritarios son potencialmente más exitosos. La evidencia es clara. En Argentina, durante los mismos años bajo la dictadura militar, fracasó en desarrollar estabilidad administrativa de su AT. Claramente la AT chilena desarrolló en esos años programas y estructuras de control y fiscalización que la DGI no lograría siquiera 15 años después. En México, con cierta estabilidad política y bajo un régimen que difícilmente podría llamarse democrático, su AT fracasó en desarrollar una estructura profesional estable. Para un análisis de la “fragilidad de la estructura tributaria mexicana y su dependencia del legado político”, véase Elizondo (1999).

Los cambios en la estructura orgánica también inciden en el diseño organizativo. Todas las administraciones han tenido cambios significativos durante los últimos 20 años, aunque las AT de México y Argentina han sufrido cambios más dramáticos. En Argentina se han realizado muchas reestructuraciones, la más significativa en 1997 con la creación de la (AFIP) Administración Federal de Ingresos Públicos que concentra la antigua DGI con la Administración de Aduanas. Tal fusión (al igual que algunos años antes en México) ha demostrado ser muy difíciles de integrar. Lo que en principio fue un problema de coordinación administrativa, se esperaba solucionar fusionando entidades en megainstituciones. La experiencia en ambos países es que los resultados de tal fusión no resolvieron los problemas que la originaron, es decir, la corrupción administrativa y las deficiencias de los controles.

Durante la década de 1990 las tres AT han desarrollado profundas reestructuraciones en sus sistemas operativos. El control típico de los contribuyentes se realiza en agencias y regiones tributarias dirigidas por un director de región. Anteriormente, en las AT de México y Argentina las estructuras de recaudación de cada región respondían a una subdirección o secretaría de recaudación, y las de auditoría y controles respondían a otra subdirección centralizada de Fiscalización. En la actualidad un grupo de regiones dependen operativamente de un director central de operación. Estos directores de operación reportan directamente a los directores generales de las AT. En Chile, debido a que la recaudación está en una órbita ajena al SII, en rigor el director general de Fiscalización es el responsable de toda la estructura de controles, la columna vertebral del SII.

Es decir que en México y Argentina se buscó fusionar la operación total de la AT en una estructura más descentralizada y con responsabilidad ejecutiva. Sin embargo, en la práctica, tal integración no se ha logrado plenamente. Las distintas unidades administrativas descentralizadas funcionan en forma similar al periodo anterior. Las unidades dedicadas a la recaudación ejercen muy pocos controles de auditoría y cumplimiento de los contribuyentes (se abocan principalmente al cumplimiento de las formalidades) y las unidades de auditoría asisten en muy poco al esquema recaudatorio. Nuevamente en Chile, debido a que la principal función es de controles, las unidades regionales se abocan principalmente a tareas de cumplimiento.

La transformación en la estructura organizacional no ha logrado un cambio efectivo en la lucha contra la evasión en Argentina y México. ¿Cuál es la causa del escaso éxito de los nuevos diseños institucionales? Una primera razón podría atribuirse al tiempo. Las organizaciones son estructuras rígidas que tardan en cambiar.

Una segunda, y relacionada con la primera, es la resistencia a los cambios (resistencias gremiales, de aprendizaje, de perfeccionamiento, etcétera). Una tercera causa es la adecuación de los sistemas de incentivos. Los cambios en las AT (y en cualquier organización) deben ser acompañados por un esquema de incentivos hacia dentro del organismo que promueva los cambios (Urbistondo, 1998).

A mi juicio, los cambios fracasaron porque no consideraron precisamente los sistemas de incentivos hacia adentro de la organización. En otras palabras, se siguió premiando la recaudación total, ahora en forma de presupuestos descentralizados, en vez de evaluar la acción específica de cada unidad. Los directores de regiones no promovieron una genuina integración funcional entre las unidades de recaudación y auditorías, ya que ellos son evaluados en función de la recaudación que sus distritos logran, y no en función de otros criterios de cumplimiento tributario alcanzado. Por lo tanto, en la medida que la estabilidad laboral es precaria, y que la urgencia por demostrar resultados es inmediata, los directores de distritos y regiones no se abocan a desarrollar programas de cumplimiento de largo alcance sino que persiguen recaudación fresca e inmediata. Todos los recursos (inclusive los de auditoría) se abocan a generar más recaudación para la AT. La permanencia en el cargo y la promoción están ligadas únicamente a este criterio. Es decir, cambió la estructura organizacional, pero no se alteró la estructura de incentivos.

Cuadro 1
Aspectos comparativos de las administraciones tributarias

	Argentina	Chile	México
Grado de autarquía administrativa efectiva	Bajo	Moderado	Bajo
Cambios en la estructura organizativa en la última década	Alto	Bajo	Alto
Estabilidad de los altos funcionarios	Medio	Alto	Muy bajo
Grado de centralización administrativa	Moderada	Muy alta	Alta

Si bien en Chile se premia a los fiscalizadores en función de *additional revenues* (en rigor, en todas las AT del mundo éste es un criterio fundamental), existen evaluaciones adicionales acerca de la efectividad de sus acciones (cantidad de casos, profundidad de la auditoría, índices de efectividad, etcétera). Sin embargo, la

diferencia fundamental no radica en la acción del auditor, sino en la estructura funcional de la región o agencia. Éstas están abocadas a controles generales. El director regional es evaluado no sólo por la recaudación obtenida sino por el cumplimiento en toda una operatoria de controles (facturación, control de retenciones, campañas de inspección, verificación documental, etcétera). Debido a que la estructura del SII es altamente centralizada, las campañas de controles se definen en sede central y las agencias ejecutan un detallado programa de controles. La estructura de incentivos para los directores de agencia gira alrededor de la correcta ejecución de los programas.³

En resumen, la estructura administrativa tiene incidencia en la efectividad de la AT medida ésta no solamente en virtud de la recaudación sino en los niveles de cumplimiento. La experiencia internacional y la de los tres países en estudio indica que irrespectivo del grado de centralización-descentralización, o del grado de división interna entre recaudación-fiscalización, el éxito de la AT está ligado a un esquema institucional que contemple al cumplimiento como una alta prioridad (no solo *lip service*). Es decir, que institucionalmente se dé cabida a un esquema de incentivos que premie no sólo la recaudación sino el ejercicio del cumplimiento de la ley. Los esquemas de México y Argentina están rezagados en este sentido, en comparación al diseño chileno.

LA RECAUDACIÓN DE TRIBUTOS

Las administraciones tributarias típicamente tienen dos funciones primordiales: la recaudación de los tributos y los controles administrativos para la correcta aplicación de las leyes impositivas.

Su organización interna responde por lo general a una estructura de división funcional. Es decir, las distintas divisiones internas de las AT se nuclean en dos grandes áreas: las divisiones de recaudación y las de fiscalización y/o au-

³Un típico ejemplo es la llamada "Operación Renta" (para una completa explicación véase Toro, 1995). Con la finalización de las declaraciones del impuesto a las ganancias en Chile, todas las declaraciones son electrónicamente procesadas por un sistema que analiza desvíos significativos. En sede central se determina qué declaraciones serán revisadas en agencia, en función del grado de desvío (sospecha) y de los recursos humanos disponibles. Un reducido número de ejecutivos genera un calendario de revisiones y gira a las agencias su "Calendario de Trabajo". Típicamente 120 agentes revisan un 8-10 por ciento de las declaraciones y reportan los resultados a sede central. Éste es un esquema simple de verificación que condiciona a los contribuyentes a ser cautos en sus declaraciones. Funciona en Chile desde 1984 y recientemente se inauguró un esquema comparable para el IVA. Ni Argentina ni México poseen hoy un sistema cercanamente similar.

ditoría. Otras áreas de servicios (capacitación, contralorías internas, estudios, planificación, etcétera) tienen por lo general un sesgo hacia alguna de estas dos grandes divisiones.

El área de recaudación concentra una gran masa de empleados y recursos. Son, como lo indica su nombre, las encargadas del cobro efectivo de los tributos, es decir la recepción de formularios, su procesamiento inicial, el mantenimiento de los padrones, etcétera. Además, un segmento de las divisiones legales trabajan en el área recaudatoria en los aspectos concernientes a la intimación de pagos atrasados, ejecuciones, embargos, etcétera.

Cuadro 2
Cantidad de empleados y asignación al área de fiscalización

País	Número de empleados ^a	% asignado a fiscalización ^b
Argentina ¹	18,000	25
Chile ²	2,800	45
México ³	31,000	??

Fuente: Argentina, *Control de gestión 1998*; Chile, SII (1999 D); México, SAT, 1999.

¹Incluye sólo el personal asignado a la Dirección General Impositiva previo a la unión con la Administración General de Aduanas.

²Parte de las funciones recaudatorias en Chile las desarrolla la Tesorería, que es independiente de SII.

³Año 1997 depurado de la administración del personal afectado a aduanas.

^aPersonal redondeado.

^bPorcentaje aproximado.

El área de Fiscalización es en principio la que concentra el *enforcement*. Su tarea principal es la verificación de la correcta declaración de impuestos y la disuasión de los contribuyentes a cumplir con las leyes tributarias. Entre las medidas de uso más frecuentes se encuentran las auditorías fiscales. Sin embargo, una serie de medidas adicionales tales como clausuras de establecimientos, fiscalizaciones masivas, chequeos espontáneos de información, etcétera, tienen por objeto inducir al cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

Si bien cada área tiene objetivos y atribuciones específicas, existe una tensión en la asignación interna de recursos y prioridades entre ellas. Las áreas de recaudación han sido obviamente favorecidas, ya que sus resultados son determinantes para cumplir con los objetivos fiscales. Por ejemplo, si bien la equidad horizontal

en la carga tributaria y la competencia legítima son claramente objetivos de las reformas, la solución de los apremios fiscales han resultado ser siempre prioritarios. Por lo tanto, la lucha contra la evasión impositiva fue relegada a un segundo plano y las energías fueron puestas en la rápida recaudación para aliviar las presiones presupuestarias.

Si bien la literatura (Bird y Oldman, 1990) reconoció tales apremios en la política tributaria (por ejemplo la imposición a los hidrocarburos a pesar de ser distorsivos en desmedro del impuesto a la renta), no se ha prestado suficiente atención a observar que *la misma lógica opera dentro de las AT*. Si una administración desarrolla los sistemas de informatización con base en las necesidades de las áreas de recaudación, la *information technology* adquirida y desarrollada puede resultar insuficiente para la realización de auditorías eficientes. En otras palabras, las necesidades de un área son distintas a las de otras divisiones, y se prioriza al área que resuelve los conflictos más urgentes.⁴

Las AT son evaluadas en función de su *performance* recaudatoria. En la gran mayoría de los países latinoamericanos no existen aún criterios para evaluar la capacidad disuasiva de las AT. Por ejemplo, no existe, a excepción de Chile (y muy recientemente en Argentina), un seguimiento *permanente* de los niveles de evasión impositiva. Ahora bien, si institucionalmente la AT es autónoma y es evaluada basándose en criterios de evasión y no de recaudación, los desarrollos institucionales serán seguramente acordes con los incentivos de los directores. Vale decir, si las evaluaciones giran en función de los logros en materia de recaudación, es lógico que los esquemas de incentivos hacia dentro de la organización primen las áreas recaudatorias. Es por ello que las modernizaciones de las AT (México, Perú, Argentina, Bolivia, Paraguay, etcétera) han reformado los sistemas de recaudación (facturación, medios de transacción, registros, legislación para el cobro rápido y fundamentalmente el equipamiento informático) mientras que las áreas de fiscalización se han rezagado considerablemente.

Pero si esto es evidente en el desarrollo de sistemas y equipamiento de las áreas, el sesgo recaudatorio es evidente también en las medidas concretas. En ge-

⁴La agilización y banquización del cobro de impuestos priorizó formularios e información impositiva que no es suficiente a la hora de realizar una auditoría. En consecuencia, el desarrollo de la información de las DDJJ en tiempo real es bastante común hoy en las AT de Latinoamérica. Sin embargo, la información detallada de cada declaración, es aún manual en la mayoría de estos países, y los cruces informáticos para verificar la *accuracy* de las DDJJ están muy rezagados en todos estos países. Chile ha tenido marcados progresos en los últimos 10 años.

neral, la lucha contra la evasión se desarrolla con una política normativa. Es decir, se utilizan instrumentos típicos de las áreas de recaudación para imprimir *deterrence*. Dos ejemplos ilustran tal tendencia:

1. *Facturación*: Las modificaciones a los regímenes de facturación buscan dejar constancia y eliminar fraguaciones de la documentación. Sin embargo, las AT no desarrollaron los instrumentos de *enforcement* para asegurar que una vez recopilada la información ésta sea ágilmente utilizada por las autoridades, no se desarrollaron sistemas de evaluación interna para determinar el éxito de las medidas, y no hay por lo general cronogramas de seguimiento. Por lo tanto, en poco tiempo, el efecto de las medidas anunciadas como efectivas contra la evasión se desvanece. En otras palabras, la recaudación prioriza las resoluciones normativas (relativamente sencillo de realizar) a las tareas de reestructuración interna de las áreas afectadas para generar un *enforcement* efectivo.
2. *Control de gestión*: Los criterios de efectividad de las mismas auditorías fiscales son el monto recaudado por *additional assessments*. Es decir, nuevamente el análisis costo-beneficio de una auditoría no es el monto de la evasión detectada respecto a la DDJJ, sino el rédito monetario de la misma. Esto produce un esquema revertido de incentivos, de premios y castigos en todas las jerarquías de la AT. Un inspector o auditor cuyo resultado es evaluado en función del éxito recaudatorio de la auditoría no prima el cumplimiento del contribuyente sino la capacidad de extracción en la acción. O sea, recaudación prioriza cumplimiento, aun en el área asignada al *enforcement* del cumplimiento de la ley.

En resumen, las urgencias recaudatorias y los esquemas institucionales han sido determinantes en el desarrollo de las AT. Éstas han sido capaces de generar por un lado una mejor recaudación pero al mismo tiempo han tenido escaso éxito en el campo de la evasión impositiva.

EFFECTIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD ADMINISTRATIVA

A pesar que no existen criterios uniformes para determinar la efectividad de las AT en recaudar tributos, se considera el costo de la recaudación como un *benchmark*. El cuadro 3 detalla el costo de cada AT para recaudar 100.

Cuadro 3
Costo de recaudar \$ 100

<i>Argentina</i> (1997)	<i>Chile</i> (1994)	<i>México</i> (1998)	<i>EEUU</i> (1994)
1.9\$	0.4\$	1.1\$	0.5\$

Fuente: Argentina, AFIP (1997), Chile SII (b); México, SAT (1998); EE.UU. SII (b).

Como se observa las discrepancias son bastante claras. Sin embargo, el costo total de la recaudación no es un buen indicador acerca de la efectividad y racionalidad en el gasto. Por ejemplo, el caso de México es más grave de lo que demuestra el costo de la recaudación si se considera el número de empleados o la efectividad recaudatoria del SAT.

Cuadro 4
Productividad de las AT

<i>País</i>	<i>Número de habitantes por funcionario</i>	<i>Número de funcionarios por punto del PIB recaudado</i>	<i>Número de declaraciones por cantidad de funcionarios*</i>
Argentina	1.890	1.000	277
Chile	5.183	146	899
México	3.064	1.962	N/a

Fuente: Elaboración propia con base en Argentina: AFIP, *Control de gestión*; Chile, SII (b); México, SAT (1998).

*Se considera la suma del número de contribuyentes activos en IVA y ganancias.

En resumen, a pesar que en Chile la AT no incluye el área de recaudación con su consiguiente costo adicional, no obstante las diferencias con México y Argentina son de tal magnitud que permiten establecer claramente que el SII es más productivo que la AFIP y el SAT.

LA PRESIÓN TRIBUTARIA Y EL CUMPLIMIENTO

La presión tributaria es considerada como el indicador más efectivo para medir la capacidad extractiva del Estado. Es decir, la suma total o parcial de la recau-

dación de tributos es comparada respecto a un indicador de la economía (generalmente el PIB, o PIB per cápita). El cuadro 5 compara la presión tributaria de los tres países.

Cuadro 5
Presión tributaria^a

Tipo	Argentina (1996)	Chile (1997)	México (1994)
Neta	14.6%	18.5%	12.8%
Incluye seguridad social	18.0%	19.9%	15.8%

Fuente: Argentina: FIEL(1998); Chile, SII (a); México, *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF-1996.

^aSe analiza la recaudación de los gobiernos centrales y provinciales o estatales.

Sin embargo, la comparación de la presión tributaria (PT) puede resultar esquiva. En algunos casos, por ejemplo, la PT incluye impuestos al trabajo y a la seguridad social que en otros países se encuentran bajo la categoría de ahorro. Por ejemplo, Chile privatizó en los ochenta las contribuciones a los fondos de pensiones, mientras que Argentina realizó una reforma parcial en 1993. Por lo tanto, el 18.0 por ciento de PT en Argentina incluye recursos que Chile no contiene en su 19.9 por ciento. Si bien la comparación de la PT indica capacidad de extracción nada dice acerca de su naturaleza ni de su verdadero alcance.

La presión neta de seguridad social permite una mejor comparación. No obstante, una diferenciación clara debe tenerse en cuenta en la estructura tributaria propia de cada país. En México, por ejemplo, el ingreso por hidrocarburos no es sólo importante en el rubro de los impuestos propios al petróleo sino además en los ingresos y en las rentas que declara Pemex.

Una aproximación más adecuada se obtiene a través de la comparación de la capacidad extractiva en cada tributo. El cuadro 6 detalla los principales impuestos y su recaudación como porcentaje del PIB.

La PT no es un buen indicador de cumplimiento tributario. Sólo denota la recaudación de cada impuesto, y el esquema tributario de cada país. Para estos tres países se observa claramente que la estructura recaudatoria chilena y argentina se basa en el IVA, mientras que la mexicana tiene una fuerte base en los impuestos a la renta y los excise taxes. Como se verá más adelante, la estructura recaudatoria

Cuadro 6
Presión tributaria por tipo de impuesto
(% del PIB)

	México (1998)	Chile (1997)	Argentina (1996)
Impuesto al valor agregado	3.15	7.7	6.2
Impuesto sobre la renta	4.30	4.7	2.3
Comercio internacional	0.58	2.1	0.8
Impuesto sobre el consumo*	3.77	2.6	1.7

Fuente: Argentina, FIEL (1998); Chile, SII (a), México, Dirección de Política de Ingresos por Impuestos y de Coordinación Fiscal, SHCP, 1999.

* Incluye ventas y fundamentalmente impuestos a los hidrocarburos.

está determinada en gran medida por los niveles de cumplimiento voluntario. Cuanta mayor es la evasión, mayor es el papel de los impuestos excise (más fáciles de recaudar).

La medición del cumplimiento ha sido un tema espinoso. Por lo general, las distintas técnicas hacen hincapié en impuestos y realidades específicas de cada país. Por ejemplo, el TCMP de los Estados Unidos resulta un buen indicador para medir el cumplimiento en el impuesto a las ganancias o rentas, pero es de difícil aplicación en el IVA. Los muestreos para estimar el cumplimiento al impuesto al trabajo han sido poco homogéneos para la comparación interpaís (se requieren muestras similares en países con legislación similar).

Las comparaciones más efectivas entonces se deben realizar en un mismo impuesto y utilizando obviamente la misma metodología. El mejor impuesto para esta comparación es el IVA

La productividad del IVA

Una de las formas de medir indirectamente el nivel de cumplimiento es a través de la productividad que arroja cada punto porcentual de la alícuota de IVA. Es decir, cuál es el rendimiento de la recaudación como porcentaje del PIB de cada punto de la alícuota.⁵ Este índice de 0 a 1 denota que a menor coeficiente mayor es el grado de incumplimiento.

⁵Para una completa explicación de la metodología véase Silvani y Brondollo (1993).

Sin embargo para utilizar tal método de comparación dos criterios deben respetarse: que la base de tributación sea similar para cada caso y que las alícuotas sean del mismo orden. La comparación entre Chile y Argentina cumple con tales requisitos ya que para el primer país su base es de 58 por ciento del PIB y su tasa es de 16 por ciento, mientras que en el periodo en comparación, Argentina tiene gravado un 49 por ciento del PIB y su tasa es de 18 por ciento. Sin embargo, aunque el orden de su base gravable es similar, México tiene una tasa de 10 por ciento.

Cuadro 7
Productividad del IVA
(1992)

País	1992 Produc. IVA	1992 Base (Tasa ²)	1996 Produc. IVA	1996 Tasa
Argentina ¹	.33	.49 (18%)	.30	21%
Chile ²	.49	.58 (16%)	.51	18%
México	.30	.48 (10%)	.19	15%

Fuente: 1992, Silvani y Brondolo, 1993, 1996: OCDE, 1999.

¹ Base gravable del IVA como porcentaje del PIB.

² Alícuota de IVA en el año de la estimación (1992).

Nota: No se dispone de datos acerca de la base gravable para 1996, pero se presume que es mayor a la de 1992.

Como se observa, el rendimiento recaudatorio de cada punto de la alícuota es mayor en Chile que en los otros dos países. En el año 1992 por cada punto del IVA Chile recaudaba 50 por ciento más que Argentina, y 60 por ciento más que México. Chile además tiene un coeficiente aceptable en términos internacionales. Por ejemplo, España, Israel y Sudáfrica que tienen bases y alícuotas similares, y una muy buena *performance* en cumplimiento, poseen coeficientes de productividad del orden de .52, .54 y .52, respectivamente (Bergman, 2001). México y Argentina se aproximan a la categoría de mediano y bajo rendimiento como las de Colombia, Ecuador, Hungría y Filipinas (Bergman, 2001).

En resumen la productividad del IVA indica el rendimiento recaudatorio real del impuesto e indirectamente indica la magnitud del incumplimiento. Con bases gra-

vables similares, Argentina y México denotan claramente un bajo rendimiento que acarrea costos de administración elevados, asignaciones distorsionadas y una búsqueda constante de compensaciones ante tan baja *performance*.

El coeficiente de cumplimiento

El método más difundido para la medición de los niveles de evasión tributaria es el coeficiente de cumplimiento. Éste se basa en una estimación del potencial recaudatorio de un impuesto el cual se compara con la recaudación efectiva del mismo. En principio, cada impuesto tiene su coeficiente de cumplimiento.

La principal dificultad metodológica de este indicador es la estimación del potencial recaudatorio. En EE.UU. por ejemplo, el TCMP estima el potencial del impuesto al ingreso a través de una gran muestra de auditorías escogidas aleatoriamente. Sin embargo, en la mayoría de los países, se realizan estimaciones menos precisas a través del uso de sistemas de cuentas nacionales.

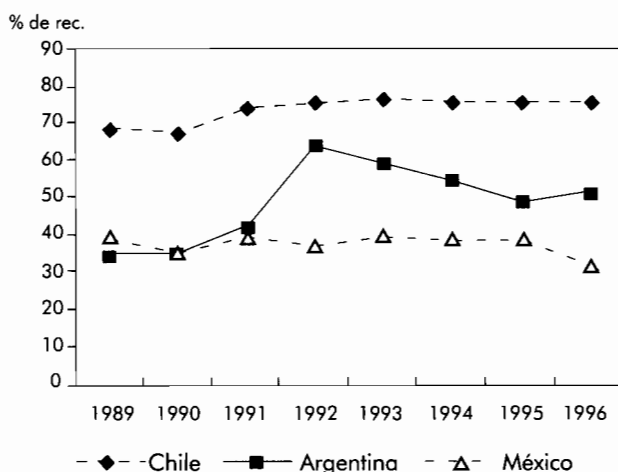
El IVA es un impuesto adecuado para tal metodología. Se estima la base gravable del IVA como porcentaje de PIB, se aplica la alícuota (en caso de múltiples alícuotas se subdividen las bases gravables), y se obtiene la recaudación potencial o teórica. Esta estimación la realizan frecuentemente el FMI y otras organizaciones. Para cada uno de los tres países existen ciertas estimaciones a partir de metodologías similares, por lo tanto la gráfica 1 permite una comparación de la magnitud del incumplimiento.⁶

Claramente se observa que Chile ha tenido buenos niveles de cumplimiento. En cambio, México y Argentina tienen niveles de cumplimiento poco exitosos. Asimismo algunos comentarios iniciales conviene resaltar:

1. Chile ha mejorado su *performance* de cumplimiento con la transición a la democracia (el cuadro 6 refuerza aún más esta tendencia). En los años ochenta el promedio de cumplimiento era del orden del 70 por ciento (Serra, 1991).

⁶A pesar que las metodologías son similares, existen ciertas imperfecciones en la estimación de las bases gravables. Primero, los sistemas de cuentas nacionales se encuentran muchas veces desactualizados. Segundo, los PIB en algunas ocasiones están sobredimensionados (Argentina, 1990). Tercero, la legislación tiene variaciones inter e intraanuales que rara vez se toman en cuenta y que afectan las bases gravables. Por éstas y otras causas (véase Bergman, 2000), estas estimaciones deben verse como tendencias, más que como indicadores específicos.

Gráfica 1
Coeficiente de cumplimiento



Fuente: Argentina y Chile: Bergman, 2002 (elaboración propia con base en información provista por SII y AFIP); para México, Martín del Campo (1998).

- Argentina es el que muestra los cambios más abruptos. Sin embargo, si se descuenta el efecto inverso Olivera-Tanzi que mide el incremento de los años 1991-1992 y la consecuente reducción de los 2 años siguientes, la tendencia en el cumplimiento que se observa es la de una moderada reducción en el incumplimiento a través de la década. Es decir, los cambios abruptos obedecen al impacto inflacionario. Descontado éste, la tendencia pareciera unir 1991 con el 1995 con una línea o función creciente.
- México presenta una evidencia particular. En el año 1992 se redujo la alícuota del IVA de 15 al 10 por ciento, sin embargo no se observa ninguna mejora en los niveles de cumplimiento. Es decir esta evidencia no permite apoyar la tesis que la baja de tasas y alícuotas incrementa la recaudación y el cumplimiento.
- Por el contrario, Chile incrementó su alícuota de 16 a 18 por ciento y no experimentó un aumento en la evasión. Es decir, no hay evidencia que en estos niveles de tributación la fluctuación en las alícuotas modifique los niveles de cumplimiento.

En resumen, los niveles de cumplimiento *intrapáís* no han tenido aún cambios permanentes y significativos en los tres países. Más bien, parecen seguir una tendencia de inercia y cambios incrementales, que responden más a diseños de política tributaria que a temas de administración. En cambio, las diferencias *interpaíses* parecieran responder a distintos niveles de capacidad institucional y de *enforcement*.

El cumplimiento neto

Una estimación de la capacidad institucional de coacción tributaria se puede obtener a través de la medición del cumplimiento voluntario real. Donde existen retenciones y percepciones, el cumplimiento voluntario es cuestionado ya que el contribuyente no toma decisiones con base en su estimación de costos.

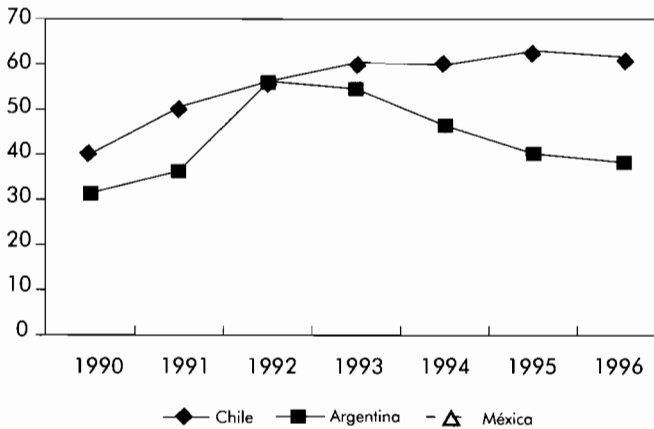
Una aproximación del cumplimiento voluntario se obtiene al depurar los coeficientes de cumplimiento de las transacciones de comercio exterior, ya que el IVA de importación se cobra en las aduanas y hay pocas posibilidades de evadirlo, y las exportaciones están exentas por lo que los exportadores tienen un genuino incentivo de reportar correctamente su IVA acumulado (y a veces sobre-dimensionarlos).⁷ En principio podrían agregarse a estas depuraciones otras retenciones, pero la información para los tres países no es común por lo que la comparación quedaría sesgada.

Basándose en esta metodología, el cuadro 6 demuestra que los niveles de cumplimiento voluntario son realmente bajos para México y Argentina y moderados para Chile. Asimismo, son una evidencia adicional del efecto positivo de las retenciones en el cumplimiento.

Si las AT son el instrumento del Estado para el cumplimiento de la ley y para inducir al cumplimiento voluntario de los contribuyentes, los cuadros 5 y 6 demuestran que la *performance* de las AT de México y Argentina ha sido muy insatisfactoria.

⁷ En el caso de contrabando (IVA no pagado por bienes importados pero no registrados o *under valued*), éste no tiene efecto en los índices de cumplimiento, ya que al ser éstos estimados con base en cuentas nacionales, el contrabando no se registra por lo que se reduce la base gravable y por lo tanto su efecto en el coeficiente es neutro. Es decir, el contrabando no afecta el índice de cumplimiento.

Gráfica 2
Cumplimiento voluntario neto



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Argentina, Secretaría de Hacienda (1997), Chile, SII; México, SAT.⁸

Disuasión y cumplimiento

La fragilidad tributaria de la mayoría de los países latinoamericanos emana de su pobre *performance* en la detección de ilícitos impositivos. El cumplimiento voluntario es en gran medida el resultado de la percepción subjetiva de los contribuyentes acerca de la efectividad de la AT en detectar la violación de las leyes impositivas. Es decir, la evasión es un espejo o contracara de la efectividad percibida de las AT (Bergman, 2001).

La teoría de la disuasión (*deterrence theory*) sostiene que el respeto a las normas es el resultado de una función de utilidad, donde los costos del incumplimiento son subjetivamente medidos en función de las recompensas esperadas. Si un individuo percibe que la recompensa de una ilegalidad (la evasión) excede a los costos percibidos de la misma (los castigos), este individuo seguramente incurrirá en tal violación. Pero, ¿cuáles son los costos?

⁸Por ser estimaciones derivadas de mediciones fragmentadas, es conveniente interpretar los resultados en forma conservadora. Variaciones intrapaíses menores a un 10 por ciento no debieran ser asumidas como suficientemente sólidas. Lo importante es observar las tendencias. Asimismo, un margen de error de 5 por ciento en las diferencias interpaíses es también aconsejable.

La certeza de la detección, la celeridad del castigo y la severidad del mismo son los componentes que más afectan “la estructura de costos”. Un contribuyente evadirá impuestos si percibe que la probabilidad de que sea detectado es baja, que aun si es detectado la imposición de la sanción es muy lejana, y/o si la severidad del castigo (desde las multas hasta la acción penal) es percibida como muy baja respecto a los beneficios de la recompensa o beneficios.

Sin embargo, como la percepción es subjetiva, la estructura de costos es socialmente construida, es decir, que las experiencias propias de cada contribuyente con el fisco, la legitimidad que aquél le asigna al Estado, y fundamentalmente el *social knowledge* acumulado de la sociedad acerca de la efectividad de la AT inciden en la formación de imágenes y en definitiva en la construcción subjetiva de los costos.⁹

La gran mayoría de los estudios acerca de los incumplimientos tributarios indican que la percepción de la detección es significativamente más determinante en la disuasión del incumplimiento que la severidad o la celeridad del castigo (Roth, 1989). Más aún, la severidad del castigo juega un papel marginal, y sólo incide en la disuasión cuando el contribuyente percibe que existe un “umbral” suficientemente alto de detección. Es decir, sólo cuando se percibe la detección como plausible, el tipo de castigo juega cierto papel en las decisiones (Keppler y Nagin, 1989a y 1989b; Bergman, 1998).

En resumen, en sociedades con tradición de incumplimientos (es decir con bajos inhibidores sociales y culturales), la efectividad percibida de las AT es aún más importante que en sociedades de alto grado de acatamiento. Siendo que la capacidad de detección percibida es el factor que determina tal efectividad, es necesario analizar cuán efectivas son las AT en generar tal percepción. Como se mencionó anteriormente, tal capacidad es minada por una contradicción inherente en las AT. La urgencia de recaudar relega a un segundo plano la detección de las evasiones, reproduciendo, paradójicamente, este círculo vicioso.

⁹ Hay gran número de factores que afectan esta dimensión. Por ejemplo, los valores o la sanción social actúan como inhibidores de riesgo. Es decir, si un contribuyente teme en una sociedad cumplidora ser descubierto por sus pares, familia, etcétera, de ser un evasor, este factor influirá en la estructura de costos individuales. Si un individuo se socializa en una sociedad o cultura de acatamiento a las normas, probablemente sentirá algún cargo de conciencia o culpa cada vez que viole una norma, acrecentando más su estructura subjetiva de costos. Es decir, los costos no son sólo monetarios. He aquí la gran debilidad de las clásicas teorías económicas de la evasión y otros incumplimientos a las leyes (véase Bergman Dis).

LA CAPACIDAD DE DETECCIÓN

Las auditorías

Las auditorías fiscales o fiscalizaciones son el instrumento más efectivo y de profundidad para la detección de incumplimientos tributarios. Se lo considera el instrumento *par excellence* de la disuasión. Sin embargo, no existe evidencia que las auditorías incidan en mejorar el cumplimiento voluntario (Andreoni et al., 1998). Los contribuyentes que fueron sujetos a auditorías profundas no han cambiado significativamente su conducta tributaria (Erard, 1992; Witte y Woodbury, 1985).

Una auditoría puede detectar una gran porción de incumplimiento o bien muy poco del mismo. Los estudios econométricos mencionados no distinguen entre estas dos posibilidades.¹⁰ Sin embargo, se deduce lógicamente que si un contribuyente es auditado, y gran parte de su incumplimiento no llega a ser detectado, su futura percepción acerca de la efectividad de las auditorías decline. Para probar tal hipótesis es necesario usar datos de encuestas ya que la información de las auditorías no nos permite indagar la percepción subjetiva del contribuyente.

En un primer estudio hecho en América Latina se consultó a contribuyentes fiscalizados el grado de detección de los incumplimientos. En función de tal respuesta se preguntó a los mismos contribuyentes su voluntad futura de asumir riesgos fiscales (es decir, evadir impuestos en futuras declaraciones). La media de asumir riesgo fiscal entre aquellos que se les había detectado relativamente poco de su incumplimiento era 35 por ciento superior a la media de los que se les había detectado gran parte de la evasión, y se encontró una alta correlación positiva entre el nivel de detección en su auditoría y la capacidad de detección y efectividad asignada a la AT ($r: 0,37^*$). Es decir, que hay cierta evidencia que apoya la hipótesis que el factor de una experiencia propia de baja detección influye en la formación las percepciones de riesgo tributario, y consecuentemente inciden en los futuros niveles de incumplimiento.

¹⁰Estos estudios se han realizado con datos de TCMP, donde una muestra de contribuyentes fueron auditados dos veces y se comparan los niveles de cumplimiento. Por lo general, una auditoría de TCMP es la más profunda y exhausta que pudiera lograrse. No obstante se sabe que las auditorías son un buen instrumento para detectar ciertas evasiones (generalmente por el lado de las deducciones y gastos) y no tan efectivas en la detección de ingresos no declarados.

Quienes han sido fiscalizados además indican, en promedio, una mayor voluntad a tomar riesgos de evasiones futuras. En otra encuesta se comparó las respuestas de contribuyentes recientemente auditados frente a un grupo de control de no auditados acerca de situaciones hipotéticas de evasión (subdeclarar ingresos por el equivalente a 5,000 dólares, 9,000 dólares, y el uso de una factura falsa en la declaración de impuestos).

Cuadro 8
Medias de la probabilidad de tomar el riesgo a incurrir en alguna de las siguientes evasiones

	<i>Auditado</i>	<i>No auditado</i>
Omitir ingresos por 5,000	69.72	61.88
Omitir ingresos por 9,000	60.52	54.41
Falsos documentos	47.85	40.56

Escala de 0 a 100. 0 indica ninguna probabilidad de asumir el riesgo, y 100 la absoluta certeza de asumir el riesgo.

Si bien las medias son altas (lo que denota una gran propensión a la evasión) lo que más sobresalta es la mayor predisposición a evadir entre los recientemente auditados. Esto pudiera obedecer a dos razones: un sesgo de la muestra (quienes son auditados son por lo general inicialmente sospechosos de incumplimiento, y por lo tanto más propensos que la media del universo general de contribuyentes a evadir); y que las auditorías hayan fallado en detectar previos incumplimientos, generando en los contribuyentes una percepción subjetiva del riesgo más alta. Aunque no es posible determinar cuál de estas dos causas explica mejor el fenómeno es claro que la segunda causa incide fuertemente. Si las fiscalizaciones hubiesen sido muy efectivas en detectar y sancionar previos incumplimientos, seguramente la voluntad a evadir se reduciría.

En resumen, la efectividad de las auditorías en alterar la estructura de costos de los contribuyentes para reducir su disposición a evadir ha resultado en este caso muy insatisfactoria. La principal razón de la misma es que las auditorías han detectado poca evasión. Como las auditorías están guiadas por la lógica recaudatoria, los ajustes y recaudaciones que se logran tienen un efecto nocivo en la recaudación futura. Resuelven en el momento los apremios fiscales del gobierno, y predisponen a los contribuyentes a futuros incumplimientos (pan para hoy, hambre para mañana).

Quienes han sido fiscalizados además indican, en promedio, una mayor voluntad a tomar riesgos de evasiones futuras. En otra encuesta se comparó las respuestas de contribuyentes recientemente auditados frente a un grupo de control de no auditados acerca de situaciones hipotéticas de evasión (subdeclarar ingresos por el equivalente a 5,000 dólares, 9,000 dólares, y el uso de una factura falsa en la declaración de impuestos).

Cuadro 8
Medias de la probabilidad de tomar el riesgo a incurrir
en alguna de las siguientes evasiones

	<i>Auditado</i>	<i>No auditado</i>
Omitir ingresos por 5,000	69.72	61.88
Omitir ingresos por 9,000	60.52	54.41
Falsos documentos	47.85	40.56

Escala de 0 a 100. 0 indica ninguna probabilidad de asumir el riesgo, y 100 la absoluta certeza de asumir el riesgo.

Si bien las medias son altas (lo que denota una gran propensión a la evasión) lo que más sobresalta es la mayor predisposición a evadir entre los recientemente auditados. Esto pudiera obedecer a dos razones: un sesgo de la muestra (quienes son auditados son por lo general inicialmente sospechosos de incumplimiento, y por lo tanto más propensos que la media del universo general de contribuyentes a evadir); y que las auditorías hayan fallado en detectar previos incumplimientos, generando en los contribuyentes una percepción subjetiva del riesgo más alta. Aunque no es posible determinar cuál de estas dos causas explica mejor el fenómeno es claro que la segunda causa incide fuertemente. Si las fiscalizaciones hubiesen sido muy efectivas en detectar y sancionar previos incumplimientos, seguramente la voluntad a evadir se reduciría.

En resumen, la efectividad de las auditorías en alterar la estructura de costos de los contribuyentes para reducir su disposición a evadir ha resultado en este caso muy insatisfactoria. La principal razón de la misma es que las auditorías han detectado poca evasión. Como las auditorías están guiadas por la lógica recaudatoria, los ajustes y recaudaciones que se logran tienen un efecto nocivo en la recaudación futura. Resuelven en el momento los apremios fiscales del gobierno, y predisponen a los contribuyentes a futuros incumplimientos (pan para hoy, hambre para mañana).

El esfuerzo fiscalizador

A pesar que las AT no han medido el efecto de las fiscalizaciones en la evasión, éstas no han dejado de utilizar las auditorías como instrumento de disuasión y recaudación. En rigor, aun siendo las auditorías poco efectivas en detectar incumplimientos, su mera existencia predispone a los contribuyentes a cierto nivel mínimo de cumplimiento. Esto se fortalece con la tendencia general de los contribuyentes a sobredimensionar la capacidad de detección de la AT por encima de sus capacidades reales (Bergman, 2001).¹¹

Las AT asignan gran cantidad de recursos a las áreas de fiscalización.

Cuadro 9
Resumen de los indicadores de fiscalización para Argentina, Chile y México

	Argentina 1997	Chile 1998	México 1993
Número de auditorías anuales ¹	19,000	9,152 ⁴	10,000
Número de inspectores ²	1,700	154	è
Promedio anual de casos por auditor	11.2	50	5,500
Personal afectado a controles directos de fiscalización ³	4,000 (18%)	1,251 (45%)	(17%) No
Contribuyentes citados a verificar información en programas anuales masivos	No	254,312 (10%)	

Fuente: Argentina, *Control de gestión* (1998); Chile, *SII* (1999c); México, Das Gupta y Mookherjee (1997).

¹ Sólo incluye auditorías profundas.

² Inspectores asignados sólo a auditorías profundas.

³ Incluye programas de revisiones y controles preventivos.

⁴ Incluye auditorías a empresas y control de franquicias de exportación.

Clausuras

Las clausuras son consideradas como un instrumento de *enforcement* importante para inducir al cumplimiento. A pesar de no existir ningún estudio empí-

¹¹ Los datos de encuestas en EE.UU. muestran que el temor a una auditoría están basados en la percepción subjetiva de una muy eficaz IRS. Los auditados reconocen que los auditores no fueron tan "hábiles" como lo suponían previamente (Kinsey, 1988; Mason, 1996).

rico que demuestre un efecto causal entre la clausura y el cumplimiento, las AT de los tres países han asignado esfuerzos y recursos en desarrollar este instrumento. Típicamente las clausuras son una sanción rápida ante la evidencia de un incumplimiento formal (por ejemplo, la no emisión de facturas por venta de mercaderías). Los administradores consideran que aumentan la disuasión de los contribuyentes ante la amenaza de ser detectados en infracción. Sin embargo, como se ha dicho, la escasa evidencia existente no permite probar tal aseveración.

Cuadro 10
Clausura de establecimientos

	Argentina	Chile	México
1991	8,157	n/a	n/a
1992	17,739	11,246	453
1993	15,253	8,905	2,685
1994	10,965	9,110	n/a

Fuente: SII y DGI, *Indicadores de gestión*; México, Das Gupta y Mookhejee (1997).
n/a: no aplica.

El dato que más resalta del cuadro de clausuras es la variación en los casos de México y Argentina. Ésta obedece a dos motivos: la inconsistencia en su aplicación por parte de la AT y al efecto espurio logrado en el cumplimiento. Debido a que las clausuras son el resultado de incumplimientos informales, los contribuyentes aprenden rápidamente los nuevos requerimientos y se ajustan a la nueva situación alterando los mecanismos de elusión y evasión. Es decir, modifican su comportamiento en los aspectos formales (por ejemplo, otorgando mayor número de facturas) y desarrollan nuevos instrumentos de incumplimiento. El análisis detallado de las DDJJ de contribuyentes clausurados en uno de estos tres países demuestra que los niveles de cumplimiento de los contribuyentes en el IVA anterior y posterior a la clausura no se modifican (Bergman, 2001).

Control de facturación

Un gran esfuerzo fiscalizador se concentra en los controles de facturación para países donde el IVA es una fuente muy importante de ingresos. La correcta aplicación

y declaración del impuesto en el último eslabón de la cadena comercial (el vendedor final) asegura un efecto cascada hacia atrás en todos los eslabones. Es decir, un fuerte control de la venta final asegura un buen nivel de cumplimiento (véase Tait, 1988).

En México, Argentina y Chile se han instrumentado un gran número de medidas destinadas a ejercer controles sobre las ventas. Se destacan los controladores fiscales en Argentina y México, y los “timbrados de facturas” en Chile.¹²

Los controladores fiscales han sido poco efectivos en reducir el monto de ventas declarados. En México, luego de un gran esfuerzo en la primera mitad de los años noventa, se abandonó totalmente al percibir que los débitos reportados (o sea la porción de IVA de las ventas declaradas) no había aumentado. En Argentina, hacia finales de 1999, tampoco había producido el efecto esperado. El 70 por ciento de las empresas pequeñas con menos de tres controladores (familiares) redujeron su declaración de débitos en vez de incrementarla (Bergman, 2001). Claramente, la adulteración de ventas continúa.

En Chile, existe un sistema más precario de control de facturas. Los contribuyentes deben asistir a la agencia tributaria más cercana para que las facturas sean timbradas, y de esa manera tengan un valor legal. Estos controles de timbrado cumplen un propósito adicional. Los contribuyentes están obligados a mantener un grado de cumplimiento mayor para recibir la autorización de facturación correspondiente.¹³ Más aún, la “visita” a la agencia tributaria, y la re-

¹²Los controladores fiscales son cajas registradoras con memoria inviolable que restringe la capacidad de adulterar la declaración de ventas registradas al fisco. De esta manera se espera que cada registro de venta ingresado en las cajas sea reportado y provoque un efecto cascada. Cada contribuyente de ventas al público está obligado a adquirir las cajas especialmente designadas y un sistema de controles por parte de las AT verifica que esto ocurra. Sin embargo, se presume que los vendedores no ingresan o teclean todas las ventas sino sólo algunas. Esta medida se supone efectiva para aquellos establecimientos que teniendo varias sucursales están obligados, por razones de controles internos administrativos, a mantener registros de ventas que a la postre son inviolables. En cambio, en empresas familiares o pequeñas, el responsable de ingresar las ventas puede optar por no registrarlas, generando así una venta en “negro” o no declarada. El fisco no pierde solamente esa porción de valor agregado, sino que a su vez tal vendedor final genera incentivos a sus proveedores de realizar ventas que a su vez contengan sólo una porción con IVA. Estas ventas fraguadas inciden, asimismo, en la subdeclaración de rentas disminuyendo también el potencial de recaudación en el impuesto a las ganancias.

¹³México y Argentina tienen en rigor un sistema similar. Éste se da a través de las autorizaciones para impresión de facturas en imprentas autorizadas. En vez del “timbrado” en sede administrativa, los contribuyentes solicitan autorización (generalmente electrónica) de impresión de facturas. Si el contribuyente no está en regla, tal autorización es negada o condicionada. Sin embargo, los grados de controles en el proceso de impresión de facturas no han sido aún efectivos, principalmente por la incapacidad en el cruzamiento adecuado de datos.

visión del cumplimiento por un funcionario, a través del cruzamiento de los datos en línea con otras fuentes, le permite a la agencia tributaria realizar un chequeo muy rápido de la racionalidad del pedido. Es decir, el timbraje tiene como función la disuasión del contribuyente a realizar mecanismos "groseros" de evasión en facturación (Fanta, 1994).

Nuevamente se demuestra que los niveles de cumplimiento no están necesariamente asociados con las normativas (leyes, disposiciones, resoluciones y reglamentos) sino con la efectividad administrativa de la operatoria. Las reformas del Estado están atadas a los procesos de reconversión administrativa.

Las retenciones y los controles administrativos

El cumplimiento tributario está determinado en gran medida por los sistemas de retenciones. Existe una gran variedad de los mismos pero su lógica es siempre la misma: centralizar la recaudación en algunos agentes.

Sin embargo, las retenciones tienen un efecto mayor y a veces poco reconocido. Disuaden al contribuyente a ser más conservador en la toma de riesgos tributarios. Un contribuyente, cuyo impuesto es retenido por encima de sus *tax dues*, tiende a asumir menos riesgos a la hora de pedir los reintegros al fisco. Esta heurística enmarca tal decisión como ganancia parcial. En cambio si el contribuyente paga al final del año o del periodo fiscal su *tax liability*, este pago es percibido como pérdida total. Consecuentemente, los costos se alteran, y los incentivos a la evasión aumentan.

Ceteris paribus, una decisión tributaria en el marco de *ganancia parcial* favorece al cumplimiento y de la *pérdida total* alienta la evasión. Las AT se benefician más con sistemas de retenciones amplios que con liquidaciones finales. Los sistemas más efectivos no son entonces los de pagos a cuenta (existen virtualmente en todas las AT) sino los de retención en exceso del impuesto esperado. Claro está que además de las distorsiones en la asignación de recursos y de bienestar, un régimen amplio de retenciones es resistido por el mercado, y requiere de una AT autónoma y un gobierno fuerte para implantarlo.

En los EE.UU. (país de alto nivel de cumplimiento) del total gravable de impuestos a la renta que no están sujetos a retención y/o a reporte de tercera fuente se evade el 50 por ciento (Scholtz y Lubell, 1998). Sin embargo, el 67 por ciento de la base gravable está sujeta a una de las dos condiciones antes mencionadas, lo que explica en gran medida los altos niveles de cumplimiento.

En los tres países bajo estudio existen muchos regímenes de retenciones pero pocos sistemas de devolución y reintegro de impuestos. El IVA exportador es una excepción a la regla. En cambio en muchos casos sí existen sobrepagos en ganancias que terminan siendo computados como créditos hacia el ejercicio del año siguiente. Tal esquema desincentiva los mecanismos de ganancia parcial, y por ende los de cumplimiento voluntario.

Nuevamente Chile es una excepción. La operación renta está basada en el reintegro del excedente de las retenciones, luego de un computarizado y rápido proceso de verificación. El 65 por ciento del total de DDJJ del impuesto a las ganancias solicitan reintegro al fisco. Sólo un 11 por ciento pagan impuestos a la hora de la declaración final y 24 por ciento no solicitan reembolsos aunque tampoco realizan pagos (Fanta, 1994). Los datos son para 1992 y 1993. En los años recientes la tendencia se mantiene. Aproximadamente un 8 por ciento de los contribuyentes son citados a sede administrativa para verificar o aclarar ciertas observaciones o incompatibilidades de las declaraciones.¹⁴ De estos entre un 18 por ciento y un 20 por ciento realizan rectificaciones (modificaciones) a sus DDJJ.

El efecto de la Operación Renta yace en generar mecanismos de cumplimiento voluntario en los contribuyentes. Aun cuando el 65 por ciento de los contribuyentes que solicitan reintegros sobredeclaran gastos o subdeclaren ingresos (evasión) seguramente lo hacen en menor escala que si tuvieran que declarar sus rentas y pagarlas al final del ejercicio o en el transcurso del mismo. Un estudio econométrico debe determinar cuál es el grado de reducción de la evasión que genera un mecanismo de *ganancia parcial*; sin embargo, alguna evidencia inicial señala resultados significativos (Bergman, 2001).

CONCLUSIÓN

El objetivo central de las reformas tributarias de los años ochenta y noventa en América Latina fue el incremento de la recaudación y la eliminación de las distor-

¹⁴Los criterios de citación se realizan a través de una metodología que califica y ordena la gravedad de la infracción o incompatibilidad de la declaración con las fuentes adicionales de información que tiene el SII. Ésta es la matriz Scanner que es analizada por un equipo especial y que en función de los recursos humanos y materiales dispone la cantidad de casos observados (entre un 8 y 10 por ciento del universo) a ser revisados en un plazo de 30 a 45 días. Una vez que el verificador certifica la *accuracy* de la declaración se procede a "liberar" el reembolso. El costo directo de esta operación se cubre ampliamente con los resultados recaudatorios de las rectificaciones (oscilan en los 5 millones de dólares al año, 0.25 por ciento de la recaudación total del impuesto a las rentas), aunque claro está que el efecto más importante está en la disuasión general.

siones que los antiguos regímenes provocaban. En tal sentido los éxitos han sido parciales. Sin embargo, en la lucha contra el incumplimiento los éxitos han sido escasos. Chile aparece como el único país que ha logrado reducir el incumplimiento a estándares de países desarrollados, mientras que los casos de México y Argentina han mostrado claras debilidades.

Este trabajo explora alguna de las razones del escaso éxito. Se analizan variables político-institucionales para demostrar que los múltiples equilibrios institucionales favorecieron la creación de una administración tributaria en Chile capaz de ejercer controles suficientes para asegurar razonables niveles de cumplimiento. Por otra parte, los equilibrios en los otros dos países no permitieron el desarrollo de las capacidades administrativas necesarias para una fiscalización adecuada. Por lo tanto generaron un círculo vicioso donde siempre primaron las urgencias recaudatorias en desmedro de las equidades horizontales y el cumplimiento generalizado.

A través de un análisis empírico se ha demostrado que los niveles de disuasión, y la efectiva asignación de recursos administrativos que priorizan controles es dispar; altos en Chile y bajos en México y Argentina. Es decir, que los buenos índices de cumplimiento en Chile están correlacionados con una administración tributaria efectiva. Tal correlación aparece fuertemente en los otros dos países pero en dirección opuesta.

En resumen, el grado de éxito de una administración tributaria está asociado a un gran número de variables que trascienden las clásicas explicaciones macroeconómicas y las de política tributaria. En países con esquemas impositivos similares y con economías compatibles, *performance* en la recaudación de tributos ha sido muy dispar. Por lo tanto se debe prestar particular atención al desarrollo de capacidades administrativas para la resolución de este "enigma". Se trata, en síntesis, de estudiar cómo se reconstruye el Estado en América Latina. Para ello es menester un *approach* multidisciplinario.

BIBLIOGRAFÍA

- AFIP (1997), *Estadísticas tributarias*, Administración Federal de Ingresos Públicos, Buenos Aires.
- ANDREONI, J., B. Erard y J. Feinstein (1998), "Tax Compliance", *Journal of Economic Literature*, vol 35, 818-860.
- ARELLANO, D. y J.P Guerrero (1998), "Administrative Reform of the Mexican State: a managerialist reform? The case study of the Civil Service Project", mimeo.

- AXELROD, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books.
- BERGMAN, M. (1998), "Criminal Law & Tax Compliance in Argentina: Testing the Limits of Deterrence", *International Journal of the Sociology of Law*, 26: 55-74.
- _____ (2001), *On Trust, Deterrence and Compliance: The Sociology of Tax Evasion in Argentina*, University of California San Diego, San Diego.
- _____ (2002), "Who Pays for Social Policy? A Study on Taxes and Trust", *Journal of Social Policy*, vol. 31, 2, pp. 289-305
- BIRD, R. y O. Oldman (1990), *Taxation in Developing Countries*, Baltimore, John Hopkins Press.
- BOYLAN, D. (1996), "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform", *Latin American Research Review*, vol. 31: 7-31.
- CHEIBUB, J.A. (1998), "Political Regimes and the Extractive Capacity of the Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships", *World Politics*, abril.
- CONTROL DE GESTIÓN (1998), Internal Documents AFIP, Buenos Aires.
- DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA (1996), *Jornadas-Reunión de equipo Económico para el Estudio de la Evasión*, Documentos Internos, AFIP, Buenos Aires.
- ERARD, B. (1992), "The Influence of Tax audits on reporting Behavior", en J. Slemrod, *Why People Pay Taxes: Tax Compliance and Enforcement*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 95-114.
- DAS-GUPTA, A y D. Mookherjee (1997), *Tax Amnesties in India: An Empirical Evaluation*, Boston University Institute for Economic Development Discussion Paper Series, núm. 53.
- HEREDIA, Blanca y Ben R. Schneider (2002), "The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries", en *Reinventing Leviathan*, Miami, North South Press.
- KLEPPER, S. y D. Nagin (1989), "Tax Compliance and Perceptions of Risks of Detection and Criminal Prosecution", *Law and Society Review*, vol. 23: 209-240.
- ROTH, Jeffrey A., John Scholz y Dryden Witte (eds.) (1989), *Taxpayer Compliance*, vol. 1, *An Agenda for Research*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia.
- SERRA, P. (1991), "Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado", Serie Documentos de Trabajo núm. 5, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (1996), *Indicadores de Gestión*, Santiago de Chile.
- _____ (2001), *Ingresos tributarios anuales de 1992 a 2000*, Santiago de Chile.
- SCHOLZ J. y M. Lubell (1998), "Trust and taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action", *American Journal of Political Science*, 42: 398-417.
- TAIT, A. (1988), *Value-Added Tax: International Practice and Problems*, Washington, D.C., IMF.

- URIBISTONDO, S. (1998), "Incentivos y administración tributaria: su aplicación a la argentina", en *La reforma tributaria en la argentina*, Buenos Aires, FIEL.
- WITTE, A. y D. Woodbury (1985), "The Effects of Tax Laws and Tax Administration on Tax Compliance: The Case of the US Individual Income Tax", *National Tax Journal*, 38: 1-14.

parte

2

***P**resupuestos,
descentralización
y gobiernos locales*

P articipación del sector privado en la inversión en infraestructura al nivel municipal: los servicios municipales en agua potable*

Carlos Javier Hernández Téllez
E. Alejandro Villagómez A.**

RESUMEN

En este trabajo se realiza una evaluación preliminar sobre la reciente participación del sector privado en la provisión de servicios municipales, y en particular para el caso del agua potable, alcantarillado y saneamiento. Este proceso, impulsado por los cambios estructurales de la economía mexicana, no se ha visto exento de problemas y obstáculos. Estos problemas son inherentes al mismo proceso, como la falta de claridad y transparencia en las reglas, o la falta de una separación clara entre la autoridad pública y los operadores privados. Pero también existen problemas externos, tanto debido al entorno macroeconómico como a factores microeconómicos. El problema de financiamiento es sin duda uno de los factores más relevantes que ha afectado este proceso de participación privada, aunque el marco institucional también se ha convertido en un obstáculo importante. Estos elementos se encuentran de manera ilustrativa cuando se analiza y contrasta el ejemplo de la provisión de agua potable en el Distrito Federal y en la ciudad de Puebla.

*Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford el brindando para la elaboración del trabajo.

**El arquitecto Carlos Hernández es profesor de la Universidad Iberoamericana, Unidad Golfo-Centro, Puebla, y Alejandro Villagómez es investigador de la División de Economía del CIDE y editor de la *Revista Economía Mexicana*. Este trabajo forma parte del proyecto sobre Fortalecimiento Municipal, CIDE-Fundación Ford. Los autores agradecen la valiosa ayuda de Gabriela Cordourier en la recopilación de información y de Ulises Cárdenas. Se agradecen los comentarios de Enrique Cabrero, Ma. Amparo Casar, Carlos Elizondo, Juan Pablo Guerrero, Fausto Hernández y Rafael Tamayo, así como de los dictaminadores anónimos. Cualquier error es responsabilidad de los autores.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la década actual se ha observado una creciente participación del sector privado en actividades antes reservadas al Estado, especialmente en infraestructura básica y provisión de servicios municipales. En este estudio se muestra cómo este fenómeno ha sido consecuencia básicamente de un proceso de cambio estructural observado por la economía mexicana, que ha conllevado a una redefinición del papel del Estado en la actividad económica y a la necesidad de mantener finanzas públicas sanas, tendencia que se observa al nivel mundial. En el caso de los servicios municipales, este proceso se ha visto reforzado por los esfuerzos recientes de otorgarle a los municipios una mayor autonomía administrativa y económica, lo cual requiere de diversificar las fuentes de obtención de recursos y mejorar su administración, buscando incrementar la eficiencia en su uso. Este proceso ha mostrado resultados mixtos, que en muchos casos han provocado una reacción negativa entre los diversos actores participantes. Este estudio se plantea realizar un análisis de la experiencia reciente de la participación del sector privado en la provisión de servicios municipales. El objetivo central es el de identificar algunos de los principales problemas y obstáculos que ha enfrentado este proceso con la finalidad de contribuir a la formulación de proyectos futuros. En particular se analiza el caso de la provisión del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, utilizando los ejemplos de las ciudades de México y Puebla. La elección de estos servicios obedece básicamente a dos criterios. Por un lado, este servicio, junto con el de recolección y disposición de basura, constituyen unos de los servicios urbanos más importantes por su función, su costo y la utilidad pública que representan. Por otro lado, aún existen serias limitaciones para la obtención de información sobre estas experiencias, por lo que nuestros casos se ajustan a esta disponibilidad de información.

La estructura del estudio es la siguiente. En el segundo apartado se presenta el marco económico e institucional general en el cual se inscribe dicho proceso, así como la evolución de la participación del sector privado en la economía. En el tercero se discute la participación privada en los servicios municipales y algunas de las principales experiencias internacionales. En el cuarto apartado se discute el caso particular de la provisión del servicio de agua potable, presentando los casos del Distrito Federal y de Puebla. En el quinto apartado se comentan los principales problemas y obstáculos que ha enfrentado este proceso, mientras que en la última sección se concluye con algunos comentarios finales e implicaciones de política.

CAMBIO ESTRUCTURAL Y SECTOR PRIVADO

A finales de la década de los años ochenta se inicia en México un importante proceso de cambio estructural basado en la redefinición del papel del Estado en la actividad productiva. Este programa incluyó políticas de apertura y liberalización comercial, liberalización financiera, desregulación, desincorporación de empresas paraestatales y otras medidas de promoción a la actividad privada, todas enfocadas a mejorar la eficiencia de los mecanismos de mercado tanto en la fijación de precios como en la asignación de recursos, así como una mayor integración con el resto del mundo. En consecuencia, la participación del sector privado en diversos sectores de la economía se vio estimulada en forma importante.

Entorno macroeconómico

Durante la mayor parte de los años ochenta, la economía observó un comportamiento recesivo e inestable, por lo que el PIB mantuvo un lento crecimiento. Después de la crisis de 1982, el país se retira de los mercados internacionales voluntarios de capital, se nacionaliza la banca comercial, se devalúa la moneda y se implementa un plan de austeridad. Es sólo a partir de 1988 en que se observa una recuperación del producto real y una reducción en la inflación. En este año se implementa un ambicioso programa de reajuste de la economía y de reestructuración, destacando los procesos de apertura comercial, desregulación, liberalización financiera y desincorporación de empresas paraestatales. Estos esfuerzos buscaban corregir los desbalances macroeconómicos, así como mejorar la eficiencia de los mecanismos de mercado tanto en la fijación de precios como en la asignación de recursos entre los diversos sectores de la economía. Entre 1989 y 1994 el PIB real creció a una tasa promedio del 3.6 por ciento, la tasa de inflación se redujo sustancialmente de alrededor del 160 por ciento anual en 1987 a 7 por ciento en 1994; las tasas de interés real fueron positivas en promedio, mientras que las finanzas públicas se reforzaron en forma importante (véase cuadro 1). Durante este periodo, México recuperó su acceso a los mercados externos voluntarios de capital y se observó un fuerte influjo de recursos hacia el país, lo que fue acompañado de un sustancial aumento en el déficit en cuenta corriente, el cual llegó a representar el 8 por ciento del PIB en 1994. A finales de este año, la sobrevaluación del peso, la magnitud del déficit en cuenta corriente y una serie de eventos políticos condujeron a una nueva crisis y a la abrupta suspensión de este proceso de

Cuadro 1
Entorno macroeconómico

	1980-1988	1989-1994	1995	1996	1997	1998
PIB Real (tasa de crecimiento)	2	3.9	-6.2	5.1	6	4.8
Consumo privado (% PIB)	64.6	70.7	66.9	66.5	65.8	65.1
Balance operacional del sector público (% PIB)	-2.7	1.4	1.4	0.8	0.6	1.1
Inversión bruta (% PIB)	22.2	22.5	19.7	20.9	21.2	20.7
Balanza de cuenta corriente (% PIB)	-0.7	-42.4	-0.6	-0.6	-0.02	-0.02
Inflación (fin de periodo)	75.3	7.1	51.9	27.7	20.6	15.9
Tipo de cambio nominal (fin de periodo: pesos por dólares.)	0.7	5.3	7.6	7.8	8.0	9.9
Tasa de interés de cetes a 28 días (anual)	69.7	23.9	48.4	31.4	18.9	33.5

Fuente: SHCP, Banco de México, INEGI

crecimiento. Entre diciembre de 1994 y principios de 1995 se da una importante salida de capitales y el tipo de cambio nominal prácticamente se duplica. En 1995 se adoptan políticas monetarias y fiscales restrictivas, enfocándose los esfuerzos a combatir a la inflación y la inestabilidad del tipo de cambio debido al abandono de control cambiario basado en bandas y la adopción de un régimen de flotación. No obstante, ese año el PIB real se redujo en más del 6 por ciento, la inflación anual llega casi al 52 por ciento y las tasas de interés (Cetes) superan el 40 por ciento. A partir de 1996 la economía inicia su recuperación sustentada en las exportaciones, de tal forma que el producto real crece un 5.1 por ciento, favorecido por una reducción en las tasas de interés. La aplicación de una política monetaria estricta y otras políticas permitieron reducir la inflación anual al 27.7 por ciento. La recuperación en la actividad económica permitió una ligera reducción en el desempleo mientras que las exportaciones mantuvieron su dinamismo. Finalmente, las finanzas públicas se mantuvieron cerca del equilibrio al alcanzarse un déficit económico de sólo un 0.1 por ciento del PIB. Esta recuperación continuó durante 1997. Sin

embargo, en 1998 se enfrentan nuevamente condiciones adversas externas como consecuencia de la crisis asiática y la caída en los precios internacionales del petróleo. Este último evento es especialmente delicado debido a que tiene un impacto negativo sustancial en los ingresos fiscales del gobierno federal, situación que obliga a aplicar diversos ajustes presupuestales a lo largo del año. En este proceso, el objetivo de mantener finanzas sanas ha obligado al gobierno a una reasignación de recursos y, con ello, a buscar una mayor participación del sector privado en obras de infraestructura y servicios municipales.

El proceso de cambio estructural de la economía mexicana, que inicia a finales de la década pasada, considera fundamentalmente tres componentes:¹ la desincorporación de entidades paraestatales, las cuales se redujeron a 185 para 1996; la desregulación económica, destacando modificaciones en áreas como la tenencia de la tierra, comercio interior, comercio exterior, patentes y tecnología, e inversión extranjera. Con relación a esta última, el proceso de liberalización se da tanto para la inversión en portafolio como para la inversión directa. En diciembre de 1993 se publica una nueva ley que sustituye a la de 1973 y que establece un marco normativo que fomenta la competencia internacional del aparato productivo nacional, da seguridad jurídica a la inversión y mayor claridad a las reglas del juego. Algunas de las áreas aún restringidas en la ley de 1993 se han modificado en años posteriores. Finalmente, el tercer componente se refiere a la creación de mecanismos que permiten la participación del sector privado en actividades operadas por el sector público, aspecto que se discute con más detalle en el tercer apartado de este trabajo.

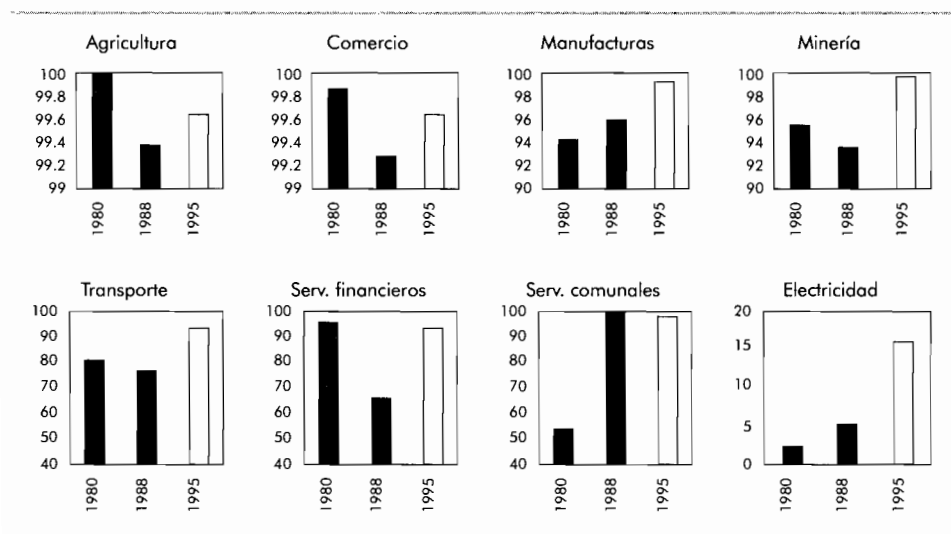
Participación del sector privado en la economía

La estructura económica en cuanto a participación de los sectores público y privado al iniciarse la década de los años ochenta refleja la política gubernamental que otorgaba al Estado un papel activo y promotor del desarrollo, considerándose a la inversión pública como el pivote del crecimiento. Sin embargo, a partir de 1988 se observa una creciente participación del sector privado en la economía en el marco del programa de reforma estructural. El nuevo papel asignado al Estado en la actividad económica se tradujo en una sustancial reducción en el número de entidades paraestatales, destacando la privatización en sectores como la telefonía, banca comercial e ingenios azucareros.

¹Para una exposición más amplia de estas medidas puede consultarse Villagómez (1998).

La participación privada en la producción total del país aumentó de 74.6 por ciento en 1983 a 85.1 por ciento en 1993, aunque disminuye ligeramente entre 1994 y 1995 ante la crisis del peso. Al nivel sectorial también se observan cambios interesantes, como puede apreciarse en la gráfica 1. En particular se observa un aumento de la participación en el sector financiero como consecuencia de la reprivatización de la banca comercial y una creciente inserción en los sectores de electricidad y transportes.

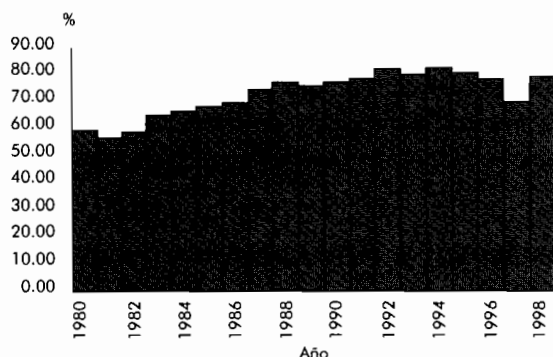
Gráfica 1
Participación del sector privado en el PIB por sectores
(Porcentaje)



Fuente: INEGI.

Con relación a la inversión, durante la década de los años setenta, la inversión pública mantuvo un importante dinamismo, en particular debido a la expansión del sector petrolero. Para 1981 la inversión privada alcanza su nivel mínimo al representar 56 por ciento de la inversión total. A partir de la segunda mitad de los años ochenta se observa una recuperación de la inversión privada, alcanzando su máximo nivel de 80.7 por ciento en 1992, como se aprecia en la gráfica 2. Este comportamiento también se observa en otros aspectos de la economía como el empleo y el sector externo.

Gráfica 2
Participación del sector privado en la formación
bruta en capital fijo total, 1980-1998



Fuente: INEGI.

Otro aspecto importante es la recuperación en los flujos de inversión extranjera directa (IED) al país, los cuales se mantuvieron bajos y relativamente estables durante la década pasada. A partir de 1989 la IED recobra un nuevo dinamismo en el marco de las políticas de cambio estructural y modificaciones legales en 1993. Para 1995-1996, la IED representó el 2.2 por ciento del PIB, el 13.9 por ciento de la formación bruta de capital fijo y el 17.9 por ciento de la inversión privada. En conjunto, estos indicadores nos muestran el mayor dinamismo adquirido por el sector privado en la economía mexicana a partir de las medidas de cambio estructural implementadas por el gobierno a finales de la década pasada.

De esta exposición es importante destacar, para los fines de este estudio, que como consecuencia de los problemas macroeconómicos que ha enfrentado nuestro país en las dos últimas décadas, el gobierno se ha visto obligado a replantear su papel en la economía, con la consecuente creciente participación del sector privado en actividades antes reservadas sólo al Estado.

SERVICIOS MUNICIPALES Y SECTOR PRIVADO

En México, la provisión de servicios municipales ha sido una actividad tradicionalmente reservada al Estado. Sin embargo, esta situación se ha visto modificada en

los últimos años, lo cual se explica por dos motivos fundamentales. El primero es de carácter económico, como se ha tratado de establecer en la sección anterior. El segundo es de carácter político-administrativo, y se inscribe básicamente en la necesidad de otorgarle creciente autonomía financiera y administrativa a los municipios, lo cual se ha observado ya en algunos avances importantes en nuestro país. A continuación se analiza la participación del sector privado en la provisión de servicios municipales en México. Primero se presenta el marco institucional en el que se inscriben las finanzas municipales, para después discutir las modalidades de participación del sector privado y la experiencia reciente internacional y en México.

Marco institucional y finanzas municipales

El marco institucional en el cual se han desenvuelto las finanzas estatales se ha caracterizado históricamente por un alto centralismo en el cual los estados y municipios han mantenido una alta dependencia de los recursos provenientes del gobierno federal. En el artículo 115, fracción IV, de la Constitución mexicana se establecen las fuentes de ingresos de los municipios. De hecho, estos recursos provienen fundamentalmente de transferencias federales y de ingresos generados por la provisión de servicios públicos bajo su responsabilidad, así como de los recursos derivados del impuesto predial. No obstante que la Constitución otorga ciertas libertades en el manejo y administración de dichos recursos, en la práctica los márgenes de acción de los municipios han sido más bien limitados, lo cual se explica también debido a una baja capacidad administrativa y fiscal. Sólo recientemente se ha generalizado entre los diversos estados del país el uso de una ley de coordinación fiscal estatal, el de una ley de presupuesto, contabilidad y gasto público y el de una ley de deuda pública. Adicionalmente hay que agregar la falta de capital humano capacitado adecuadamente para llevar a cabo dichas funciones. De nueva cuenta, esta situación es muy heterogénea entre los 31 estados y el Distrito Federal.²

El punto relevante en este trabajo es el referido a la capacidad por parte de los estados y municipios para obtener los recursos necesarios para realizar sus diversas funciones, entre las que destaca la provisión de servicios municipales, ya que son precisamente las limitaciones observadas en este aspecto las que justifican, en parte, la participación del sector privado en estas actividades. Entre 1981 y 1986,

²Para una discusión amplia sobre la gestión administrativa municipal puede consultarse Cabrero (1995).

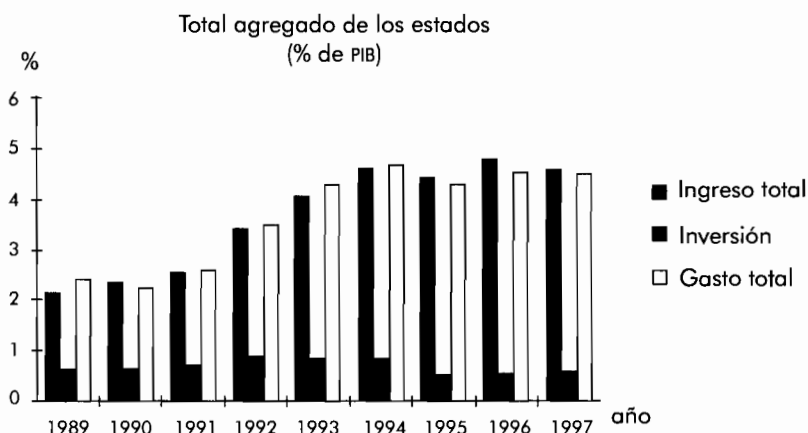
la estructura porcentual promedio de los ingresos de un municipio mostraba que alrededor de un 50 por ciento provenían de transferencias federales, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Alrededor de un 19 por ciento correspondían a impuestos y derechos y la participación de deuda no rebasaba el 5 por ciento. Debe tenerse presente que la heterogeneidad entre estados y municipios es muy alta. Durante la década de los años noventa se han observado crecientes modificaciones en este marco institucional con la finalidad de otorgar mayor autonomía financiera a los municipios y fortalecer sus finanzas. En 1991 se modifica el SNCF para dar paso al Fondo General de Participaciones y cuyos criterios de distribución obedecían al número de habitantes en cada estado, así como a fórmulas establecidas por la Federación. Por otro lado, se han descentralizado diversos programas entre los que destacan los de educación (1992), Alianza para el campo (1995), salud (1997), seguridad pública (1997) y el de infraestructura social y fortalecimiento municipal, del Ramo 33 (1998). Este último fondo es especialmente importante en cuanto al desarrollo de infraestructura municipal se refiere ya que son recursos etiquetados, entre cuyos rubros se encuentra agua potable y alcantarillado. Sin embargo, su magnitud es relativamente pequeña. Por ejemplo, en 1998 este fondo representó únicamente el 2.3 por ciento de la recaudación federal participable. Del total de este fondo, el 12.12 por ciento se integra a las haciendas estatales, mientras que el 87.88 por ciento se dirige directamente a los municipios.³ La estructura de ingresos de los estados se ha modificado ligeramente en los últimos años, ya que los ingresos por impuestos aumentaron en términos reales entre 1989 y 1994, aunque los ingresos de origen federal siguen siendo la fuente fundamental de recursos. Para 1997, de los ingresos disponibles estatales totales agregados, aproximadamente el 72 por ciento tenían un origen federal y el resto era de origen estatal. En términos de la provisión de servicios municipales, la imposibilidad de generar fuentes adicionales de ingresos no sólo se ha reflejado en un mantenimiento deficiente de las instalaciones existentes, sino también en serias limitaciones para financiar la expansión o creación de nueva infraestructura, teniendo que descansar en recursos provenientes de la banca de desarrollo, en particular Banobras. En este caso, las participaciones federales se constituyeron en garantías para la obtención de los créditos. De hecho, la capacidad de endeudamiento está limitada por estas participaciones ya que no existen flujos alternativos adecuados que garanticen su deuda, mientras que por otra parte la Constitu-

³Para una discusión más detallada sobre estos fondos puede consultarse Guerrero (1998).

ción mexicana prohíbe a los estados recurrir a préstamos en moneda extranjera o acreedores externos.

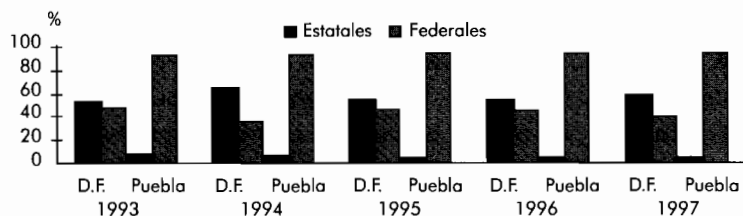
En la gráfica 3 se muestra la evolución del ingreso total, gasto total e inversión, como proporción del PIB nacional, para el conjunto de los Estados entre 1989 y 1997. No obstante que entre 1992 y 1994 aumentó el gasto, la inversión ha observado una tendencia decreciente lo que refleja un dominio del gasto corriente sobre el de inversión. También destaca la contracción en el gasto e ingreso por la crisis de 1995, lo que agudiza la caída en el gasto de inversión.

Gráfica 3
Gasto, ingreso e inversión estatal



Para el caso particular del Distrito Federal y de Puebla, las dos entidades cuyas experiencias en participación privada en el servicio de agua se comentan en este estudio, su situación fiscal es distinta en cuanto a fuentes de ingresos se refiere. De hecho, el Distrito Federal ha sido tradicionalmente una entidad con mayor capacidad de generación de recursos propios respecto al resto de los estados. En la gráfica 4 se presenta una comparación entre la estructura de las fuentes propias y federales de los recursos de estas dos entidades, quedando claro la mayor dependencia del estado de Puebla de los recursos federales.

Gráfica 4
Estructura de ingresos en el D.F. y Puebla



Una consecuencia de esta estructura diferencial de fuentes de ingresos es la mayor posibilidad de endeudamiento por parte del Distrito Federal. No obstante, debe recordarse que hasta antes de 1996, siendo la ciudad de México una dependencia del gobierno federal, éste autorizaba permanentemente su endeudamiento, pagando periódicamente la deuda acumulada. A partir de 1996, el D.F. contrata parte de su deuda con bancos privados, de tal suerte que para 1997 casi la mitad de su deuda directa provenía de estas entidades financieras. Sin embargo, esto también ha significado un aumento en su servicio de deuda, especialmente como consecuencia del aumento en las tasas de interés observado en 1997 y 1998. En el caso de la ciudad de Puebla, ésta se constituye básicamente de deuda indirecta (por organismos descentralizados del Estado y por los municipios), la cual está garantizada por las participaciones federales. Finalmente, en cuanto a su balance fiscal, las finanzas del D.F. ha mostrado un estado deficitario a partir de 1995, situación que han sido el resultado de un mayor endeudamiento, primero con Banobras y posteriormente con bancos privados, para poder financiar el gasto ejercido. En el caso de Puebla, durante los últimos años se ha observado un superávit en su balance, lo cual se explica en gran parte debido a un aumento sustancial en las transferencias federales especialmente en 1997 y 1998.

Mecanismos de participación del sector privado

Un aspecto importante del mayor dinamismo del sector privado en los últimos años es su creciente participación en actividades antes sólo reservadas al Estado mediante el uso de mecanismos alternativos. Ésta es una tendencia al nivel internacional, la cual ha arrojado resultados mixtos. Debe notarse que estos

mecanismos no implican necesariamente una privatización, ya que esta última requiere de una reasignación de los derechos de propiedad de un conjunto de activos, los cuales pasan del Estado a los particulares. Sin embargo, la privatización no siempre es adecuada o factible, ya que pueden existir impedimentos de orden técnico, económico, financiero, legal o político. En estos casos, los beneficios potenciales derivados de la participación privada pueden obtenerse mediante su incorporación parcial o temporal a una actividad económica, manteniéndose en última instancia los derechos de propiedad en manos del Estado. Aunque algunos de estos mecanismos se han venido utilizando desde hace ya tiempo, en años recientes se ha intensificado su uso y se han ideado nuevos con la finalidad de adecuarse a las circunstancias actuales. Las alternativas consideradas representan distintos grados de involucramiento del sector privado en el proceso de planeación, diseño de política, construcción, operación, administración y financiamiento de un proyecto.

Algunos de estos mecanismos más conocidos incluyen contratos de servicios, contratos de administración, arrendamientos, concesiones y contratos construcción-operación-transferencia (COT) o variaciones de estos últimos. Una explicación detallada de cada uno de ellos rebasa los objetivos de este trabajo por lo que aquí sólo se mencionan algunas características relevantes.⁴ El grado de participación privada y la complejidad de la estructura contractual de cada mecanismo difieren. Los contratos de servicios y administración son los más simples y generalmente implican la contratación de una compañía para realizar servicios específicos, pero el riesgo financiero lo mantiene el gobierno. El arrendamiento implica una mayor participación privada en el financiamiento de una actividad, siendo un rasgo importante la separación entre el uso y la propiedad de los activos, esta última mantenida por el gobierno (o arrendador). Aunque el arrendador es el responsable de la inversión fija y pago de la deuda, el arrendatario asume los riesgos comerciales, tiene que financiar el capital de trabajo y los gastos de reposición de corto plazo de los activos. El grado de complejidad contractual aumenta con las concesiones. A diferencia de los arrendamientos, las concesiones implican un gasto de inversión, así como un papel significativo en la administración de los activos o instalaciones. Finalmente los contratos COT se presentan como el mecanismo más complejo. Aunque se fundamentan en un esquema de concesión, en los contratos COT el énfasis re-

⁴Para una discusión detallada de estos mecanismos puede consultarse a Kessides (1993) y Villagómez (1995).

cae en la fase de construcción, lo que ofrece una alternativa interesante para solucionar el problema de financiamiento de inversión pública mediante presupuesto gubernamental. Además, estos contratos permiten definir de una forma más clara el papel del gobierno y de los particulares en términos del financiamiento, riesgo y gastos operativos. Una importante desventaja es el tiempo requerido en la negociación y diseño del contrato y no siempre son alternativas más económicas a la inversión pública debido al costo del financiamiento como consecuencia de un mayor riesgo de los prestamistas. Existen variaciones a este tipo de contratos, destacando en particular los contratos CAT (construcción-arrendamiento-trasferencia) en donde existe un contrato de arrendamiento y en el cual el particular se compromete a la construcción y financiamiento y entrega la planta a la empresa paraestatal quien la opera y sostiene. Finalmente, es importante señalar que estos mecanismos no son excluyentes ya que puede utilizarse una combinación de ellos o utilizarse secuencialmente.

Aunque algunos de estos esquemas ya se han utilizado en el pasado en México, el uso de concesiones y contratos COT se ha intensificado en años recientes en el marco de una mayor participación del sector privado en la economía y, en particular, para el financiamiento y expansión de la infraestructura del país, como se detalla más adelante. Los resultados de esta experiencia han sido mixtos. Por ejemplo, podrían mencionarse los problemas enfrentados por el programa carretero que obligó al gobierno a implementar un programa de rescate recuperando varias concesiones. También se han presentado problemas en el sector eléctrico debido a importantes retrasos en el otorgamiento de concesiones, o en concesión en el servicio de agua potable por la falta de claridad en los términos del contrato y otras restricciones institucionales. Sin embargo, también existen casos exitosos como la construcción de un libramiento carretero en San Luis Potosí o un contrato para la recolección y tratamiento de basura en Nuevo Laredo, por mencionar sólo algunos.⁵ En este trabajo nos enfocamos a área de servicios municipales.

Experiencia internacional

La incursión del sector privado en la provisión de servicios municipales tiene una larga historia en diversas partes del mundo, especialmente en algunos países in-

⁵Para una discusión más detallada de estas experiencias por tipo de sector económico puede consultarse Villagómez (1998).

dustrializados como Francia y los Estados Unidos. Es sólo en las últimas dos décadas cuando se ha dado una importante expansión de esta participación en diversos países del orbe. En este sentido, es útil detenernos brevemente en repasar algunas de las principales enseñanzas que se pueden obtener de algunas de estas experiencias. En particular, en este trabajo se destacan algunos de los principales elementos derivados del esquema francés de participación privada en los servicios municipales. No es el único, sin embargo cuenta con una larga trayectoria dentro de Francia desde finales del siglo XIX, y más recientemente en otros países a través de las compañías francesas. Como señala Lorrain (1997), esta modalidad de participación no constituye estrictamente un modelo derivado de un texto económico o de administración pública, sino que se trata de una suma de experiencias, de una pragmática. De acuerdo con este autor, este esquema de participación se basa en los siguientes principios:

- a) la responsabilidad de las comunas, debido al carácter local del recurso en cuestión y a la autonomía municipal, característica en la administración francesa;
- b) las comunas pueden explotar ellas mismas los recursos o delegar esta actividad;
- c) en el caso de delegación, el acuerdo entre el gobierno y la empresa se manifiesta mediante un contrato;
- d) el anterior principio conlleva a otro sobre la separación entre la autoridad organizadora y el operador, y, finalmente,
- e) el principio del equilibrio financiero de los servicios públicos industriales y comerciales.

En suma, esta experiencia se basa en una estructura institucional donde los dos actores principales son los municipios y las empresas, y en donde se logra la conjunción de la eficacia del mercado y de la acción pública. Finalmente, en este proceso es importante la actitud pragmática de los consejales locales y de los ingenieros de las empresas, quienes enfatizan su orientación hacia la respuesta a los problemas, en donde los operadores tienen una obligación de resultado y donde la relación de los actores está basada en la confianza. En cuanto a la regulación, cabe destacar que en cierto sentido la regulación francesa es blanda privilegiando a la autorregulación. Si bien es cierto que para esto es importante la estructura de mercado, en donde los grupos industriales son poco integrados dando gran autonomía a las filiales; en donde la competencia se establece fundamentalmente en los contratos, y donde la reputación juega

un papel central, también es importante destacar que estos esquemas funcionan debido a la legitimidad que poseen las autoridades municipales y a la congruencia entre el nivel de la política y el de la organización de los servicios municipales.

En el caso particular del servicio de agua potable y saneamiento, el esquema francés ofrece diversos resultados interesantes. Destacan, por su éxito y por su antigüedad, los casos de Lyon y de Bordeaux. En ambos casos el servicio está arrendado a una compañía privada, e incluso en la segunda ciudad se ha pasado a un esquema de concesión desde 1992. Lo importante en estas experiencias exitosas ha sido la continuidad de la relación establecida y la gran adaptabilidad de ambas partes, sectores público y privado, a las circunstancias particulares de cada momento, así como la confianza mutua entre ellos. Cuando estos esquemas se han tratado de implementar en otros países, los resultados han sido mixtos, lo cual se explica por la diversidad de marcos institucionales existentes. Una experiencia desafortunada se presentó en Caracas, Venezuela. En esta ciudad, el servicio de agua correspondía a la empresa pública INOS desde 1943. Un primer intento de participación privada se da en 1987, cuando se ofrece un contrato de gestión a la empresa privada Electricidad de Caracas, el cual fue cancelado en 1990 ante el temor de que esta empresa se convirtiera en un importante poder monopólico en servicios públicos. En 1991 se licita nuevamente el contrato, aunque en este caso se intenta formar una comunidad con tres municipios del área metropolitana. Sin embargo, este proyecto aborta nuevamente en 1992 ya que se declara desierta la licitación. Los problemas en esta experiencia son múltiples. Por un lado, dentro del diseño del contrato se privilegiaba al precio más bajo como criterio para el ganador y existía poca claridad en cuanto a la división del trabajo y la fijación de tarifas. Pero lo más importante es la carencia de un marco institucional que delimitara claramente el poder público de las funciones del operador, y que legitimara al Estado en esta función. Esta experiencia contrasta con otros casos exitosos como el de Buenos Aires (1993) o el de Costa de Marfil (1960). En el primer caso, la empresa Aguas Argentinas se adjudicó la licitación, la cual fue un proceso rápido y sencillo. El contrato fue una concesión para la captación, potabilización, comercialización, recolección y tratamiento de aguas en la capital y 13 municipios más con una duración de 30 años. Hasta la fecha, este proyecto ha marchado adecuadamente. Por su parte, en Costa de Marfil la experiencia ha sido más larga ya que en 1959 la empresa SAUR gana una licitación para el manejo de este servicio, el cual ejecuta conjuntamente con la empresa pública ya existen-

te. En 1974 recibe un nuevo contrato de arrendamiento por 15 años, el cual fue renovado posteriormente. En general, los puntos clave para el éxito de estos proyectos incluyen la existencia de una relación estable, duradera y clara entre los actores participantes, la claridad en las reglas, las condiciones previas a la acción y el modo de ajuste flexible del sistema a las variaciones en las condiciones existentes de la municipalidad. Finalmente, la existencia de una autoridad clara y legítima, lo que aunado a un marco jurídico adecuado y a la existencia de un mercado de capital son elementos fundamentales en el éxito de estos proyectos, en la medida que permiten darle estabilidad al marco de acción.

Servicios municipales en México

Los servicios municipales han constituido un serio problema para las autoridades encargadas de proporcionarlos debido en gran parte a la falta de recursos para su financiamiento. De acuerdo con el diagnóstico del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, sólo el 83.5 por ciento de la población tiene acceso a servicios de agua potable, y el 67 por ciento a servicios de alcantarillado. El 70 por ciento de la basura generada en las ciudades es recolectada y el 20 por ciento de los desechos industriales son tratados adecuadamente. En los últimos años se ha dado un importante impulso a la participación de los particulares en la provisión y administración de estos servicios tradicionalmente otorgados por las autoridades estatales y municipales, entre los que destacan agua potable, alumbrado público, transporte urbano, basura y desechos sólidos. En general, esta participación se ha formalizado mediante el uso de los mecanismos arriba discutidos. En este trabajo no se pretende realizar un análisis de todas las experiencias que se han dado en nuestro país, lo cual rebasa nuestros objetivos. Aquí sólo comentamos algunos casos particulares, y analizamos con más detalle el caso de la provisión del servicio de agua potable.

Algunas de las primeras experiencias en la provisión de servicios municipales por parte del sector privado se dieron como contratos de servicios en áreas como el alumbrado público, limpieza y recolección de basura. Por ejemplo, el metro de la ciudad de México ha contratado el servicio de limpia desde 1968. Otro ejemplo es el del municipio de Chihuahua, el cual subcontrató el servicio de alumbrado público en 1993 utilizando un contrato por dos años en donde el contratista sólo aportaba la mano de obra. Con relación al servicio de recolección de basura y tra-

tamiento de desechos sólidos, la experiencia es variada y algunos casos son resumidos en el cuadro 2. Uno de los primeros contratos en esta área fue asignado al municipio de Naucalpan, Estado de México. En 1992 se otorgó una concesión a la compañía DESONA en este municipio, la cual fue revocada en 1994. Se inició un proceso legal en el cual la empresa demandó al municipio, mismo que fue finalmente solucionado en 1995 con una indemnización de 1.5 millones de dólares. En esta concesión participaron cuatro empresas, involucrando una inversión de 200 millones de dólares. El 45 por ciento de la inversión era de origen estadounidense y el resto mexicano. En contraposición a esta experiencia negativa, un ejemplo favorable sería el contrato de servicios para recolección y disposición de basura en el municipio de Nuevo Laredo, Tamaulipas, a la empresa Setasa en abril de 1994. De acuerdo con el información preliminar, prácticamente el total de la población recibe el servicio al menos una vez por semana y se han reducido considerablemente los problemas de pago por el servicio. La duración del contrato fue de tres años, renovable, y la inversión inicial fue de 15 millones de pesos, financiados con recursos propios y emisión de papel comercial. Esta misma empresa inició otro contrato similar con el municipio de Mérida, Yucatán, por 14 millones de pesos. En ambos casos, el proyecto consta de tres fases: recolección, tratamiento y disposición final de basura. En la primera fase, la empresa se compromete a realizar el barrido manual de plazas y vialidades, llevar a cabo la construcción de rutas de recolección por zonas y tipo de servicio que tenga una cobertura para el 100 por ciento de la población, además de la construcción de centros de acopio y estaciones de transferencia. La segunda fase consiste en la construcción de instalaciones aptas para la separación de los desechos sólidos así como el reciclaje de los mismos, producción de composta y la cogeneración de energía eléctrica. En la tercera y última fases, se llevan a cabo la clausura de los tiraderos existentes, la realización de proyectos de construcción y operación de rellenos sanitarios y la adaptación de tecnologías de punta.

EL CASO DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO

El servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento es un sector que en las últimas décadas ha mostrado serios problemas para las autoridades encar-

Cuadro 2
Participación privada en el servicio de recolección de basura

Lugar	Tipo de servicio	Tipo de contrato	Compañía	Monto de la inversión	Financiamiento/ Garantías	Características del proyecto	Duración del contrato	Fecha de inicio fecha de vencimiento
Córdoba, Veracruz	Recolección y disposición final de basura	Servicios	Setasa, S.A. de C.V., filial de ICA	5 millones de pesos (inversión inicial)	Créditos bancarios, emisión de deuda.	Recolección, transporte y disposición de desechos sólidos; construcción y operación de rellenos sanitarios; la explotación de gas metano que se obtiene como subproducto de una planta de electricidad; y un programa de reciclaje	10 años	1998-2000
León, Guanajuato	Servicio de recolección de basura	Concesión	17 rutas concesionadas					
Mérida, Yucatán	Recolección y disposición final de basura	Servicios	Setasa, S.A. de C.V., filial de ICA	14 millones de pesos (inversión inicial)	Créditos bancarios, emisión de deuda.	Recolección, transporte y disposición de desechos sólidos, construcción y operación de rellenos sanitarios; la explotación de gas metano que se obtiene como subproducto de una planta de electricidad; y un programa de reciclaje	3 años (renovable)	1996-1999
Las Cabos, B.C.S.	Recolección y disposición final de basura		Casa-Eagle				15 años (renovable)	
Torreón	Limpieza		Promotora Ambiental de la Laguna, S.A. de C.V. (Paso)					
Naucalpan de Juárez, Estado de México	Recolección y tratamiento de desechos sólidos	Concesión	Cuatro empresas, nacionales y extranjeras.	200 millones de dólares	45 por ciento de la inversión estadounidense y 45 por ciento mexicano, 10 por ciento restante lo aportó el municipio. Fianza de \$1'000,000	Recolección, transporte y disposición de desechos sólidos, construcción y operación de rellenos sanitarios; la explotación de gas metano que se obtiene como subproducto de una planta de electricidad; y un programa de reciclaje	15 años	1991-2006

Nuevo Laredo, Tamaulipas	Recolección y disposición final de basura	Servicios	Setosa, S.A. de C.V., filial de ICA	15 millones (inversión inicial)	Recursos propios, emisión de papel comercial.	Recolección, transporte y disposición de desechos sólidos, construcción y operación de rellenos sanitarios; la explotación de gas metano que se obtiene como subproducto de una planta de electricidad; y un programa de reciclaje	3 años (renovable)	1996-1999
Monterrey, Nuevo León	Recolección y disposición final de basura	Servicios	GEN, Industrial y Servicios de Tecnología Ambiental (Setosa), respectivamente	12 millones de pesos (inversión inicial)	Recursos propios, emisión de papel comercial.	Recolección, transporte y disposición de desechos sólidos, construcción y operación de rellenos sanitarios; la explotación de gas metano que se obtiene como subproducto de una planta de electricidad; y un programa de reciclaje	10 años (renovable)	1995-1998
Torreón, Coahuila	Desechos sólidos		Promotoro Ambiental de Monterrey					

Fuentes: Alejandro Villagómez, *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1995; Enrique Cabrero Mendoza, *Los dilemas de la modernización municipal*, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 153, 161 y ss.; Serie de Estudios Económicos Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 1998, p. 46; Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1er Foro Nacional de la Participación de la Industria de la Construcción en el Desarrollo Urbano, noviembre de 1994; entrevistas realizadas a personal involucrado.

gadas de proporcionarlos. Debe señalarse que los participantes en la provisión de este servicios son varios y a diversos niveles de gobierno. Al nivel federal, la Comisión Nacional del Agua (CNA), dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), es la entidad titular de la política hidráulica del país conforme la legislación vigente, la cual señala que "...las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación.... y su explotación no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal...". En este sentido, la CNA es responsable de cuantificar los recursos hidráulicos y de su registro, otorgando las concesiones de su uso a los gobiernos municipales y a los particulares a cambio de los respectivos derechos de explotación. Otras dependencias federales que también intervienen son la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Salud (ss), Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar). El siguiente nivel varía según el estado o el D.F. Por ejemplo, en los primeros generalmente la CNA entrega el agua en bloque a los organismos operadores, los cuales pueden abarcar uno o varios municipios, mientras que en el D.F. participan la Dirección General de Construcción de Obras Hidráulicas, la Tesorería, en el cobro hasta finales de 1996, la Comisión de Aguas del D.F. y las delegaciones. En la mayoría de los casos, cada participante cuenta con su propio programa, no necesariamente integrados entre ellos.

En general destacan ineficiencias y rezagos en la provisión de este servicio que sugieren la necesidad de mejoras administrativas y una importante inversión en infraestructura. Diversos estudios han mostrado ineficiencias en la operación debido a pérdidas de agua, bajos niveles de cobranza, exceso de personal, estructuras tarifarias distorsionadas y la abundancia de subsidios cruzados. Los organismos operadores existentes por lo general tienen bajos márgenes operativos, muestran incapacidad para cubrir sus deudas y la imposibilidad de financiar nuevas inversiones. Finalmente, existen problemas institucionales y políticos que se reflejan en la poca continuidad en la administración de los organismos operadores, el predominio de criterios políticos en la fijación de tarifas y en su cobranza y la falta de independencia administrativa. Esta situación ha conducido a que se plantee como una alternativa una creciente participación privada en la provisión de dichos servicios. Esto no ha sido fácil y los resultados de las pocas experiencias hasta este momento han sido mixtos. En el cuadro 3 se presenta un resumen de algunas de las principales experiencias en nuestro país.

Una de las primeras concesiones de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales se otorgó en el municipio de Aguascalientes a un

grupo formado por ICA, Promociones Industriales Banamex y la empresa francesa Compagnie Generale des Eaux, las cuales firmaron primero un contrato en 1989 que incluía la facturación y cobranza, medición del consumo, contratación de usuarios y operación y mantenimiento de la infraestructura. Este contrato fue otorgado por contratación directa y no por licitación. En octubre de 1993 se entregó una concesión integral por 20 años, que incluía la prestación integral del servicio de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y se señalaba que los flujos remanentes de la cobranza, una vez cubiertos los costos de operación, mantenimiento e inversión son propiedad de los concesionarios. Sin embargo, con el cambio de gobierno municipal en 1995 que llevó a otro partido político a la administración se suspendió temporalmente la concesión debido a que este partido había prometido durante su campaña una reducción en tarifas, situación que no pudo concretarse. Los problemas que se han enfrentado en esta experiencia han sido de diversa índole. Por ejemplo, retrasos importantes en el pago de aportaciones comprometidas por la Comisión Nacional del Agua; la imposibilidad de indizar las tarifas como se había acordado debido a la crisis de 1994; problemas financieros debido a que la concesionaria aceptó absorber pasivos contraídos por el operador anterior, lo cual se agravó con la crisis de 1994; la falta de cultura del usuario para realizar el pago de los servicios públicos y la falta de claridad en las reglas contractuales, además de la falta de licitación. Otra concesión importante fue la otorgada a Desarrollos Hidráulicos de Cancún, S.A. de C.V., para el servicio de agua potable, saneamiento y tratamiento de aguas residuales en 1993. Este contrato fue por 30 años y también se otorgó por contratación directa. Uno de los principales problemas ha sido la falta de claridad en las funciones del regulador. Finalmente, en Ciudad Obregón, Sonora, la empresa Solaqua obtuvo una concesión para tratamiento de aguas residuales en 1997. A continuación se comentan con más detalle los casos de las ciudades de México y Puebla.

Servicios de agua potable y drenaje en el Distrito Federal

Antecedentes

Este caso es interesante debido a la magnitud del proyecto asociado a una urbe de las dimensiones de la ciudad de México. La cuenca del valle de México contiene al Distrito Federal (D.F.) y 18 municipios conurbados del Estado de

Cuadro 3
Participación privada en el servicio de agua potable

Lugar	Tipo de servicio	Tipo de contrato	Compañía	Monto de la inversión	Financiamiento garantías	Características del Proyecto	Negociación	Duración del contrato	Fecha de inicio/ vencimiento
Aguascalientes	Agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales	Concesión	Concesionaria de Aguas de Aguascalientes, S.A. (CAASA), filial del grupo ICA	Alrededor de 30 millones de nuevas pesos	35 por ciento recursos propios, 65 por ciento créditos bancarios: Nafin y Banobras	Trabajos de rehabilitación, ampliación y operación de la tubería de agua potable, drenaje y sistemas de bombeo. Cobranza y administración	Fijación de tarifas con una indexación de acuerdo con el alza en los precios de los insumos utilizados para la prestación del servicio. Asumir los pasivos del municipio por un monto de 71 millones de pesos.	30 años	21 de octubre de 1993-2023
Cancún e Isla Mujeres	Agua potable alcantarillado y drenaje	Construcción operación y transferencia (COT)	Aguakán, S.A. de C.V. Subsidiaria de GMD	500 millones de pesos		Planeación, diseño, construcción, rehabilitación, ampliación, equipamiento, operación, administración, mantenimiento y conservación del sistema	En un plazo de tres años, la empresa cubrirá el déficit en tratamiento de agua. Mejorar la calidad y cantidad del servicio además de una reducción en el costo.	10 años	21 de octubre de 1993-2003
Ciudad Obregón, Sonora	Tratamiento de aguas residuales	Operación	Solaqua, S.A. de C.V., filial de ICA	95 millones (inversión inicial)	FINFRA 32 por ciento, el Gobierno 27 por ciento, y la empresa 41 por ciento Los activos de la empresa.	Construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales		Ampliable	1995
Puebla	Agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.	Servicios y administración	SSSA. Concesionaria de ICA	10 millones de pesos	Créditos bancarios, emisión de deuda.	Ciclo de operación de fuentes de abastecimiento, distribución, recolección de aguas, drenaje y tratamiento de aguas negras, así como la construcción de redes		10 años	1998-2008 (renovable)

Ciudad de México: delegaciones Álvaro Obregón, Tlalpan, Contreras,	Administración y mejoramiento del sistema de	Servicios	Agua de México, S.A. de C.V.			Etapos: 1. Levantamiento del padrón de usuarios, regulación de tomas e instalación de medidores, levantamiento del catastro. 2. Lectura, emisión y distribución de boletas. 3. Operación y mantenimiento de la red de agua potable y drenaje.	La comisión de Agua del D.F. remunera por precios unitarios a la empresa por la prestación de los servicios que se establecen en el contrato general	10 años	23 de septiembre de 1993-2003 (renovable)
Cuajimalpa y Miguel Hidalgo	agua potable y alcantarillado								
Venustiano Carranza, Iztacalco, Benito Juárez, y Coyoacán	Administración y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado.	Servicios	IACMEX. Constituida en 50 por ciento de capital de Industrias de Agua, S.A. de C.V., y 50 por ciento de capital europeo.	20 millones de dólares	Con recursos propios/garantía de 15.6 millones de pesos otorgada como fianza a la Afianzadora Insurgentes, S.A., a favor de la Tesorería del Departamento del D.F.		La comisión de Agua del D.F. remunera por precios unitarios a la empresa por la prestación de los servicios que se establecen en el contrato general	10 años	23 de septiembre de 1993-2003 (renovable)
Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilca y Milpa Alta	Administración y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado.	Servicios	Tecnología y Servicios, S.A. de C.V.				La comisión de Agua del D.F. remunera por precios unitarios a la empresa por la prestación de los servicios que se establecen en el contrato general	10 años	23 de septiembre de 1993-2003 (renovable)
Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Atzacapotzalco	Administración y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado.	Servicios	Servicios de Agua Potable, S.A. de C.V., 50 por ciento propiedad del grupo ICA y 50 por ciento de General des Eaux	10 millones de dólares	Activos de la empresa como garantía		La Comisión de Agua del D.F. remunera por precios unitarios a la empresa por la prestación de los servicios que se establecen en el contrato general	10 años	23 de septiembre de 1993-2003 (renovable)

Fuente: Alejandro Villagómez, *Gestión y Política Pública*, vol IV, núm. 1, México, primer semestre de 1995; Enrique Cabrero Mendoza, *Los dilemas de la modernización municipal*, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 153, 161 y ss.; Serie de estudios Económicos Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 1998, p. 46; Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1er Foro Nacional de la Participación de la Industria de la Construcción en el Desarrollo Urbano, noviembre de 1994; entrevistas realizadas al personal de Desarrollo, abril involucrado.

México con una población superior a 17 millones. Los recursos de agua potable para el abastecimiento en forma autosuficiente resultan escasos en la actualidad. La principal fuente de abastecimiento proviene de pozos profundos, manantiales y algunos escurrimientos superficiales. Estos acuíferos proveen del 66 por ciento del agua suministrada. El resto se suministra por medio de acueductos, destacando el Sistema Cutzamala, el cual entró en operaciones en 1982. Este sistema, mediante el cual se trae agua del Estado de México, implica altos costos de operación ya que el traslado del agua requiere de pasar las montañas que rodean a la ciudad, que se encuentra a 2,200 metros sobre el nivel del mar.⁶ No obstante esto, la tasa de uso de los mantos acuíferos de la ciudad es mayor a su tasa de reemplazo, además de que su calidad se ha deteriorado. El mantenimiento inadecuado de la red de suministro, el deterioro en las tomas domiciliarias y el desperdicio en su uso por parte de los usuarios finales han implicado considerables pérdidas. En 1997 se estimó que estas pérdidas representaron alrededor del 37 por ciento del caudal distribuido en la ciudad. Debe tenerse presente que el abastecimiento diario per cápita en el D.F. es de 322 litros, el cual es alto comparado con ciudades similares en países desarrollados.

Ante esta situación, el gobierno de la ciudad formuló un programa, con una importante participación del sector privado, buscando disminuir la extracción del subsistema acuífero de la ciudad de México y de las aportaciones del Sistema Lerma mediante la incorporación del Sistema Cutzamala y un incremento en el reuso de agua residual tratada, además de la recuperación de 5m³/s por concepto de pérdidas de agua potable. A grandes rasgos, se buscaba mantener el nivel actual de cobertura del servicio de agua potable, rehabilitar y modernizar la infraestructura de abastecimiento, mejorar la operación y ampliar la infraestructura de agua potable, reducir la sobreexplotación del acuífero y disminuir la velocidad del hundimiento regional de la zona urbana, incrementar la capacidad de tratamiento de las aguas residuales para fines de reuso y recarga del acuífero, lograr la autosuficiencia financiera del sistema de abastecimiento y fomentar la cultura del uso eficiente. Para lograr dichos objetivos, se planteó incrementar la infraestructura de abastecimiento en las delegaciones que presentan expansión de la mancha urbana, realizar acciones de rehabilitación y sustitución de tramos en aquellas redes de distribución que presenten elevados porcentajes de fugas así como la sustitución

⁶Una idea de este costo puede obtenerse si se considera que el gasto en energía eléctrica es equivalente al realizado en un solo día por una ciudad como Guadalajara.

de las tomas domiciliarias que presenten fugas. También se planteó continuar con la construcción del acueducto periférico, para incrementar el abastecimiento del agua potable a la zona suroriente de la ciudad y establecer mejoras en las políticas de operación, acordes con la capacidad de la infraestructura existente, dando énfasis a una mejor distribución del agua en las distintas zonas de la ciudad. Finalmente se buscaría incrementar la participación de la iniciativa privada y mejorar los sistemas de medición y recaudación. Con base en estos lineamientos, se diseñaron siete programas generales: el de Recuperación de Agua, especialmente atacando fugas; de Reuso de Agua Tratada; de Recarga de Acuíferos mediante inyección de agua tratada; de Aprovechamiento Responsable del Agua; de Ampliación y Mejoramiento de la Infraestructura; y el de Suspensión de Pozos y de Mejoramiento de la Operación y del Servicio.⁷

Participación privada

Para facilitar la participación privada en el suministro de este servicio, se dividió a la ciudad en cuatro zonas administrativas y en cada una de ellas se contrató una compañía, entre cuyas principales funciones asignadas destacan la de realizar trabajos de administración y regularización de los planos de la red de instalación de medidores, lectura, facturación y cobranza, además de la detección de fugas y rehabilitación de la red. La zona norte incluye las delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco y Cuauhtémoc, y fue asignada a la empresa privada Sistema de Agua Potable, S.A. de C.V., filial de ICA, compañía que está asociada desde hace 10 años con la empresa francesa Générale des Eaux, y comparten acciones a partes iguales. La inversión inicial alcanza los 10 millones de pesos financiados mediante recursos propios, créditos bancarios y emisión de papel comercial. La zona este incluye las delegaciones Venustiano Carranza, Benito Juárez, Iztacalco y Coyoacán, y fue asignada a Industrias de Agua de la Ciudad de México, S.A. de C.V., asociada con la empresa inglesa Severn Trent. La inversión total estimada es de 20 millones de dólares. En la zona oeste se encuentran las delegaciones Álvaro Obregón, Tlalpan, Contreras, Cuajimapla y Miguel Hidalgo, y la empresa ganadora fue Agua de México. Finalmente, la zona sur incluye a Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta y el contrato fue asignado a la empresa Tecnología y Servicios de Agua, S.A. de C.V.

⁷Cortés Pérez y Díaz Trenado (1998).

La convocatoria de licitación se publicó en noviembre de 1992 y el fallo se da a conocer el 16 de marzo de 1993, celebrándose el contrato general el 23 de septiembre del mismo año. El tipo de contrato que se establece es el de la prestación de servicios remunerados por precios unitarios, y en el cual el control sobre la implantación del nuevo sistema de cobro permanece en manos del gobierno de la ciudad. Este contrato se ajustó a un esquema en donde el proyecto consideraba tres etapas. En la primera se planteó el desarrollo de la infraestructura, lo que incluye el levantamiento del padrón de usuarios, la regularización de cuadros de tomas e instalación de medidores, además del levantamiento del catastro de agua potable. Durante esta etapa el pago es bimestral y es con base a tareas específicas bajo el concepto de precios unitarios. La segunda etapa está constituida por la operación comercial, en la cual se realiza la lectura, emisión y distribución de boletas, planteándose su inicio a partir del segundo año. El sistema de pago es igual al de la primera fase. Finalmente, la tercera y última etapa es la de operación y mantenimiento de la red de agua potable y drenaje. En esta fase, el contrato estipula que la remuneración de los contratistas se fijará de acuerdo con una fórmula, que establecerá un precio diferencial entre el agua en bloque abastecida al contratista, y la recaudación obtenida por la distribución del agua al menudeo a las tarifas autorizadas por la autoridad respectiva.

Respecto a los impuestos, el departamento pagará cualquier impuesto derecho o contribución que a su cargo genere la prestación de servicios obras y suministro de bienes, mientras que el impuesto sobre la renta está a cargo de la empresa. Finalmente, se estipulan como causas de terminación del contrato las siguientes:

- a) enajenación de la participación social;
- b) desmexicanización;
- c) falta de formalización del contrato;
- d) quiebra o suspensión de pagos;
- e) disolución y liquidación;
- f) incumplimiento;
- g) falsedad en la oferta;
- h) interrupción injustificada de la prestación del servicio;
- i) aumentos o disminuciones de capital, fusión, escisión del contratista;
- j) incremento de los pasivos;
- k) admisión de incapacidad;
- l) falta de entrega en tiempos de los servicios.

Esta experiencia ha constituido un importante reto para la futura promoción de contratos de servicios públicos con participación privada debido a su magnitud y al número de participantes. Aunque en términos generales, las empresas participantes y las autoridades consideran que la evolución del proyecto ha sido satisfactoria, es importante señalar que su ejecución ha enfrentado distintos problemas y obstáculos, que es necesario reconsiderar para futuras experiencias.⁸ A continuación se discuten algunos de estos problemas.

Un primer aspecto se refiere a la misma ejecución de las fases establecidas en el contrato. Por ejemplo, la primera fase estaba planteada para que se realizara durante los dos primeros años del contrato, sin embargo, aún no ha concluido totalmente el desarrollo de esta infraestructura, lo cual parece ser una consecuencia de la combinación de problemas institucionales asociados a la burocracia y otros de origen financiero debido a la crisis de 1995. En consecuencia, el inicio de la segunda fase se retrasó al menos un año. Finalmente, de acuerdo con la información obtenida de algunos participantes, la tercera fase no ha entrado en operación en su forma original, ya que sólo se ha respetado alrededor de un 60 por ciento de lo acordado en el contrato.

En general, las empresas han enfrentado diversos obstáculos en el transcurso del contrato. De acuerdo con información proporcionada verbalmente por algunos de los participantes, ellos consideran que en ocasiones los líderes políticos utilizan como recurso proselitista la promesa de disminución en las tarifas de los servicios públicos y posteriormente al no poder cumplir, se generan incentivos en la población para no realizar oportunamente sus pagos. Por otro lado, existe una cultura de desperdicio en todos los niveles de ingreso, y ante la sobreexplotación del acuífero de la ciudad, cada vez resulta más costoso transportar el recurso. Adicionalmente, la basura en los drenajes y las sustancias nocivas vertidas por las industrias provoca un encarecimiento en el mantenimiento de los mismos, además de una pérdida de su vida útil y dificulta el tratamiento del agua. Finalmente, también se detectan problemas asociados a la segmentación del mercado y la división de funciones entre particulares y el gobierno, lo que parece conducir a problemas de

⁸Es importante señalar que la elaboración de esta sección ha sido muy difícil debido a la poca información que tanto el gobierno como las empresas participantes ofrecen públicamente. Este comportamiento se explica en gran parte por los problemas que enfrentaron las concesiones en otros sectores y el impacto negativo en la opinión pública.

coordinación y, en algunos casos, falta de claridad en las responsabilidades de cada actor. A la luz de las experiencias francesas presentadas anteriormente, debe señalarse que una de las principales deficiencias del caso mexicano radica en la falta de claridad y transparencia en la división de funciones entre el poder público y la empresa privada, lo que diluye responsabilidades. Por otro lado, la falta de una legitimidad del poder público en el caso mexicano disminuye el éxito del proceso en la medida que la comunidad no se involucra en él, elemento importante en la aceptación de la nueva estructura de tarifas. Debe recordarse que esta participación privada en el D.F. se inició bajo un esquema político en donde el regente aún era un cargo por designación del Ejecutivo federal. Finalmente, el aspecto de la permanencia y estabilidad en la relación gobierno-empresa aún está por verse ya que estos contratos son relativamente nuevos.

El servicio de agua potable, alcantarillado y residual en la ciudad de Puebla

Este caso, que es más reciente, resulta interesante por dos razones. En primer lugar, se inscribe en un proyecto urbanístico más amplio conocido como Proyecto Angelópolis, el cual buscaba modernizar la infraestructura urbana de la ciudad de Puebla. En segundo lugar, a diferencia del caso del D.F., Puebla es un ejemplo de cómo la falta de claridad en el proceso de licitación y los conflictos de tipo político generan una inercia negativa que retrasan en forma importante la participación del sector privado y la urgente necesidad de ampliar estos servicios.

Antecedentes

El estado de Puebla cuenta con una población estimada en 1998 de 4.96 millones de habitantes y un PIB estatal equivalente al 3.22 por ciento del PIB nacional. Aproximadamente el 78 por ciento de la población cuenta con servicios de agua y el 56 por ciento con servicio de alcantarillado. En cuanto a fuentes de obtención de agua subterránea, el estado cuenta con cinco acuíferos principales, ubicándose la ciudad de Puebla en el acuífero del valle de Puebla.

De acuerdo con un diagnóstico para 1993, se desprendía que el continuo aumento en los volúmenes de agua que demandaban las actividades productivas y la creciente población mayoritariamente urbana, aunado a la escasez de nuevas fuentes de abastecimiento, habían originado una situación en la que optimizar la

extracción, distribución, aprovechamiento y disposición del agua se constituía en una de las principales demandas de la sociedad. Esta problemática se manifestaba en una infraestructura en muy mal estado y con baja cobertura, de tal suerte que en la ciudad de Puebla sólo el 19 por ciento de la población no contaba con servicio de agua potable y el 61 por ciento lo recibía dos veces por semana. Reza- go en la conservación y mantenimiento de esta infraestructura: déficit en el sumi- nistro, elevadas pérdidas físicas y comerciales, y tarifas inadecuadas; limitada co- bertura de drenaje y alcantarillado; inexistencia de plantas de tratamiento de aguas residuales; y en particular en la ciudad de Puebla, la contaminación de los ríos Atoyac, Alseseca y San Francisco, lo que representaba un grave riesgo para la salud.

Frente a esta situación, el gobierno del estado se planteó un programa con la finalidad de adecuar el marco regulatorio del agua para propiciar el aprovecha- miento y disposición racional de la misma. Establecer y fortalecer organismos ope- radores autosuficientes, bajo la normatividad municipal y estatal, que contribuye- ran al mejor aprovechamiento del agua; promover una mayor participación de la iniciativa privada en el financiamiento y operación de los servicios de agua pota- ble, drenaje, alcantarillado y tratamiento del agua residual; y fomentar el desarro- llo de infraestructura a fin de incrementar la cobertura, capacidad y calidad de los sistemas. Este programa formaba parte del Proyecto Angelópolis cuyos objetivos fueron encauzados a superar los rezagos en infraestructura urbana e industrial, equipamiento y servicios públicos, así como impulsar el desarrollo económico, me- jorar la calidad de vida de la población y convertir a la región en un centro indus- trial y comercial de competitividad internacional.

Participación privada

Un componente importante para ampliar la capacidad de suministro de agua en la ciudad de Puebla descansa en el tratamiento de aguas residuales, por lo que el gobierno se propuso incrementar sustancialmente su capacidad instalada. Para lograr este objetivo, el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del mu- nicipio de Puebla (SOAPAP) abrió el 13 de agosto de 1993 la convocatoria para la construcción de cinco plantas de tratamiento de aguas residuales, fijándose un tiempo estimado de 12 meses para el inicio de operación de las plantas, a partir de la firma del convenio. En la convocatoria se estipuló un pago de 10,000 pesos, no recuperables, para obtener la información del proyecto y, adicionalmente, se re- quería que las empresas concursantes contaran con un capital contable mínimo de

50 millones de pesos, así como la comprobación de sus fuentes de financiamiento. Cada empresa debería presentar un proyecto ejecutivo, el diseño y la aplicación de tecnología, así como la construcción. Estas plantas deberían tratar 3.5 metros cúbicos por segundo y la empresa ganadora tendría la obligación de operar y mantener en funcionamiento a las plantas al menos durante 10 años, tiempo suficiente para amortizar la inversión realizada. Finalmente, la inversión estimada fue de 250 millones de pesos. El veredicto fue favorable para Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD), firmándose un convenio para la construcción y operación de las cinco plantas y de dos colectores marginales en las cuencas de los ríos Atoyac y Alseseca. Se estimó que estas obras estarían concluidas para 1995.

Para noviembre de 1995, el proyecto presentaba un importante retraso. Adicionalmente, para esa fecha se habían modificado los términos originales del contrato al aumentar de 41 a 48 centavos el precio del metro cúbico tratado y ampliarse de 20 a 29 años la concesión para la operación de las plantas. Por otro lado, el GMD enfrentaba problemas para obtener un crédito de Banobras para poder continuar este proyecto, debido a los serios problemas financieros que venía enfrentando esta compañía a partir de la crisis de 1995. No obstante estos problemas, ni SOAPAP ni el Programa Angelópolis consideraban la posibilidad de retirar el contrato en ese momento y otorgarlo a la compañía que obtuvo el segundo lugar, que era Tribasa, bajo el argumento de que esta empresa no contaba tampoco con los recursos necesarios. En marzo de 1996, GMD recibió otra oportunidad del gobierno poblano, que incluso gestionó un crédito por 200 millones de pesos con Banobras y modificó por segunda ocasión los términos del contrato, para reducir el precio por metro cúbico a 42 centavos, pero reducir la calidad del tratamiento de los líquidos residuales, así como ampliar la concesión hasta el año 2020 y otorgar un nuevo plazo de 18 meses para que se concluyeran las obras. No obstante estos esfuerzos, GDM estuvo incapacitada para realizar la obra. Cabe mencionar que existió otro problema adicional, por el cual no se retiraba la concesión a GDM. Cuando fue otorgada la concesión, GDM había realizado una inversión de 27 millones de pesos que debería cubrir SOAPAP. Sin embargo, al no hacerlo se fueron acumulando intereses, deuda que debería liquidarse en el momento que se rescindiera el contrato y que dos años y medio después ascendía a casi 60 millones de pesos. Sin embargo, en septiembre de 1998 se vuelve a licitar la obra, ahora de cuatro plantas y 90 kilómetros de colectores pluviales, destacando la participación de Tribasa y de ICA, siendo la primera la ganadora. El costo estimado fue de 400 millones de pesos, mientras que la estructura de financiamiento estaba apo-

yada por el Programa del Fondo para la Infraestructura, Finfra, de Banobras, quien aplicaría recursos a fondo perdido hasta por un 40 por ciento del costo total, siendo la iniciativa privada la encargada de financiar el resto.

Evaluación

Esta experiencia resulta interesante, y al mismo tiempo muestra los problemas que ha enfrentado la participación privada en servicios municipales debido a la conjunción de factores externos e internos al proceso de decisión. El proyecto para la construcción y operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales en la ciudad de Puebla se vio afectado por la inestabilidad macroeconómica derivada de la crisis del peso en diciembre de 1994, así como por el problema de apalancamiento que tenían las empresas privadas y que se agudiza por el aumento de las tasas de interés en 1995. Este problema no se pudo solucionar ya que la misma crisis y la fragilidad del sistema financiero se reflejaron en una sustancial contracción de los créditos, limitando la posibilidad de reestructuración de las carteras. Es decir, en este caso se observa el impacto negativo que ha tenido la dificultad del sector privado para obtener recursos seguros de mediano y largo plazos, necesarios para este tipo de proyectos, por lo que tienden a recurrir a la banca de desarrollo. Sin embargo, también destacan problemas en la ejecución de los proyectos ya que los términos del contrato original fueron modificados en varias ocasiones. No obstante el incumplimiento de la empresa GDM, se insistió en la renegociación del contrato original en vez de proceder a aplicar las cláusulas del contrato y rescindirlo. El prolongado proceso de decisión que esto implicó se reflejó, en parte, en un aumento en el costo de dicho proyecto, ya que de los 250 millones presupuestados originalmente, para 1998 la nueva licitación consideró un costo de 400 millones de pesos. Finalmente, los problemas políticos existentes en esta entidad han afectado negativamente la participación privada. En particular destaca el problema asociado al organismo operador, SOAPAP, el cual es el único responsable de este servicio en el municipio de Puebla. El gobierno estatal tenía la intención de extender su alcance a todos los municipios de la ciudad de Puebla y posteriormente de la región Angelópolis (14 municipios). Sin embargo, el ayuntamiento de la ciudad y el gobierno estatal mantienen un conflicto por el control de este organismo, y en donde el ayuntamiento busca recuperar su control. Es claro que esta indefinición de poder afecta la estabilidad requerida para una relación exitosa poder público-empresa como lo sugiere el esquema francés.

PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS DE LAS EXPERIENCIAS

La creciente participación del sector privado en actividades reservadas antes sólo al Estado, y en particular en la provisión de servicios municipales no ha estado exenta de problemas y obstáculos. En la sección anterior ya se comentaron algunos de los problemas particulares a cada uno de los casos de la prestación del servicio del agua potable, alcantarillado y saneamiento en el D.F. y Puebla. En esta sección nos interesa realizar un ejercicio de síntesis para presentar a estos problemas en un conjunto de factores más generales, que sirvan como referencia en la formulación de proyectos futuros no sólo en el caso del agua, sino incluso para otros servicios públicos. Estos factores pueden ser reunidos en dos grupos generales. El primero se refiere a aspectos de tipo macroeconómico, y generalmente son exógenos al propio proceso de asignación y ejecución de proyectos al sector privado. El segundo grupo incluye en su mayoría factores propios del mismo proceso, como aquellos asociados al servicio en cuestión dadas sus características, situación en el momento que se da el proceso y marco institucional asociado. Esta caracterización es en cierta forma arbitraria, aunque retoma elementos centrales de la propuesta por Wenyon (1999). Esta autora sugiere un proceso secuencial de decisión para seleccionar el esquema de participación del sector privado en servicios públicos. Este proceso está compuesto por cuatro etapas, de tal forma que si se satisface la primera etapa, se pasa a analizar la segunda y así sucesivamente. En la medida que se cumplan todas las etapas, el esquema de participación seleccionado es más complejo, de lo contrario se opta por un esquema más simple. La primera etapa es la de determinar si el entorno económico, político e histórico del país es adecuado para un esquema avanzado de participación. En la segunda etapa se determina si se tiene el conocimiento adecuado de los activos asociados al servicio público y si el nivel de las tarifas es bajo. En la tercera etapa se analiza la estructura de mercado asociado al servicio. Finalmente en la cuarta etapa se analiza el marco institucional y de regulación. Nuestra agrupación de factores incluye a la primera etapa de Wenyon en nuestro primer grupo, pero en un enfoque más amplio que denominamos entorno macroeconómico y político. Nuestro segundo grupo incluye al resto de los elementos sugeridos por esta autora.

Entorno macroeconómico

Un requisito necesario para una mayor participación de los particulares en la provisión de servicios públicos es la existencia de un entorno macroeconómico ade-

cuado, básicamente estable y que genere una mayor certidumbre entre los participantes en el mercado. Este marco también considera la voluntad y compromiso político de la autoridad en un proceso de participación privada en actividades antes reservadas sólo para el Estado. Cuando se plantearon los proyectos del D.F. (1992) y de Puebla (1993), estas condiciones eran relativamente favorables, ya que las medidas de política macroeconómica adoptadas por el gobierno a principios de los años noventa, así como las de cambio estructural permitieron reducir la volatilidad de las principales variables macroeconómicas sustancialmente y generar la confianza adecuada en el sector privado. Probablemente el principal problema se vinculaba al marco financiero existente, ya que si bien es cierto que la liberalización y desregulación financiera apuntaban a un desarrollo más profundo de este sector, la oferta de instrumentos financieros para apoyar proyectos de mediano y largo plazos aún estaba por gestarse. Sin embargo, esto no fue percibido en su justa dimensión en ese momento, y se consideró como una alternativa coyuntural esquemas de financiamiento de corto plazo, que se irían modificando en el tiempo. Este aspecto se discute con más detalle abajo. Estas condiciones macroeconómicas favorables cambiaron radicalmente a finales de 1994 con la crisis de diciembre, la cual provocó una nueva fase de creciente volatilidad e incertidumbre en el entorno macroeconómico del país, afectando a la inversión privada y a su desarrollo. Esta situación se agravó por la crisis asiática en 1997 y con la evolución negativa del mercado petrolero internacional en 1998. De hecho esta situación agravó el problema financiero de los proyectos.

Un aspecto crucial en los proyectos de participación del sector privado en actividades de infraestructura y servicios municipales es su financiamiento, factor que se vio afectado negativamente a partir de 1995. Por un lado se tiene el problema de un bajo nivel de ahorro interno observado por nuestro país en la primera mitad de la década de los noventa, y que significó una mayor dependencia de recursos externos para el financiamiento de la inversión, con el consecuente incremento en el costo financiero de los proyectos. Por otro lado se tiene el problema, que aún persiste, de la fragilidad del sistema financiero, y en particular del bancario. Esto se ha reflejado en una contracción de créditos y en un deterioro de las hojas de balance de los particulares debido a sus altos niveles de apalancamiento, que en muchos casos provocaron el cierre de empresas y comercios. Además de que esto se ha convertido en un obstáculo a la inversión privada, al reducirse la disponibilidad de recursos para la inversión e inhibirse el desarrollo de instrumentos financieros de mediano y largo plazos, también ha significado un alto costo para

el gobierno debido a los programas de rescate asociados, y que al afectar las finanzas públicas, inciden negativamente en el entorno macroeconómico.

Aunado a la carencia de recursos de largo plazo, se han señalado como otros problemas el poco interés de los particulares para invertir en estas áreas, la falta de un mercado secundario para este tipo de deuda y la falta de adecuadas garantías estatales a los créditos y a los riesgos derivados de estos proyectos. Al nivel de estados y municipios el problema se acentúa debido a restricciones legales para acceder al mercado crediticio y de deuda, mencionadas anteriormente. Esta situación, aunada al aparente fracaso en proyectos concesionados en el pasado, ha provocado un freno en el acelerado proceso de inserción del sector privado en estas actividades. Las posibilidades de recursos de los municipios son limitadas y dependen en gran parte de las transferencias determinadas por el gobierno federal en el marco de la Ley del Sistema de Coordinación. Las posibilidades de emisión de deuda municipal son prácticamente nulas y no están autorizados a contraer deuda externa. De hecho, la posibilidad de que en el corto plazo se desarrolle un amplio mercado de bonos municipales es poco probable, debido a la falta de una fuente de recursos estable y permanente al nivel municipal que garantice el repago de dicha deuda. Estos aspectos jugaron un papel central en el poco éxito del proceso de participación en el caso de Puebla. Debe recordarse que la empresa que inicialmente ganó la licitación, enfrentó posteriormente problemas financieros que primero trataron de solucionar ampliando el periodo del contrato y modificando el presupuesto original, pero que a la postre terminaron por la cancelación del contrato y su nueva licitación

Problemas propios del proceso

Uno de los aspectos que enfatiza Wenyon (1999) en su esquema de análisis es el referido a la información y valoración sobre el sistema y sus activos. Éste es un problema generalizado para este tipo de infraestructura en todo el país, especialmente en municipios pequeños. Para los casos que se analizaron en este trabajo, la forma en que se enfrentó este aspecto fue diferencial. Si bien es cierto que en ambos casos esta información puede considerarse en general como pobre, en el caso del D.F., la primera fase del proyecto incluyó una valoración de estos activos por parte de la empresa ganadora del concurso. Aunque esta acción es posterior a la decisión de otorgar el contrato, este hecho no constituyó un serio problema debido a que en el D.F. se optó por un esquema de participación relativamente sencillo,

como lo es la prestación de un servicio. Por su parte, en el caso de Puebla, el mal manejo de este aspecto explica en parte los problemas que se enfrentaron. Por ejemplo, el presupuesto original fue modificado en varias ocasiones, mientras que el esquema de participación seleccionado fue más complejo, ya que implicaba la construcción y operación de las plantas de tratamiento de agua por parte de la empresa ganadora del contrato. Es decir, siguiendo la lógica del esquema de Wenyon, debió de seleccionarse un esquema de participación más simple o de profundizarse en la fase de evaluación y valoración del sistema, activos y costos.

Sin embargo, es probable que el principal obstáculo que han enfrentado estos procesos esté relacionado al marco institucional y de regulación. Aunque se han realizado importantes avances en los últimos años en esta materia, existe aún un importante trabajo por realizarse. Debe tenerse presente que estos cambios legales requieren de procesos de negociación prolongados para la elaboración de nuevas leyes y para su aprobación por el Congreso.

El marco institucional incluye varios aspectos, tales como los mecanismos mediante los cuales se diseña, otorga y ejecuta el proyecto; la capacidad de regulación y supervisión del proyecto y sus participantes así como la capacidad de hacer valer los proyectos y los posibles mecanismos de solución de disputas. Una de las principales demandas ha sido la necesidad de contar con la suficiente transparencia durante todo el proceso de diseño, licitación y ejecución de los proyectos, con suficiente información e involucramiento de los actores. Esta condición no parece haber estado presente en el caso de Puebla, lo cual es más evidente en el periodo durante el cual se renegocia el contrato y finalmente se decide cancelarlo. Cuando a finales de 1995 el proyecto ya presentaba un importante retraso, se decidió modificar plazos y costos, en un proceso de decisión por demás prolongado. Alternativamente podría haberse procedido a una nueva licitación o a otorgar el contrato a la compañía que obtuvo el segundo lugar, quien al final fue la ganadora de la licitación posterior en 1998. En el caso del D.F., parece ser que el proceso de diseño y licitación fue mucho más claro. De hecho, este aspecto se relaciona con otro punto enfatizado en la literatura, y que se refiere a la capacidad institucional del municipio para involucrarse en estos procesos, así como la capacidad legal para hacer valer los contratos. Queda claro que estas capacidades son muy distintas entre el D.F. y el municipio de Puebla. No solamente en términos de recursos humanos y cuadros técnicos, aspecto que se discute más adelante, sino en cuanto a experiencia en estos procesos. Curiosamente, fue el caso de Puebla el que seleccionó una modalidad de participación contractual más compleja. A la postre, las autoridades poblanas se vieron limitadas en su capacidad de hacer valer el con-

trato original, lo cual se reflejó en un prolongado proceso de renegociación y en un importante aumento en el costo del proyecto respecto a las estimaciones originales. Finalmente, en cuanto al regulador, de nueva cuenta el caso del D.F. fue superior respecto al de Puebla, y es que adicionalmente, el regulador en este último caso se vio inmerso en un conflicto político mayor entre el municipio y las autoridades estatales, lo que restó márgenes de acción. Aún así, en ambos casos puede validarse la crítica y sugerencia generalizada en la literatura, de que es necesario promover la creación de entidades reguladoras que garanticen el cumplimiento de los contratos y de "justicia" en los procesos de una manera independiente y con la mayor credibilidad. De hecho, tal como mencionan Wenyon (1999) y Artana, Navajas y Urbizondo (1999), este aspecto es uno de los más débiles en las experiencias en América Latina. Por último, también habría que mencionar el problema de la segmentación entre autoridades para concretar algunos proyectos, ya que es necesario recurrir a distintas autoridades o entidades a diferentes niveles de gobierno para lograr la concreción de un proyecto, lo cual hace más lento el proceso, más difícil su coordinación y más altos sus costos. Es necesario diseñar órganos o entidades que permitan una mejor coordinación en la ejecución de los proyectos y mantengan la autonomía suficiente para las decisiones. Estos organismos no tienen que ser necesariamente privados y pueden pensarse en fórmulas mixtas, pero lo más importante es que tengan suficiente capacidad de decisión operativa y ejecutiva que otorgue mayor flexibilidad a los participantes.

Finalmente, un aspecto que debe considerarse es el de los recursos humanos. En un proceso de cambio estructural, este factor, y en particular su calificación, juega un papel fundamental en la medida que afecta el comportamiento del mercado laboral y la productividad de las empresas. Un elemento importante se refiere a la capacitación. Se ha señalado que un factor que explica los problemas que enfrentan actualmente las empresas y el sector público se asocia a la falta de cuadros técnicos adecuados. En particular, para el caso del sector público se haría referencia a la falta de personal calificado para los procesos de valuación de empresas a privatizarse, la generación de esquemas de venta como subastas y licitaciones y la elaboración de contratos adecuados que permitirían una mayor participación del sector privado en actividades antes realizadas exclusivamente por el sector público. Este problema es especialmente grave al nivel de los municipios, en donde se carece de cuadros técnicos suficientes y de un servicio civil de carrera. Esta situación explica en parte el fracaso en algunos proyectos de infraestructura federal y servicios municipales que fueron otorgados al sector privado y posteriormente cancelados. En consecuencia, es importante insistir en la necesidad de

generar amplios programas de capacitación laboral que permitirían afectar positivamente la productividad de las empresas, además de aumentar el grado de movilidad en el mercado laboral y mejorar la vinculación entre la oferta y demanda laboral.

CONCLUSIONES

En este trabajo se ha buscado realizar una evaluación preliminar sobre la reciente participación del sector privado en la provisión de servicios municipales, y en particular para el caso del servicio de agua potable en las ciudades de México y Puebla. Este proceso se ha visto impulsado por los cambios estructurales observados por la economía mexicana en la década actual, por la necesidad de mantener finanzas públicas sanas y por las recientes medidas tendientes a otorgarle a los estados y municipios una mayor autonomía económica y financiera. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de problemas y obstáculos, lo que ha limitado su ritmo de expansión y cobertura. Cabe mencionar que en este trabajo se ha enfatizado que este proceso no significa necesariamente una privatización de los servicios municipales, ya que se ha hecho uso de mecanismos de participación, en los cuales la propiedad última de los activos la mantiene el Estado. El objetivo, en consecuencia, es el de ayudar a resolver las limitaciones financieras que ha enfrentado el gobierno y que se agudizaron durante 1998 por la caída en los ingresos petroleros y, por otra parte, buscar una expansión y mayor eficiencia en la provisión de dichos servicios ante las presiones de una población creciente.

En el caso del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento resulta muy interesante contrastar los ejemplos del D.F. y de la ciudad de Puebla. Sin considerar que el primero es un éxito total, sí consideramos que refleja cierto grado de avance, mientras que los problemas enfrentados son ilustrativos. Sin embargo el caso de Puebla refleja de una manera más acentuada los resultados derivados de los conflictos político-administrativos entre diversos niveles de gobierno y la falta de transparencia y claridad en los procesos de planeación y licitación de estos proyectos. A un nivel más general, entre los diversos problemas que se han detectado en este trabajo, destacan dos grandes grupos. El primero se refiere a problemas asociados al entorno macroeconómico que ha enfrentado el país en los últimos años, y en particular a partir de la crisis del peso en diciembre de 1994. Este evento conllevó a una importante volatilidad en las principales variables macroeconómicas y

a una sustancial contracción de la actividad económica. Sin embargo, resulta de especial importancia el importante aumento en las tasas de interés, lo que condujo a exacerbar las dificultades financieras que venían enfrentado los inversionistas privados ante la carencia de instrumentos financieros adecuados para financiar los proyectos de inversión en infraestructura y servicios municipales. A esta situación hay que agregar la fragilidad observada por el sistema financiero mexicano y que se tradujo en un serio problema de cartera vencida, con la consecuente contracción del crédito y la imposibilidad de refinanciar proyectos ya en marcha, o iniciar nuevos proyectos, situación que se mantiene aún hasta la fecha. De hecho, el fortalecimiento del sector financiero es un prerequisite para una reactivación de la inversión, entre los que se encuentran los proyectos de infraestructura municipal aquí discutidos.

El segundo grupo de problemas está asociado al marco institucional y de regulación existente en el país. No obstante que en los últimos años se le han realizado importantes modificaciones, aún presenta serios problemas, los cuales se han constituido en inhibidores de este proceso. Entre estos problemas destacan el rezago que aún existe en cuanto al marco legal que otorga una autonomía financiera y administrativa real a los municipios, y que se refleja aún en una sustancial dependencia de sus fuentes de ingresos respecto a la Federación. A esta situación hay que agregar otro tipo de limitaciones o conflictos que dificultan la disponibilidad de estos recursos para algunos municipios, como sucedió con la controversia generada por el gobierno de Bartlett en el estado de Puebla y que refleja un conflicto estatal-municipal en donde los gobernantes pertenecen a partidos políticos distintos. Por otro lado, existen aún deficiencias en el marco institucional y de regulación que rige las relaciones contractuales entre el sector privado y el sector público, y que afecta en ocasiones negativamente la confianza de los primeros, en particular en asuntos referidos a la resolución de conflictos. A esto han contribuido los errores y deficiencias suscitados en la pasada experiencia de privatización en varios sectores de la economía. Finalmente, aún existe un importante cuello de botella en cuanto a capacidad de capital humano en la mayoría de los municipios del país para hacer frente a los nuevos retos administrativos y de gestión que impone un proceso como el discutido en este estudio.

De este estudio se desprenden algunas sugerencias que podrían contribuir a mejorar el desarrollo de estos procesos de participación del sector privado en la provisión de servicios municipales. Cabe mencionar que, en general, estas sugerencias no son nuevas y se han venido expresado en otros estudios, pero aún no se ven plasmadas en la formulación de políticas públicas.

- Es fundamental contar con un entorno macroeconómico estable que reduzca al mínimo la volatilidad en variables clave como las tasas de interés, el tipo de cambio y los agregados monetarios.
- Un prerrequisito fundamental es el de resolver los problemas que enfrenta el sistema bancario. En la medida que se mantenga en su estado actual de fragilidad, difícilmente se observará una recuperación el crédito necesario para financiar la inversión.
- Aunado a lo anterior es necesario desarrollar instrumentos financieros alternativos que faciliten el acceso de los inversionistas a recursos de mediano y largo plazos, lo que permitiría reducir los costos financieros de los proyectos.
- Los esfuerzos de descentralización administrativa y financiera en los estados y municipios debe de continuar y fortalecerse. En este sentido, es importante lograr una mayor coordinación entre las diversas entidades involucradas en este proceso.
- En particular, debe fortalecerse la capacidad de generación de ingresos propios a nivel estatal y municipal como son los impuestos. En la medida que se genere un flujo permanente y estable de dichos recursos podrá ampliarse la capacidad de financiamiento de proyectos de los municipios así como su capacidad de endeudamiento al garantizarse el repago.
- Es importante favorecer la confianza en los participantes privados, para lo cual debe fortalecer el marco jurídico que norma las relaciones contractuales entre privados y gobierno. En particular deben fortalecerse y transparentarse los mecanismos de resolución de conflictos para aislarlos de decisiones políticas.
- Es necesario continuar con la simplificación de procedimientos administrativos que involucran diversas entidades gubernamentales a distintos órdenes de gobierno, lo cual permitirá reducir los tiempos de diseño e implementación de proyectos y reducir sus costos de transacción. En el caso de los proyectos de agua potable esto es importante ya que se involucra no sólo a las autoridades municipales y estatales, sino que también participan entidades federales como la Comisión Nacional del Agua y la Sermanap, por mencionar sólo algunos de los más importantes.
- Es importante fortalecer la capacidad de gestión administrativa a nivel municipal para alcanzar un nivel de eficiencia necesario para hacer frente a este tipo de proyectos.
- Finalmente, es importante que el proceso de diseño, adjudicación y ejecución sea más minucioso, profesional y transparente. En este sentido, la propuesta

de esquema de análisis de Wenyon (1999), comentada en este trabajo, puede ser un marco que permita seleccionar el mecanismo más adecuado para la participación del sector privado y que minimice las posibilidades de renegociación y disputa.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTANA, D., F. Navajas y S. Urbiztondo (1999), *Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina*, Presentation to the IADB workshop "Second Generation Issues in the Reform of Public Services", 4-5 de octubre.
- CABRERO, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- CORTÉS PÉREZ, Miguel Ángel y Juana Angélica Díaz Trenado (1998), *Estrategias para el desarrollo del Sistema Hidráulico en el Distrito Federal*, XV Congreso Nacional de Hidráulica, Oaxaca, México, octubre.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo (1996), *Urban Infrastructure: The Situation of States and Municipalities: An Overview*, Documento de Trabajo núm. 43, División Administración Pública, CIDE.
- GUERRERO, Juan Pablo (1998), *La descentralización de los Fondos de Aportaciones Federales (Ramo 33)*, CIDE, mimeo.
- KESSIDES, C. (1993), *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*, World Bank Discussion Paper 171S.
- LORRAIN, D. (1997), *Gestión del agua: experiencias francesas en el mundo*, Hydrocom Editions.
- TINOCO, Jaime (1995), "Servicios de agua potable y drenaje en el Distrito Federal", *Revista Hacienda Municipal*, núm. 53, diciembre.
- VILLAGÓMEZ, Alejandro (1995), "Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm.1, primer semestre.
- _____ (1998), *El sector privado en México: obstáculos a la inversión*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-98-003, Banco Interamericano de Desarrollo, abril.
- WENYON, Sylvia (1999), "Avoiding Disputes, re-negotiation or unsuccessful Contracts for the Provision of Water Services", Presentation to the IADB workshop "Second Generation Issues in the Reform of Public Services", 4-5 de octubre.



Manejo de riesgos financieros en entidades federativas de México: fondo de contingencia estatal y municipal para enfrentar riesgos macroeconómicos*

Fausto Hernández Trillo

INTRODUCCIÓN

La crisis de diciembre de 1994 impactó de manera importante las finanzas estatales. El gobierno federal no tuvo otra alternativa que virtualmente rescatar a los gobiernos estatales con el reconocimiento de que había sido un choque macroeconómico exógeno a las propias entidades federativas del país. Ciertamente el Programa de Fortalecimiento Financiero a los Estados fue efectivo en aliviar los problemas financieros. Sin embargo, también lo es que se crearon problemas de daño moral (Giugale, Hernández y Oliveira, 2000). En el fondo, sostenemos aquí, el problema para las entidades federativas es que no cuentan con instrumentos financieros para enfrentar los choques exógenos como los de diciembre de 1994. Por ello, es importante que los estados cuenten con dichas herramientas. En este estudio desarrollamos una herramienta que tiene como principal motivo mitigar los choques que se presentan sobre las participaciones federales.

Debe señalarse que, como se detalla aquí, el instrumento propuesto es sólo eso: un instrumento y no resuelve el problema de raíz que es la falta de fuentes de ingreso estatal. Por esto, el fondo de contingencia debe ser sólo *parte* de una reforma de largo plazo del federalismo fiscal en México.

El fondo de contingencia o estabilización de las participaciones federales es nuevo en la literatura.¹ Por lo mismo, el uso de técnicas de valuación de derivados

* Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo. También se agradece la ayuda de Omar López Escarpulli.

¹ Los fondos de estabilización son muy usados a nivel gobierno federal, pero no estatal (véanse Engle y Meller, 1993).

financieros en el diseño de este tipo de fondos es también novedoso en la literatura de finanzas estatales y municipales. En este sentido ésta es la principal contribución del artículo. La principal ventaja de nuestro instrumento es que ello promovería fuertemente la *cultura del riesgo* y, a la vez, crearía incentivos para promover la disciplina fiscal. Además, le añadiría transparencia a la asignación de este tipo de recursos por parte del gobierno federal.

Los resultados aquí obtenidos sugieren que la prima que tendrían que pagar los estados es, en promedio, de 4.4 por ciento del total de sus participaciones, con lo que asegurarían un nivel de participaciones equivalente al promedio móvil de los últimos 12 meses de sus participaciones federales. Como se señala en la sección de limitaciones, esta prima puede parecer alta, pero está en el rango de los seguros normales. Aunque debe reconocerse que dicha prima podría bajar si se revisara la fórmula de participaciones federales y, también, si se estabiliza la economía de manera sostenida.

El trabajo se divide como sigue. En la primera sección se revisa el marco conceptual general. En la segunda sección se describe brevemente el sistema de coordinación fiscal mexicano y sus recientes reformas. Ello permite identificar las fuentes de riesgo financieras que las entidades federativas tienen que enfrentar, comentadas en la tercera sección. La cuarta sección propone el fondo, así como la determinación de la prima. La quinta sección presenta las simulaciones y los resultados del ejercicio y, finalmente, la sexta sección concluye.

MARCO CONCEPTUAL

Existen diversos canales a través de los cuales puede distribuirse el riesgo bajo un régimen federal. En primer lugar, los estados pueden hacerlo por medio de la propiedad cruzada de activos productivos; un mercado de capitales desarrollado facilita esa suavización del ingreso. Segundo, mediante los sistemas tributario y de transferencias desde el gobierno federal. Finalmente, las entidades federativas pueden suavizar el consumo haciendo uso del mercado crediticio, sea invirtiendo o endeudándose. Este estudio se enfoca al segundo canal de distribución de riesgo. En particular, se desarrolla un instrumento que podría ser útil para suavizar el consumo de los gobiernos subnacionales.

El canal de distribución del riesgo a través de los sistemas tributario y de transferencia ha sido estudiado por Sala i Martín y Sachs (1992); Von Hagen (1992), Atkinson y Boyuomi (1993), Goodhart y Smith (1993); Bayoumi y Masson (1994),

entre otros, a la luz de la unificación europea buscando elementos provenientes del caso de EE.UU., que sirvieran de lección para la UE. En términos generales, estos estudios intentan determinar el porcentaje que suaviza el gobierno federal mediante el sistema tributario y de transferencias cuando ocurren choques sobre el producto estatal bruto. Asdrubali, Sorensen y Yosha (1996) y Von Hagen (1992) encuentran que este porcentaje asciende a 13 por ciento. Aquí no se intenta aplicar algún tipo de las metodologías para el caso mexicano, sino diseñar un instrumento que sirva para suavizar el consumo estatal a través del tiempo.² Antes, es necesario identificar las fuentes de riesgo financieros para los estados. Las siguientes dos secciones se destinan a ello.

Las fuentes de ingresos y responsabilidades

Para poder identificar los riesgos inherentes en las finanzas estatales, es importante conocer primero cuáles son las fuentes de ingreso de las propias entidades así como sus responsabilidades. Con base en esto, será posible identificar los factores de riesgo financiero. Debe señalarse que las relaciones financieras intergubernamentales en México son complejas. Se tiene la percepción que dicha relación se encuentra regida y normada únicamente por el sistema nacional de coordinación fiscal; sin embargo, éste representa tan sólo una parte –si bien importante– de la fotografía. Por otro lado, ha existido un flujo de recursos hacia los estados que realizan las dependencias federales de manera discrecional que raras veces se incluyen en la fotografía. De hecho, las cifras reportadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) no incluyen éstas. El instituto solamente recibe la información por parte del gobierno federal, pero existen incentivos para que este último no reporte las transferencias discrecionales. Ésta es precisamente una de las maneras como se había suavizado el consumo en los gobiernos subnacionales. Es decir, el riesgo financiero estatal era asumido por el gobierno federal. Sin embargo, esto último ha empezado a cambiar con las modificaciones al Sistema de Coordinación Fiscal llevadas a cabo durante 1996-1999, como lo veremos más adelante.

²En parte esto se debe a la falta de información necesaria para desarrollar este tipo de modelos. Por ejemplo, se requerirían por entidad federativa, entre otras variables, una serie del producto estatal bruto (anual) de por lo menos los últimos 30 años; series de la masa salarial anual, del ingreso provenientes de las rentas, así como de los impuestos estatales no personales; seguridad social por estado, transferencias intergubernamentales desglosadas durante los últimos 30 años, así como series del consumo estatal. Como se aprecia, la mayor parte de esta información no se encuentra disponible en México.

EL LADO DE LOS INGRESOS: EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL Y LA FÓRMULA GENERAL DE PARTICIPACIONES

En cuanto a los ingresos de las entidades federativas, éstos se sustentan sobre el Sistema de Coordinación Fiscal que surge en 1980 para armonizar el sistema tributario prevaleciente en el país y el cual se caracterizaba por la coexistencia de numerosos impuestos federales y estatales que generaban distorsiones en las decisiones de los agentes económicos y, con ello, en la asignación eficiente de los recursos; al mismo tiempo, obstaculizaba la colaboración de los gobiernos estatales en aspectos de política y administración tributaria.

Actualmente, la coordinación fiscal funciona a través de convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como por convenios de colaboración administrativa y, más recientemente, de coordinación en materia de derechos. Así, las dos funciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son resarcir a los estados por las facultades impositivas que dejan de ejercer (debido a que los estados y municipios miembros del sistema han renunciado a la posibilidad de aplicar impuestos a los ingresos y a las ventas en su jurisdicción) y regular las transferencias de estados ricos a sus contrapartes de menor ingreso mediante el componente redistributivo del Fondo General de Participaciones. Este fondo ha representado la principal fuente de recursos de los gobiernos subnacionales y representa³ el 20.5 por ciento de lo que se llama la Recaudación Federal Participable.⁴ Debe subrayarse que en promedio, 75 por ciento de los ingresos totales de los estados provienen de esta fuente, mientras que esta fuente representa el 50 por ciento del total de los ingresos municipales. La distribución se da de la manera siguiente:

- a) Asignación del 45.17 por ciento en proporción directa al número de habitantes del estado respectivo.
- b) Asignación del 45.17 por ciento mediante la aplicación del siguiente coeficiente:

³Para una historia de cómo ha evolucionado este fondo en México, véase Arellano, 1994.

⁴Ésta está compuesta por el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, impuestos especiales sobre producción y servicios, impuestos sobre el comercio exterior y derechos sobre hidrocarburos.

$$CP_t^i = CP_{t-1}^i \left[\frac{\frac{A_{t-1}^i}{A_{t-2}^i}}{\sum_{i=1}^{32} (CP_{t-1}^i) \frac{A_{t-1}^i}{A_{t-2}^i}} \right]$$

donde CP es el coeficiente de participación de la entidad i , A los impuestos asignables de la entidad i . Esta proporción intenta privilegiar un criterio de eficiencia al favorecer la asignación de recursos hacia los estados en donde se origina la recaudación. Los impuestos asignables se refieren a los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y al impuesto especial sobre producción y servicios.

- c) Asignación del 9.66 por ciento restante en proporción inversa a las participaciones por habitante en cada entidad. Este factor tiene un criterio equitativo, que intenta proporcionar más recursos financieros a los estados menos favorecidos por los dos criterios anteriores.

Las principales deficiencias que se argumentan provienen de la limitación de las facultades impositivas de las entidades federativas y de la manera como las participaciones se distribuyen. En la presente sección solamente se aborda lo referente a la distribución de las participaciones. Los problemas con que cuenta el sistema de distribución de participaciones se pueden agrupar de la siguiente manera:

- I. Algunos autores (Arellano, 1994) han argumentado que el procedimiento de distribución no contiene incentivos para que los estados y municipios destinen una parte importante a inversiones productivas. En promedio, los estados invierten el 8 por ciento de sus ingresos totales, en contraste con 15 por ciento de los países de la OCDE. Éste sería un elemento que incentivaría la elevación de la calidad del gasto. Sin embargo, debe aclararse que este aspecto puede resolverse con un esquema de transferencias adecuado (véase Courchene y Díaz, 2000). Además, ésta es una transferencia en bloque, por lo que no debería tener condición alguna.
- II. La parte que se realiza en proporción directa al número de habitantes del estado respectivo no considera los factores sociales de la población. Es de-

cir, una distribución per cápita presupone que la necesidad de servicios públicos del habitante del estado i es la misma que la del habitante del estado j , además de suponer que el costo de proporcionar dichos servicios es el mismo en dos estados diferentes. Es decir, este criterio considera no sólo una homogeneidad en las necesidades de servicios públicos interestatales, sino una homogeneidad interestatal en la capacidad de proveerlos. Dicho de otra manera, se considera el aspecto geográfico.

III. La proporción que tiene como objetivo incentivar la recaudación tiene los siguientes problemas:

- Asimetría en la información. En un modelo de agente-principal, donde el gobierno central actúa como el segundo y la entidad como el primero, el esfuerzo de fiscalización impositiva lo realiza el agente, pero este esfuerzo no lo conoce el principal. Éste, a su vez, sólo conoce el monto de la recolección impositiva, pero no conoce si el esfuerzo fue originado por el propio esfuerzo, por el estado de la naturaleza o por una combinación de ambos.
- Se basa sólo en impuestos asignables y no representa la potencialidad total de recaudación por parte del estado. Además, la información acerca de este tipo de impuestos no es oportuna. Asimismo, puesto que estos impuestos sólo representan el 11.9 por ciento de la recaudación de impuestos federales, para poder usarlos como un buen indicador del potencial recaudatorio de un estado, se supone que las fluctuaciones en la recaudación de los impuestos federales y los asignables son muy similares entre sí, cosa que parece no ser cierta si consideramos la variación de los impuestos con respecto al PIB.
- La fórmula favorece en mayor medida a los estados "grandes" o ricos, ya que un incremento en su recaudación representa un mayor porcentaje que el incremento en recaudación proveniente de un estado "pequeño".
- Las participaciones del futuro son muy sensibles a su monto en el presente. Por ejemplo, si en el año que surgió el sistema de coordinación fiscal, algún estado hubiera sido perjudicado en la asignación de participaciones iniciales, los efectos de tal error serían resentidos hoy día todavía.

IV. El componente redistributivo se realiza en gran medida en función de la población (i.e. ingreso per cápita) e ignora elementos que incrementen el ingreso permanentemente. La fórmula debería considerar elementos que, a la vez que redistribuyan, incentiven el aumento en el ingreso intertemporalmente. Además, este elemento, debería considerarse aparte de esta fórmula, mediante una transferencia complementaria o condicionada.

Con las reformas que se realizaron en 1995-2000, no se solucionó la problemática de la fórmula.

El gasto federal en las entidades federativas

Como ya se ha mencionado, las relaciones financieras entre los tres órdenes de gobierno no solamente se enmarcan dentro del sistema nacional de coordinación fiscal, sino que se dan también por el lado del gasto, en particular, por medio de la inversión física que el gobierno federal realiza en las entidades federativas y otro tipo de transferencias.

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

Lo anterior daba lugar a la apertura de demasiadas “ventanillas” por las cuales el gobierno federal se relacionaba financieramente con los gobiernos subnacionales. Por ello, era difícil hacer un seguimiento de dicha relación que permitiera elaborar una fotografía para determinar cuánto 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 hecho evidente con el surgimiento de gobiernos de oposición que se han quejado de dicho fenómeno (véase Mizrahi, 1997). Adicionalmente, Kraemer (1997) concluye que los estados pobres recibieron menores transferencias 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 del llamado *rent-seeking*, misma que conlleva una derrama de recursos (aunque relativamente pequeña).

En este contexto, y con una demanda popular cada día mayor por la descentralización, se decide iniciar los procesos para descentralizar el gasto.

La descentralización fiscal de 1995-2000

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

INGRESOS

Primeramente hay que señalar las principales fuentes de ingreso propias para los distintos órdenes de gobierno que se presentan en el cuadro 1. Como se puede observar, el gobierno federal recauda: el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta (ISR), el impuesto 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, impuesto a la exportación del crudo, diversos derechos y aranceles a la importación y algunos misceláneos. Por su parte, las fuentes propias 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, con parte del impuesto de adquisición de inmuebles y con cuotas, derechos y licencias, en especial, las de agua y de venta de alcohol en establecimientos.

Las principales fuentes de ingresos (IVA e ISR) las recauda el gobierno federal. No obstante, es importante recalcar que el impuesto al predial es una importante fuente de ingresos en la mayor parte de los países industrializados. Asimismo, debe señalarse que la principal fuente de ingresos de los estados y municipios no la constituyen los impuestos sobre los que poseen potestad, sino las participaciones federales⁵ y las aportaciones.

La descentralización fiscal iniciada en 1995 no cambió sustancialmente esta estructura de ingresos. La acción más importante se redujo a un incremento en el Fondo Federal de Participaciones del 18.5 a 20 por ciento de la recaudación fede-

⁵En promedio, el 85 por ciento del total de ingresos de los estados, proviene de las participaciones federales.

ral participable. También, se tomaron algunas acciones como la cesión de la facultad administrativa para recaudar el impuesto sobre la tenencia de automóviles y 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 al ingreso total del sector público. Para 1999, el gobierno federal recolectó 95 por ciento del total de ingresos, mientras que los estados y municipios participaron con 2 y 3 por ciento, respectivamente (véase Hernández, 1999).

Esto se debe fundamentalmente a tres causas. Primero, una ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos; segundo, una persistente debilidad en los sistemas estatales y municipales de recaudación y administración y, tercero, a un efecto negativo que presentaron 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 tienen el gobierno federal y los subnacionales sobre las fuentes de ingreso, habría que reformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal de manera más radical. Es decir, independientemente de que la fórmula de distribución de la RFP tenga sus limitaciones,⁶ 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, sobre todo de índole política, que deben tenerse en consideración, de lo contrario se podrían tener efectos indeseables para el país.

GASTO

El cuadro 1 también nos muestra las responsabilidades de gasto para cada orden de gobierno. Estas responsabilidades son las que deben financiarse con los ingresos de cada gobierno. Antes de la descentralización, las responsabilidades eran muy claras: gran parte de ellas era responsabilidad del gobierno federal. En el cuadro 1, a los sectores descentralizados los etiquetamos como responsabilidades "compartidas". Así, la mayor parte de la descentralización fiscal emprendida en el presente régimen

⁶Para una revisión de las limitaciones de la fórmula, véase Fausto Hernández, *Federalismo fiscal en México: ¿cómo vamos?*, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 1998.

(1995-2000) se ha orientado al gasto. Para 1996 se descentralizan salud, agricultura, parte de carreteras y programas de seguridad, así como también 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 se basa 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). Hacia enero de 1998 se creó el ahora famoso Ramo 33, donde se constituyen cinco fondos para distribuir los recursos. Este ramo asigna recursos en 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 anteriormente. Es decir, con la creación del Ramo 33, se transfieren los recursos a los estados y municipios que antes ejercía el gobierno federal.

Cuadro 1

<i>Fuentes de ingreso</i>	<i>Obligaciones</i>
<i>Impuestos del gobierno federal</i>	<i>Gobierno federal</i>
Impuesto al ingreso corporativo	Administración federal
Impuesto al ingreso personal	Defensa
Impuesto al activo	Telecomunicaciones y correos
Impuesto al valor agregado	Asuntos exteriores
Impuesto a la extracción petrolera	Irrigación
Impuesto a la exportación petrolera	Comercio exterior
Impuesto sobre productos y servicios	Autopistas, vías ferroviarias, puertos y terminales aéreas
Impuesto sobre automóviles nuevos	Policía fronteriza y federal
Impuesto a la tenencia de vehículos	Servicio de deuda interna y externa
Aranceles	
Misceláneos	
<i>Impuestos compartidos</i>	<i>Gastos compartidos</i>
Impuestos al ingreso (corporativo y personal)	Salud
Impuesto al valor agregado	Educación
IEPS	Programas específicos

<i>Fuentes de ingreso</i>	<i>Obligaciones</i>
Impuesto a la exportación de petróleo	Solidaridad
Aranceles	Acuerdos de desarrollo
Impuesto a la tenencia de vehículos	Policías especiales
Impuesto sobre automóviles nuevos	Parques nacionales
<i>Impuestos del gobierno estatal</i>	<i>Gastos estatales</i>
Impuesto sobre nómina	Administración estatal
Impuesto a la transferencia de bienes raíces	Infraestructura estatal
Impuesto a vehículos de más de 10 años	Orden y seguridad pública
Impuesto sobre el uso de la tierra	Suministro de agua
Impuesto a la educación	Servicio de la deuda estatal
Impuestos indirectos sobre la industria y comercio	Bibliotecas públicas
Tarifas y licencias sobre servicios públicos	
<i>Impuestos del gobierno municipal</i>	<i>Gastos municipales</i>
Impuesto a la propiedad local	Administración local
Impuesto a la transferencia de bienes raíces	Orden y seguridad local
Tarifas de agua	
Otras cuotas y licencias locales	Transportación local
	Infraestructura local incluyendo agua y alcantarillado
Desarrollo residencial	Tránsito local
Otros impuestos indirectos a la industria, comercio y agricultura	Basura y alumbrado público, cementerios y parques

Fuente: Amieva (1997).

Esta descentralización de los recursos implicó que, para 1999, de cada peso que el gobierno federal gastaba, los gobiernos subnacionales gastaron 31 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 31 centavos, 17 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, las transferencias libres representaban 12 centavos, mientras que para 1999, éstas ascienden a 14 centavos.

La descentralización fiscal y modificación de riesgos financieros

Como puede apreciarse, independientemente de las virtudes o defectos que el proceso de descentralización puede haber tenido, la principal fuente de ingresos de los estados y municipios sigue siendo la de las participaciones federales, elemento estrictamente exógeno y volátil para los gobiernos subnacionales.

En este sentido, el gobierno federal en México cuenta con la política fiscal y de deuda para poder absorber dichos choques. Por su parte, los estados, al contar con escasas potestades tributarias, no pueden hacer uso de la política tributaria para ello. Además, los mercados crediticios subnacionales son muy delgados y la posibilidad de utilizarlos como instrumento de suavización es muy limitada.⁷ Por ello, es importante que los estados cuenten con instrumentos financieros para poder absorber los choques. El resto del estudio se destina a ello.

RIESGOS MACROECONÓMICOS Y REVENUE-SHARING

Como ya mencionamos, el riesgo macroeconómico afecta a las entidades federativas y municipales de manera importante. Como ya también se anotó, son varios los canales de transmisión, pero uno de los principales en México es el de afectación de participaciones federales (aunque el riesgo en los mercados de crédito está también asociado con riesgos macroeconómicos).⁸ Ello se debe a que México presenta un sistema de "ingresos compartidos" (*revenue-sharing*) que es la columna vertebral del Sistema de Coordinación Fiscal. Por eso, cada vez que ocurre un choque exógeno en la economía, el producto de la economía disminuye y, con él, la recaudación del país, dada la prociclicidad de la recaudación tributaria. Esto implica menores ingresos para los estados y municipios. Además, como se anotó, un porcentaje considerable de los ingresos de las entidades federativas proviene de las participaciones federales. Desgraciadamente, los gobiernos subnacionales, a diferencia del gobierno federal, no cuentan con un instrumento para absorber dichos choques.

Aun cuando se reconoce que los gobiernos subnacionales deben depender menos de las participaciones federales (por la vía de un aumento en los ingre-

⁷Para detalles véanse Giugale, Hernández y Oliveira, 2000.

⁸Para detalles sobre ello, véase Hernández, 1997.

sos propios, sea por un mejor sistema de recaudación o por la devolución de algunas potestades tributarias que no distorsionen la eficiencia de la recaudación,⁹ o por la posibilidad de aplicar alguna sobretasa), también es importante tener en cuenta que las participaciones seguirán representando un componente relativamente importante de las finanzas subnacionales en el contexto del nuevo federalismo.

Lo anterior implica que, en caso de que la recaudación federal participable sea muy volátil –como lo fue en 1995 y 1996–, los ingresos de los gobiernos subnacionales se verán también afectados adversamente por tales fluctuaciones. Esto naturalmente ha ocasionado que, con frecuencia, las entidades federativas no hayan podido acomodar dichos choques (exógenos para ellas) en sus presupuestos. En otras palabras, el sistema de coordinación fiscal les ha restado, hasta cierto punto, la flexibilidad para suavizar sus ingresos y, como el mercado crediticio también está asociado al estado macroeconómico, no puede ser utilizado para suavizar el consumo intertemporalmente.

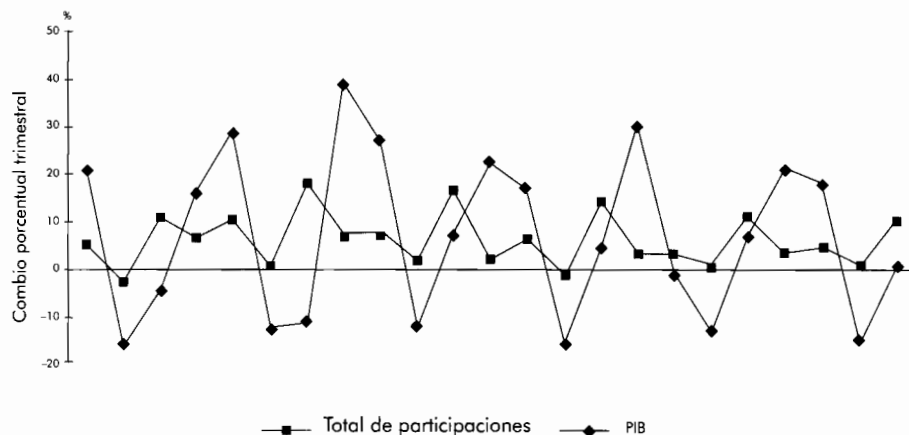
Sin embargo, es posible para las entidades federativas manejar ese tipo de riesgos mediante el uso de instrumentos financieros diseñados para ello. Es decir, es menester estar conscientes de que dichos riesgos existen y que pueden absorberse de manera adecuada con la debida previsión y uso de las herramientas apropiadas para el manejo de riesgos.¹⁰ De hecho, la relativa reciente creación de la disciplina *Administración de Riesgos Financieros* se ha tornado estándar en el manejo financiero de cualquier entidad pública o privada. Desgraciadamente, en México no se encuentran disponibles tales herramientas para los gobiernos subnacionales, por lo que no es posible aprovechar las cualidades que éstas proveen.

Por consiguiente, es importante diseñar algún mecanismo viable para el manejo de los riesgos financieros de los estados y municipios. En particular, pondremos especial atención en el diseño de aquel que sirva para enfrentar las fluctuaciones de las participaciones federales en épocas de inestabilidad macroeconómica.

⁹Para este tema véanse Inman y Rubinfeld, 1996; y para el caso mexicano, Díaz Cayeros y McLure, 2000.

¹⁰Los principales agentes económicos cuentan con instrumentos para manejar los riesgos. Por ejemplo, las empresas cuentan con herramientas como los seguros, los futuros y las opciones. Las personas normalmente se cubren con un seguro.

Gráfica 1
Evolución del PIB y participaciones federales
(1994-1999)



La gráfica 1 muestra las participaciones federales y las fluctuaciones del producto interno bruto. Como se puede apreciar, ambas variables se mueven en la misma dirección, lo que sugiere que existe una alta prociclicidad entre ellas. Por ejemplo, para 1995 el producto interno bruto cayó en aproximadamente 6 por ciento, mientras que la recaudación tributaria como porcentaje del PIB disminuyó en 2.02 por ciento, aun con el incremento del IVA de 10 a 15 por ciento en marzo de 1995, que mitigó dicha caída. Por ello, las participaciones federales también se vieron reducidas en cerca del 10 por ciento. El coeficiente de correlación entre participaciones federales y el PIB para el periodo (mensual) de 1994 a 1999 asciende a 0.94. Esto resalta la necesidad de un instrumento que permita a los estados enfrentar caídas abruptas en el PIB. A continuación se presenta una propuesta en este sentido.

PROPUESTA DEL FONDO DE CONTINGENCIA

Para manejar el tipo de riesgos expuesto en la sección anterior, se considera como una alternativa interesante la creación de un fondo de contingencia para la suavización de los ingresos estatales y municipales. Este fondo se activaría cada vez que

la recaudación federal participable cayera en un porcentaje real mayor a cierto nivel (por ejemplo, una baja por más de 3 por ciento real) con lo que se le resarcirían a las entidades el *diferencial* entre el porcentaje crítico y el observado (necesariamente inferior al porcentaje crítico). Otra alternativa sería suavizar el ingreso mediante promedios móviles anuales. Es decir, que se garantizara el promedio móvil de los últimos 12 meses de las participaciones federales. Este último método tiene como ventaja principal la reducción de la volatilidad de las participaciones. Desde este punto de vista, es más eficiente debido a que los métodos de protección contra el riesgo generalmente tienen en consideración, para la determinación de una prima, la volatilidad del subyacente. De esta manera, al asegurar el promedio móvil, se garantizaría una prima menor.¹¹

Esto le aseguraría a la entidad al menos el promedio móvil del último año. Este mecanismo le imprimiría un alto grado de certidumbre a la ejecución de los presupuestos anuales de los gobiernos subnacionales. Aún así, dichas unidades tendrían que prever que las participaciones podrían caer, aunque no abruptamente, por lo que estarían obligados a elaborar un escenario pesimista de su presupuesto basados en este porcentaje. Ello promovería fuertemente la *cultura del riesgo* y, a la vez, crearía incentivos para promover la disciplina fiscal. Además, le añadiría transparencia a la asignación de este tipo de recursos, minimizando el daño moral presente en este tipo de fondos.

Para ello, es necesario diseñar un mecanismo de *fondeo*. A continuación se propone una manera basada en la teoría de la valuación de opciones financieras.

Fondeo

Para financiar el fondo de contingencia como el aquí planteado, es necesario determinar una prima de manera tal que el financiamiento provenga de las propias entidades federativas. Ello, consecuentemente, reduciría el posible daño moral presente en este tipo de mecanismos. Lo anterior es posible, porque las participaciones federales constituyen una variable estocástica a la cual se le puede asignar una función de probabilidad específica de acuerdo con su distribución.

De esta manera, si las participaciones federales disminuyen más allá de un monto preestablecido, entonces el fondo repone el monto perdido. Es decir, la co-

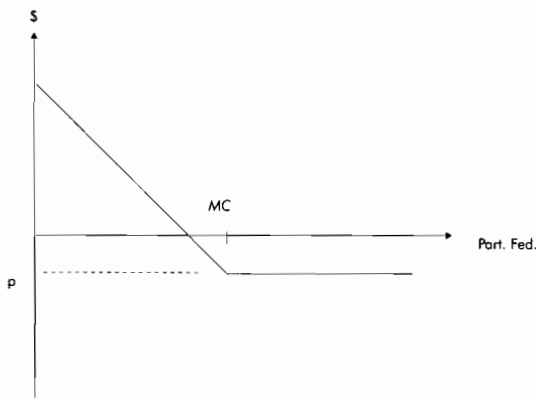
¹¹Para un buen marco conceptual en fondos de estabilización en el ámbito conceptual y macroeconómico, véanse Engle y Meller, 1993.

bertura, C , representa únicamente el resarcimiento de la diferencia negativa por debajo del promedio móvil del último año (por meses), al cual llamamos monto crítico, MC , y el observado o realizado MO , esto es,

$$C = MC - MO$$

Así, si disminuyen más allá del porcentaje crítico, el fondo repone para recuperar el monto hasta MC . Gráficamente, esto podría ilustrarse de la siguiente manera:

Gráfica 2



El siguiente paso es calcular, p , la prima o precio de la opción y, con base en ésta, el monto óptimo del fondo de acuerdo con la volatilidad de las participaciones.

Como se puede observar, el perfil monetario del fondo luce como una opción de venta.¹² Es decir, por debajo del nivel crítico en el que los estados pueden operar adecuadamente, el fondo se activa y se les repone el monto para alcanzar dicho nivel crítico. Por ello, es posible aproximar la prima con la fórmula de valuación de Black and Scholes (1973). Esto significa que en nuestro caso, el precio de ejercicio es el monto crítico. Éste lógicamente será diferente para cada estado y su prima se fijará tomando esto en consideración. La prima, pues, se fijaría de acuerdo con la siguiente fórmula:

¹²Para un detalle del concepto de opciones de venta, véanse Díaz Tinoco y Hernández Trillo, 1999.

$$p = MC * e^{-rT} N(-d_2) - PF * N(-d_1)$$

donde

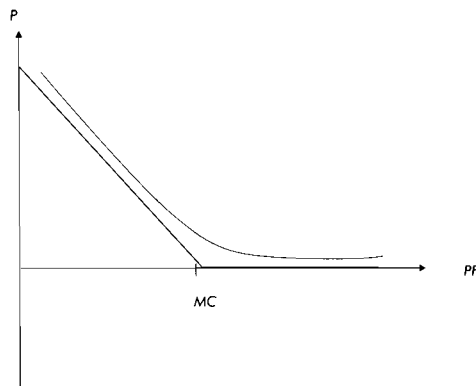
$$d_1 = \frac{\ln(PF/MC) + (r + (\sigma^2/2))T}{\sigma\sqrt{T}}$$

$$d_2 = \frac{\ln(PF/MC) + (r + (\sigma^2/2))T}{\sigma\sqrt{T}}$$

MC es el monto de cobertura, r es la tasa de interés libre de riesgo; T , la fecha de vencimiento; σ , la volatilidad; γ , PF , el nivel de participaciones federales. $N(\bullet)$ representa el área bajo la curva de la distribución obtenida por Black y Scholes. Recuerde que ellos asumen una distribución lognormal debido a que el precio de las acciones subyacentes no puede ser negativo; esto aplica para el caso de las participaciones federales. Véase la gráfica 2 donde se esquematiza el precio de la opción de venta o prima del fondo.

Sin embargo, debe aclararse que, en un inicio, una cantidad de los recursos puede provenir del gobierno federal, de tal manera que desde el primer año exista una bolsa en caso de alguna contingencia. Esta bolsa bien puede ser en calidad de préstamo que será repagado una vez que el fondo crezca a una tasa blanda, o bien, puede incluirse en el presupuesto como parte del Ramo 23, por uno o dos años únicamente.

Gráfica 3



Ventajas del fondo

Las ventajas que presentaría el fondo propuesto (al que llamaremos Fondo de Estabilización de las Participaciones Federales, Fonespaf) se enumeran a continuación.

- a) Se transparenta el uso de los apoyos extraordinarios en el presente y, en un futuro, se alivia carga financiera de la Federación, al ser los propios estados los que contribuyen para suavizar el consumo.
- b) Se establece un mecanismo de monitoreo interno y recíproco entre los propios estados, lo cual promueve la disciplina fiscal de la Federación en su totalidad.
- c) Se introducen instrumentos de protección contra el riesgo, inexistentes hasta ahora para este tipo de situaciones. Es decir, se inicia la *cultura de riesgos* en los estados.
- d) Se facilita la planeación financiera, existe un mayor grado de certidumbre ya que hay un piso seguro de ingresos por participaciones federales, con lo que los GSN podrían presupuestar con menos incertidumbre.
- e) Se disminuye el *riesgo moral* inherente en este tipo de situaciones.
- f) Se motiva a los estados para que efectúen un análisis de sensibilidad a sus proyectos al tener que introducir el escenario pesimista, el cual tiene un piso.

Así, los recursos estatales harían que la bolsa creciera acumulando lo no devengado en el año, con lo que se cubriría el riesgo de fluctuaciones abruptas de las participaciones federales. Según la literatura de fondos de estabilización, es necesario definir también reglas de acceso y cobertura (Engle y Meller, 1993). A continuación se tratan estos aspectos.

Cobertura y reglas de acceso

Congruente con su objetivo, el fondo dará cobertura financiera, C , únicamente para el resarcimiento de la diferencia entre el promedio móvil de los últimos 6 meses, MC , y el observado o realizado, MO , esto es,

$$C = MC - MO$$

La cobertura está *limitada a los miembros*¹³ del fondo que son los que aportan recursos. Esta aportación bien puede verse como una *prima* de seguro. Sin embargo, debe quedar claro que este fondo se aplicaría con transparencia y con reglas claras de acceso. El procedimiento para determinar el monto se daría de la siguiente manera:

1. Se determina el monto *crítico*. Éste se define como el promedio móvil mensual del último año que activa el fondo. En nuestro ejemplo, el fondo es potencialmente activable cuando las participaciones caigan por debajo de MC.
2. Se considera la caída real observada en las participaciones federales.
3. Se obtiene la diferencia entre el monto crítico y el porcentaje observado de disminución de las participaciones. Esta cantidad representa el monto máximo que se recibiría en caso de que ocurriera el evento adverso.

Debe notarse que el resarcimiento no es del 100 por ciento de la caída de las participaciones. De acuerdo con lo anterior, los estados pueden simplemente estar seguros de que sus participaciones no caerán por debajo del monto crítico, lo cual da certidumbre a sus presupuestos.

En cuanto a las reglas de acceso se proponen las siguientes:

- a) El fondo se activaría cuando las participaciones federales cayeran por debajo del promedio móvil de los últimos 12 meses en términos reales.
- b) En el caso en el que las participaciones de un solo estado cayeran en el equivalente al monto crítico, esto se sometería a la consideración de un comité formado, por ejemplo, por algunos secretarios de Finanzas estatales y con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- c) La aprobación de la activación estaría a cargo del Congreso de la Unión o de un comité formado por los propios estados.

Finalmente, sería necesaria una estructura administrativa, que se define a continuación.

¹³Se pudiera argumentar que los estados ricos se benefician más que los pobres, pero la naturaleza de estimación de fondeo excluye esta posibilidad.

Administración

Para la administración de los recursos del fondo se propone crear un fideicomiso público sin estructura administrativa y organizacional, que cuente con los siguientes elementos:

Fiduciario. Se considera que un banco de desarrollo es la instancia más apropiada, pues cuenta con los recursos materiales y humanos necesarios para administrar el fondo, está vinculado con el desarrollo de las entidades federativas y municipios y puede manejar el mecanismo de operación que se prevé. Se propone que la banca de desarrollo sea el Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras). Sin embargo, podría considerarse el manejo por parte de los propios estados en el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, quienes manejarían el fondo. Esta última opción tendría como principal ventaja que los propios estados se podrían monitorear entre sí de tal manera que le agregaría transparencia al manejo del fondo.¹⁴

Integración del fideicomiso. El Comité Técnico es la máxima instancia de decisión y estará integrado por representantes zonales de la comisión permanente de funcionarios fiscales, uno o dos miembros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y un funcionario de la banca de desarrollo que se designe. La presidencia estaría a cargo del secretario de Hacienda y Crédito Público y de la secretaria ejecutiva del presidente de la Comisión de Funcionarios Fiscales.

SIMULACIONES Y EJERCICIO DE VALIDACIÓN

Una vez definido el fondo, ahora es necesario estimar las primas. Antes de ello, tienen que aclararse varias consideraciones de corte empírico. Primero, el precio del ejercicio será, como ya se dijo, el promedio móvil de los últimos 12 meses de las participaciones. Éste se presenta en la gráfica 4a para algunos estados representativos.¹⁵ Como se aprecia, la serie de participaciones se suaviza en buena medida con este promedio.

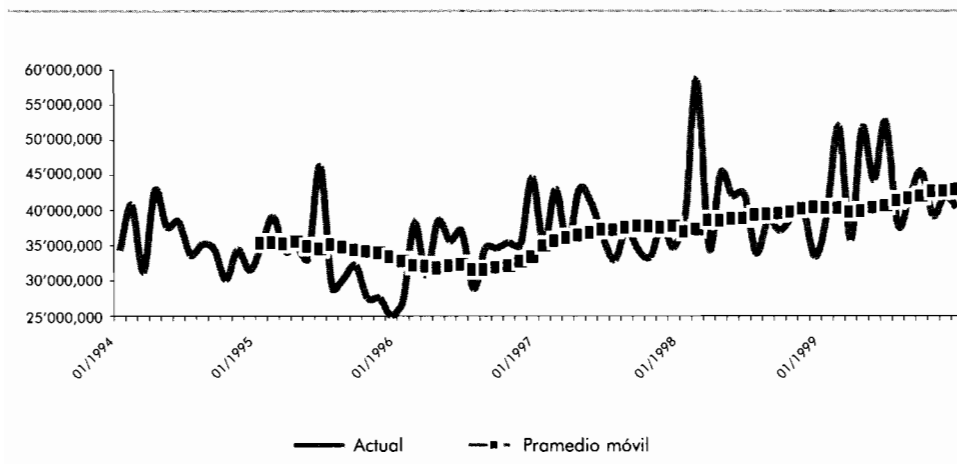
¹⁴Algo parecido a los esquemas de *Group Lending* que se da en el microcrédito (véase Morduch, 1999).

¹⁵La totalidad de las gráficas para cada estado se encuentra a disposición a petición del lector.

Segundo, tenemos que asegurarnos que, en promedio, éste sea superior en los últimos 5 años a los niveles reales de las participaciones federales. De otra manera el fondo no podría acumular recursos y fracasaría. Las gráficas 4a a la 4i y el cuadro 2¹⁶ (este cuadro presenta resultado final) muestran las diferencias entre el nivel de participaciones en términos reales y nuestro promedio. La muestra va de enero de 1994 a diciembre de 1999 y la fuente es la SHCP. Como se aprecia en ellos, la diferencia acumulada es positiva. Esto nos permite proceder al cálculo de la prima de las opciones.

Tercero, es importante observar que el coeficiente de variación de las participaciones federales (véase el cuadro 2) es más alto para algunos estados que para otros. Esta diferencia nos sugiere las diferencias en el nivel de riesgo para cada entidad federativa.¹⁷

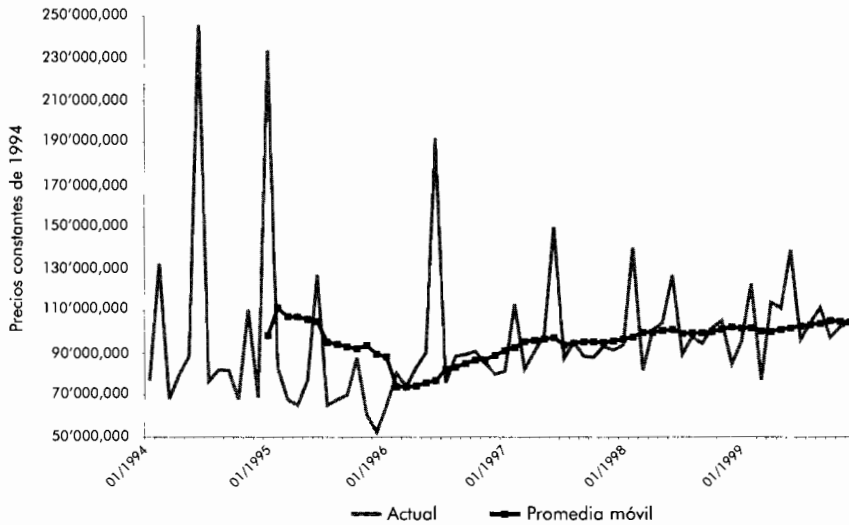
Gráfica 4a
Aguascalientes. Participaciones federales, 1994-1999



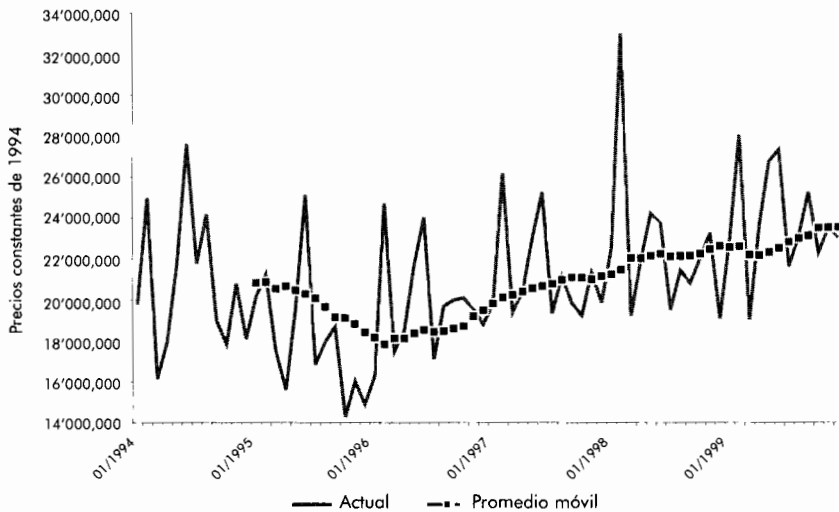
¹⁶En el apéndice se presentan para cada entidad federativa y por mes del cuadro 3 al cuadro 7.

¹⁷La explicación de estas diferencias está más allá del objetivo de este trabajo. Sin embargo, esta explicación ayudaría a resolver algunos de los debates existentes en torno al diseño en la fórmula de participaciones.

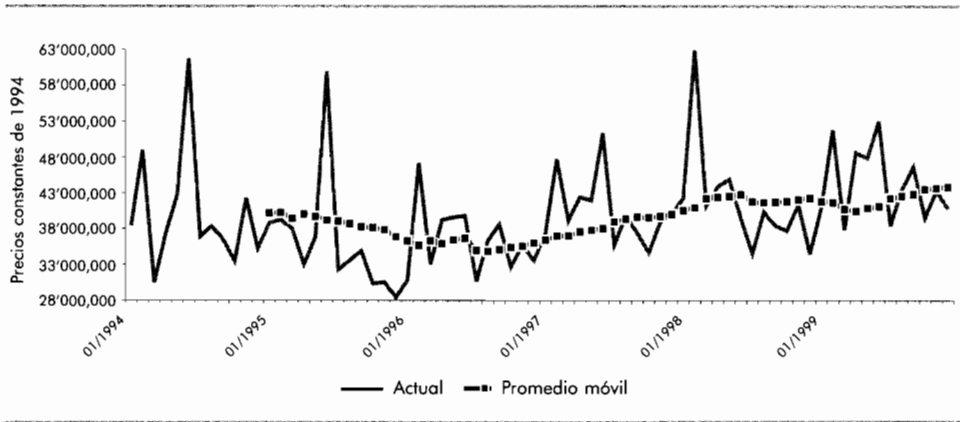
Gráfica 4b
 Baja California. Participaciones federales, 1994-1999



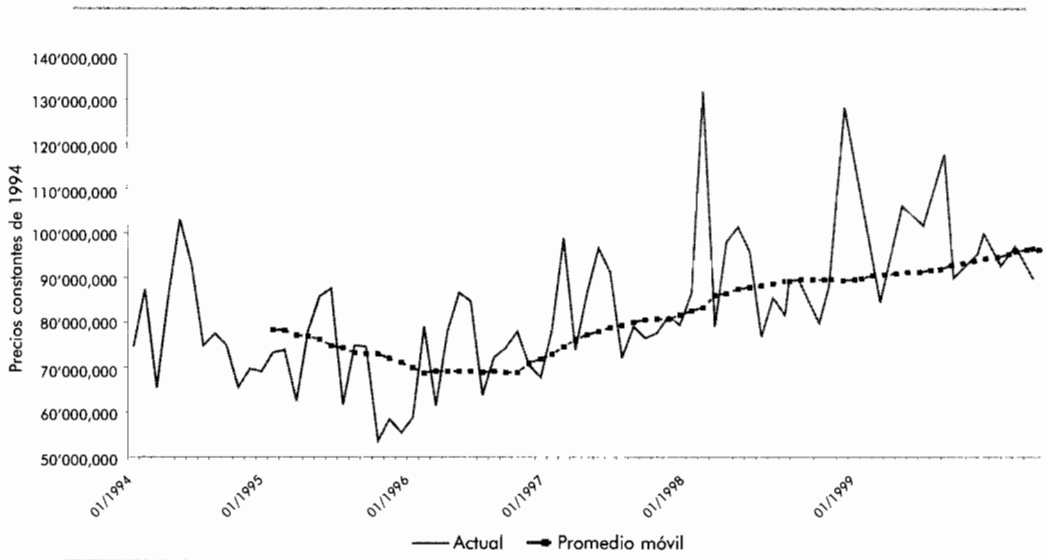
Gráfica 4c
 Baja California Sur. Participaciones federales, 1994-1999



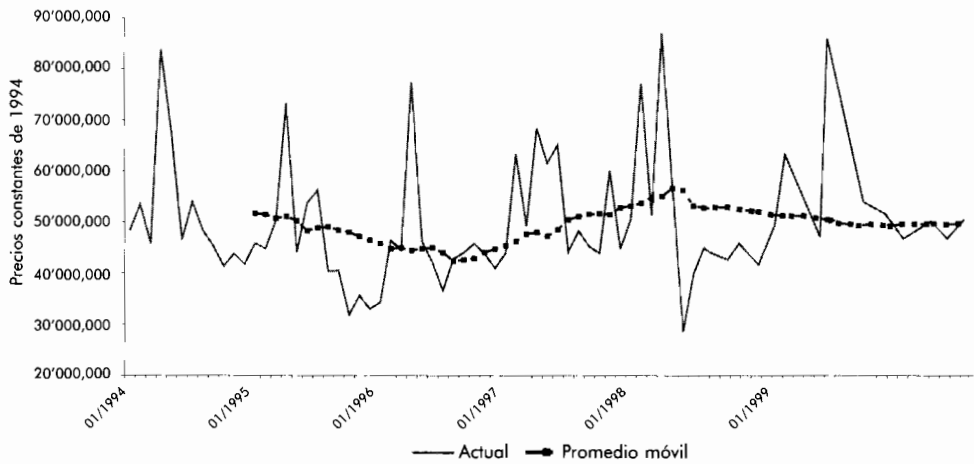
Gráfica 4d
Campeche. Participaciones federales, 1994-1999



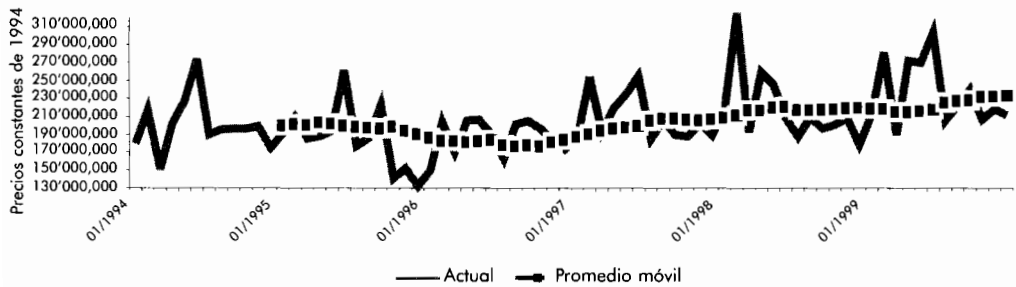
Gráfica 4e
Coahuila. Participaciones federales, 1994-1999



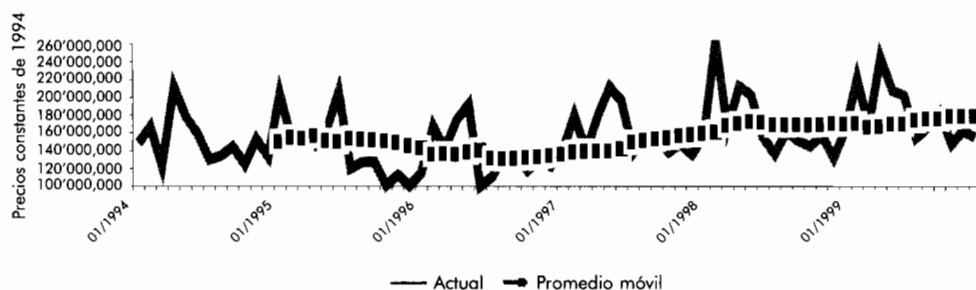
Gráfica 4f
 Distrito Federal. Participaciones federales, 1994-1999



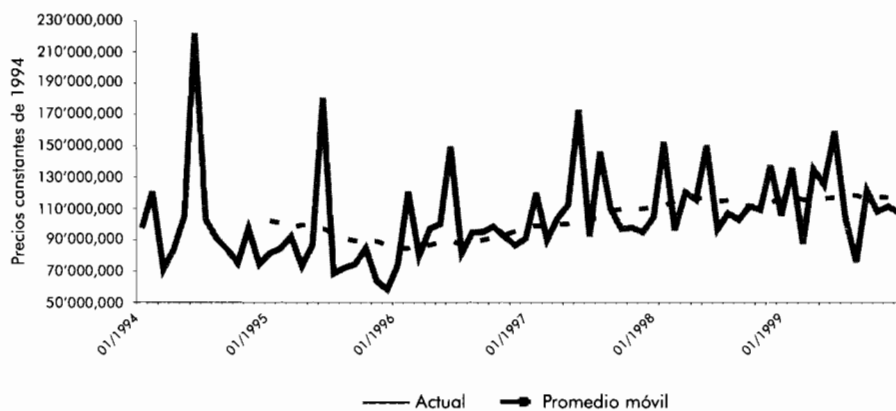
Gráfica 4g
 Jalisco. Participaciones federales, 1994-1999



Gráfica 4h
Nuevo León. Participaciones federales, 1994-1999



Gráfica 4i
Sonora. Participaciones federales, 1994-1999



Estimación de los precios de la opción de venta

Con base en esto, se procedió a estimar el precio de la opción de venta. Los resultados se presentan en el cuadro 6. Este cuadro sólo nos da el precio, pero es necesario obtener el porcentaje de este precio con respecto a sus participaciones, ya que ese porcentaje puede ser muy alto y entonces no le convendría a la entidad formar parte del Fonespaf. El cuadro 2¹⁸ presenta también el resumen de dichos porcentajes. Para estados más riesgosos¹⁹ (recuerde la tabla con los coeficientes de variación) la prima es mayor. Resaltan en este caso Baja California, Distrito Federal y Sonora; en menor medida Nuevo León y Tamaulipas. El promedio de la prima es de 4.4 por ciento de las participaciones federales y 2.8 por ciento como porcentaje de su ingreso total. La prima puede parecer alta, pero se encuentra dentro de los límites estándares de los mercados de seguros. Sin embargo, para facilitar la implantación del fondo, podría en parte ser financiada en un primer y segundo años por el gobierno federal. Con este mecanismo (que presumiblemente causaría una disminución en la volatilidad)²⁰ y con una mejora en el diseño de la fórmula de participaciones, el monto de la prima muy seguramente sería menor a partir de cierto tiempo.

Cuadro 2

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Nivel-Promedio móvil* (mdp)</i>	<i>Coef. de variación. (%)</i>	<i>Precio opción/ ingreso (%)</i>
Aguascalientes	54'868,007.8	14.26	3.43
Baja California	70'992,050.8	30.54	10.71
Baja California Sur	20'340,652	14.84	3.67
Campeche	27'381,623.6	16.71	4.44
Coahuila	133'584,271	14.80	3.62
Colima	23'842,256.9	13.58	3.20
Chiapas	152'859,322	15.03	3.70
Chihuahua	116'102,755	14.33	3.48
Distrito Federal	142'397,431	24.80	7.75
Durango	48'224,749.4	13.95	3.34

¹⁸Por entidad está en el cuadro 7.

¹⁹Recuerde que el nivel de riesgo no es imputable al comportamiento fiscal de los estados sino al diseño propio de la fórmula de participaciones.

²⁰Este es uno de los argumentos para introducción de derivados de acuerdo con Black y Scholes, 1973. En este sentido una prueba formal para México en materia de derivados es Hernández Trillo, 1999.

Entidad Federativa	Nivel-Promedio móvil* (mdp)	Coef. de Variac. (%)	Precio opción/ ingreso (%)
Guanajuato	115'463,838	15.01	3.75
Guerrero	48'925,420.3	13.67	3.24
Hidalgo	70'770,208.2	14.85	3.66
Jalisco	202'230,441	15.69	4.02
México	453'582,946	14.71	3.60
Michoacán	99'864,124.9	14.44	3.49
Morelos	51'141,703	15.18	3.78
Nayarit	32'051,948.1	13.89	3.30
Nuevo León	181'808,624	20.69	5.98
Oaxaca	40,907,514.8	13.38	3.14
Puebla	140'018,828	14.96	3.68
Querétaro	71'414,869.6	17.18	4.58
Quintana Roo	65'244,023.7	16.82	4.33
San Luis Potosí	71'101,076.8	15.40	3.87
Sinaloa	68'520,828.6	14.40	3.50
Sonora	92'982,913.3	25.99	8.15
Tabasco	21'803,971.5	24.93	7.85
Tamaulipas	146'019,574	19.53	5.84
Tlaxcala	33'132,708.5	14.09	3.37
Veracruz	185'468,735	14.44	3.48
Yucatán	60'169,666.4	14.28	3.45
Zacatecas	44'918,075.5	14.57	3.51

*Esta diferencia es para el periodo 1994: 01-1999: 12/ Estimaciones propias.

Limitaciones

El método anterior puede tener ciertas limitaciones.

Primero. El fondo tiene que constituirse con una reserva inicial. Nuestra sugerencia es que el gobierno federal provea un monto para iniciar dicho fideicomiso. Éste puede bien constituirse con recursos provenientes del exceso de ingresos petroleros causados por un precio observado mayor al promedio considerado para la elaboración del presupuesto.

Segundo. Los promedios móviles retrasan la caída pero también la recuperación, por lo que la prima puede subir en tiempos de recuperación.

Tercero. Debe evitarse que esto incentive a las entidades a no realizar un esfuerzo recaudatorio en los impuestos asignables (problema de daño moral). Esto puede corregirse con otros incentivos en este sentido.

Cuarto. Puesto que los estados tienen que aportar una cantidad monetaria, es muy posible que presenten cierta oposición.

Cuadro 3
Participaciones reales (1999 base)

	Ags.	B.C.	B.C.S.	Camp.	Coah.	Col.	Chis.	Chih.	D.F.	Dur.	Gto.	Gro.	Hgo.	Jal.
01/1994	34'266,640	76'723,478	19'575,417	38'409,282	74'571,755	24'535,204	124'972,029	92'316,602	483'567,266	46'984,256	119'191,943	80'997,477	60'397,237	179'252,981
02/1994	40'744,898	132'617,083	24'994,472	48'954,438	87'416,176	30'007,372	152'030,652	113'071,419	534'761,335	55'789,265	146'215,759	92'883,933	69'968,574	216'882,610
03/1994	31'294,288	68'060,535	16'124,332	30'455,794	65'409,589	23'029,048	104'338,011	84'086,339	457'915,685	40'249,760	110'150,364	66'926,587	48'932,920	150'592,224
04/1994	42'843,098	79'663,342	17'975,228	37'351,537	85'774,026	25'255,510	115'202,161	105'854,500	839'072,084	48'689,923	151'296,596	81'150,584	58'949,732	201'737,863
05/1994	37'623,546	88'539,129	21'789,309	42'720,614	103'074,731	28'482,940	136'244,288	109'526,420	675'647,569	57'357,696	135'640,938	87'384,941	72'235,824	227'145,828
06/1994	38'369,324	246'080,221	27'619,722	61'764,746	92'986,177	30'857,307	149'172,644	112'971,087	465'249,368	58'520,550	148'148,455	92'965,801	70'159,113	273'914,669
07/1994	33'672,915	76'579,446	21'747,724	36'905,829	74'889,375	24'677,342	120'516,202	117'741,411	540'158,152	46'131,265	118'229,437	77'232,518	65'283,317	190'007,909
08/1994	35'175,790	81'916,265	24'175,261	38'327,984	77'525,898	25'205,527	128'000,072	96'530,570	483'896,983	48'116,968	130'330,533	82'483,829	61'453,169	195'374,169
09/1994	34'482,392	81'738,736	18'996,732	36'456,153	74'908,300	24'034,468	119'358,300	90'446,259	453'539,731	44'844,790	115'477,833	74'552,611	58'492,626	196'230,027
10/1994	30'118,930	67'851,143	17'830,713	33'474,673	65'590,890	22'149,759	109'691,691	83'618,981	413'988,135	41'904,129	104'950,007	69'250,570	52'563,504	196'228,314
11/1994	34'351,829	110'871,918	20'804,685	42'328,624	69'710,753	24'212,261	111'057,750	79'724,458	438'751,258	42'853,679	119'237,082	72'496,210	56'528,990	199'096,097
12/1994	31'471,666	68'658,914	18'081,706	35'253,114	69'117,375	22'845,799	111'611,218	82'928,852	417'645,941	42'916,942	108'729,307	71'805,466	54'232,769	175'239,316
01/1995	34'951,814	234'082,432	20'144,858	38'807,417	73'341,079	24'777,991	123'169,661	92'239,505	458'721,726	46'818,404	121'759,900	77'327,124	59'602,828	191'395,759
02/1995	39'056,363	82'827,592	21'235,235	39'232,212	73'952,090	25'870,208	123'775,550	93'492,524	448'276,597	47'105,427	127'376,126	83'809,284	59'823,908	209'551,092
03/1995	34'247,361	67'633,585	17'503,049	37'955,563	62'461,648	21'836,413	102'958,427	77'768,304	503'088,807	43'191,178	115'794,437	69'902,897	64'564,969	185'291,153
04/1995	34'839,985	65'153,948	15'594,578	33'001,636	78'095,485	21'054,765	98'511,206	95'870,683	733'112,686	40'767,175	118'369,138	66'415,286	47'292,248	187'735,692
05/1995	33'200,820	76'986,116	19'588,714	36'830,649	85'829,112	23'335,522	115'337,322	87'534,243	441'368,014	47'894,333	115'817,008	73'389,776	59'429,873	193'607,966
06/1995	46'272,421	127'268,963	25'126,465	59'964,584	87'644,043	29'631,378	143'001,443	104'078,761	537'120,256	59'566,011	165'277,341	93'236,834	72'255,362	261'658,117
07/1995	29'014,039	65'116,117	16'835,791	32'272,899	61'672,145	20'775,787	101'516,204	77'385,900	562'410,869	38'923,215	101'169,652	64'305,030	48'778,257	177'080,074
08/1995	30'368,216	67'700,511	17'952,119	33'591,815	74'968,974	23'839,764	108'078,209	78'006,389	404'035,300	40'892,007	105'036,308	67'338,344	51'122,945	185'584,787
09/1995	32'115,690	69'929,133	18'684,395	34'897,043	74'644,010	22'388,135	115'657,599	80'953,778	405'266,731	41'822,406	107'593,037	69'165,765	52'471,584	222'801,440
10/1995	27'493,146	87'750,617	14'274,577	30'351,913	53'598,573	17'465,024	87'000,270	65'396,347	318'210,897	33'333,327	98'345,800	58'268,975	41'784,602	140'938,356
11/1995	27'496,136	60'553,447	16'025,372	30'519,136	58'479,711	17'466,009	96'459,535	71'353,907	356'415,988	36'799,653	94'895,419	60'829,446	46'096,192	152'013,074
12/1995	25'004,899	52'348,673	14'892,236	28'418,872	55'393,540	19'446,689	90'571,665	62'084,777	329'992,130	33'335,314	88'442,625	54'381,862	42'943,931	132'069,008
01/1996	27'191,039	64'819,635	16'280,545	30'798,231	58'830,030	19'053,955	99'586,364	68'917,087	343'387,508	36'374,037	93'377,910	59'545,653	46'852,946	150'031,163
02/1996	38'093,087	80'274,811	24'700,931	47'188,898	79'178,632	27'335,840	152'746,616	90'054,313	464'425,808	51'536,080	136'854,423	86'271,051	67'731,905	203'715,861
03/1996	30'830,547	74'003,148	17'460,991	33'033,109	61'424,631	21'224,577	106'182,713	78'240,297	445'874,700	39'432,020	108'672,904	67'285,703	52'380,773	170'297,621
04/1996	38'462,523	83'092,933	18'504,319	39'191,854	78'007,119	23'621,218	114'197,489	91'728,435	774'649,357	45'693,280	133'054,358	74'715,912	55'838,814	205'405,384
05/1996	35'638,463	90'118,532	21'681,528	39'574,321	86'703,341	25'139,555	127'553,144	93'065,350	463'040,798	49'118,195	122'404,862	78'355,776	62'021,117	206'874,101
06/1996	36'964,827	192'131,725	24'016,433	39'780,477	84'851,227	24'075,718	177'348,420	84'528,445	420'923,373	51'617,163	129'539,758	83'959,105	70'147,668	189'862,342
07/1996	28'878,170	75'867,634	17'085,839	30'648,193	63'827,351	19'658,444	106'094,875	72'477,111	366'197,921	38'556,933	100'099,146	63'404,208	48'846,158	162'779,303
08/1996	34'614,084	88'454,597	19'689,546	36'341,647	72'348,253	23'112,776	126'268,381	86'042,766	428'394,026	45'250,525	117'121,578	74'664,432	57'193,783	201'426,875
09/1996	34'628,750	99'222,820	19'978,468	38'606,811	74'395,420	23'593,155	127'902,784	87'602,551	440'494,333	46'031,769	118'789,363	77'005,037	59'081,199	205'083,560
10/1996	35'428,272	90'847,797	20'080,278	32'631,872	78'083,165	23'225,193	131'503,236	89'893,665	458'403,539	46'267,213	119'304,790	78'285,149	59'223,506	196'281,522
11/1996	35'110,279	85'328,801	19'554,356	35'662,902	70'610,703	23'591,688	124'315,447	84'417,956	438'054,442	47'737,023	117'154,050	74'731,683	57'109,162	184'640,028
12/1996	44'609,599	79'889,971	18'799,089	33'574,895	67'721,341	21'516,582	117'147,572	80'674,333	410'475,403	42'784,185	108'473,167	70'107,328	53'777,282	173'353,956

01/1997	34896,050	81366,661	19814,959	37293,831	78580,191	22999,807	125324,756	88244,226	439802,422	45715,499	115984,117	75385,324	58691,496	186378,387	348073,885
02/1997	42995,371	113270,572	26180,061	47722,338	98932,265	31170,773	164390,653	121303,130	634258,404	58445,557	157683,128	100575,300	78861,560	254292,988	463534,546
03/1997	35175,597	82272,942	19393,305	39140,372	73918,347	23686,244	120098,790	90366,013	492037,241	44888,440	118748,941	75437,402	58058,983	193883,092	332821,933
04/1997	43031,149	90563,326	20418,925	42395,026	86572,014	25563,250	131183,861	97092,994	684466,165	49838,585	141706,063	83025,568	61925,553	219878,108	366700,235
05/1997	41034,562	98472,884	23033,061	41964,141	96601,061	27674,012	139326,915	107075,312	615795,403	53652,121	142581,150	85716,196	68971,108	233623,156	394610,170
06/1997	36151,614	149871,857	25253,330	51346,775	91270,506	31920,717	147238,721	123607,214	651268,718	57219,680	149512,284	102595,806	80272,395	255230,891	438925,892
07/1997	32888,328	87392,195	19336,053	35732,398	72169,387	22473,725	116057,982	86656,611	442345,206	42688,080	112666,273	73988,577	56486,712	185018,883	332536,410
08/1997	37273,098	95131,921	21145,786	39757,305	79112,109	25081,440	129206,861	96264,642	483031,654	47300,349	124487,844	80565,961	62797,166	206093,938	369345,576
09/1997	34296,865	88472,124	19831,428	37364,608	76589,611	23539,233	121558,372	89881,671	452972,452	44694,163	117300,980	75886,455	59126,430	189421,412	348948,404
10/1997	33350,235	87875,536	19233,569	34656,813	77709,784	27420,927	118625,921	93228,782	439430,488	43528,971	112833,435	75305,995	57515,363	187791,506	350537,953
11/1997	37743,788	93042,302	21327,512	38960,441	81328,043	24889,526	131093,849	97825,790	601401,723	47531,673	124673,849	80935,555	65838,716	202252,011	389126,838
12/1997	34724,674	91180,306	19857,744	40097,657	79477,148	23327,886	122462,007	93547,414	447958,166	44393,452	116869,731	76140,394	59762,090	189631,642	356969,612
01/1998	39241,930	93721,184	22482,231	42262,419	86698,365	26559,441	140390,190	105579,375	505969,705	50461,336	132471,808	86102,303	67540,983	215635,166	400775,616
02/1998	58416,998	140174,006	33008,553	62938,475	131788,307	39018,300	206193,720	157864,042	772248,083	73842,755	203286,606	126425,960	101733,184	325535,421	590505,910
03/1998	34655,061	81700,901	19213,495	41235,282	79152,737	23127,406	117183,135	94682,970	513822,871	44792,123	128045,369	81271,906	60283,837	192335,705	337525,627
04/1998	45321,119	100866,278	21955,697	43888,844	98000,916	28744,451	134635,880	110186,492	871221,609	52225,531	155458,156	85327,380	66133,585	259891,489	401377,181
05/1998	42027,840	104420,317	24195,907	44854,298	101406,373	27994,958	145800,864	113062,916	570524,459	54746,754	142195,127	93455,129	71676,214	245332,434	420083,847
06/1998	42418,077	127009,465	23746,641	39437,015	95854,016	28704,472	131770,613	107085,451	285241,613	52629,096	129111,289	87173,288	69841,652	208526,265	367577,619
07/1998	33911,782	89277,944	19503,341	34529,335	76892,226	23139,046	114969,134	90388,795	398216,160	43089,518	112046,605	72416,664	56685,811	187338,857	327609,976
08/1998	38535,578	97622,007	21425,807	40322,715	85603,900	26082,543	130989,944	110161,949	449816,149	48870,268	127300,777	81738,787	64172,052	209468,387	371120,924
09/1998	37103,120	94445,945	20815,429	38411,144	81819,612	25175,741	127185,027	98088,266	434440,044	47318,849	123211,339	80980,808	63073,448	196614,018	365161,840
10/1998	38813,033	101739,168	22018,552	37706,863	91396,170	26745,762	129201,272	100395,426	406943,813	49570,778	127313,246	83507,713	65497,621	201116,122	367516,896
11/1998	39818,730	105420,888	23246,833	41376,286	90496,809	27064,275	136697,901	108078,790	459987,447	51665,640	131313,310	85731,617	66576,103	208134,179	390537,380
12/1998	33375,646	84673,429	19085,170	34499,982	79835,040	22652,192	114252,135	91725,304	388485,945	42171,245	111200,459	72376,685	57134,179	178717,066	329719,993
01/1999	39269,701	95528,090	22954,609	40920,648	89324,460	26973,072	135845,504	113586,475	465206,731	50741,369	131463,613	86004,148	66970,789	212225,185	399295,072
02/1999	51895,686	123005,310	28046,317	51802,312	124167,784	35008,398	169804,123	140398,642	629524,548	64232,689	174480,313	110692,553	87579,259	281812,633	507082,828
03/1999	35786,541	77064,051	19025,414	37826,241	85845,654	24014,097	116165,815	93849,780	468577,185	44687,644	120513,122	75091,860	55776,482	189582,204	333965,209
04/1999	51661,161	114019,860	23649,896	48631,082	106148,302	32426,280	144370,023	133525,542	864831,632	60618,239	176224,548	96245,746	74182,441	272264,737	437505,426
05/1999	44301,487	111209,425	26758,264	47887,582	101883,777	30370,236	154670,305	121359,744	530990,823	59030,450	149520,591	97022,155	78718,820	270224,480	439507,389
06/1999	52550,469	138956,423	27319,960	53000,721	116628,764	31261,207	180979,119	129811,967	501505,665	63455,201	154630,734	100279,199	82277,096	303921,725	473943,505
07/1999	37844,848	96266,303	21607,877	38430,260	85847,305	24937,677	124255,926	101754,139	426236,807	48784,366	125833,152	79742,392	62423,655	205778,858	365246,099
08/1999	41874,439	104478,767	23097,974	43424,828	92293,966	27792,301	138850,437	110137,413	458123,126	52842,895	137019,938	88397,443	69340,014	222299,059	405466,702
09/1999	45550,385	111437,585	25260,409	46595,438	101586,976	32142,160	150513,384	119863,421	503556,504	58152,401	147897,318	96052,479	75180,927	240069,975	441017,573
10/1999	39191,144	97328,388	22296,686	39518,612	90952,734	26943,574	140818,085	101187,327	438290,820	49493,637	126483,309	58039,407	65956,509	206821,416	386602,764
11/1999	41990,541	102209,214	23495,993	43297,358	98182,041	28046,168	142029,093	108842,755	520396,363	53057,857	136402,987	83528,941	69223,896	218246,379	406851,329
12/1999	40366,101	104675,404	23023,275	40761,227	88641,421	26560,147	137073,902	104548,795	527703,678	50814,089	131645,862	80298,213	67049,211	211279,365	392838,402

Cuadro 3 (continuación)

	Mich.	Mor.	Nay.	Nvo. León	Oax.	Pue.	Quer.	Q. Roo	S.L.P.	Sin.	Son.	Tab.	Tam.	Tlax.	Ver.	Yuc.	Zac.
01/1994	97'968,983	47813,094	35885,308	148'298,116	91'526,539	127051,596	45'346,961	26'127,403	62'035,729	84'758,230	97'181,820	118'970,478	88'727,641	34'278,235	203'309,477	48'414,811	44,693,407
02/1994	118'183,126.2	60'100,343	42'513,593	167'171,239	105'744,589	146'571,014	57'241,853	30'067,287	70'588,935	104'894,993	120'887,257	151'413,855	118'179,351	40'713,380	236'757,480	60'211,114	52'299,222.63
03/1994	92'325,802.82	43'920,728	29'420,891	122'373,377	72'830,536	105'602,487	39'486,344	20'797,720	50'778,794	70'763,967	71'048,594	99'326,212	121'584,965	28'255,482	173'092,002	41'799,354	37'170,967.12
04/1994	108'816,155	55'142,803	34'069,007	211'994,485	81'569,885	148'037,324	54'740,571	26'769,359	66'157,748	90'972,915	83'936,030	116'217,818	107'537,535	33'134,178	222'285,776	54'063,559	42'307,509.81
05/1994	116'583,629.5	56'206,081	40'733,326	178'293,259	99'054,087	141'493,292	63'764,235	36'422,498	75'190,671	100'620,245	105'108,238	130'856,797	113'619,409	38'358,015	231'760,396	58'957,773	51'069,868.2
06/1994	118'589,614.4	60'564,762	39'891,567	159'643,821	101'878,758	139'587,813	55'863,307	36'933,326	70'504,790	102'778,455	222'009,089	201'696,324	118'109,764	40'011,566	253'942,527	64'788,103	50'948,166.57
07/1994	107'634,652.7	46'593,095	35'472,819	130'162,129	88'848,429	130'815,941	44'603,539	25'518,697	61'353,777	83'532,192	102'683,988	116'197,221	94'540,320	33'064,893	203'978,191	50'358,372	43'601,987.55
08/1994	102'327,620.7	49'098,376	36'968,797	134'468,465	94'190,100	125'860,017	47'435,858	26'198,593	64'129,736	98'072,337	90'858,520	122'454,256	101'867,345	34'796,380	209'579,275	52'757,912	45'692,325.36
09/1994	95'218,808.27	45'598,199	34'778,817	144'520,670	88'103,343	117'164,981	44'145,597	24'506,877	60'365,230	81'595,806	84'037,810	155'929,978	92'548,996	32'761,238	198'017,366	49'581,502	43'472,565.22
10/1994	86'566,548.45	41'813,664	31'378,081	124'630,480	81'216,455	107'385,134	40'866,830	22'321,213	55'312,430	78'012,371	75'068,730	105'058,221	88'297,112	29'826,249	179'055,566	43'747,931	42'897,044.07
11/1994	86'335,189.69	47'710,826	34'239,990	152'926,631	84'718,259	112'698,220	46'604,185	24'787,593	56'731,327	74'042,437	97'149,972	306'079,114	89'078,842	32'608,646	192'385,624	49'002,169	38'460,512.59
12/1994	88'850,258.13	44'087,355	32'311,740	133'115,930	82'878,846	112'617,030	41'792,623	24'093,577	56'248,244	75'452,905	74'399,382	120'590,357	86'577,891	30'916,375	186'451,078	46'166,956	39'354,856.64
01/1995	96'173,259.44	47'786,351	35'249,658	204'813,839	91'094,623	120'629,459	48'405,658	26'094,299	61'424,896	82'670,930	81'377,564	132'093,567	94'706,210	33'985,583	202'129,265	50'286,830	42'247,517.37
02/1995	100'432,719.7	49'378,345	36'539,163	152'306,519	93'200,010	125'360,440	47'603,828	26'081,499	62'165,555	86'296,365	84'273,482	133'601,699	99'412,023	34'792,482	207'708,768	50'707,273	43'730,475.65
03/1995	87'903,864.73	46'765,834	30'190,713	155'145,596	79'723,340	107'222,356	48'856,674	23'056,069	54'998,439	71'648,231	91'871,545	102'452,228	89'144,972	29'175,462	176'513,489	45'633,978	34'691,236.98
04/1995	90'948,918.22	46'817,269	28'377,016	146'129,658	68'736,556	127'093,540	53'132,951	23'200,037	51'414,138	72'002,801	73'085,694	106'668,829	84'236,217	27'845,212	173'833,400	47'354,761	34'812,444.58
05/1995	91'927,243.69	45'877,347	41'747,896	165'686,581	85'458,025	127'970,696	73'162,734	29'854,438	63'453,011	81'044,610	86'637,246	124'201,279	91'635,044	34'945,612	188'444,559	48'386,860	40'016,530.75
06/1995	116'672,404.5	58'855,136	40'852,733	206'580,138	112'760,337	143'019,191	60'098,515	32'447,152	77'131,247	101'200,318	180'855,606	215'540,288	110'475,240	39'452,425	237'870,239	63'385,826	45'740,038.83
07/1995	87'235,303.86	40'293,965	29'356,705	120'456,801	75'191,790	100'055,477	38'585,880	28'933,574	50'402,941	69'496,112	68'259,674	109'000,177	78'760,390	28'242,274	163'080,054	42'465,652	35'039,191.63
08/1995	84'429,801.66	41'652,450	30'873,866	127'137,938	79'602,737	105'207,851	40'273,039	23'881,003	54'052,180	73'814,823	72'001,462	117'142,596	84'423,789	29'262,273	173'316,291	43'123,073	37'132,313.46
09/1995	87'073,707.3	42'993,883	31'722,820	128'186,208	81'977,961	107'715,573	41'407,058	23'818,123	55'313,641	74'530,841	74'380,192	118'615,808	84'637,734	30'013,533	179'832,321	45'045,771	38'871,448.35
10/1995	68'546,468.53	33'566,522	25'054,801	101'091,484	65'153,403	85'206,686	35'244,337	18'829,668	43'283,843	59'519,831	64'654,085	93'010,543	66'972,527	23'607,388	141'061,240	35'594,561	30'066,688.01
11/1995	75'448,590.59	37'296,54	27'678,864	113'063,884	71'590,048	94'982,373	36'387,156	20'823,892	48'923,657	66'466,862	63'670,177	105'500,421	83'217,506	26'467,850	157'525,620	39'120,816	33'399,776.69
12/1995	68'013,096.81	34'631,101	25'707,477	100'757,234	66'882,313	87'799,469	34'110,134	19'161,420	44'495,633	59'696,575	59'614,180	108'248,204	64'790,599	24'176,126	148'597,318	35'322,693	31'703,209.08
01/1996	75'505,051.25	38'137,115	28'067,208	115'156,809	71'559,019	97'116,535	37'732,639	20'906,825	48'952,754	66'790,883	73'948,251	124'379,903	71'408,876	26'310,594	161'974,076	39'631,344	34'161,067.06
02/1996	111'017,159.1	58'153,005	41'923,584	167'690,334	106'889,129	147'183,012	56'860,590	30'257,947	68'267,771	98'182,766	120'582,493	219'698,971	100'287,173	38'855,283	244'264,701	58'574,638	54'556,644.8
03/1996	86'551,550.42	43'969,568	30'486,715	141'637,371	75'733,266	106'565,636	45'332,670	22'833,023	52'506,982	73'232,006	79'596,464	130'024,577	80'176,101	28'411,926	173'835,284	44'170,772	37'634,445.43
04/1996	101'622,671.8	53'223,420	33'386,097	174'732,010	81'600,343	140'543,592	58'137,290	27'246,209	57'745,063	81'361,867	96'994,726	135'792,000	92'931,649	30'914,145	199'642,229	53'816,526	40'983,181.07
05/1996	98'914,424.18	58'121,490	36'456,655	192'440,809	93'082,810	130'477,056	50'822,354	32'793,317	66'680,768	93'552,500	100'016,335	156'150,640	95'189,341	34'185,922	220'253,314	53'482,866	45'236,146.711
06/1996	108'455,853.3	57'164,578	38'894,992	99'989,317	106'286,303	145'760,650	57'114,860	30'318,466	70'138,007	85'958,371	149'333,728	219'745,535	111'795,337	37'340,266	273'885,563	48'290,842	57'831,838.72
07/1996	80'954,596.33	39'493,960	28'993,802	111'521,946	100'892,219	99'576,678	39'392,171	37'788,124	50'277,271	68'063,938	81'442,311	118'199,862	79'181,086	27'005,336	170'642,843	42'808,876	36'086,069.25
08/1996	94'649,244.46	46'891,395	33'950,536	133'238,767	87'377,595	117'936,940	46'078,550	26'747,741	59'216,966	78'684,219	94'759,225	140'619,879	93'446,486	32'154,422	202'439,773	50'483,002	42'835,585.76
09/1996	96'044,128.11	47'529,033	34'503,401	134'977,721	89'588,411	119'801,593	46'981,131	26'638,628	60'439,179	79'241,060	94'935,539	142'793,272	93'755,181	32'674,494	205'435,820	47'527,631	43'701,089.98
10/1996	97'683,775.31	47'520,784	33'900,274	117'974,279	88'866,441	121'947,800	46'355,699	26'770,060	60'939,471	76'567,677	98'310,684	137'508,724	98'441,607	32'706,641	208'604,183	46'217,403	43'846,456.61
11/1996	93'325,002.45	46'169,504	34'209,999	129'388,089	87'031,371	118'552,899	45'526,528	26'766,128	58'724,108	77'455,125	92'400,049	139'214,131	91'189,404	31'822,324	199'451,918	47'032,094	42'391,286.91
12/1996	88'268,985.28	43'480,097	31'408,150	122'550,324	81'651,193	110'415,254	43'189,749	24'030,657	55'233,430	72'707,623	86'345,731	130'878,126	85'977,685	30'325,685	188'348,087	45'330,293	39'721,801.4
01/1997	93'552,353.22	48'027,845	33'580,250	139'636,677	85'172,414	119'189,965	46'345,337	27'377,124	59'716,496	77'953,075	90'674,767	144'133,983	92'676,551	32'710,250	202'981,590	48'329,428	41'815,974.35

02/1997	126'682,983.5	63771,097	44'856,822	179'851,462	104'280,743	158'479,036	62'571,211	34'323,215	79'218,333	100'943,475	119'728,725	187'840,660	125'531,612	43'490,274	268'206,964	64'291,722	56'668,037.57
03/1997	95'426,776.64	50'644,799	32'962,970	139'623,983	82'455,271	119'593,270	49'435,997	29'837,704	58'632,411	75'105,379	89'801,545	143'875,096	94'021,986	31'848,287	203'690,824	47'962,051	41'781,269.97
04/1997	108'583,180.9	53'918,185	35'983,727	179'706,278	87'232,848	150'787,528	60'474,752	31'421,705	64'277,260	86'669,741	103'626,969	148'089,573	105'971,524	34'839,197	222'623,803	55'293,685	44'480,306.14
05/1997	11'400,138.7	59'120,333	38'010,941	211'990,919	95'749,473	142'187,471	57'775,954	38'303,488	71'190,507	101'961,676	112'201,806	157'291,659	109'310,105	36'465,032	235'218,704	57'751,912	49'246,059.29
06/1997	130'217,165.9	64'531,996	41'580,708	196'556,546	88'665,565	154'148,298	60'262,969	45'844,818	83'758,994	100'664,885	172'941,508	151'367,641	264'115,989	44'088,294	218'006,608	67'781,894	50'436,895.04
07/1997	92'234,667.56	46'559,439	32'103,715	137'904,801	79'975,690	114'419,145	44'526,917	30'092,978	57'286,908	74'998,466	92'188,676	131'447,327	116'390,386	31'305,588	184'946,249	47'472,431	39'753,902.86
08/1997	102'599,409.3	51'654,034	35'780,660	155'594,235	89'304,202	130'462,226	50'247,076	30'728,297	63'650,127	82'229,466	146'288,064	146'271,099	129'067,742	34'901,182	205'385,614	53'723,483	44'433,546.64
09/1997	95'388,316.4	48'501,376	33'382,041	155'519,900	83'906,277	123'784,474	46'462,812	28'876,340	59'947,150	77'078,919	109'311,294	138'006,284	122'216,044	32'951,150	193'762,085	49'078,844	41'606,140.47
10/1997	91'815,326.9	48'136,046	32'618,070	138'523,862	95'448,631	116'436,517	45'254,200	28'513,047	59'437,170	72'799,298	96'796,206	227'887,380	44'980,836	31'436,729	183'629,832	49'438,127	39'693,899.29
11/1997	10'136,336.1	53'667,723	36'056,532	147'724,540	88'530,240	127'680,553	49'953,993	30'946,403	64'055,613	82'377,403	97'643,264	149'105,359	104'692,499	35'088,073	207'798,992	55'345,626	44'939,163.52
12/1997	94'843,384.65	49'169,717	33'293,646	135'960,051	83'049,078	118'921,422	46'698,838	29'017,037	59'277,464	80'011,962	94'755,670	140'582,109	95'499,378	32'642,597	194'641,267	49'875,367	41'408,879.05
01/1998	107'490,595.8	55'532,079	37'862,174	158'250,060	95'575,060	135'710,535	52'938,859	34'641,495	67'595,231	87'523,163	104'532,202	166'106,199	108'961,474	37'149,646	221'942,013	56'453,493	46'523,687.74
02/1998	156'889,348.8	83'583,731	55'214,893	264'197,420	130'704,126	200'075,212	78'001,170	45'854,244	114'133,432	126'375,431	152'395,388	243'807,044	118'369,685	54'652,693	322'057,172	80'199,708	68'792,391.87
03/1998	97'588,157.53	49'019,986	32'424,945	166'048,246	78'880,665	119'277,989	51'298,438	29'427,811	63'657,631	74'622,246	95'871,483	142'090,931	98'866,806	31'284,236	192'697,728	50'003,385	40'603,777.53
04/1998	125'080,835.9	60'439,993	38'382,307	212'610,141	90'062,376	162'240,173	61'115,912	34'415,014	71'350,602	88'729,587	120'329,783	153'423,139	118'323,239	36'696,891	235'841,672	64'434,628	48'039,758.64
05/1998	114'695,630.1	58'996,247	40'572,309	203'263,619	98'993,923	145'501,262	61'519,588	38'979,634	75'652,673	102'300,231	115'544,681	164'919,267	121'161,357	38'908,303	233'748,377	62'697,522	49'415,536.61
06/1998	108'547,276.4	49'858,366	38'499,640	155'720,675	84'477,763	134'587,751	62'568,325	42'128,322	72'898,586	106'822,777	150'316,177	255'470,513	107'966,415	37'456,024	247'341,769	61'696,938	49'494,200.12
07/1998	92'225,216.78	45'424,090	32'770,901	136'398,838	77'240,252	114'089,576	45'781,187	29'757,692	59'209,456	78'280,407	96'496,004	148'987,817	94'198,887	31'012,938	190'852,366	51'160,750	40'058,510.87
08/1998	104'027,174	51'279,919	36'428,230	161'477,324	87'979,693	130'162,119	52'350,643	32'154,395	66'746,856	87'103,651	106'842,608	170'414,318	108'639,716	35'998,124	217'568,689	56'088,548	45'309,749.28
09/1998	100'200,246.2	50'508,779	35'223,058	151'704,082	86'232,534	125'436,480	50'634,763	30'446,408	64'448,542	84'347,016	102'803,726	165'285,478	100'076,295	34'185,263	208'192,282	52'550,202	43'854,976.45
10/1998	104'551,593.6	49'898,174	36'902,981	145'169,056	85'642,535	129'621,449	54'096,608	34'410,330	67'747,133	91'312,515	111'25,868	190'545,251	105'880,084	35'295,171	219'079,477	54'521,801	45'686,240.81
11/1998	106'548,646.1	53'248,182	37'894,845	157'748,098	91'165,406	134'301,837	54'757,752	32'481,115	68'386,493	89'702,527	108'992,407	178'348,444	111'693,746	36'665,126	221'942,413	57'218,095	47'128,838.78
12/1998	90'451,168.25	45'093,203	31'948,337	132'356,288	76'736,788	113'843,377	45'465,667	27'285,210	57'684,692	76'072,604	137'638,080	148'736,165	91'655,818	30'764,230	187'125,497	47'316,352	39'515,190.52
01/1999	107'949,161.5	53'418,421	37'936,826	162'586,623	90'953,059	134'486,367	53'495,753	32'840,327	68'286,535	90'452,968	105'332,387	177'114,461	116'268,584	36'471,568	221'943,035	55'885,646	46'403,229.53
02/1999	155'886,699.4	69'715,898	48'742,669	221'682,646	114'752,679	174'599,259	72'573,345	41'916,621	90'928,748	114'037,106	135'769,385	222'396,832	143'085,746	46'825,151	278'903,159	70'321,291	61'270,838.86
03/1999	100'269,118.2	47'758,808	32'804,251	167'969,905	77'427,893	121'280,179	54'563,286	32'816,044	62'081,148	78'306,261	87'452,620	153'177,865	96'483,293	31'682,160	195'340,905	49'766,190	40'884,279.27
04/1999	124'389,699	61'887,893	41'842,140	245'564,113	97'596,756	175'908,413	73'564,593	42'632,395	75'531,039	100'621,956	135'056,797	193'812,396	136'691,821	40'332,967	268'739,810	53'217,432.49	
05/1999	121'402,032.7	63'350,050	43'061,689	208'159,394	102'757,702	155'008,980	61'641,299	43'059,877	84'032,180	113'310,330	125'153,906	200'628,535	128'931,269	41'481,824	252'947,066	64'661,817	53'050,076.38
06/1999	12'568'811.7	64'224,014	45'697,884	202'494,139	110'382,837	165'066,596	67'113,732	42'386,997	79'231,692	99'448,947	159'392,198	263'261,730	151'192,548	44'919,498	264'384,144	72'167,556	62'573,904.62
07/1999	100'672,956.8	50'207,566	35'396,499	154'896,688	82'624,483	126'005,297	51'480,941	42'319,285	64'046,866	84'117,802	103'629,806	163'844,640	107'116,512	33'998,998	203'374,261	52'349,659	44'868,844
08/1999	111'216,503.4	55'356,804	39'196,127	166'058,860	92'512,671	139'500,109	56'802,952	35'954,443	70'507,368	92'472,467	75'648,148	183'756,395	117'189,446	47'895,714	226'517,237	58'187,549	49'744,679
09/1999	119'974,278.4	59'765,978	42'729,721	183'246,559	100'307,062	151'383,800	61'406,769	39'020,977	76'161,060	99'216,619	121'422,601	199'438,562	125'169,370	31'622,228	245'556,346	63'327,049	53'940,819.04
10/1999	107'729,803.1	51'737,270	38'394,603	147'879,344	89'813,040	135'443,127	51'505,235	33'077,077	67'136,876	95'794,792	118'081,997	172'086,633	112'811,748	36'017,550	214'952,702	55'942,693	45'729,031.75
11/1999	111'355,785.4	55'247,081	39'467,365	162'923,132	93'611,760	140'424,131	56'217,106	34'753,416	70'572,952	93'268,531	111'297,382	185'014,915	116'453,184	381'28,169	227'862,936	58'191,525	49'454,003.51
12/1999	107'861,716.5	53'060,726	37'808,614	155'119,536	90'325,895	135'015,826	54'309,007	33'221,923	67'896,188	90'984,212	107'160,164	176'596,858	112'249,202	36'627,660	219'367,630	56'128,966	47'703,137.43

Cuadro 4
Nivel de participación federal. Promedio móvil 12 meses

	Ags.	B.C.	B.C.S.	Camp.	Coah.	Col.	Chis.	Chih.	D.F.	Dur.	Gto.	Gro.	Hgo.	Jal.	Mex.
-416,129,2032	135'807,414	-679,917	-1'392,815	-5073,509	-663,054	-346,590	-5'161,903	-58'294,400	-1'044,864	-3873,288	-1850,420	-1'163,653	-8'746,075	-2'726,755	
3'631,322,531	-28'560,671	378,173	-1'001,198	-4'359,941	-808,931	409,496	-3'902,460	-66'669,067	-744,020	1'528,942	4'937,603	-876,373	8'397,360	3'949,927	
-1'036,968,395	-39'605,555	-3'040,742	-1'467,662	-14'728,375	-3'280,100	-18'053,036	-17'995,105	-4'649,796	-3'934,617	-8'482,778	-8'212,563	4'710,078	-15'251,619	-34'593,911	
-690,433,8109	-42'049,613	-5'064,107	-7'046,570	1'151,123	-3'962,362	-22'385,291	633,777	221'609,657	-6'603,738	-6'378,416	-11'948,200	-13'865,314	-15'698,657	-42'401,759	
-1'662,672,997	-29'008,328	-871,583	-2'855,065	9'524,628	-1'331,543	-4'168,262	-6'870,678	-61'305,065	1'183,649	-6'186,591	-3'745,768	-756,232	-8'659,536	34'048,335	
11'777,488.59	22'237,270	4'849,550	20'769,700	12'776,694	5'393,265	25'238,106	11'506,522	53'970,473	13'643,941	44'925,736	17'267,553	13'136,419	62'185,436	79'431,437	
-6'139,484,926	-30'014,638	-3'233,352	-6'771,971	-12'750,026	-3'360,166	-15'732,866	-14'445,312	73'271,845	-7'085,977	-20'609,360	-11'686,837	-10'515,373	-21'371,228	-58'362,176	
-4'397,067,984	-26'474,966	-1'707,697	-5'066,977	1'648,240	28,941	-7'587,528	-10'461,865	-86'958,117	-4'516,514	-15'321,055	-7'576,233	-6'795,263	-11'789,195	-34'689,659	
-2'248,962.68	-23'061,698	-456,825	-3'367,069	1'536,352	-1'308,875	1'652,017	-5'970,793	-79'071,546	-2'984,035	-10'656,474	-4'486,688	-4'585,772	26'243,240	-28'255,532	
-6'674,281.651	-4'256,080	-4'840,615	-7'782,272	-19'487,061	-6'094,791	-26'696,920	-20'737,185	-162'104,629	-11'221,249	-19'246,645	-14'934,574	-14'771,001	-57'834,128	-91'777,006	
-6'452,476.866	-33'111,540	-2'793,475	-7'354,820	-13'606,563	-3'883,411	-15'346,703	-13'261,071	-11'5918,102	-7'040,689	-22'146,675	-11'458,970	-9'561,169	-42'151,914	-56'362,590	
-8'372,405.177	-37'123,108	-3'528,336	-8'470,960	-15'756,814	-5'312,210	-20'018,055	-2'1832,656	-135'480,687	-10'000,526	-26'570,998	-16'934,323	-11'844,031	-58'172,394	-78'253,114	
-5'647,368.278	-23'292,959	-1'874,238	-5'522,081	-11'176,671	-3'255,019	-9'250,060	-13'263,339	-114'780,825	-6'163,333	-19'945,156	-10'318,566	-6'994,279	-36'612,714	-40'192,273	
5'901,410.942	6'267,450	6'868,175	11'536,018	10'381,186	5'503,869	45'875,466	9'817,421	15'868,659	9'869,074	25'896,523	17'888,622	14'947,170	20'519,034	90'319,697	
-1'280,855.977	208,518	-660,573	-3'282,827	-7'808,361	-729,530	-3'102,692	-1'710,078	-4'028,216	-2'604,207	-3'074,855	-1'301,874	-1'062,962	-12'412,936	-21'187,199	
6'635,854	8'767,507	3'862'59	3'286,122	8'860,545	1'718,098	4'643,394	11'738,728	32'9514,283	3'970,316	21'900,061	6'346,435	3'410,429	23'944,287	22'823,771	
3'509,915.768	14'298,190	3'320,990	3'152,737	17'564,131	3'022,563	16'691,858	13'420,831	14'444,334	6'984,722	10'026,797	9'294,581	8'880,518	23'940,530	38'653,122	
4'633,142.927	11'5217,015	5'481,494	3'130,254	15'639,165	1'808,390	65'469,150	4'423,000	-29'479,155	9'381,702	16'612,705	14'484,076	16'791,133	5'823,260	12'3941,519	
-2'677,881.147	-6'452,307	-1'356,597	-4'320,021	-5'151,977	-2'145,912	-8'646,644	-5'999,141	-74'521,534	-3'016,126	-9'849,775	-5'297,677	-4'334,737	-15'276,797	-21'234,050	
3'069,355.646	5'238,697	1'226,272	1'508,825	3'189,325	1'401,532	11'145,306	7'975,579	4'025,650	3'707,990	7'261,865	6'037,615	4'007,230	24'562,505	30'588,012	
2'730,198.786	4'277,413	1'370,408	3'544,837	5'454,885	1'942,494	11'263,861	8'865,667	14'096,634	4'126,025	7'922,544	7'767,713	5'388,743	26'899,016	35'900,510	
3'320,299.64	4'294,583	1'364,379	-2'739,249	9'163,346	1'474,112	13'843,882	10'602,716	29'069,636	4'010,688	7'504,945	8'394,552	4'980,248	19'573,468	41'344,742	
2'341,045.415	-1'482,511	354,649	101,784	-349,499	1'360,594	2'947,512	3'085,564	-2'962,181	1'402,675	3'607,622	3'173,072	1'412,663	3'320,044	14'041,219	
11'205,854.27	-8'985,955	-694,700	-2'414,870	-4'249,777	-1'073,319	-6'541,690	-1'746,730	-37'344,425	-1'211,611	-69'28,147	-2'609,803	-2'836,965	-10'684,941	-11'493,162	
-141,420.304	-9'804,373	-4,402	874,397	5'581,757	70,749	-579,164	4'274,034	-14'724,345	932,297	-1'086,409	1'357,738	11'74,470	-1'100,923	11'119,035	
7'315,816.449	20'720,620	6'066,166	10'761,604	24'287,984	7'912,894	36'341,868	35'722,342	171'697,061	12'883,899	38'728,751	25'227,741	20'357,988	63'784,743	120'050,604	
-912,480.836	-13'026,658	-843,850	2'135,185	-2'372,070	108,786	-8'920,333	2'181,158	15'323,181	-1'249,007	-1'941,161	-1'102,178	-1'372,060	-839,913	-15'440,461	
6'580,983.26	-5'425,422	20,743	4'880,900	9'240,454	1'780,654	1'005,065	2'039'05,226	3'246,436	20'176,292	5'806,680	2'021,326	23'189,646	13'486,758		
1'203,677.783	1'861,602	24,735,329	4'183,084	18'555,760	3'729,580	7'732,589	17'432,934	142'749,731	6'714,531	20'330,403	7'804,837	8'559,652	37'728,634	38'248,855	
-1'128,945.037	52'564,379	4'582,970	13'366,566	12'400,395	7'765,080	14'663,247	32'797,339	165'493,495	9'904,263	25'580,180	24'071,078	19'281,774	54'940,615	78'612,356	
-4'324,462.947	-6'393,627	-1'437,381	-3'211,669	-7'235,665	-2'335,662	-14'008,350	-7'409,828	-62'625,462	-5'094,214	-12'930,208	-6'089,209	-5'347,636	-20'718,773	-28'483,075	
-273,873.4822	385,719	184,833	389,555	-988,112	37,446	-1'689,730	1016,578	-28'284,621	-826,207	-2'155,898	-383,856	326,104	-1'497,016	4'481,038	
-3'471,690.194	-6'830,522	-1'250,878	-2'287,781	-4'074,265	-1'668,816	-9'583,092	-6'218,216	-62'896,959	-3'603,212	-9'956,617	-5'565,156	-3'811,580	-18'558,464	-18'468,407	
-4'390,664.008	-7'364,552	-1'836,484	-4'892,059	-3'136,940	2'217,371	-11'986,843	-3'061,032	-77'478,766	-4'656,937	-14'300,130	-6'052,401	-5'426,416	-18'883,190	-17'022,587	
176,059.0926	-1'950,098	328,018	-757,176	512'434	-663,674	1'554,195	1'258,050	86'073,557	-426,048	-1'920,437	-174,578	3'039,282	-3'715,184	22'048,308	
-3'062,514.415	-4'454,884	-1'289,513	105,245	-2'231,573	-2'333,467	-7'642,514	-4'137,646	-80'982,274	-3'797,157	-10'351,205	-5'486,728	-3'764,807	-17'803,218	-14'300,287	

2'278,486,172	-2854,868	1'246,753	1'726,443	4'009,993	747,146	9842,799	6'821,558	-26'094,299	2'136,622	4551,159	3'972,425	3'515,352	6'843,831	26347,828
21'091,397,42	42'568,410	11'550,803	21'988,451	48'423,420	12'909,369	74'390,877	57'661,629	234'670,139	25'122,554	73'991,982	43'403,000	36'970,096	114'306,022	211'686,311
-3'955,675,601	-18'146,647	-2'813,297	-982,754	-6'950,153	-3'635,486	-18'103,298	-8'566,185	-35'254,212	-5'211,178	-5'049,545	-3'905,275	-6'385,220	-2'4830,564	-51'874,918
6'753,760,059	1066,400	-56,110	1'496,233	11'461,827	2'028,129	-407,582	6'577,590	320'329,057	2'230,257	21'588,540	-336,010	-720,876	42'854,169	11'667,994
3'269,650,544	3761,859	2'056,036	2'337,202	13'914,875	1'013,536	10'469,734	8'362,889	4'068,952	4'552,568	7'179,504	7'600,002	4'471,083	24'960,666	27'484,915
3'577,114,339	25'855,388	1'509,865	-3'320,928	7'962,075	1'696,305	-4'100,012	1'886,457	-277'441,315	2'343,690	-5'872,166	673,703	2'411,096	-12'654,610	-27'143,957
-5'451,386,099	-9'970,934	-2'607,877	-7'236,128	-11'381,674	-3'601,101	-19'612,482	-13'433,384	-133'964,509	-6'813,339	-21'236,767	-12'798,296	-9'875,517	-29'949,966	-61'165,906
-9'12,877,7032	-1'784,016	-699,351	-1'342,493	-3'063,570	-713,047	-3'500,935	-3'071,245	-78'687,100	-1'066,042	-5'930,957	-3'345,181	-2'405,867	-8'013,767	-17'244,423
-2'450,542,573	-5'167,586	-1'333,064	-3'301,181	-7'388,841	-1'703,275	-7'454,442	-6'444,705	-91'295,246	-2'748,288	-10'254,805	-4'200,895	-3'619,045	-21'149,340	-23'351,451
-974,484,0751	1'627,818	-211,942	-4'092,673	1'751,885	-269,630	-5'907,085	-4'821,427	-117'247,110	-715,082	-6'645,429	-2'098,520	-1'523,790	-17'246,620	-22'347,516
-424,020,1085	4'154,236	784'258	-677,421	-288,009	105,148	708,265	2'264,717	-61'496,253	876,296	-3'852,015	-558,092	-1'110,496	-11'338,948	-741,943
-7'040,015,47	-17'624,771	-3'537,349	-7'755,046	-11'713,842	-4'488,165	-22'204,506	-14'943,187	-121'213,232	-8'962,597	-24'518,155	-14'312,696	-10'613,869	-41'246,241	-61'676,876
-1'033,542,049	-6'227,871	396'471	-867,907	-2'254,246	-1'109'78	73,020	7'069,827	-39'536,427	-207,289	-3'782,561	-371'590	-558,267	-6'828,574	3'869,005
11'590,129,07	21'098,773	5'448,814	10'125,571	32'370,237	7'889,879	34'410,362	33'214,736	128'178,304	13'260,695	39'318,155	24'324,995	20'097,719	63'043,039	118'605,140
-3'975,572,869	-23'411,761	-3'158,569	-2'922,486	-5'316,849	-2'770,263	-16'195,479	-11'878,677	-2'0875,430	-5'483,511	-12'248,511	-9'964,581	-10'525,564	-25'543,824	-45'560,556
11'804,756,98	13'930,452	1'481,586	8'166,442	14'428,055	5'568,029	12'093,505	27'866,518	379'149,491	10'455,790	44'090,601	11'704,309	8'256,008	57'368,167	56'109,696
3'916,745,741	10'023,885	4'448,771	7'027,755	9'484,582	3'205,166	21'582,608	13'755,800	45'841,179	8'168,609	15'656,112	11'570,853	12'121,649	54'296,806	55'100,971
11'976,256,99	37'205,124	4'796,937	11'888,120	24'189,785	3'898,198	47'152,303	21'516,620	19'650,490	12'236,385	20'155,800	14'530,652	15'093,041	85'919,714	87'918,459
-3'573,729,996	-6'480,575	-1'212,922	-3'812,649	-8'322,903	-2'638,394	-13'401,600	-8'435,084	-73'640,371	-3'336,625	-10'768,403	-7'098,269	-5'796,686	-20'172,775	-29'642,771
128,105,5431	1'149,525	101,796	856,842	-2'622,499	66,344	126513	-998,922	-44'089,106	247,333	-730,495	946,304	641,519	-5'189,241	7'441,489
3'525,813,872	7'536,947	2'124,884	3'768,942	6'113,006	4'273,724	11'134,418	7'970,797	652,023	5'225,787	9'336,954	8'046,452	6'051,768	11'512,453	40'130,211
-3'537,366,08	-7'988,220	-1'209,253	-3'989,908	-6'168,517	-1'505,397	-504,910	-12'519,893	-70'373,365	-4'335,772	-14'134,220	-31'222,593	-4'181,606	-25'357,436	-20'605,909
-769,478,2216	-2'739,829	-33,125	-362,141	1'097,744	-419,288	-261,970	-4'930,457	9'119,927	-765,124	-4'145,381	-3'610,699	-932,460	-14'407,915	-1'947,833
-2'574,902,831	-5,999	-526,605	-3'058,361	-9'083,313	-1'987,133	-5'661,427	-9'288,081	11'393,166	-3'124,911	-9'326,645	-6'657,871	-3'349,461	-22'217,611	-17'320,255
54'868,007,84	70'992,051	20'340,652	27'381,624	133'584,271	23'842,257	152'859,322	116'102,755	142'397,431	48'224,749	115'463,838	48'925,420	70'770,208	202'230,441	453'582,946

Cuadro 4 (continuación)

Mich.	Mor.	Nay.	Nvo. León	Oax.	Pue.	Quer.	Q. Roo	S.L.P.	Sin.	Son.	Tab.	Tam.	Tlax.	Ver.	Yuc.	Zac.
-5'443,439.64	-2'101,093	-390,670	54'180,622	1'714,637	-5'610,945	-85,334	-951,046	-1'024,881	-4'453,808	-20'653,222	-13'305,653	-7'016,225	-74,803	-5'421,915	-1'367,299.701	-2'083,185
-1'034,335.772	-506,870	951,806	-3'036,342	3'856,017	-344,786	-1'142,056	-961,088	-233,320	-654,431	-16'440,282	-12'891,111	-2'808,626	756,484	255,939	-1'102,857.889	-396,403
-12'083,990.17	-2'225,882	-4'898,775	1'041,463	-8'575,271	-1'6715,322	9'13,959	-3'654,369	-6'698,488	-13'752,680	-5'791,072	-42'556,236	-11'511,734	-4'367,128	-28'515,614	-5'384,166.858	-8721,579
-8'670,441.844	-2'411,539	-6'776,624	-10'705,494	-20'136,455	3'020,873	4'409,376	-3'698,597	-10'634,425	-13'471,799	-26'312,169	-38'600,136	-13'717,155	-5'774,043	-31'484,077	-3'982,935.496	-8'393,728
-6'203,179.976	-2'657,666	7'070,256	14'340,165	-2'345,542	5'643,344	24'573,127	3'253,248	2'633,082	-2'849,146	-11'856,422	-20'271,937	-4'376,552	1'767,103	-1'2835,220	-914,770.061	-2'565,053
20'596,679.63	11'180,851	6'090,544	56'284,278	26'089,774	21'818,722	10'275,700	6'393,300	17'289,456	18'937,865	83'901,187	71'621,699	16'295,675	6'558,283	40'200,113	13'365,022.17	40'79,567
-8'680,653.498	-7'237,851	-5'485,580	-33'750,418	-12'385,570	-21'430,941	-11'139,870	3'253,570	-9'991,061	-12'634,829	-25'265,287	-36'072,076	-14'782,965	-4'605,273	-33'250,714	-7'438,295.106	-6'187,270
-9'786,209.957	-5'354,439	-3'458,743	-26'260,504	-6'836,570	-13'715,194	-8'951,238	-2'083,574	-5'429,253	-7'146,445	-18'654,807	-27'329,903	-7'804,568	-3'085,389	-15'606,300	-6'033,147.607	-3'380,582
-5'650,819.391	-3'392,512	-2'101,878	-24'601,357	-3'245,732	-9'486,458	-7'220,318	-1'953,321	-3'327,995	-4'408,968	-14'704,656	-25'414,053	-6'136,993	-1'979,119	-10'401,687	-3'405,046.662	-928,112
-23'499,299.74	-12'602,846	-8'515,231	-50'334,876	-19'559,841	-31'207,895	-13'154,827	-6'884,380	-14'936,828	-18'831,231	-3'625,961	-47'909,804	-23'142,928	-8'156,289	-47'657,348	-12'478,278.67	-9'349,446
-15'095,544.36	-8'185,653	-5'364,227	-36'400,893	-11'784,610	-19'584,003	-11'543,468	-4'599,194	-8'894,631	-10'463,155	-25'408,648	-34'415,953	-5'120,901	-4'777,589	-28'026,790	-8'272,576.416	-4'947,161
-21'623,778.21	-9'983,141	-6'788,854	-45'385,647	-15'398,326	-25'290,587	-12'969,070	-5'931,357	-12'022,017	-16'472,144	-28'374,663	-14'953,278	-23'059,363	-6'557,579	-34'050,124	-11'247,253.74	-6'222,001
-12'395,393.66	-5'689,106	-3'878,768	-28'289,515	-9'388,576	-13'905,391	-8'706,359	-3'774,939	-6'585,511	-8'064,809	-10'966,824	2'206,933	-14'625,478	-3'861,424	-17'518,886	-6'034,913.707	-31'26,506
24'839,064.86	15'130,886	10'576,145	31'715,430	27'569,501	38'120,496	11'311,011	6'008,472	13'768,852	24'650,412	36'286,527	98'168,806	16'194,263	9'322,847	68'118,004	13'796,337.29	17'942,943
-508,580.4278	216,228	-1'309,425	4'380,862	-4'727,122	-4'315,428	-988,306	-1'764,489	-2'500,456	-1'290,881	-7'725,253	1'319,639	-3'989,738	-1'459,076	-5'357,741	-1'263,142.24	118,563
14'675,233.84	9'703,102	1'565,289	38'600,806	14'72,461	29'717,255	12'019,981	2'667,284	2'945,247	6'706,998	10'695,932	4'789,367	9'513,216	1'106,770	20'672,638	8'504,545.032	3'222,031
11'077,506.72	14'067,326	4'218,424	53'926,076	11'882,946	18'529,882	4'378,018	7'877,211	11'353,374	18'517,709	11'725,122	22'721,076	11'046,288	4'122,803	39'132,987	7'632,405.043	6'960,769
20'036,670.76	12'090,069	7'097,698	-40'754,935	24'451,040	33'604,612	12'532,222	5'157,453	14'541,634	9'247,922	59'927,241	83'653,525	27'356,093	7'340,455	90'114,507	2'138,796.665	19'121,493
-6'779,873.572	-5'439,669	-2'730,347	-21'339,738	19'596,459	-12'807,815	-4'941,830	12'804,502	-4'736,332	-7'159,682	-5'336,974	-18'242,586	-5'368,166	-2'818,462	-16'129,490	-2'085,253.814	-3'631,977
7'438,166.855	2'024,432	2'354,129	2'204,988	4'300,132	5'592,347	1'677,359	1'026,240	4'213,835	3'579,946	6'881,387	3'410,790	8'862,176	2'433,702	15'037,208	5'560,270.462	3'030,350
7'981,430.276	2'225,492	2'650,605	3'435,540	5'743,043	6'396,243	2'096,147	6'78,232	5'005,649	3'731,005	5'161,221	3'627,744	8'418,980	2'720,928	15'939,631	1'999,072.077	3'420,582
8'873,542.401	1'839,314	1'815,764	-14'133,862	4'094,369	7'535,282	1'006,209	574,621	5'078,813	665,104	6'823,421	-3'671,593	12'345,619	2'531,328	16'974,369	482,022.7927	3'163,478
2'086,660.642	-674,821	1'388,365	-4'126,951	283,213	1'078,622	-178,909	-91,010	1'392,147	131'898	-225,264	-5'674,368	2'470,992	888,741	2'193,526	4'11476.7734	559,994
-4'459,060.846	-4'103,649	-1'957,745	-12'325,066	-6'383,742	-9'023,235	-3'847,303	-3'321,667	-2'965,235	-5'541,293	-8'673,738	-16'819,849	-3'405,051	-1'054,105	-12'404,165	-1'949,597.585	-2'858,784
-863,683.6085	-293,317	-260,701	2'945,196	-4'093,261	-21'333,172	-1'448,349	-380,970	623,015	-1'380,095	-6'713,998	-5'449,819	1'528,224	817,997	-1'083,226	215,571,011	-1'432,827
30'763,004.83	14'625,708	10'556,451	41'119,992	13'880,618	35'316,446	14'059,801	6'025,930	19'227,874	20'680,123	20'946,083	36'610,685	32'610,979	11'064,716	67'620,855	15453023.96	12'781,327
-1'798,687.388	1'031,235	-1'581,837	-120,915	-7'727,488	-4'510,654	448,701	1'201,646	-2'270,595	-5'388,033	-8'909,949	-4'700,020	-1'002,350	-963,520	-5'786,473	-1'353,070.081	-2'281,390
10'618,114.65	3'748,351	1'232,565	40'129,163	-3'510,078	25'597,966	11'145,512	2'201,924	2'863,801	6'020,215	4'065,051	-1'639,593	9'793,363	1'741,027	10'658,544	5'662,624.023	72,078
15'456,278.42	8'892,603	3'043,310	71'999,282	4'537,171	16'144,249	8'251,926	8'735,749	9'232,698	20'869,828	12'087,201	6'537,535	12'045,288	3'039,774	21'338,314	7'997,754.015	4'546,404
30'414,810.41	14'221,028	6'483,553	54'935,733	-2'768,958	271'29,207	10'159,474	15'817,898	21'425,374	18'905,605	71'811,447	518,433	165'674,442	10'473,110	2'879,103	17'671,982.05	5'403,080
9'381,130.703	-4'365,480	-3'217,250	-11'763,281	-9'990,438	-13'298,916	-5'838,921	-1'227,805	-6'181,794	-8'003,023	-10'908,729	-13'703,724	5'255,451	-2'871,962	-25'524,678	-4'261,734.741	4'663,666
43'605.12553	140,325	193,036	3'644,248	1'081,118	1'507,292	-546,657	48,777	-402,712	-1'349,820	42'295,129	16,093	14'832,033	365,310	-6'277,263	16'00866.987	-289,676
-7'830,001.542	-3'409,220	-2'358,094	17'06,957	-4'447,358	-6'214,233	-4'678,298	-2'134,893	-4'475,119	-6'795,892	1'024,289	-8'719,657	5'011,896	-1'813,618	-18'146,279	-3'313,991.228	-3'250,245

-11'348,340.06	-3855,578	-3028,618	-17000,929	7591,007	-13894,097	-5843,717	-2684,662	-4944,096	-10895,334	-12688,779	81'560,355	-74'595,051	-3351,094	-27'305,720	-3'083,976.276	-4987,907
-1'311,268.621	1'624,827	516,694	-9'512,716	124,100	-2190,787	-1052,133	-396,556	-200,461	-1003,198	-11'715,514	-4'753,221	-10'428,323	406,076	-1055,364	-5'528,129.006	603,404
8501108.156	-3'498,031	-2'400,070	-22'805,243	-5'481,967	-11'710,556	-4'676,243	-2'674,278	-5'422,903	-3'778,829	-15'040,043	-14'100,740	-20'746,702	-2'311,546	-14'908,679	-3'607,924.586	-3'139,204
3'598,236.405	2'390,196	2011,334	-1'632,711	6927,524	4'369,710	1271,354	2'534,649	2'557,862	3'123,678	-5'964,339	10'614,685	-8'078,081	2'002,427	11'867,636	2'591,445.903	1'835,015
51'835,469.14	29'816,496	19'007,226	102'763,533	47'559,703	67'357,673	25'784,206	13'142,034	48'439,501	41'178,438	40'744,060	86'484,512	-26,947	19'135,525	11'040,725	25'660,654.98	23'711,410
-9'982,919.207	-6'398,302	-4'645,895	-2'414,470	-13'366,540	-16'905,898	-2'204,357	-4'245,319	-4'945,891	-12'694,077	-18'502,067	-1'9895,466	-18'932,998	-5'163,134	-23'444,202	-5'861,333.744	-5'487,568
17'329,644.06	5'157,106	1'356,303	4'1945,403	-1'886,946	26'082,559	7'457,914	776,043	2'328,311	1'453,526	5'450,406	-8'414,578	119'700	296,525	20'615,833	83'997'98.452	2'046,538
5569,633.695	3'169,876	3'346,423	29'856,892	6'808,807	8'389,260	7'808,160	5'091,220	6'040,938	14'852,516	-726,598	2'637,087	1'928,509	2'353,130	17'421,049	5'900,947.315	3'125,695
-636,573.563	-5'957,665	1'060,307	-16'958,777	-7'977,723	-2'800,399	8'544,928	8'183,563	2'915,003	19'406,849	33'766,326	92'552,698	-12'254,038	697'245	31,136'968	4'488,228.579	3,190'235
-15'152,809.08	-9'169138	-4'111'677	-3'287'7624	-1'486'6251	-21'668'529	-8'434'323	-3'877'359	-9'869'093	-9'713'679	-18'168'404	-22'605,237	-13'009,101	-5'193,153	-27'797,031	-5'540,878.818	-6'166,896
-3'350,064.331	-3'218,701	-809,947	-7'673,641	-3'898,856	-5'568,522	-1'969,390	-1'452,717	-2'491,905	-1'163,930	-8'180,743	-2'640,443	3'281,019	-1'835'81	-1,572,885	-920,441.1966	-941,042
-7'295,972.445	-3'958,660	-2'069,083	-1'7937,141	-5'535,639	-10'269,152	-3'860,567	-1'679,545	-5'048,280	-4'326,741	-8'932,504	-9'781,219	-2'880,067	-2'087,154	-11'964,549	-4'655,875.956	-2'468,831
-3'345,619.186	-4'736,548	-542,578	-24'154,182	-6'319,493	-6'221,850	-746,385	420,204	-2'124,805	2'033,084	-68,064	13'205,289	4010,369	-1'080,847	-2'279,869	-2'973,556.98	-824'970
-2'409,922.299	-1'533,384	92,210	-12'128,906	20,552	-2'640,206	-822,109	-2'000,450	-2'177,942	-1'119,672	-3'395,665	4'120,325	4'749,093	-32,429	-2'371,071	-700,902.7466	118,266
-18'939,507.24	-9'653,402	-6'007,490	-38'356,013	-14'627,663	-23'650,440	-10'514,506	-7'324,248	-13'240,649	-15'360,022	24'304,247	-27'928,877	-15'872,272	-6'064,746	-38'366,606	-10'758,684.48	-7'677,855
-1'075,495.927	-988,474	93,108	-7'825,364	114,632	-2'584,280	-2'381,656	-1'624,812	-2'506,076	-651,379	-11'574,981	-230,087	9'060,791	-200,878	-2'922,753	-1'976,120.722	-632,009
46'823,828.14	15'485,141	10'892,730	50'909,278	24'299,419	37'630,626	16'649,528	7'601,579	20'078,529	22'688,609	18'795,336	44'134,930	35'269,026	10'209,213	54'037,286	125'068'25.17	14'245,639
-8'710,198.971	-5'316,296	-4'506,336	739,435	-11'165,247	-13'565,457	-908,213	-1'170,862	-6'835,348	-12'014,042	-28'135,729	-23'299,853	-13'393,098	-4'281,484	-25'928,801	-7'225,074.688	-5'514,125
15'186,968.46	8'917,886	4'499,943	78'173,505	9'124,681	40'895,927	17'821,024	8'363,136	10'745,917	9'994,651	20'169,803	16'410,767	27'014,056	4'336,163	47'449,840	15'588,728.22	6'795,653
12'256,896.87	10'259,385	5'431,174	38'022,622	13'657,762	18'857,474	4'860,340	8'105,836	14'565,355	21'691,995	9'039,661	19'861,135	17'722,789	5'182,014	28'715,584	7'013,185.334	6'196,824
15'984,114.3	10'770,533	7'859,920	31'949,386	20'969,248	28'122,781	10'322,630	7'092,936	9'066,574	6'913,104	42'477,184	79'518,557	39'336,575	8'405,227	38'552,772	14'355,233.6	15'417,774
-10'459,449.26	-4'443,053	-3'041,318	-19'545,854	-8'947,862	-13'478,422	-5'688,945	-2'396,333	-6'646,010	-7'798,556	-14'041,543	-20'547,801	-8'341,639	-3'147,329	-23'877,309	-6'335,215.874	-3'377,262
-619,881.0117	307,562	539,509	-9'925,170	491,641	-976,587	-841,913	375,359	-588,625	69,660	-42'617,684	-1'874,115	65'4827	511,491	-1'777,825	-5'96401.6001	1'097,712
7'538,783.178	4'376,995	3'842,446	6'880,734	7'908,283	10'128,938	3'390,878	3'175,222	4'751,691	6'366,411	5'756,307	12'696,213	7'922,273	3'730,873	16'315,572	4'368,181.866	4'924,275
-6'353,528.136	-4'423,146	-1'118,228	-31'115,021	-3'758,615	-7'974,012	-7'408,323	-3'459,558	-5'248,537	1'705,451	-9'198,572	-17'501,807	-6'468,105	-2'115,412	-17'185,077	-3'914,244.798	-4'127,999
-2'992,396.556	-1'066,593	-169,767	-16'297,090	-307,438	-3'478,147	-2'480,505	-1'612,032	-1'761,606	-1'194,334	-5'661,604	-3'035,306	-3'404,307	-64,990	-3'930,945	-1'783,819.661	-406,594
-6'887,060.387	-3'419,523	-1'959,562	-24'531,938	-3'797,166	-9'396,643	-4'510,217	-3'332,882	-4'620,575	-3'775,820	-9'990,903	-12'008,903	-8'004,910	-1'687,420	-12'919,628	-3'927,498.652	-2'351,223
99'864,124.9	51'141,703	32'051,948	181'808,624	40'907,515	140'018,828	71'414,870	65'244,024	71'101,077	68'520,829	92'982,913	218'039,715	146'019,574	33'132,708	185'468,735	601'696'66.39	44'918,076

Cuadro 5
Coefficiente de variación promedio móvil

Ags.	B.C.	B.C.S.	Camp.	Coah.	Col.	Chis.	Chih.	D.F.	Dur.	Gto.	Gro.	Hgo.	Jal.	Mex.
0.109224	0.511705	0.163645	0.206346	0.148507	0.111054	0.124634	0.141325	0.239576	0.129593	0.129352	0.110122	0.121731	0.151574	0.124432
0.108689	0.566070	0.162951	0.206001	0.149241	0.110722	0.124731	0.141361	0.242122	0.129679	0.128530	0.110482	0.121981	0.148014	0.123928
0.103859	0.589035	0.153162	0.198363	0.147377	0.097152	0.103230	0.134417	0.248008	0.120507	0.119740	0.098889	0.113687	0.147078	0.102396
0.097552	0.589456	0.144824	0.182833	0.151815	0.102109	0.104755	0.141824	0.244319	0.114257	0.116055	0.094086	0.097596	0.125822	0.090257
0.074302	0.602876	0.159014	0.190779	0.148871	0.113322	0.118601	0.138706	0.201333	0.122282	0.097330	0.104510	0.119386	0.128527	0.098028
0.071722	0.611952	0.159477	0.192562	0.111659	0.104785	0.111910	0.132877	0.178626	0.101601	0.092749	0.097823	0.103223	0.124613	0.097839
0.116919	0.499794	0.137783	0.180823	0.099344	0.093570	0.101495	0.121708	0.178752	0.107042	0.126047	0.098538	0.109057	0.108601	0.105166
0.128497	0.510374	0.145280	0.189092	0.112549	0.102743	0.109500	0.094921	0.180938	0.117411	0.136747	0.109329	0.117788	0.113094	0.117308
0.135003	0.522276	0.130878	0.194855	0.111702	0.101577	0.107001	0.097589	0.190655	0.120635	0.141086	0.109761	0.122426	0.114872	0.122011
0.137088	0.531851	0.131227	0.196773	0.111668	0.103263	0.106400	0.099460	0.197419	0.122844	0.144188	0.111725	0.125333	0.119801	0.124539
0.145643	0.516467	0.151947	0.204118	0.135163	0.129112	0.128303	0.123608	0.221148	0.144639	0.149532	0.127413	0.147887	0.149924	0.147415
0.158142	0.546825	0.156912	0.213139	0.147605	0.139204	0.135795	0.131985	0.235131	0.153672	0.161721	0.137198	0.158244	0.165384	0.157907
0.176482	0.564906	0.168866	0.226620	0.163532	0.157724	0.147728	0.155178	0.252477	0.170708	0.177244	0.156458	0.173146	0.190407	0.169457
0.185406	0.260910	0.170503	0.233781	0.171871	0.162213	0.145981	0.160237	0.268248	0.175855	0.186240	0.161328	0.176838	0.202029	0.173203
0.182911	0.260414	0.194239	0.246176	0.175117	0.169190	0.183551	0.157220	0.267639	0.183818	0.192515	0.165669	0.189403	0.200700	0.186959
0.183598	0.257236	0.194315	0.249846	0.176149	0.169856	0.182453	0.157059	0.267876	0.185800	0.193330	0.166162	0.181146	0.202959	0.188948
0.189895	0.251094	0.186816	0.246192	0.176083	0.169140	0.177805	0.152386	0.286664	0.185766	0.198785	0.166268	0.176832	0.204724	0.188445
0.191145	0.253312	0.191492	0.245918	0.177502	0.171978	0.181190	0.156808	0.285607	0.187433	0.199346	0.168974	0.179595	0.206405	0.183091
0.148030	0.442024	0.182835	0.155647	0.172886	0.143562	0.231174	0.130213	0.285579	0.157525	0.150288	0.149084	0.173314	0.164634	0.190483
0.148302	0.433284	0.182083	0.158910	0.170929	0.146462	0.228887	0.132750	0.285779	0.157985	0.150906	0.149806	0.173241	0.167621	0.189431
0.148634	0.420748	0.181385	0.157896	0.170118	0.145138	0.226606	0.134825	0.284025	0.158544	0.149962	0.150409	0.172409	0.170680	0.189364
0.149705	0.409417	0.181582	0.159138	0.170013	0.146521	0.226293	0.137612	0.281776	0.159725	0.149725	0.152412	0.172808	0.160796	0.189758
0.142135	0.408439	0.161966	0.154118	0.153759	0.130626	0.206130	0.127290	0.262878	0.143206	0.143513	0.142897	0.154143	0.146194	0.171210
0.131261	0.388154	0.151059	0.145780	0.141547	0.122617	0.192069	0.119925	0.252049	0.133177	0.131801	0.133008	0.141957	0.135026	0.159946
0.131771	0.358849	0.130354	0.130662	0.121981	0.099899	0.170945	0.090511	0.236505	0.108147	0.110252	0.106135	0.119755	0.102524	0.134598
0.109525	0.344052	0.115975	0.119542	0.104562	0.083419	0.155264	0.070104	0.220280	0.089007	0.088889	0.084911	0.102798	0.079964	0.116845
0.122128	0.336929	0.129399	0.122465	0.137300	0.118706	0.166029	0.135503	0.237728	0.114545	0.121702	0.121437	0.135830	0.122252	0.147413
0.112599	0.330212	0.122002	0.116910	0.121965	0.113490	0.156906	0.129351	0.235078	0.104615	0.117003	0.114530	0.129923	0.114626	0.135667
0.122197	0.325977	0.117547	0.121487	0.125623	0.114696	0.150436	0.131039	0.196242	0.105481	0.123122	0.114935	0.127322	0.118368	0.133055
0.124412	0.322984	0.121118	0.124398	0.138816	0.121604	0.149874	0.140617	0.208762	0.111881	0.130369	0.117614	0.132413	0.128704	0.134730
0.124933	0.215373	0.128700	0.156733	0.143746	0.148881	0.115388	0.166632	0.216840	0.123850	0.141233	0.143830	0.153952	0.145546	0.137681
0.109415	0.206157	0.117453	0.143112	0.132390	0.136388	0.105330	0.150975	0.200896	0.112883	0.129639	0.129490	0.140867	0.133164	0.123242
0.106069	0.203897	0.115226	0.140040	0.128077	0.133344	0.104647	0.146565	0.193622	0.111100	0.127029	0.126432	0.137308	0.132618	0.120328
0.106801	0.204267	0.115598	0.141235	0.126524	0.133463	0.107030	0.145133	0.191696	0.112702	0.127754	0.127177	0.137271	0.135948	0.120094
0.111293	0.205640	0.118042	0.135574	0.126694	0.131391	0.111110	0.143618	0.194541	0.116233	0.131350	0.128991	0.138864	0.138307	0.120701

0.108735	0.201944	0.115256	0.131054	0.118985	0.128952	0.109928	0.136466	0.188859	0.113821	0.128752	0.125818	0.134833	0.133689	0.117886
0.096651	0.194073	0.111259	0.119346	0.105526	0.121640	0.106798	0.124717	0.181141	0.110899	0.122500	0.119219	0.126641	0.125833	0.109326
0.095489	0.186072	0.109156	0.115919	0.104276	0.115502	0.107027	0.119594	0.171942	0.109279	0.117913	0.115720	0.123225	0.119988	0.107377
0.180220	0.216383	0.177201	0.184334	0.186738	0.173047	0.179895	0.192556	0.204077	0.173572	0.190242	0.178238	0.193201	0.185518	0.180747
0.181070	0.216916	0.177837	0.182349	0.182420	0.174712	0.181546	0.189799	0.201889	0.173704	0.186610	0.174321	0.190874	0.186014	0.179941
0.184370	0.213116	0.175371	0.182099	0.184357	0.173694	0.180945	0.187523	0.248482	0.173482	0.190195	0.173673	0.188535	0.191663	0.177800
0.184864	0.212207	0.176344	0.181684	0.186970	0.173716	0.181454	0.187978	0.248658	0.174065	0.190165	0.174227	0.188768	0.192815	0.177990
0.182779	0.175044	0.173632	0.175245	0.187728	0.167252	0.181369	0.182371	0.296187	0.170722	0.189763	0.166709	0.181987	0.190387	0.177960
0.180405	0.173673	0.173039	0.178013	0.182776	0.164894	0.182064	0.179147	0.303502	0.170003	0.190186	0.168372	0.181718	0.189485	0.179120
0.179273	0.172898	0.172601	0.177537	0.178962	0.163417	0.181644	0.177190	0.307265	0.168914	0.189287	0.167831	0.180917	0.188903	0.178943
0.174592	0.169371	0.169989	0.175974	0.174663	0.159313	0.179380	0.171819	0.309783	0.165823	0.186443	0.164344	0.177456	0.186553	0.176567
0.165481	0.163064	0.163020	0.169683	0.167440	0.159594	0.174790	0.167858	0.314847	0.158924	0.179040	0.158974	0.170360	0.182264	0.174112
0.163685	0.159712	0.161329	0.167422	0.162865	0.156702	0.173826	0.164888	0.319798	0.156607	0.176935	0.157079	0.170075	0.180973	0.174052
0.167018	0.165504	0.164428	0.177234	0.162528	0.159210	0.178770	0.166352	0.328735	0.160972	0.180925	0.161181	0.173426	0.185702	0.179398
0.166999	0.164568	0.164214	0.177765	0.161496	0.158900	0.178951	0.166361	0.331739	0.160877	0.181127	0.161198	0.173564	0.186116	0.179487
0.131586	0.135867	0.114297	0.115558	0.142691	0.125131	0.114318	0.127751	0.305296	0.117880	0.132982	0.117491	0.122280	0.144656	0.127800
0.128992	0.142694	0.115304	0.118106	0.137187	0.121841	0.115112	0.128440	0.307460	0.118074	0.135990	0.122528	0.129025	0.145708	0.128184
0.148737	0.146672	0.116087	0.128730	0.142417	0.133243	0.117351	0.146579	0.304714	0.130563	0.157918	0.127551	0.132663	0.153209	0.133413
0.150303	0.148427	0.126621	0.134630	0.142684	0.136398	0.123006	0.149677	0.303385	0.136185	0.159916	0.130410	0.140178	0.164059	0.136772
0.169253	0.167121	0.138517	0.153115	0.158516	0.140905	0.154545	0.157394	0.264923	0.150090	0.162350	0.137586	0.152044	0.191545	0.147087
0.160804	0.162462	0.131122	0.144111	0.149509	0.134549	0.148099	0.148025	0.260267	0.140423	0.153332	0.129380	0.144321	0.185044	0.138326
0.157921	0.160649	0.128568	0.142355	0.145805	0.132569	0.146368	0.144349	0.259350	0.137774	0.150615	0.126937	0.141935	0.182701	0.135750
0.152449	0.157018	0.124897	0.138248	0.137089	0.132844	0.143246	0.137862	0.252905	0.133842	0.145294	0.124989	0.139080	0.174883	0.133344
0.151875	0.158856	0.124275	0.134615	0.137326	0.132497	0.139757	0.137258	0.247800	0.133936	0.145724	0.164378	0.138734	0.172956	0.130384
0.149850	0.159430	0.124110	0.133169	0.134773	0.131327	0.138783	0.136972	0.243394	0.133152	0.144176	0.165113	0.137452	0.170375	0.129218
0.142645	0.305445	0.148402	0.167103	0.147974	0.135846	0.150303	0.143338	0.247954	0.139462	0.150058	0.136685	0.148546	0.156876	0.147114

Cuadro 5 (continuación)

Mich.	Mor.	Nay.	Nvo. León	Oax.	Pue.	Quer.	Q. Roo	S.L.P.	Sin.	Son.	Tab.	Tam.	Tlax.	Ver.	Yuc.	Zac.
0.120111	0.129512	0.109045	0.172129	0.107355	0.120697	0.156796	0.186683	0.115678	0.137767	0.396842	0.396939	0.132003	0.114016	0.118097	0.133020	0.112293
0.120876	0.129534	0.109226	0.194665	0.107309	0.121859	0.154663	0.186723	0.115858	0.138646	0.406270	0.391085	0.127234	0.114081	0.118254	0.131476	0.113576
0.110800	0.114417	0.092610	0.194770	0.093132	0.111706	0.147035	0.185799	0.109491	0.124736	0.416127	0.395720	0.119238	0.098019	0.110937	0.123051	0.099087
0.114685	0.110278	0.089125	0.180493	0.081295	0.110066	0.133960	0.176838	0.100312	0.123366	0.400783	0.393499	0.106246	0.094042	0.108740	0.113929	0.108141
0.114956	0.105656	0.106505	0.148082	0.103737	0.093846	0.131874	0.183286	0.111321	0.131774	0.409567	0.399164	0.110693	0.107804	0.115943	0.115898	0.123682
0.101550	0.095620	0.110831	0.141732	0.096917	0.082469	0.174644	0.151782	0.086271	0.118244	0.416864	0.401916	0.096645	0.098744	0.108610	0.105791	0.109629
0.097607	0.086789	0.114144	0.173657	0.120037	0.087252	0.180817	0.113138	0.108778	0.114824	0.309697	0.408224	0.078909	0.095559	0.090829	0.098986	0.091806
0.094255	0.098410	0.124372	0.180589	0.128252	0.099149	0.192153	0.117533	0.120345	0.124609	0.327290	0.412371	0.092242	0.104973	0.103736	0.109240	0.100981
0.095952	0.103811	0.126841	0.184787	0.128578	0.103984	0.201564	0.120613	0.122004	0.109959	0.338493	0.415012	0.090281	0.107096	0.103752	0.113870	0.096602
0.097774	0.106388	0.128662	0.191842	0.129309	0.107299	0.205503	0.122113	0.123537	0.111334	0.344689	0.426260	0.092727	0.108989	0.104830	0.116230	0.093124
0.123975	0.132515	0.149820	0.212076	0.147731	0.133359	0.218082	0.141983	0.146377	0.133869	0.338752	0.434678	0.121273	0.133495	0.129616	0.138637	0.113883
0.133973	0.143774	0.158911	0.228187	0.155101	0.144109	0.233092	0.153297	0.155042	0.140506	0.358106	0.255618	0.123044	0.141897	0.138117	0.149416	0.121122
0.154057	0.160537	0.172942	0.249019	0.166866	0.160890	0.248082	0.170552	0.169740	0.156521	0.374841	0.260170	0.147684	0.157494	0.150487	0.168219	0.131359
0.159056	0.164872	0.176200	0.226134	0.168301	0.165059	0.258278	0.177995	0.172601	0.158436	0.379338	0.260385	0.155019	0.159427	0.150064	0.172295	0.128535
0.172162	0.186897	0.193890	0.231641	0.187820	0.186670	0.263522	0.188397	0.181878	0.177556	0.385339	0.330380	0.156020	0.175329	0.178217	0.188261	0.180635
0.172364	0.186658	0.193538	0.230214	0.189366	0.186865	0.264678	0.188832	0.183042	0.176928	0.390320	0.318399	0.156771	0.176167	0.178606	0.188929	0.177912
0.177053	0.194275	0.188381	0.239695	0.181575	0.196469	0.269753	0.187784	0.180794	0.176492	0.379860	0.307338	0.158834	0.173684	0.179177	0.194055	0.175259
0.179224	0.210238	0.172445	0.255600	0.184566	0.197683	0.212824	0.199711	0.184918	0.186817	0.376936	0.304130	0.160867	0.172040	0.186911	0.197279	0.180685
0.166949	0.206150	0.164751	0.235588	0.171868	0.200468	0.204692	0.191155	0.164991	0.165427	0.303659	0.308809	0.163418	0.162126	0.216970	0.164572	0.220300
0.169455	0.207330	0.165568	0.240591	0.178469	0.200755	0.203401	0.232295	0.165129	0.166577	0.293335	0.303705	0.163167	0.164361	0.214401	0.164254	0.218667
0.169169	0.204411	0.165386	0.239514	0.176968	0.198287	0.199289	0.229271	0.165163	0.166123	0.282227	0.295990	0.164474	0.164673	0.212461	0.165229	0.216000
0.169658	0.202495	0.165894	0.238452	0.176432	0.196477	0.196091	0.225812	0.165919	0.165793	0.272085	0.288166	0.165393	0.165529	0.210719	0.164911	0.214859
0.151246	0.179947	0.147839	0.227286	0.157203	0.175018	0.179442	0.202610	0.147494	0.148473	0.268433	0.261034	0.149482	0.148081	0.188985	0.146587	0.193667
0.138833	0.165762	0.137319	0.220241	0.145150	0.161618	0.163966	0.186544	0.136906	0.139945	0.243592	0.242581	0.147237	0.138997	0.174935	0.135646	0.179756
0.110528	0.143229	0.117321	0.205204	0.125078	0.139185	0.140376	0.164139	0.115197	0.119670	0.208240	0.228088	0.118097	0.117829	0.154035	0.109428	0.160336
0.089677	0.124999	0.103110	0.196199	0.108541	0.122761	0.122713	0.142182	0.100223	0.107942	0.192958	0.219912	0.094579	0.102468	0.137539	0.092955	0.144686
0.120583	0.141908	0.120372	0.204567	0.104624	0.136880	0.139666	0.152273	0.129935	0.114330	0.192212	0.189658	0.134831	0.130191	0.152630	0.117285	0.151882
0.114938	0.135821	0.115013	0.204768	0.095520	0.129090	0.136744	0.135656	0.122284	0.112629	0.183342	0.184519	0.124225	0.122665	0.141772	0.112374	0.144843
0.118102	0.136286	0.114006	0.208350	0.090679	0.137076	0.142351	0.133866	0.120346	0.114057	0.182486	0.181023	0.125592	0.120448	0.139920	0.114425	0.141870
0.124919	0.138245	0.115787	0.230868	0.091445	0.140697	0.148516	0.154164	0.125467	0.128058	0.183914	0.181058	0.128698	0.122500	0.141877	0.121100	0.143816
0.148965	0.154718	0.123311	0.223121	0.077171	0.147279	0.154063	0.207752	0.154338	0.142031	0.237448	0.115086	0.446635	0.147233	0.115877	0.152246	0.121857
0.136985	0.139383	0.112714	0.206311	0.074422	0.133470	0.142189	0.201527	0.142435	0.133313	0.228893	0.103414	0.425530	0.133494	0.106514	0.143931	0.111487
0.133964	0.135454	0.111303	0.200212	0.074369	0.129685	0.138316	0.195354	0.139683	0.131710	0.244564	0.102375	0.412208	0.130854	0.105948	0.143073	0.110403
0.134347	0.134288	0.112846	0.194301	0.075927	0.127967	0.139005	0.190549	0.140096	0.133184	0.238820	0.103860	0.399345	0.130455	0.109054	0.141225	0.112641
0.138016	0.133509	0.115073	0.180786	0.079436	0.130919	0.140698	0.186555	0.141339	0.136911	0.239667	0.179972	0.453355	0.132792	0.116470	0.136849	0.118062
0.134264	0.127306	0.114019	0.171714	0.079173	0.127463	0.135869	0.178964	0.137798	0.134513	0.236290	0.176878	0.445362	0.129220	0.115250	0.131210	0.116725

0.128458	0.116226	0.109426	0.161885	0.077782	0.120868	0.129151	0.162718	0.132168	0.128029	0.229506	0.171897	0.438627	0.123688	0.112878	0.123474	0.113652
0.123415	0.111381	0.107500	0.155513	0.078985	0.116304	0.123772	0.154201	0.128660	0.124869	0.221057	0.169284	0.429463	0.121344	0.112583	0.118201	0.111318
0.177096	0.184561	0.171416	0.230328	0.163561	0.176428	0.177963	0.187593	0.234534	0.177381	0.238816	0.220937	0.431220	0.184336	0.170818	0.170623	0.172175
0.175729	0.186449	0.172526	0.221205	0.166747	0.176608	0.176380	0.188487	0.229935	0.177867	0.233902	0.221669	0.428163	0.185590	0.173731	0.167666	0.173959
0.179504	0.186300	0.171652	0.228463	0.165697	0.181548	0.177018	0.186026	0.227112	0.177564	0.229347	0.220119	0.423242	0.184318	0.174834	0.170704	0.172948
0.179563	0.186271	0.172570	0.225379	0.166264	0.181763	0.179785	0.187070	0.227230	0.177839	0.228550	0.219082	0.418967	0.184218	0.174635	0.172066	0.173021
0.171880	0.185706	0.170549	0.226983	0.168422	0.179810	0.182029	0.171907	0.222159	0.183295	0.198917	0.257902	0.205114	0.176166	0.177540	0.165710	0.172456
0.171888	0.187620	0.169064	0.227826	0.171159	0.180041	0.179729	0.172629	0.219843	0.180303	0.195212	0.248949	0.209574	0.176864	0.175174	0.160028	0.171885
0.171428	0.187911	0.168528	0.226277	0.171630	0.180118	0.178030	0.170540	0.217914	0.178278	0.181132	0.241471	0.201038	0.176084	0.173292	0.158567	0.171308
0.168598	0.185682	0.165643	0.227548	0.170273	0.179430	0.172484	0.164131	0.213830	0.173157	0.183431	0.230109	0.196382	0.174249	0.169250	0.153764	0.168563
0.160860	0.183537	0.159250	0.224230	0.172428	0.173125	0.161511	0.153866	0.206929	0.160346	0.176976	0.217671	0.083304	0.167872	0.158569	0.147379	0.160643
0.158937	0.183744	0.157945	0.220658	0.171779	0.171277	0.157352	0.151131	0.204149	0.156711	0.171076	0.209967	0.083485	0.166712	0.156124	0.146393	0.159425
0.162921	0.189866	0.161233	0.222897	0.177228	0.174769	0.159869	0.157242	0.206273	0.160863	0.167687	0.205485	0.088600	0.171209	0.159491	0.151300	0.163163
0.162836	0.190429	0.161209	0.221806	0.177226	0.174964	0.159464	0.158501	0.205930	0.159987	0.167211	0.203471	0.091350	0.171428	0.159491	0.151594	0.163216
0.160714	0.131436	0.120721	0.175693	0.118004	0.135951	0.139866	0.139916	0.125773	0.134554	0.149478	0.187819	0.127199	0.120682	0.117750	0.117365	0.125405
0.159085	0.133127	0.119649	0.175514	0.119638	0.134702	0.137334	0.132960	0.127443	0.129769	0.159221	0.181748	0.129129	0.119525	0.116488	0.117807	0.124806
0.158653	0.135654	0.123547	0.205682	0.122403	0.149440	0.161105	0.147568	0.133682	0.131882	0.165045	0.174886	0.144314	0.123434	0.129387	0.136116	0.130393
0.160588	0.142625	0.128014	0.207811	0.125985	0.152768	0.161178	0.157702	0.143596	0.143967	0.165402	0.172343	0.148701	0.128012	0.133260	0.138053	0.134318
0.163770	0.148575	0.139243	0.207666	0.137947	0.160636	0.166201	0.158435	0.147009	0.138769	0.177437	0.180640	0.173612	0.141899	0.138911	0.152631	0.160464
0.156964	0.140489	0.133206	0.197895	0.132184	0.152486	0.156309	0.151214	0.140552	0.133012	0.171778	0.173076	0.164116	0.134263	0.133345	0.150934	0.152036
0.154625	0.137973	0.131204	0.196624	0.130921	0.149943	0.152769	0.146838	0.138672	0.131151	0.204335	0.170196	0.161735	0.133223	0.132136	0.149853	0.149432
0.149489	0.134823	0.128368	0.188963	0.129602	0.144602	0.145786	0.142375	0.134416	0.127417	0.198968	0.164623	0.153704	0.130795	0.128525	0.144857	0.145554
0.147941	0.132314	0.126660	0.187396	0.127103	0.142127	0.149102	0.144626	0.134897	0.126653	0.200185	0.168101	0.150003	0.129721	0.129524	0.143403	0.145499
0.146160	0.130992	0.125509	0.185451	0.126504	0.140339	0.147948	0.140789	0.133728	0.125359	0.199328	0.166929	0.148306	0.128706	0.128697	0.142813	0.143962
0.144369	0.151752	0.138896	0.206885	0.133820	0.149576	0.171781	0.168203	0.153986	0.144035	0.259938	0.249263	0.195278	0.140852	0.144445	0.142786	0.145663

Cuadro 6
Precio de las opciones PUT

	Ags.	B. C.	B.C.S.	Camp.	Coah.	Col.	Chis.	Chih.	D.F.	Dur.	Gto.	Gro.	Hgo.	Jal.	Mex.
01/1995	794,917	17055,116	878,310	2'336,374	2'869,841	588,123	3'450,571	3'308,967	36'525,488	1'422,420	3'722,712	1'804,468	1'634,489	7'550,174	9'612,311
02/1995	789,570	21'589,465	874,309	2'333,090	2'887,169	585,621	3'450,681	3'310,030	36'874,796	1'423,492	3'691,771	1'807,455	1'638,139	7'325,316	9'566,515
03/1995	726,881	21'696,708	786,848	2'173,001	2'793,054	458,382	2'455,938	3'012,368	37'488,977	1'246,401	3'252,755	1'473,527	1'428,365	7'234,153	6'784,413
04/1995	653,823	21'706,173	727,706	1'974,240	2'909,394	499,905	2'519,211	3'252,734	37'053,319	1'146,595	3'100,047	1'346,928	1'120,403	5'755,916	5'360,849
05/1995	360,692	21'985,482	827,884	2'074,544	2'802,804	589,876	3'080,450	3'117,063	28'260,038	1'265,221	2'214,897	1'606,378	1'568,536	5'922,659	6'229,865
06/1995	326,214	22'136,062	823,938	2'075,096	1'733,672	507,038	2'754,130	2'860,124	23'038,999	903,552	1'988,550	1'404,713	1'200,903	5'555,862	6'206,086
07/1995	884,887	16'084,397	654,918	1'895,404	1'391,421	410,330	2'307,270	2'464,825	23'347,639	994,739	3'463,579	1'424,082	1'327,230	4'370,934	7'108,783
08/1995	1'016,685	16'296,677	695,827	1'996,417	1'721,526	481,081	2'605,659	1'519,109	23'839,109	1'150,487	3'887,480	1'686,504	1'476,428	4'669,418	8'482,863
09/1995	1'083,885	16'506,162	576,064	2'058,737	1'694,056	469,113	2'466,758	1'575,995	25'283,882	1'187,123	4'004,824	1'669,233	1'548,879	4'777,186	8'952,950
10/1995	1'102,857	16'660,802	577,728	2'079,185	1'692,645	480,298	2'435,777	1'619,632	26'295,641	1'215,834	4'114,584	1'709,450	1'594,002	5'187,653	9'217,654
11/1995	1'198,671	16'422,161	712,339	2'169,465	2'286,181	682,999	3'270,523	2'329,437	30'081,645	1'541,176	4'321,917	2'086,992	2'019,053	7'206,962	11'772,309
12/1995	1'326,852	16'701,492	731,038	2'238,206	2'580,467	752,244	3'532,559	2'565,518	32'102,199	1'665,388	4'756,284	2'305,588	2'192,189	8'143,633	12'802,332
01/1996	1'520,766	17'040,106	800,799	2'387,990	2'948,516	884,464	3'944,537	3'207,704	34'603,502	1'898,509	5'327,941	2'736,856	2'445,128	9'716,569	13'670,852
02/1996	1'594,012	5'822,255	797,412	2'440,352	3'108,963	900,586	3'805,929	3'280,518	36'586,002	1'937,969	5'582,007	2'797,645	2'467,664	10'327,548	13'818,040
03/1996	1'561,229	5'791,667	970,158	2'655,606	3'211,559	960,485	5'381,960	3'180,431	36'561,835	2'077,602	5'878,878	2'912,492	2'742,905	10'209,924	15'529,616
04/1996	1'555,245	5'744,110	970,481	2'675,384	3'233,888	963,484	5'351,300	3'177,274	36'214,405	2'092,400	5'880,942	2'915,291	2'533,125	10'292,471	15'675,382
05/1996	1'642,800	5'683,786	932,224	2'663,558	3'231,853	967,219	5'227,289	3'027,389	39'690,141	2'112,467	6'170,852	2'947,400	2'484,179	10'496,018	15'745,622
06/1996	1'667,759	5'830,214	973,330	2'676,484	3'271,529	996,465	5'413,305	3'174,532	39'669,348	2'143,384	6'224,286	3'032,361	2'547,860	10'674,529	15'042,146
07/1996	1'140,937	12'126,328	909,086	1'368,639	3'143,003	754,435	7'657,202	2'348,596	38'811,905	1'655,842	4'090,137	2'510,878	2'418,126	7'572,789	15'927,372
08/1996	1'143,567	11'983,287	904,954	1'405,707	3'101,277	773,604	7'585,400	2'408,375	37'404,087	1'661,578	4'111,452	2'525,769	2'416,964	7'716,915	15'834,896
09/1996	1'160,156	11'829,326	907,224	1'401,701	3'070,866	761,251	7'587,109	2'488,478	37'299,557	1'684,631	4'111,197	2'563,088	2'423,737	7'975,694	15'991,342
10/1996	1'179,989	11'681,758	913,853	1'430,446	3'067,270	775,478	7'639,869	2'586,412	37'190,265	1'716,871	4'136,163	2'637,107	2'456,473	7'265,610	16'224,301
11/1996	1'116,267	11'684,430	797,842	1'371,578	2'733,772	667,244	6'980,027	2'347,725	35'044,450	1'500,903	3'945,233	2'458,004	2'146,072	6'481,907	14'533,741
12/1996	1'009,441	11'278,842	731,496	1'276,385	2'450,547	614,113	6'476,196	2'159,000	33'749,451	1'364,352	3'521,401	2'243,081	1'932,980	5'826,056	13'440,962
01/1997	1'065,114	10'556,453	592,655	1'087,126	1'964,227	440,463	5'622,211	1'308,872	31'583,316	985,939	2'665,807	1'583,738	1'506,540	3'715,949	10'618,036
02/1997	805,683	10'196,444	495'474	951,059	1'536,467	313,279	4'989,650	709,343	29'307,787	692,041	1'802,154	1'054,856	1'179,598	2'223,661	8'638,479
03/1997	974,452	10'241,782	598,056	992,231	2'479,107	608,466	5'530,894	2'808,818	33'345,415	1'121,518	3'243,971	2'048,533	1'898,410	5'255,932	12'617,963
04/1997	862,305	10'071,227	547,483	928,792	2'080,376	570,128	5'150,004	2'641,465	33'133,234	966,912	3'061,428	1'879,220	1'786,720	4'762,780	11'266,144
05/1997	995,403	9'981,322	518,229	999,360	2'203,520	584,160	4'898,044	2'709,682	25'688,131	988,613	3'348,328	1'907,139	1'745,626	5'061,462	11'031,994
06/1997	1'036,599	9'942,771	548,096	1'045,556	2'606,638	648,074	4'907,658	3'061,598	28'669,175	1'104,962	3'717,716	1'996,064	1'873,523	5'877,702	11'371,187
07/1997	1'041,541	5'768,476	608,573	1'540,010	2'767,568	905,357	3'203,329	4'066,579	31'339,716	1'321,206	4'260,328	2'777,147	2'378,595	7'305,926	11'776,596
08/1997	846,399	5'499,525	527,673	1'357,132	2'459,229	802,758	2'754,369	3'571,340	28'661,890	1'141,180	3'765,769	2'396,689	2'108,485	6'430,310	10'011,075
09/1997	807,206	5'450,982	513,555	1'321,667	2'349,619	780,838	2'727,665	3'448,473	27'505,246	1'114,371	3'664,358	2'323,351	2'043,806	6'400,809	9'697,915
10/1997	816,278	5'460,652	516,126	1'335,772	2'309,185	781,757	2'827,470	3'404,950	27'186,353	1'139,472	3'693,975	2'342,083	2'043,088	6'612,419	9'670,888
11/1997	871,557	5'495,376	533,172	1'257,964	2'313,278	773,863	2'992,560	3'361,379	27'654,457	1'194,793	3'842,376	2'386,854	2'074,385	6'767,635	9'737,991
12/1997	842,824	5'399,939	515,371	1'199,599	2'109,545	755,006	2'950,803	3'145,661	27'255,139	1'158,915	3'742,253	2'310,682	2'066,517	6'465,298	9'475,368

01/1998	668,593	5'168,053	486,500	1'040,123	1'730,935	692,827	2'815,258	2'758,486	25'873,600	1'111,523	3'474,995	2'134,064	1'834,463	5'908,391	8'412,084
02/1998	660,053	4'930,742	475,107	998,848	1'707,359	644,365	2'853,092	2'612,752	24'286,692	1'092,360	3'299,286	2'055,149	1'776,541	5'527,215	8'247,745
03/1998	1'839,894	6'179,197	1'039,679	2'104,951	4'363,913	1'207,911	6'481,992	5'449,269	31'436,036	2'283,999	6'890,972	4'000,781	3'514,065	10'912,082	18'777,007
04/1998	1'849,592	6'196,249	1'044,174	2'082,130	4'247,789	1'221,782	6'551,664	5'362,746	31'086,179	2'286,041	6'752,815	3'903,141	3'467,065	10'945,463	18'677,425
05/1998	1'904,718	6'105,809	1'029,978	2'084,260	4'357,201	1'224,043	6'535,938	5'331,279	41'925,939	2'291,060	6'988,060	3'891,921	3'427,921	11'575,119	18'509,641
06/1998	1'915,681	6'101,301	1'042,518	2'089,434	4'462,123	1'225,464	6'587,216	5'374,347	41'684,144	2'305,928	6'984,935	3'938,356	3'445,145	11'712,079	18'637,105
07/1998	1'911,936	4'604,576	1'014,383	1'940,293	4'506,289	1'151,293	6'520,580	5'089,354	49'007,220	2'227,482	6'877,298	3'650,262	3'236,340	11'310,342	18'352,057
08/1998	1'882,422	4'560,960	1'010,155	1'978,773	4'363,948	1'131,051	6'550,277	4'980,927	50'135,039	2'215,883	6'895,285	3'695,308	3'230,617	11'247,658	18'496,879
09/1998	1'871,364	4'541,669	1'007,623	1'973,593	4'264,812	1'120,365	6'536,856	4'924,711	50'623,132	2'201,800	6'863,436	3'683,043	3'216,743	11'215,267	18'478,873
10/1998	1'815,618	4'432,575	989,825	1'953,273	4'143,358	1'086,390	6'448,120	4'749,066	50'975,163	2'154,755	6'749,087	3'594,581	3'148,272	11'055,928	18'205,690
11/1998	1'705,182	4'245,589	942,188	1'866,236	3'954,281	1'086,841	6'262,851	4'622,074	51'713,994	2'048,758	6'443,593	3'457,738	3'005,138	10'763,604	17'922,028
12/1998	1'686,573	4'161,067	934,740	1'839,474	3'833,348	1'066,102	6'236,478	4'543,089	51'502,921	2'019,588	6'365,576	3'415,161	3'000,886	10'682,546	17'918,934
01/1999	1'729,886	4'358,628	957,953	1'972,457	3'823,240	1'088,163	6'449,644	4'593,867	52'713,861	2'093,154	6'540,726	3'529,255	3'073,269	11'021,851	18'572,555
02/1999	1'729,706	4'329,527	957,831	1'975,464	3'797,551	1'086,542	6'440,590	4'622,977	52'930,640	2'092,340	6'546,659	3'529,465	3'074,498	11'041,156	18'554,132
03/1999	1'206,152	3'196,841	532,855	988,504	3'142,154	751,893	3'209,298	3'069,624	46'763,795	1'279,610	4'107,673	2'158,417	1'796,383	7'569,057	11'091,323
04/1999	1'172,533	3'437,959	540,640	1'019,734	2'976,721	722,799	3'244,741	3'094,048	46'802,327	1'282,884	4'231,718	2'295,166	1'945,162	7'643,911	11'140,099
05/1999	1'470,284	3'625,039	550,475	1'190,414	3'175,494	840,482	3'371,108	3'861,829	46'245,595	1'529,323	5'350,672	2'471,172	2'051,701	8'275,442	11'949,661
06/1999	1'499,751	3'711,677	642,650	1'287,748	3'185,913	877,189	3'660,555	4'009,194	45'688,637	1'643,957	5'472,758	2'566,323	2'250,914	9'225,511	12'466,128
07/1999	1'810,856	4'463,043	750,873	1'613,503	3'792,498	928,117	5'338,705	4'390,367	40'108,845	1'935,246	5'680,317	2'819,428	2'576,984	11'858,278	14'219,903
08/1999	1'699,173	4'308,865	694,134	1'483,268	3'508,659	870,661	5'046,319	4'047,273	39'410,803	1'768,723	5'276,538	2'585,470	2'403,947	11'390,852	13'076,104
09/1999	1'667,298	4'262,530	676,651	1'464,306	3'399,643	855,601	4'983,077	3'924,656	39'290,522	1'729,168	5'170,949	2'525,984	2'359,714	11'246,086	12'798,667
10/1999	1'611,995	4'178,212	655,831	1'421,225	3'148,531	876,191	4'893,417	3'719,401	38'499,762	1'682,222	4'976,511	2'500,734	2'322,239	10'752,892	12'648,347
11/1999	1'604,442	4'235,455	651,114	1'367,281	3'155,742	873,205	4'748,065	3'696,548	37'709,860	1'683,840	4'995,982	3'660,048	2'314,786	10'609,343	12'263,201
12/1999	1'580,335	4'247,005	650,265	1'348,775	3'085,370	863,889	4'712,842	3'686,773	37'220,921	1'672,218	4'932,000	3'675,202	2'289,724	10'425,255	12'132,378

Cuadro 6 PUT (continuación)

	Mich.	Mor.	Nay.	Nvo. León	Oax.	Pue.	Quer.	Q. Roo	S.L.P.	Sin.	Son.	Tab.	Tam.	Tlax.	Ver.	Yuc.	Zac.
01/1995	2'674,596.186	1'481,126	798,801	6'827,088	1'950,530	3'349,059	1'922,468	1'372,488	1'545,430	2'846,998	13'290,912	18'945,606	3'111,509	822,881	5'314,177	1'599,008	1'044,086.641
02/1995	2'698,307.917	1'481,446	799,875	8'344,513	1'948,311	3'386,941	1'894,261	1'372,748	1'548,141	2'869,078	13'478,598	18'763,435	2'950,728	823,071	5'323,215	1'574,909	1'059,220.076
03/1995	2'300,700.571	1'188,656	585,440	8'284,011	1'490,445	2'891,420	1'728,425	1'346,663	1'391,910	2'387,010	13'434,218	18'827,756	2'615,545	621,620	4'729,066	1'395,610	821,303.2848
04/1995	2'429,682.833	1'121,402	543,983	7'596,138	1'136,508	2'822,290	1'522,664	1'266,152	1'199,162	2'346,675	13'096,192	18'739,440	2'088,253	576,194	4'575,904	1'235,723	954,544.8947
05/1995	2'402,820.152	1'025,325	746,434	5'510,343	1'805,474	2'080,142	1'481,329	1'316,185	1'411,421	2'558,863	13'304,319	18'946,609	2'199,976	728,939	4'999,676	1'258,223	1'173,892.347
06/1995	1'895,763.733	836,369	800,847	5'119,493	1'576,722	1'575,347	2'282,992	983,421	861,785	2'106,135	13'363,797	19'023,711	1'684,288	617,971	4'396,370	1'057,858	942,180.3002
07/1995	1'758,906.999	684,556	843,123	7'076,669	2'299,379	1'783,442	2'413,028	602,460	1'347,306	2'001,340	9'092,269	19'522,333	1'082,199	580,427	3'135,396	933,749	675,032.7568
08/1995	1'616,281.669	871,408	954,100	7'435,125	2'518,709	2'245,062	2'595,790	651,155	1'570,270	2'259,178	9'418,624	19'668,185	1'504,491	680,518	3'958,351	1'102,413	793,305.5932
09/1995	1'646,218.449	949,334	969,394	7'644,402	2'493,054	2'413,140	2'734,517	675,555	1'582,595	1'785,108	9'634,089	19'751,706	1'417,290	694,911	3'904,254	1'165,206	718,338.2235
10/1995	1'693,367.022	987,432	983,630	7'974,578	2'499,910	2'533,762	2'792,687	688,281	1'602,890	1'810,612	9'754,599	19'923,978	1'485,592	711,101	3'945,001	1'196,925	663,525.5861
11/1995	2'507,857.788	1'399,585	1'215,585	9'001,549	3'002,471	3'557,572	2'990,541	867,219	2'040,923	2'401,188	9'642,178	20'226,495	2'360,162	970,410	5'511,501	1'563,499	924,613.5828
12/1995	2'802,888.281	1'554,389	1'300,595	9'684,131	3'178,138	3'947,785	3'201,662	961,262	2'191,372	2'564,845	9'973,755	9'451,515	2'403,163	1'046,435	5'979,717	1'718,525	1'011,229.573
01/1996	3'382,527.382	1'793,569	1'438,723	10'628,706	3'465,538	4'546,843	3'419,077	1'103,947	2'446,974	2'957,653	10'353,758	9'583,181	3'120,340	1'195,521	6'672,233	1'998,186	1'129,238.725
02/1996	3'471,599.189	1'828,562	1'448,365	8'905,625	3'436,451	4'630,942	3'528,014	1'151,918	2'457,417	2'956,821	10'421,911	9'542,629	3'274,139	1'190,646	6'521,079	2'026,066	1'072,208.683
03/1996	3'919,722.634	2'211,773	1'671,370	9'273,299	4'048,116	5'577,804	3'679,079	1'264,029	2'664,748	3'518,873	10'994,532	13'522,538	3'307,653	1'375,105	8'453,666	2'321,713	1'797,002.018
04/1996	3'921,013.251	2'196,170	1'668,627	9'124,289	4'075,906	5'582,928	3'675,767	1'267,070	2'677,777	3'507,898	11'028,530	13'168,368	3'301,062	1'381,188	8'468,349	2'326,605	1'771,704.212
05/1996	4'110,471.634	2'346,204	1'630,611	9'777,422	3'903,387	6'031,378	3'797,767	1'274,683	2'658,546	3'532,449	10'933,344	12'852,254	3'392,952	1'366,128	8'607,591	2'440,685	1'759,273.7
06/1996	4'207,403.525	2'665,293	1'426,371	10'777,278	4'021,691	6'092,345	2'694,163	1'399,515	2'754,465	3'873,369	10'972,315	12'943,088	3'467,455	1'345,482	9'249,305	2'511,512	1'854,914.51
07/1996	3'784,511.618	2'589,270	1'332,011	9'104,284	3'625,608	6'219,108	2'544,724	1'309,630	2'329,749	3'217,273	8'237,670	13'218,620	3'550,611	1'231,278	11'448,585	1'904,591	2'473,830.292
08/1996	3'840,995.713	2'604,938	1'339,642	9'293,537	3'918,092	6'228,680	2'527,238	1'745,390	2'332,042	3'243,802	7'997,763	13'027,180	3'544,341	1'250,875	11'310,932	1'900,581	2'455,554.788
09/1996	3'869,387.084	2'581,582	1'348,435	9'276,332	3'904,728	6'185,223	2'486,068	1'732,061	2'350,956	3'248,765	7'792,215	12'805,649	3'616,546	1'264,033	11'302,699	1'942,425	2'445,715.562
10/1996	3'917,979.559	2'570,897	1'364,072	9'263,495	3'918,959	6'164,543	2'457,848	1'713,667	2'384,269	3'256,494	7'589,180	12'572,039	3'677,604	1'282,677	11'307,868	1'945,932	2'453,239.227
11/1996	3'418,622.276	2'248,812	1'184,351	8'802,209	3'415,477	5'411,961	2'222,014	1'523,030	2'067,873	2'828,032	7'555,398	11'412,381	3'275,613	1'121,511	10'076,748	1'672,465	2'200,619.709
12/1996	3'060,988.206	2'037,875	1'079,625	8'535,493	3'089,851	4'922,965	1'989,268	1'386,640	1'879,033	2'618,906	6'857,075	10'602,114	3'227,276	1'036,006	9'232,122	1'508,531	2'261,03.554
01/1997	2'163,387.309	1'674,008	856,595	7'880,818	2'501,512	4'020,687	1'606,089	1'175,247	1'452,312	2'072,042	5'727,923	9'918,055	2'331,039	813,440	7'845,802	1'080,311	1'756,207.145
02/1997	1'490,735.112	1'379,214	697,661	7'531,624	2'010,165	3'358,048	1'316,339	967,350	1'157,509	1'756,722	5'241,394	9'560,372	1'593,239	651,558	6'749,900	808,562	1'536,863.183
03/1997	2'575,342.338	1'695,064	911,417	8'023,577	1'882,233	4'010,263	1'633,802	1'086,104	1'815,168	1'947,089	5'209,913	7'698,988	3'003,779	980,557	7'948,086	1'246,585	1'656,082.974
04/1997	2'398,145.319	1'603,699	851,506	8'024,456	1'606,809	3'696,260	1'591,937	928,289	1'663,499	1'901,405	4'922,805	7'469,510	2'671,936	900,804	7'216,816	1'166,903	1'557,617.773
05/1997	2'523,251.246	1'613,972	844,465	8'235,830	1'462,130	4'081,797	1'700,171	919,764	1'635,668	1'953,585	4'917,924	7'322,620	2'750,037	883,484	7'140,188	1'206,480	1'520,532.046
06/1997	2'797,897.522	1'652,254	869,508	9'527,045	1'489,930	4'278,377	1'833,608	1'159,948	1'758,825	2'383,582	5'022,062	7'329,221	2'893,649	912,912	7'322,580	1'335,527	1'563,087.534
07/1997	3'724,050.564	1'976,365	968,388	9'633,253	1'022,706	4'603,972	1'946,071	1'836,526	2'444,844	2'840,948	7'200,475	3'475,181	1'6456,765	1'228,767	5'232,050	1'962,345	1'195,863.159
08/1997	3'317,461.343	1'712,952	843,326	8'823,416	919,474	4'009,495	1'740,736	1'727,336	2'194,443	2'595,927	6'926,819	2'868,641	16'001,070	1'072,591	4'550,660	1'819,578	1'040,662.715
09/1997	3'1227,248.913	1'652,460	829,278	8'580,938	919,228	3'865,891	1'679,915	1'674,318	2'143,780	2'556,340	7'854,329	2'821,414	15'824,543	1'047,102	4'513,559	1'812,696	1'026,665.545
10/1997	3'239,681.894	1'633,151	846,375	8'333,112	961,125	3'795,756	1'691,417	1'628,307	2'151,917	2'595,610	7'703,405	2'894,211	15'561,527	1'042,867	4'724,581	1'781,959	1'057,830.897
11/1997	3'359,234.044	1'620,137	871,569	7'632,730	1'373,893	3'919,435	1'720,080	1'589,079	2'176,246	2'698,698	7'729,523	7'412,711	17'340,577	1'068,483	5'226,910	1'707,340	1'134,301.998
12/1997	3'242,302.4	1'521,801	862,163	7'171,167	1'067,392	3'781,000	1'641,474	1'516,893	2'109,519	2'639,000	7'620,224	7'272,707	17'157,483	1'032,535	5'153,622	1'620,622	1'118,741.99

01/1998	3'043,795.272	1'323,843	808,306	6'638,311	1'026,351	3'492,360	1'523,644	1'342,391	1'990,061	2'459,682	7'385,578	7'020,122	16'975,439	969,308	4'989,813	1'481,631	1'073,892.356
02/1998	2'888,737.181	1'246,023	791,969	6'321,503	1'073,455	3'313,236	1'437,096	1'264,125	1'928,177	2'385,396	7'106,566	6'948,620	16'760,581	950,037	5'005,185	1'396,604	1'046,306.908
03/1998	5'035,653.704	2'753,999	1'649,268	11'298,532	3'840,651	6'343,587	2'539,718	1'720,282	4'640,720	4'117,361	8'047,188	10'303,008	16'754,623	1'796,375	9'618,008	2'493,519	2'067,400.063
04/1998	4'990,649.974	2'785,509	1'661,994	10'862,043	3'932,650	6'351,290	2'515,627	1'729,788	4'552,529	4'131,025	7'869,344	10'338,295	16'674,932	1'810,561	9'803,969	2'440,555	2'092,499.75
05/1998	5'203,831.211	2'809,848	1'659,316	11'508,758	3'908,223	6'641,844	2'530,823	1'711,441	4'519,327	4'129,429	7'764,577	10'271,709	16'597,529	1'801,447	9'940,489	2'536,795	2'0891,61.603
06/1998	5'208,892.755	2'808,746	1'681,131	11'260,623	3'938,378	6'665,961	2'600,905	1'727,525	4'546,496	4'139,594	7'748,116	10'248,184	16'540,018	1'810,155	9'919,290	2'583,709	2'091,019.381
07/1998	4'823,532.629	2'735,913	1'642,712	11'140,598	3'994,412	6'490,524	2'655,247	1'521,400	4'359,374	4'340,648	6'341,250	13'312,303	6'141,820	1'677,663	10'261,402	2'429,073	2'078,090.099
08/1998	4'823,801.764	2'769,390	1'625,383	11'185,839	4'074,304	6'500,584	2'614,068	1'529,177	4'310,795	4'256,993	6'200,699	12'839,219	6'209,216	1'685,643	10'096,742	2'324,026	2'069,740.304
09/1998	4'811,224.405	2'773,625	1'620,590	11'119,672	4'084,852	6'503,215	2'588,194	1'508,324	4'277,832	4'210,602	5'431,963	12'493,216	5'782,637	1'679,695	9'993,572	2'301,592	2'063,394.832
10/1998	4'718,614.645	2'737,505	1'588,636	11'179,549	4'048,917	6'475,845	2'492,085	1'439,010	4'196,611	4'071,450	5'501,652	11'893,788	5'508,345	1'660,400	9'724,667	2'212,629	2'025,885.792
11/1998	4'460,246.281	2'701,812	1'517,541	11'004,628	4'083,094	6'214,828	2'300,193	1'328,217	4'060,500	3'715,514	5'288,298	10'866,896	1'404,195	1'590,831	8'990,253	2'094,455	1'914,135.666
12/1998	4'401,979.332	2'704,252	1'506,039	10'830,107	4'071,737	6'147,734	2'230,877	1'297,989	4'009,411	3'618,969	5'081,885	10'505,532	1'418,784	1'581,163	8'839,010	2'079,293	1'900,975.823
01/1999	4'544,110.474	2'809,536	1'545,957	10'954,127	4'225,279	6'302,387	2'278,641	1'370,812	4'056,697	3'744,279	5'093,590	10'246,373	1'609,681	1'633,771	9'087,063	2'174,861	1'957,604.523
02/1999	4'542,331.186	2'811,640	1'545,874	10'907,496	4'207,286	6'307,403	2'272,182	1'380,893	4'051,146	3'725,048	5'075,582	10'164,128	1'724,459	1'634,148	9'087,059	2'179,263	1'958,063.548
03/1999	4'455,351.879	1'612,574	988,956	7'800,893	2'262,952	4'312,509	1'853,710	1'133,322	1'952,065	2'846,011	4'248,287	9'022,809	3'170,323	953,556	5'638,176	1'442,255	1'307,370.079
04/1999	4'400,273.27	1'641,683	975,730	7'797,233	2'310,496	4'257,399	1'811,006	1'054,530	1'989,147	2'698,322	4'641,189	8'665,323	3'240,983	939,707	5'544,568	1'450,812	1'298,194.381
05/1999	4'380,917.765	1'693,848	1'034,823	9'839,476	2'413,256	5'013,834	2'341,386	1'264,700	2'163,037	2'798,042	4'944,021	8'364,012	3'897,361	997,833	6'642,051	1'849,163	1'402,904.936
06/1999	4'479,996.476	1'840,134	1'100,039	9'998,886	2'534,147	5'207,163	2'343,340	1'409,815	2'432,946	3'232,515	4'993,797	8'326,405	4'098,170	1'062,962	7'001,537	1'894,965	1'477,574.508
07/1999	4'666,034.425	1'999,127	1'269,900	10'217,987	2'980,944	5'699,655	2'465,015	1'420,303	2'537,529	3'037,034	5'557,233	8'930,021	5'278,560	1'264,455	7'504,533	2'234,210	1'961,349.161
08/1999	4'420,799.218	1'852,535	1'194,638	9'665,500	2'808,636	5'327,206	2'275,041	1'335,446	2'387,931	2'859,882	5'334,168	8'462,932	4'923,521	1'171,270	7'084,864	2'201,698	1'831,057.855
09/1999	4'349,703.937	1'813,588	1'174,293	9'602,726	2'779,109	5'227,362	2'214,018	1'289,057	2'350,535	2'811,053	6'632,689	8'311,874	4'851,791	1'162,358	7'009,126	2'185,064	1'799,417.038
10/1999	4'202,482.366	1'774,937	1'153,662	9'234,210	2'770,940	5'031,839	2'096,879	1'249,725	2'272,825	2'721,198	6'484,712	8'042,552	4'587,074	1'147,742	6'804,953	2'109,701	1'761,346.355
11/1999	4'148,597.068	1'728,796	1'133,435	9'141,149	2'698,738	4'920,942	2'160,784	1'276,091	2'283,640	2'705,855	6'523,987	8'222,429	4'448,023	1'135,004	6'877,439	2'082,218	1'760,494.695
12/1999	4'089,637.13	1'706,990	1'121,066	9'032,912	2'684,793	4'845,683	2'140,294	1'230,765	2'259,194	2'669,953	6'496,905	8'163,856	4'388,621	1'124,827	6'823,574	2'072,173	1'739,952.302

Cuadro 7
Precio de las opciones PUT/Participación actual

	Ags.	B. C.	B.C.S.	Camp.	Coah.	Col.	Chis.	Chih.	D.F.	Dur.	Gto.	Gro.	Hgo.	Jal.	Mex.
01/1995	0.0227432	0.0728594	0.0435997	0.0602043	0.0391301	0.0237357	0.0280148	0.0358736	0.0796245	0.0303816	0.0305742	0.0233355	0.027423	0.039448	0.0280858
02/1995	0.0202162	0.2606555	0.0411725	0.0594687	0.0390411	0.0226369	0.0278785	0.0354042	0.082259	0.0302193	0.0289832	0.0215663	0.0273827	0.0349572	0.0273704
03/1995	0.0212244	0.3207978	0.0449549	0.0572512	0.0447163	0.0209916	0.0238537	0.0387352	0.0745176	0.0288578	0.0280908	0.0210796	0.0222778	0.0390421	0.0222716
04/1995	0.0187664	0.3331521	0.0466664	0.0598225	0.0372543	0.0237431	0.0255728	0.0339284	0.0505425	0.0281254	0.0261897	0.0202804	0.023691	0.0306597	0.0179193
05/1995	0.0108639	0.2855772	0.0422633	0.0563266	0.0326556	0.025278	0.0267082	0.0356096	0.0640283	0.0264169	0.0191241	0.0218883	0.0263931	0.030591	0.0167591
06/1995	0.0070499	0.1739313	0.0327917	0.0346054	0.0197808	0.0171115	0.0192595	0.0274804	0.0428936	0.0151689	0.0120316	0.0150661	0.0166203	0.0212333	0.0148808
07/1995	0.0304986	0.247011	0.0389003	0.0587305	0.0225616	0.0197504	0.0227281	0.0318511	0.0415135	0.0255565	0.0342354	0.0221457	0.0272095	0.0246834	0.0253532
08/1995	0.0334786	0.2407172	0.0387602	0.0594317	0.0229632	0.0201798	0.024109	0.0194742	0.0590025	0.0281348	0.0370108	0.0250452	0.0288799	0.0251606	0.0282382
09/1995	0.0337494	0.2360413	0.0308313	0.0589946	0.0226951	0.0209537	0.0213281	0.0194678	0.0623882	0.0283849	0.037222	0.0241338	0.0295184	0.0214414	0.0295113
10/1995	0.0401139	0.1898654	0.0404725	0.0685026	0.03158	0.0275005	0.0279973	0.0247664	0.0826359	0.036475	0.0418379	0.0293372	0.0381481	0.036808	0.0386356
11/1995	0.0435942	0.2712011	0.0444507	0.0710854	0.0390936	0.0354142	0.0339057	0.0326462	0.0844004	0.0418802	0.045544	0.0343089	0.0380009	0.0474101	0.0436847
12/1995	0.0530637	0.3190433	0.0490885	0.0787577	0.0465843	0.0431167	0.0390029	0.0413228	0.0972817	0.0499587	0.0537782	0.0432963	0.0510477	0.061662	0.0528075
01/1996	0.0559289	0.2628849	0.0491875	0.0775366	0.0501192	0.0464189	0.0396092	0.0465444	0.100771	0.0521941	0.0570578	0.0459623	0.0521873	0.0647637	0.0506845
02/1996	0.0418452	0.072529	0.0322827	0.0517145	0.0392652	0.0329453	0.0249166	0.0364282	0.0787123	0.0376041	0.0407879	0.0324286	0.0364328	0.0506958	0.035054
03/1996	0.050639	0.0782624	0.0555614	0.0803922	0.0522846	0.0452534	0.0506858	0.0406495	0.0820002	0.0526882	0.054097	0.0432854	0.0523647	0.0599534	0.0542218
04/1996	0.0404353	0.0691287	0.0524462	0.0682638	0.0414563	0.0407889	0.04686	0.0346378	0.0467494	0.0457923	0.0441995	0.0390183	0.045365	0.0501081	0.0476597
05/1996	0.0460963	0.0630701	0.0429962	0.0673052	0.0372748	0.038474	0.0409813	0.0325297	0.0857163	0.0430078	0.0504135	0.0376156	0.0400538	0.0507363	0.045349
06/1996	0.0451175	0.0303449	0.0405277	0.0672813	0.0385561	0.0413888	0.0305236	0.0375558	0.0942436	0.0415246	0.0480492	0.0361171	0.0363214	0.0562225	0.0349448
07/1996	0.0395086	0.1598353	0.053207	0.0446564	0.0492423	0.0383772	0.0721732	0.0324047	0.1059861	0.0429454	0.0408609	0.0396011	0.0495049	0.0465218	0.0556132
08/1996	0.0330376	0.1354739	0.0459612	0.0386803	0.042866	0.0334709	0.0600736	0.0279904	0.0873123	0.0367195	0.0351041	0.0338283	0.0422592	0.0383112	0.0467495
09/1996	0.0335027	0.1325818	0.0454101	0.0363071	0.0412776	0.0322658	0.0593193	0.0284065	0.0846766	0.0365971	0.0346091	0.0332847	0.0410238	0.03889	0.0460549
10/1996	0.0333064	0.128586	0.04551	0.0438359	0.0392821	0.0333895	0.0580964	0.0287719	0.08113	0.0371077	0.0346689	0.0336859	0.041478	0.0370163	0.0455327
11/1996	0.0317932	0.1369342	0.0408012	0.0384595	0.0387161	0.028283	0.0561477	0.0278107	0.0800002	0.0335494	0.0336756	0.0328911	0.0375784	0.0351056	0.0428939
12/1996	0.0262623	0.1411797	0.0389112	0.0380161	0.0361857	0.0285414	0.0552824	0.0267619	0.0822204	0.0318892	0.0324633	0.031995	0.0359442	0.0336079	0.0421248
01/1997	0.0305225	0.1297393	0.0299095	0.0291503	0.0249965	0.0191507	0.0448611	0.0148324	0.0718125	0.0215668	0.0229864	0.0210086	0.0256688	0.0199377	0.0305051
02/1997	0.0187388	0.0900185	0.0189256	0.019929	0.0155305	0.0100504	0.0303524	0.0058477	0.046208	0.0118408	0.011429	0.0104882	0.0149577	0.0087445	0.0186361
03/1997	0.0277025	0.1244854	0.0308383	0.0253506	0.0335385	0.0256886	0.0460529	0.0310827	0.0677701	0.0249846	0.0273179	0.0271554	0.032698	0.0271088	0.0377985
04/1997	0.0200391	0.1112065	0.0268125	0.021908	0.0240306	0.0223026	0.0392579	0.0272055	0.0484074	0.0194009	0.0216041	0.0226342	0.0288527	0.021661	0.030723
05/1997	0.0242577	0.1013611	0.0224994	0.0238146	0.0228105	0.0211086	0.035155	0.0253063	0.0417154	0.0184264	0.0234837	0.0222495	0.0253095	0.0214812	0.0279565
06/1997	0.0286737	0.0663418	0.0217039	0.0203626	0.0285595	0.0203018	0.0333313	0.0247688	0.0440205	0.0193109	0.0248656	0.0194556	0.0233396	0.023029	0.0259068
07/1997	0.031669	0.0660068	0.0314735	0.0430984	0.0383482	0.0402851	0.0276011	0.0469275	0.070849	0.0309502	0.0378137	0.0375348	0.0421036	0.0394875	0.0354145
08/1997	0.022708	0.0578095	0.0249541	0.0341354	0.0310854	0.032006	0.0213175	0.0370992	0.0593375	0.0241263	0.0302501	0.0297482	0.0335761	0.0312009	0.0271049
09/1997	0.0235358	0.0616124	0.025896	0.0353722	0.030678	0.0331718	0.0224391	0.0383668	0.0607217	0.0249333	0.0312389	0.0306162	0.0345667	0.0337914	0.0277918
10/1997	0.0244759	0.0621408	0.0268347	0.0385428	0.0297155	0.0285059	0.0238352	0.0365225	0.0618672	0.0261773	0.0327389	0.0311009	0.0355225	0.0352115	0.0275887
11/1997	0.0230914	0.0590632	0.0249993	0.0322882	0.0284438	0.0310919	0.0228276	0.0343609	0.0459833	0.0251368	0.0308194	0.0294908	0.0315071	0.0334614	0.0250252
12/1997	0.0242716	0.0592226	0.0259531	0.0299169	0.0265428	0.032365	0.0240957	0.0336264	0.060843	0.0261055	0.0320207	0.0303476	0.0335751	0.034094	0.0265439

01/1998	0.0170377	0.0551428	0.0216393	0.0246111	0.019965	0.0260859	0.0200531	0.0261271	0.0511367	0.0220272	0.026232	0.0247852	0.0271607	0.0273999	0.0209895
02/1998	0.011299	0.0351759	0.0143935	0.0158702	0.0129553	0.0165144	0.0138369	0.0165506	0.0314493	0.014793	0.0162297	0.0162558	0.0174627	0.0169788	0.0139673
03/1998	0.0530916	0.0756319	0.0541119	0.0510473	0.0551328	0.0522285	0.0553151	0.0575528	0.0611807	0.0509911	0.0538166	0.0492271	0.058292	0.0567346	0.0556314
04/1998	0.0408108	0.0614303	0.0475582	0.047441	0.0433444	0.042505	0.0486621	0.0486697	0.0356811	0.0437725	0.0434382	0.0457431	0.0524252	0.0421155	0.0465334
05/1998	0.0453204	0.0584734	0.0425683	0.0464673	0.0429677	0.0437237	0.0448278	0.0471532	0.0734867	0.0418483	0.0491442	0.0416448	0.0478251	0.0471814	0.0440618
06/1998	0.0451619	0.0480382	0.0439017	0.0529816	0.0465512	0.0426924	0.0499	0.0501875	0.1461363	0.0438147	0.0541001	0.0451782	0.0493279	0.056166	0.0507025
07/1998	0.0563797	0.0515757	0.0520108	0.0561926	0.0586053	0.0497554	0.0567159	0.0563051	0.1230669	0.0516943	0.0613789	0.0504064	0.0570926	0.0603737	0.056018
08/1998	0.0488489	0.0467206	0.0471467	0.0490734	0.0509784	0.0433643	0.050006	0.0492859	0.1114567	0.0453421	0.0541653	0.0452087	0.050343	0.0536962	0.0498406
09/1998	0.0504369	0.0480875	0.0484075	0.0513807	0.0521246	0.0445018	0.0513964	0.0502069	0.116525	0.0465311	0.0557046	0.0454804	0.051	0.0570421	0.0506046
10/1998	0.0467786	0.043568	0.0449541	0.0518015	0.0455334	0.0406191	0.0499076	0.0473036	0.1252634	0.0434683	0.0530117	0.0430449	0.048067	0.0549729	0.049537
11/1998	0.0428236	0.0402728	0.0405297	0.045104	0.0436953	0.0401578	0.0458153	0.0427658	0.1124248	0.0396542	0.0490704	0.0403321	0.0451384	0.0517147	0.0458907
12/1998	0.050533	0.0491425	0.0489773	0.0533181	0.0480159	0.0470639	0.0545852	0.0495293	0.1325734	0.0478902	0.0572442	0.0471859	0.0525235	0.0597735	0.0543459
01/1999	0.0440514	0.0456267	0.0417325	0.048202	0.0428017	0.0403426	0.0474778	0.0404438	0.1133128	0.0412514	0.0497531	0.0410359	0.0458897	0.0519347	0.047259
02/1999	0.0333304	0.0351979	0.0341518	0.0381347	0.030584	0.0310366	0.0379295	0.0329275	0.0840803	0.0325744	0.0375209	0.0318853	0.0351053	0.0391791	0.0365899
03/1999	0.0337041	0.0414829	0.0280076	0.0261328	0.0366024	0.0313105	0.0276269	0.0327078	0.0997996	0.0286345	0.0340849	0.0287437	0.0322068	0.0399249	0.0330133
04/1999	0.0226966	0.0301523	0.0228602	0.0209688	0.028043	0.0222905	0.0224752	0.0231172	0.0541173	0.0211633	0.0240132	0.0238469	0.0262213	0.0280753	0.0254628
05/1999	0.0331882	0.0325965	0.0205722	0.0248585	0.0311678	0.0276745	0.0217954	0.0318213	0.087093	0.0259074	0.0357855	0.0254702	0.0260637	0.0306243	0.0271888
06/1999	0.0285392	0.0267111	0.0235231	0.0242968	0.0273167	0.02806	0.0202264	0.0308846	0.0911029	0.0259074	0.0353924	0.0255918	0.0273577	0.0303549	0.026303
07/1999	0.0478495	0.0463614	0.03475	0.0419852	0.0441773	0.0372175	0.0428722	0.0431466	0.0940999	0.0396694	0.0451417	0.0353567	0.0412822	0.0576263	0.0389324
08/1999	0.0405778	0.0412415	0.0300517	0.0341571	0.0380161	0.0313274	0.0363436	0.0367475	0.0860267	0.0334713	0.0385093	0.0292482	0.034669	0.0512411	0.0322495
09/1999	0.0366034	0.0382504	0.026787	0.031426	0.0334653	0.0266193	0.0331072	0.0327427	0.078026	0.0297351	0.0349631	0.026298	0.0313871	0.046845	0.0290208
10/1999	0.0411316	0.042929	0.0294138	0.0359634	0.0346172	0.0325195	0.0347499	0.0367576	0.0878407	0.0339887	0.0393452	0.0430868	0.0352086	0.0519912	0.0327166
11/1999	0.0382096	0.0414391	0.0277117	0.0315789	0.0321417	0.0311346	0.0334302	0.0339623	0.0724637	0.0317359	0.0366266	0.0438177	0.0334295	0.0486118	0.0301417
12/1999	0.0391501	0.0405731	0.0282438	0.0330897	0.0348073	0.0325258	0.0343818	0.0352637	0.0705338	0.0329086	0.0374641	0.0457694	0.0341499	0.0493435	0.0308839
Promedio	0.034274	0.1071082	0.0366926	0.0444264	0.0362045	0.0319552	0.0369947	0.0347536	0.0774837	0.0333819	0.0374885	0.0324462	0.0365702	0.0402357	0.0360213

Cuadro 7 (continuación)

	Mich.	Mor.	Nay.	Nvo. León	Oax.	Pue.	Quer.	Q. Roo	S.L.P.	Sin.	Son.	Tab.	Tam.	Tlax.	Ver.	Yuc.	Zac.
01/1995	0.0278102	0.0309947	0.0226612	0.0333331	0.0214121	0.0277632	0.0397158	0.0525972	0.0251597	0.0344377	0.163324	0.1434256	0.0328543	0.0242127	0.026291	0.0317978	0.0247136
02/1995	0.0268668	0.0300019	0.0218909	0.0547876	0.0209046	0.0270176	0.0397922	0.052633	0.0249035	0.0332468	0.1599388	0.1404431	0.0296818	0.0236566	0.0256283	0.0310588	0.0242216
03/1995	0.0261729	0.0254172	0.0193914	0.0533951	0.0186952	0.0269666	0.0353775	0.0584082	0.0253082	0.0333157	0.1462283	0.1837711	0.0293404	0.0213063	0.0267911	0.0305827	0.0236747
04/1995	0.0267148	0.0239527	0.0191698	0.0519822	0.0165343	0.0222064	0.0286576	0.0545754	0.0233236	0.0325914	0.1791895	0.1756787	0.0247904	0.0206928	0.0263235	0.026095	0.0274196
05/1995	0.0261383	0.0223493	0.0178796	0.0332576	0.021127	0.0162548	0.020247	0.0440867	0.0222436	0.0315735	0.1535635	0.1525476	0.024008	0.0208592	0.0265313	0.0252332	0.0293352
06/1995	0.0162486	0.0142106	0.0196033	0.0247821	0.0139829	0.0110149	0.0379875	0.0303084	0.011173	0.0208115	0.0738921	0.0882606	0.0152458	0.0156637	0.0184822	0.0166892	0.0205986
07/1995	0.0201628	0.016989	0.02872	0.0587486	0.0305802	0.0178245	0.0625366	0.0208222	0.0267307	0.0287979	0.1332012	0.1791037	0.0137404	0.0205517	0.0192261	0.0219883	0.0192651
08/1995	0.0191435	0.0209209	0.0309032	0.0584808	0.031641	0.0213393	0.0644548	0.0272666	0.029051	0.030606	0.1308116	0.1678995	0.0178207	0.0231782	0.0223237	0.0255111	0.0213643
09/1995	0.018906	0.0220807	0.0305582	0.0596351	0.0304113	0.0224029	0.0660399	0.0283631	0.0286113	0.0239513	0.1295249	0.1665183	0.0167454	0.0231532	0.0217105	0.0258672	0.0184798
10/1995	0.0247039	0.0294172	0.0392592	0.0788848	0.0383696	0.0297367	0.0792379	0.036553	0.0370321	0.0304203	0.1152289	0.214212	0.0221821	0.030122	0.0279666	0.0336266	0.0220685
11/1995	0.0332393	0.037526	0.0439174	0.0796147	0.0419398	0.0374551	0.0821867	0.0416454	0.0422344	0.0361914	0.1514395	0.1917196	0.0283614	0.0366637	0.034998	0.0399659	0.0276832
12/1995	0.041211	0.0448842	0.0505921	0.0961135	0.0475184	0.0449637	0.0938625	0.0501665	0.0492492	0.0429647	0.1722161	0.0873134	0.0370912	0.0432838	0.0402411	0.0486522	0.0318968
01/1996	0.0447987	0.0470295	0.0512599	0.0922977	0.0484291	0.0468184	0.0906132	0.0528032	0.0499864	0.0442823	0.1400136	0.0770477	0.0436968	0.0454387	0.0411932	0.0504193	0.0330563
02/1996	0.0312708	0.031444	0.0345477	0.0531076	0.0321497	0.0314638	0.0620467	0.0380699	0.0359967	0.0301155	0.0864297	0.043435	0.0326476	0.0306431	0.0266968	0.0345895	0.0196531
03/1996	0.0452877	0.0503024	0.0548229	0.0654721	0.0534523	0.0523415	0.0811574	0.0553597	0.0507504	0.048051	0.1381284	0.1039999	0.0412549	0.0483989	0.0486303	0.0525622	0.0477489
04/1996	0.038584	0.0412632	0.0499797	0.0522188	0.0499496	0.0397238	0.0632256	0.0465044	0.0463724	0.0431148	0.1137024	0.0969746	0.0355214	0.0446782	0.0424176	0.0432322	0.04323
05/1996	0.0415558	0.0403672	0.0447274	0.0508074	0.0419346	0.0462256	0.0747263	0.0388702	0.0398698	0.0375982	0.1093156	0.0823068	0.0356442	0.0399617	0.0390804	0.0456349	0.0388909
06/1996	0.0387937	0.0466249	0.0366723	0.1077843	0.0378383	0.0417969	0.047171	0.0461605	0.0392721	0.0451661	0.0734753	0.0589003	0.0310161	0.036033	0.0337707	0.052008	0.0320743
07/1996	0.0467486	0.0655612	0.0460843	0.0823753	0.0359355	0.0624555	0.0645997	0.0346572	0.046338	0.0472684	0.1011473	0.1118328	0.0448417	0.0455939	0.0670909	0.0444906	0.0685536
08/1996	0.0405814	0.0555526	0.0394586	0.069751	0.0446569	0.0528137	0.0584843	0.0652537	0.0393813	0.0412256	0.0844009	0.0926411	0.0379291	0.0389021	0.0558731	0.0376479	0.0573251
09/1996	0.0402876	0.0543159	0.0390812	0.0687249	0.0434542	0.0516289	0.0529163	0.0650206	0.0388979	0.0409985	0.082079	0.0896796	0.0385744	0.0368656	0.0550182	0.0408694	0.0559646
10/1996	0.0401088	0.0541005	0.0402378	0.0785213	0.0440994	0.0505507	0.0530215	0.0640143	0.0391252	0.0425309	0.0771959	0.0914272	0.0373582	0.0392176	0.0542073	0.0421039	0.0559507
11/1996	0.0366314	0.0487077	0.03362	0.0680295	0.0392442	0.0456502	0.048807	0.0569014	0.0352134	0.0365119	0.0817683	0.0819772	0.035921	0.0352429	0.0505222	0.0355601	0.0519121
12/1996	0.034678	0.0468691	0.034374	0.0696489	0.0378421	0.0445859	0.0460588	0.0577029	0.0340198	0.0360197	0.0794142	0.0810075	0.0375362	0.0341627	0.0490163	0.0327877	0.0510073
01/1997	0.0231249	0.034855	0.0255089	0.056438	0.02937	0.0337334	0.0346548	0.0429281	0.0243201	0.0265806	0.06317	0.0688114	0.0251524	0.0248681	0.0386528	0.0223531	0.0419985
02/1997	0.0117674	0.0216276	0.0155531	0.0418769	0.0192765	0.0211892	0.0210375	0.0281835	0.0146116	0.017403	0.0437772	0.0508962	0.0126919	0.0149817	0.0251668	0.0125765	0.0271205
03/1997	0.0269876	0.0334697	0.0276497	0.0574656	0.0228273	0.0335325	0.0330488	0.0364004	0.0309584	0.0259248	0.0580158	0.0535116	0.0319476	0.0307884	0.0390203	0.0259911	0.039637
04/1997	0.0220858	0.0297432	0.0236636	0.0446532	0.0184198	0.024513	0.026324	0.0295429	0.0258801	0.0219385	0.0475051	0.0504391	0.0252137	0.0258561	0.0324171	0.0211037	0.0350181
05/1997	0.0221335	0.0272998	0.0222164	0.0388499	0.0152704	0.0287071	0.029427	0.0240125	0.0229759	0.01916	0.0438311	0.0465544	0.0251581	0.0242283	0.0303555	0.0208907	0.0308762
06/1997	0.0214864	0.0256036	0.0209113	0.0484697	0.0168039	0.0277549	0.0304268	0.0253016	0.0209986	0.0236784	0.0290391	0.04842	0.010956	0.0207065	0.0336347	0.0197033	0.030991
07/1997	0.0403758	0.0424482	0.0301644	0.0695844	0.0127877	0.0402378	0.0437055	0.0610284	0.0426772	0.0378801	0.0781059	0.0264378	0.1413928	0.0329508	0.0282409	0.0413365	0.0300817
08/1997	0.0323241	0.033162	0.0235693	0.0567079	0.010296	0.030733	0.0346435	0.0562132	0.0344766	0.0315693	0.0473505	0.0196118	0.1239742	0.0307322	0.0221567	0.0338693	0.0234207
09/1997	0.0338327	0.0340704	0.024842	0.0551758	0.0109554	0.0312308	0.0361561	0.0579823	0.0357612	0.0331652	0.0718529	0.0204441	0.1294801	0.0317774	0.0232943	0.0369344	0.0246758
10/1997	0.0352848	0.0339278	0.025948	0.0601565	0.0100695	0.0325994	0.0373759	0.0571074	0.0362049	0.0356543	0.0795837	0.0127002	0.345959	0.0331735	0.0257288	0.0360442	0.0266497
11/1997	0.0331405	0.0301883	0.0241723	0.0516687	0.0121302	0.0306972	0.0344333	0.0513494	0.0339743	0.0327602	0.0791608	0.0497146	0.1656334	0.0304515	0.0251537	0.0308487	0.0252408
12/1997	0.0341859	0.03095	0.0258957	0.0527447	0.0128525	0.0317941	0.0351502	0.052276	0.0355872	0.0329826	0.0804197	0.0517328	0.1796607	0.0316315	0.0264775	0.0324934	0.027017

01/1998	0.0283169	0.0238393	0.0213486	0.0419482	0.0107387	0.0257339	0.0287812	0.038751	0.0294408	0.0281032	0.0706536	0.0422629	0.155793	0.026092	0.0224825	0.0262452	0.0230827
02/1998	0.0184126	0.0149075	0.0143434	0.0239272	0.0078312	0.01656	0.018424	0.0275683	0.0168941	0.0188755	0.0466324	0.0285005	0.1415952	0.0173832	0.0155413	0.0171411	0.0152096
03/1998	0.0516011	0.0561811	0.0508642	0.0680437	0.0486894	0.0531832	0.0495087	0.0584577	0.0729012	0.0551761	0.0839372	0.07251	0.1694666	0.0574211	0.0499124	0.049867	0.0509164
04/1998	0.0398994	0.0460872	0.043301	0.051089	0.0436658	0.0391475	0.0411616	0.0502626	0.0638051	0.0465575	0.0653981	0.0673842	0.1409269	0.0493383	0.0415701	0.0378765	0.0435577
05/1998	0.0453708	0.0476276	0.0408977	0.0566199	0.0394794	0.045648	0.0411385	0.043906	0.0597378	0.0403658	0.0671998	0.0622833	0.136987	0.0462998	0.0425265	0.0404608	0.0422774
06/1998	0.0479873	0.0563345	0.0436662	0.072313	0.0466203	0.0495287	0.041569	0.0410063	0.0623674	0.0387302	0.0515455	0.0401149	0.153196	0.0483275	0.0401036	0.0418774	0.0422478
07/1998	0.0523017	0.0602304	0.0501271	0.0816766	0.0517141	0.0568897	0.0579987	0.0511263	0.0736263	0.05545	0.0657152	0.0893516	0.0652006	0.0540956	0.0537662	0.0474792	0.0518764
08/1998	0.0463706	0.0540053	0.0446188	0.0692719	0.0463096	0.0499422	0.0499338	0.0475573	0.0645842	0.0488727	0.0580358	0.0753412	0.0571542	0.0468258	0.0464071	0.041435	0.0456798
09/1998	0.0480161	0.0549137	0.0460094	0.0732984	0.0473702	0.0518447	0.051115	0.0470669	0.0663759	0.04992	0.0528382	0.0755857	0.0573809	0.0491341	0.0480016	0.043798	0.0470504
10/1998	0.0451319	0.0548618	0.043049	0.0770106	0.0472769	0.0499597	0.0460673	0.0418191	0.0619452	0.0445881	0.0495083	0.0624198	0.0520244	0.0470433	0.0443888	0.0405825	0.0443435
11/1998	0.0418611	0.05074	0.0400461	0.0697608	0.0447878	0.0462751	0.0420067	0.040892	0.0593758	0.0414204	0.0485199	0.0609307	0.0125718	0.0433881	0.0405071	0.0366048	0.040615
12/1998	0.0486669	0.0599703	0.0471398	0.0818254	0.0530611	0.0540017	0.0490673	0.0475712	0.0695056	0.0475726	0.0369221	0.070632	0.0154795	0.0513962	0.04727357	0.0439445	0.0481075
01/1999	0.0420949	0.0525949	0.0407508	0.0673741	0.0464556	0.0468626	0.0425948	0.0417417	0.059407	0.0413948	0.0483573	0.0578517	0.0138445	0.0447957	0.0409432	0.0389163	0.0421868
02/1999	0.0291387	0.04033	0.031715	0.0492032	0.0366639	0.036125	0.0313088	0.0329438	0.044553	0.0326652	0.0373838	0.0457027	0.0120519	0.0348989	0.0325814	0.0309901	0.0319575
03/1999	0.0444339	0.033765	0.0301472	0.0464422	0.0292266	0.0355582	0.0339736	0.0345356	0.0314438	0.0363446	0.048578	0.0589041	0.0328588	0.0300976	0.0288633	0.0289806	0.0319773
04/1999	0.0353749	0.0265267	0.0233193	0.0317523	0.0236739	0.0242024	0.0246179	0.0247354	0.025011	0.0268164	0.0343647	0.0447098	0.0237101	0.0232987	0.0206317	0.0199946	0.0243942
05/1999	0.036086	0.0267379	0.0240312	0.0472689	0.0234849	0.0323454	0.037984	0.0293707	0.0257406	0.0246936	0.0395035	0.041689	0.0302282	0.0240547	0.0262587	0.0285974	0.0264449
06/1999	0.0356438	0.0286518	0.024072	0.0493786	0.0229578	0.0315458	0.034916	0.0332605	0.0307067	0.0325043	0.0313302	0.0316279	0.0271056	0.0236637	0.0264824	0.0262578	0.0236133
07/1999	0.0463484	0.0398172	0.0358764	0.0659665	0.0360782	0.0452335	0.0478821	0.043145	0.0396199	0.0361045	0.0536258	0.054503	0.0492787	0.037202	0.0369001	0.0426786	0.0437129
08/1999	0.0397495	0.0334653	0.0304785	0.0582053	0.0303595	0.0381878	0.0400515	0.0371427	0.0338678	0.0309268	0.0705129	0.0460552	0.0420133	0.0309077	0.0312774	0.037838	0.0368091
09/1999	0.0362553	0.0303448	0.0274819	0.0524033	0.027706	0.0345305	0.036055	0.0329927	0.0308627	0.0283325	0.0546248	0.0416764	0.0387618	0.0281625	0.0285671	0.0345044	0.0333591
10/1999	0.0390095	0.0343067	0.0300475	0.0624442	0.0308523	0.0371509	0.040712	0.0378451	0.0338536	0.0284065	0.0600329	0.0467355	0.0406613	0.0318662	0.0316579	0.0377118	0.038517
11/1999	0.0372553	0.0312921	0.0287183	0.0561071	0.0288829	0.0350434	0.0384364	0.0367184	0.0323586	0.0290114	0.0586176	0.044442	0.0381958	0.0297681	0.0301823	0.0357822	0.0355986
12/1999	0.0379156	0.0321705	0.0296511	0.0582319	0.0297234	0.0358897	0.0394096	0.0370468	0.0332742	0.0293452	0.060628	0.0462288	0.0390971	0.0307098	0.0311057	0.0369181	0.0364746
Promedio	0.0349438	0.0377988	0.0330368	0.0597896	0.0314453	0.0368185	0.0458397	0.0433089	0.0386655	0.0350444	0.0815318	0.0784807	0.0584434	0.0337486	0.0348036	0.0345061	0.0351471

CONCLUSIONES

En este trabajo se diseñó un mecanismo de estabilización para enfrentar choques exógenos por parte de las entidades federativas de México. Se mostró que la fuente de ingresos de las entidades depende –y muy posiblemente seguirá dependiendo, al menos en el mediano plazo– de las participaciones federales. Por ello, resulta necesario un fondo para enfrentar los riesgos provenientes de choques de tipo macroeconómico.

El mecanismo propuesto se basa en la determinación de una prima. Para ello se usó la teoría de las opciones financieras. Con base en la fórmula de Black y Scholes, se estimaron dichas primas para cada estado y para cada periodo de la muestra.

Entre las ventajas que dicho fondo presenta, encontramos que se reduce la incertidumbre que enfrentan los gobiernos estatales cuando elaboran sus presupuestos. Asimismo, se fomenta la cultura de riesgo con un nuevo instrumento que, al ser financiado por los propios estados, reduce problemas de daño moral. Esto facilitaría que los estados se disciplinaran fiscalmente ya que existiría cierta supervisión mutua entre las entidades federativas.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIEVA, Juan (1997), "Fiscal Federalism in México", en Teresa Ter Minassian, *Fiscal Federalism*, Washington, IMF.
- ASDRUBALI, P., B. Sorensen y O. Yosha (1995), "Channels of Interstate Risksharing: United States 1963-1990", *Working Paper 95-13*, Brown University.
- ATKINSON, A. y T. Bayoumi (1993), "Do private capital markets insure regional risk? Evidence from the USA and Europe", *Open Economies Review*, IV, 303-24.
- ARELLANO, R. (1994), *Federalismo fiscal: retos y perspectivas*, México, Fundación Luis Donaldo Colosio.
- BAYOUMI, T. y P. Masson (1994), "Fiscal Flows in the USA and Canada: Lessons from Monetary Union in Europe", *Discussion Paper* núm. 1057, CEPR.
- BLACK, F. y M. Scholes (1973), "The pricing of Options and Corporate Liabilities", *Journal of Political Economy*, vol. 81, pp. 637-659.
- CABRERO, E., *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.

- COURCHENE, T. y A. Díaz Cayeros (2000), "Transfers and the Nature of Mexican Federation", en S. Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, The World Bank.
- DÍAZ CAYEROS, A. y Charles McLure (2000), "Tax Assignment in México", en Giugale y Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, The World Bank.
- DÍAZ-TINOCO, J. y F. Hernández-Trillo (1999), *Futuros y opciones financieras: una introducción*, 2a. ed., México, BMV-Limusa.
- ENGLER, E. y P. Meller (1993), *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, Cieplan-IADB, The Johns Hopkins University Press.
- GAMBOA, Rafael (1996), *Fiscal Federalism in México*, tesis doctoral, Universidad de California en Berkeley.
- GIUGALE, M., F. Hernández Trillo y J.C. Oliveira (2000), "Subnational Debt in México", en Giugale M. y S. Webb (eds.), *Achievements and Challenges in Fiscal Decentralization: Lessons from México*, Washington, Banco Mundial.
- GOODHART, C. y S. Smith.(1993), "Stabilization", *European Economy, reports and studies*, núm. 5.
- GORDON, R. (1983), "An optimal taxation approach to fiscal federalism", *Quarterly Journal of Economics*, 95.
- HERNÁNDEZ, F. (1997), "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Arista para el nuevo federalismo", *El Trimestre Económico*, México.
- _____ (1998), *Federalismo Fiscal en México: ¿cómo vamos?*, Argentina, Universidad Nacional de La Plata.
- _____ (1999), "Financial Derivatives Introduction and Stock Return Volatility in an Emerging Market without Clearinghouse: the Mexican Experience", *Journal of Empirical Finance*, Amsterdam, North Holland.
- HOMMES, R. (1995), "Conflicts and Dilemmas of Decentralization", *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, Banco Mundial.
- INMAN, R. y D. Rubinfeld (1996), "Designing tax policy in federalist economies: An overview", *Journal of Public Economics*, 60.
- KRAEMER, M. (1997), *Intergovernmental transfers and political representation: empirical evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Documento de trabajo, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- MIZRAHI, Y. (1997) *¿Administrar o gobernar? El reto de los gobiernos panistas en México*, Documento de Trabajo, México, CIDE.
- MORDUCH, Jonathan (1999), "The Microfinance Promise", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, diciembre.

- OATES, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt, Brace & Jovanovich.
- _____ (1993), "Fiscal Decentralization and Economic Development", University of Maryland, mimeo.
- SALA I MARTIN, X. y J. Sachs (1992), "Fiscal and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the US", en M.P. Canzoneri V. Grilli, *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*, Cambridge University Press.
- TANZI, Vito (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomics Aspects", Annual Bank Conference on Development Economics Washington, Banco Mundial.
- TER-MINASSIAN, T. (1996), "Borrowing by Subnational Governments", Washington, Banco Mundial, mimeo.
- VON HAGEN, J. (1992), "Fiscal Arrangement in a Monetary Union: Evidence fom the US", en D. Fair y C. de Boissieu (eds.), *Fiscal Policy, Taxation, and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, Boston, Kluwer.

D

escentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano

Enrique Cabrero Mendoza
Ady Carrera Hernández*

RESUMEN

La literatura ha analizado la influencia de diversos factores en el éxito o fracaso de los procesos de descentralización fiscal. Sin embargo, tal parece que aún faltan estudios en los que se explore con mayor detalle el papel sustancial que ha tenido la diferencia que existe, en cuanto a capacidades institucionales, entre jurisdicciones que pertenecen al mismo nivel de gobierno, ya sean estatales o locales.

Este documento intenta mostrar que el marco institucional de los gobiernos estatales quizá se convierta en un elemento definitivo para determinar en qué medida un proceso de descentralización fiscal puede ser más o menos eficiente. La diferencia entre la capacidad profesional de los servidores públicos, el marco legal, los sistemas de gestión y la infraestructura técnica, se vuelve particularmente importantes a fin de explicar y determinar los logros y fallas de la descentralización.

Los resultados presentados en este estudio son interesantes porque ofrecen más elementos para entender que, en ciertos contextos, es necesario ir más allá de lo planeado por modelos teóricos; y que no siempre es posible utilizar el mismo ritmo e instrumentos en la estrategia descentralizadora entre las jurisdicciones del mismo nivel de gobierno.

*Enrique Cabrero es profesor del CIDE en la División de Administración Pública. Ady Carrera es doctor por la Universidad de Birmingham. Este documento se ha realizado en el marco del Programa de Presupuesto y Gasto Público en el CIDE. Se agradece el financiamiento del mismo a la Fundación Ford.

ABSTRACT

Although the literature has analysed how different factors influence the success or failure of fiscal decentralisation processes; it seems that there is a lack of studies focused on the substantial role that different institutional capacities have had in the outcomes obtained in different jurisdictions within the same subnational government level.

This study attempts to make evident that states' institutional framework might become a more important factor for determining to what extent a fiscal decentralisation process can be more or less efficient. The differences in professional capacities among public servants, the legal framework, teha management systems, and the technical infrastructure, become particular significant elements in order to explain and determine the achievements and shortcomings of fiscal decentralisation.

The outcomes presented in this study are interesting because they provide more elements in order to understand that in certain contexts, it is necessary to go beyond from the causal assumptions developed in many studies on fiscal decentralisation.

INTRODUCCIÓN

Existen varios estudios y evidencia empírica acerca de las ventajas y riesgos relacionados con la descentralización fiscal. Dentro de esta literatura es posible encontrar coincidencias y contradicciones, las cuales son explicadas, en la mayoría de los casos, por algunos factores específicos relacionados a cada caso en particular. Estas particularidades podrían estar relacionadas con el nivel de desarrollo mostrado por los países estudiados, o con las características de sus sistemas de gobierno. En algunos casos, es el contexto político el que explica tales diferencias, o más específicamente, las tradiciones institucionales y administrativas. La descentralización fiscal tiene que enfrentar las complejidades de las diversas realidades estudiadas, evitando los supuestos rígidos que prevalecieron por un largo tiempo en el pasado.

El caso mexicano puede usarse como un ejemplo para ilustrar las complejidades confrontadas en un proceso de descentralización fiscal. Su contexto político, institucional y cultural, así como su tradición centralista, en un marco de intensa modernización económica, hacen a este país un caso interesante de análisis. Algunos supuestos aceptados, tales como la eficacia derivada de la responsabilidad fiscal, o el argumento de que las jurisdicciones más ricas pueden manejar más eficientemente las funciones descentralizadas, pueden ser seriamente cuestionadas si

son ubicadas en la realidad mexicana. Aunque la literatura ha analizado cómo diversos factores influyen en el éxito o fracaso de los procesos de descentralización fiscal, parece que hay una falta de estudios enfocados en el papel sustancial que las diferentes capacidades institucionales han tenido en los resultados obtenidos por diversas jurisdicciones dentro del mismo nivel subnacional de gobierno.

Este documento analiza el caso mexicano, las contradicciones y paradojas encontradas en el proceso de descentralización fiscal. Las tendencias comunes observadas en contextos similares, pueden ser encontradas también en el caso mexicano. Sin embargo, con una mirada más cercana, esas tendencias se diluyen, dando paso a una reflexión centrada en las estructuras administrativas, las cuales parecen determinar en mayor medida lo que se reconoce, los logros y fracasos del proceso de descentralización fiscal. Por lo tanto, es interesante explorar en qué medida las fortalezas o debilidades institucionales y administrativas de los gobiernos estatales en un país como México, determinan el grado de eficiencia con el que el proceso de descentralización fiscal se lleva a cabo.

La primera parte ofrece los principios teóricos básicos de la descentralización fiscal, resaltando las contradicciones encontradas en la práctica. En la segunda parte se presenta el caso del federalismo mexicano, analizando la estructura y evolución de las finanzas públicas a nivel de los gobiernos estatales durante los últimos años. Los estados mexicanos son clasificados en tres diferentes grupos con base en indicadores financieros seleccionados. Finalmente, para proporcionar una comprensión más profunda de la gestión financiera de las entidades federativas, en la tercera sección se seleccionan tres estados como representantes de cada uno de los tres grupos previamente conformados, y sus indicadores financieros y capacidades institucionales se analizan con más detalle.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EL PAPEL DE LOS NIVELES SUBNACIONALES. EVIDENCIA Y DEBATE

Beneficios de la descentralización

El análisis de las relaciones fiscales intergubernamentales está basado en la discusión sobre qué nivel de gobierno debe realizar qué función y cómo estas actividades deben ser financiadas. El enfoque clásico establece que el sector público es res-

ponsable de tres funciones principales: asignación, estabilización y distribución. Entre algunos de los más reconocidos teóricos del federalismo fiscal (Oates, 1993; Musgrave, 1984; King, 1984), hay un consenso general acerca de que la distribución y la estabilización son responsabilidad del gobierno central más que del nivel local, mientras que los gobiernos subnacionales deben ser responsables, junto con el gobierno central, de la asignación.¹

La descentralización está apoyada por diversas razones, y una de las más importantes es porque promueve la eficiencia económica. La provisión de servicios públicos será más eficiente si se relaciona con las necesidades y preferencias de la población que será beneficiada por esos servicios (Tiebout, 1956; Oates, 1993). Los servicios y bienes públicos deben ser provistos por la jurisdicción que pueda ofrecerlos al menor costo, aprovechando las economías de escala, y fortaleciendo la responsabilidad fiscal de los niveles subnacionales.

Hay otras razones teóricas que apoyan la descentralización (Bahl y Linn, 1992; Israel, 1992; Tanzi, 1995), ésta fortalece a los gobiernos locales, porque la comunidad se identifica más estrechamente con autoridades locales que con las nacionales. Al mismo tiempo, promueve responsabilidad, porque la población local podrá presionar a sus funcionarios locales más que a los burócratas del gobierno central. Esto crea un vínculo claro entre el pago de impuestos y la prestación de servicios públicos. Una mayor movilización de recursos puede ocurrir porque los gobiernos locales pueden gravar con mayor facilidad que el gobierno central, aquellos sectores de su economía que crecen más rápidamente. Y por último, esto incrementa la participación del nivel local en el desarrollo.

Tendencia actual en la descentralización fiscal

En términos generales, hay una tendencia clara hacia la descentralización en todo el mundo, y este fenómeno se encuentra tanto en países desarrollados, tales como Estados Unidos, Francia, Italia y España (Bahl y Sjoquist, 1990; Ahmad, Hewitt y Ruggiero, 1997), como en países en desarrollo, incluyendo aquéllos de América Latina (CEPAL, 1993; Campbell, Peterson y Brakarz, 1991; Peterson, 1997). Considerando todas estas experiencias internacionales, es notable que en el área fiscal, la descentralización ha sido enfocada principalmen-

¹Para un enfoque diferente sobre el papel de los niveles subnacionales de gobierno, véanse Daf-fon (1977); Bennet (1980); Gramlich (1991); Davey (1992); Shah (1994).

te hacia el área de gasto.² Ésta es una consecuencia lógica de la asimetría en la distribución del ingreso y del gasto. Por el lado del gasto, hay varios servicios y bienes los cuales pueden ser mejor abastecidos por los gobiernos subnacionales, mientras que por otra parte, los impuestos adecuados para los gobiernos locales y estatales son muy limitados.³

Aunque la teoría del federalismo fiscal proporciona algunos lineamientos básicos para asignar responsabilidades de gasto a los diferentes niveles de gobierno, la práctica muestra que no hay un patrón común. Los siguientes datos proporcionan una descripción de las amplias diferencias:

....entre las seis federaciones industrializadas (Australia, Austria, Canadá, Alemania, Suiza y los Estados Unidos), la proporción de los gastos locales (municipales) en el gasto total del gobierno varía a partir de 7 por ciento en Australia a un 24 por ciento en Suiza, la proporción de gastos de los estados o provincias del 14 por ciento en Austria al 43 por ciento en Australia. Las transferencias de niveles superiores de gobiernos varían de un 16 por ciento del ingreso total local (municipal) en Suiza a un 45 por ciento en Canadá. La proporción de las transferencias intergubernamentales en el total de los ingresos de los estados o provincias varía de un 16 por ciento en Alemania a un 45 por ciento en Australia (Ahmad, Hewitt y Ruggiero, 1997).⁴

Aunque las asignaciones del gasto varían ampliamente a través del mundo, hay una tendencia prevaleciente para que el gobierno central conserve funciones tales como defensa; asuntos del exterior; comercio exterior; regulación de la inmigración; intervención y regulación de la estrategia de sectores industriales; transporte; telecomunicaciones; y promoción de la investigación y del desarrollo. Los niveles intermedios (estados o provincias) comparten responsabilidades en áreas tales como agricultura, silvicultura, pesca, protección ambiental e infraestructura regional. Por último, la provisión de servicios públicos tales como policía, prevención de fuego, saneamiento, transporte y demás, son típicamente atribuidos al nivel local (Ter-Minassian, 1997). Adicionalmente algunos autores han diseñado parámetros para determinar cuáles servicios públicos deberían de ser proporcionados por cuál nivel de gobierno (Shah y Qureshi, 1994).

²Blondal (1997: 3) encontró que incluso entre países de la OCDE, la proporción del gasto total de los gobiernos subnacionales es mayor que la proporción de su ingreso total.

³Véase Norregaard (1997) para una discusión integral sobre este tema.

⁴Sobre la diferencia entre los países véase también Castells (2000).

En el caso del gasto social no puede ser encontrado un patrón específico, porque el gobierno central establece la política para los mecanismos de seguridad social tales como las pensiones de retiro e incapacidad. En el caso de asistencia social, las funciones han sido otorgadas al nivel local, pero el nivel central o regional establece las condiciones y financian los programas locales. En lo referente a la educación, los gobiernos subnacionales son responsables, en la mayoría de los casos, por los niveles de primaria y secundaria, mientras que los estados o gobiernos centrales llevan a cabo la educación terciaria. En el área de salud, los niveles central y subnacional comparten responsabilidades (Shah y Qureshi, 1994).

La descentralización del gasto público en la práctica

El lado oscuro de la descentralización

En las federaciones más maduras, tales como Canadá y Estados Unidos, el debate sobre el papel que cada nivel de gobierno debe tener se ha centrado en cuestiones sobre equidad y distribución eficiente de recursos (Wildasin, 1997). Por otra parte, entre los países menos desarrollados y en transición, la principal preocupación relacionada con la descentralización fiscal es si pone en riesgo o no la estabilidad macroeconómica, contribuyendo a déficit estructurales y desequilibrios fiscales (Prud'homme, 1995; Tanzi, 1995; Fukasaku y Mello, 1997). En una muestra de 32 países industrializados y en vías de desarrollo, la evidencia econométrica muestra que el aumento del gasto por parte de los gobiernos subnacionales, así como el aumento de sus déficit conducen a mayores déficit fiscales a nivel nacional (Fornasari, Webb y Zou, 1998; citado en Dillinger y Webb, 1998). La discusión actual es acerca de cuáles son los factores que intensifican o mitigan estos problemas.

Los países de América Latina, siguiendo la tendencia mundial, han concedido el manejo de más gasto público a los niveles subnacionales. En la región, los gobiernos subnacionales gastan del 20 al 40 por ciento del ingreso del sector público (Peterson, 1997). La participación promedio de los niveles subnacionales en el total del gasto de gobierno aumentó de 15.6 por ciento en 1985 a 19.3 en 1995 (Stein, 1998b). En algunos países, la descentralización del gasto ha sido acompañado por incrementos en la capacidad de los gobiernos subnacionales; para recolectar ingresos en la mayoría de ellos, el crecimiento del gasto de los niveles subnacionales ha sido financiado a través de transferencias.

Un problema muy serio asociado con la excesiva dependencia de los niveles subnacionales de las transferencias centrales es que, si estas últimas no se han diseñado adecuadamente, puede desincentivar el esfuerzo fiscal de los niveles subnacionales. Estudios en Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y México, han mostrado que el aumento de las transferencias en bloque ha producido una disminución en las fuentes de ingreso propio a nivel local (Peterson, 1997; Ocampo, 1996). Este contexto conduce a una situación denominada como el “problema de comunes”. Esto ocurre cuando los gobiernos subnacionales no cubren el costo total de sus programas, los cuales son financiados con recursos de otros niveles del gobierno, con el dinero de otras jurisdicciones, e.g. a través de transferencias centrales. Éste fue el caso en Argentina, de 1985 a 1995, cuando los gobiernos provinciales tendieron a sobreexplotar los recursos compartidos de impuestos nacionales (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1999).

El “problema de los comunes” puede ser más serio si además los niveles subnacionales tienen una mayor capacidad para adquirir préstamos. Esta situación generalmente conduce a un sobreendeudamiento y a un sobregasto, obligando al gobierno central a rescatarlos cuando ya no pueden enfrentar sus deudas (Stein, 1998a; Hernández, 1997). En China, Rusia, y Brasil, los gobiernos centrales han tendido que absorber los desequilibrios fiscales incurridos por gobiernos subnacionales (Wildasin, 1997). Esto se ha convertido en un asunto muy importante debido a la necesidad de los niveles subnacionales para financiar su inversión.

Según Shah (1997), las necesidades de capital de los países subdesarrollados y en transición se estiman en alrededor de 100 billones de dólares al año, y la mayor parte de esta suma es para infraestructura local. Los proyectos de agua y alcantarillado representan la mitad de esas necesidades de inversión. En países desarrollados, los gobiernos locales determinan el 70 por ciento de las necesidades de inversión del sector público, mientras que en los países subdesarrollados esta proporción es de 30 por ciento.

Otro argumento en contra de la descentralización es que puede ser más difícil alcanzar una política redistributiva exitosa a nivel nacional. “Los presupuestos nacionales tienden a reducir las disparidades regionales” (Prud’homme, 1995) y, por consiguiente, cualquier reducción en el presupuesto nacional a favor de niveles subnacionales incrementa disparidades interjurisdiccionales al reducir el impacto de políticas nacionales diseñadas para corregir inequidades regionales. El aumento de las funciones de gasto de los niveles subnacionales sin una expansión de sus fuentes de ingreso, ha incrementado el grado de desequilibrio fiscal vertical en América Latina. Stein (1998a) encontró que el desequilibrio vertical es más al-

to en esta región que en los países de la OCDE, en una proporción de 52 contra 42 por ciento.

Las federaciones más maduras, tales como Australia, Canadá y Alemania, tienen programas cuyo objetivo es lograr la equidad, pero este aspecto importante de la descentralización no ha recibido la atención adecuada en los países en vías de desarrollo y persisten serios desequilibrios fiscales horizontales. En algunos países tales como Brasil, Colombia, India, México, Nigeria y Pakistán se intenta alcanzar la equidad, junto con otros objetivos, a través de transferencias compartidas. Pero estos sistemas muy frecuentemente combinan diferentes intereses conflictivos, y fracasan en lograr dichos objetivos de equidad regional (Shah, 1997). Por otra parte, parece que al mismo tiempo que los gobiernos subnacionales locales recibieron mayores recursos a través de transferencias, el nivel de pobreza se incrementó en América Latina (Nelson, 1988; citado en Campbell, Peterson y Brakarz, 1991: 34)

La problemática descrita antes está muy ligada al argumento de que en países en vías de desarrollo, la burocracia a nivel local está menos calificada que a nivel central. Los gobiernos nacionales pueden atraer mejor personal no solamente por los sueldos más altos, sino porque ofrecen una gran diversidad de actividades, mayores posibilidades de promoción, menos intervención política, y un enfoque de más largo plazo. Por otra parte algunos argumentos insisten en que la descentralización está relacionada con la corrupción. Este problema está más arraigado en el nivel local que en el nacional porque hay una relación más cercana entre burócratas y grupos de interés locales (Prud'homme, 1995).

Además, es necesario considerar que hay algunos gobiernos locales cuya calidad representativa podría ser cuestionada (Davey, 1992). De acuerdo con una encuesta en América Latina, los votantes consideran a sus políticos como oportunistas, 70 por ciento declaró que no tiene o tiene muy poca confianza en los partidos políticos y un 54 por ciento también declaró que desconfía de su gobierno (Kraemer, 1997). Además, las decisiones presupuestarias locales no reflejan necesariamente la demanda del ciudadano. Esto puede ocurrir por diversas razones, la falta de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, la escasez de recursos fiscales y la resistencia de la burocracia local para seguir las políticas del gobierno central (el problema del agente-principal). Si las democracias locales no trabajan adecuadamente, la descentralización podría conducir a relaciones de patronazgo y clientelismo entre autoridades y élites locales, o cualquier otra forma de corrupción (Tanzi, 1995; Prud'homme, 1995; Bird, 1997).

Shah (1997) señala que al contrario de lo que se ha sostenido sobre la incapacidad de los niveles subnacionales para llevar a cabo su gestión fiscal, dentro de la Unión Europea existen algunos gobiernos centrales que no cubren los requisitos del tratado de Maastricht, los cuales establecen que los déficit no deben exceder el 3 por ciento del PIB, y la deuda no debe exceder un 60 por ciento del PIB, lo cual es generalmente respetado por los gobiernos subnacionales. En Canadá, entre 1984 y 1994, la deuda federal se incrementó 38 por ciento del PIB, a un 60 por ciento, mientras que la deuda provincial creció de un 18 por ciento del PIB, a 22 por ciento, y la municipal de un 3.6 a 3.8 por ciento del PIB (Shah, 1998).

A pesar de los ejemplos negativos que muestran los efectos desastrosos que el endeudamiento de niveles subnacionales ha tenido en la estabilidad macroeconómica en diversos países, la evidencia sugiere que de cualquier forma los sistemas descentralizados han funcionado mejor para limitar el endeudamiento de los niveles subnacionales (Shah, 1997). Mientras que los controles centrales en Francia, España, Inglaterra y Australia fallaron en mantener el endeudamiento subnacional dentro de límites sostenibles, las federaciones descentralizadas tales como Estados Unidos, Alemania y Suiza los han alcanzado.

Es más difícil para los gobiernos nacionales controlar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales cuando estos últimos tienen una considerable autonomía política (Dillinger y Webb, 1999). Para lograr esto, la participación ciudadana y la coordinación intergubernamental pueden ayudar considerablemente, como ocurre en Suiza. Los cantones y las comunas pueden adquirir deuda sólo para proyectos de capital, y esos proyectos requieren de un referéndum popular para ser aprobados. Otro caso es el del presupuesto participativo en Brasil y en Chile (Peterson, 1997).

Shah (1997) concluyó que los países descentralizados dan mejor respuesta a preferencias ciudadanas en la provisión de servicios y se esfuerzan más por servir a su gente que los países centralizados. En Rusia, Freinkman y Yossifov (1998) concluyeron que al mismo tiempo que el presupuesto federal se vuelve menos importante para financiar bienes y servicios públicos, el papel de los gobiernos locales se ha incrementado sustancialmente en el financiamiento del gasto social, como educación, salud y protección social. Manor (1996; citado por Shah, 1997) encontró que en África y en India, la descentralización ha promovido la participación ciudadana, aumentando el intercambio de información entre los gobiernos y la ciudadanía, incentivando transparencia y responsabilidad. Garman y Haggard

(1995; citado por Shah, 1997) obtuvieron las mismas conclusiones en un estudio comparativo en América Latina, y estos resultados han sido igualmente comprobados por otros autores (Cabrero, 1995; Campbell, 1996; Peterson, 1997).

En relación con la capacidad institucional, ésta se puede construir a través del intercambio de información entre niveles subnacionales. Las comisiones fiscales intergubernamentales y las asociaciones de gobiernos locales pueden promover la evaluación de los programas de gobierno, como ha sido el caso en Sudáfrica (Shah, 1997). El intercambio horizontal de información a través de asociaciones de gobiernos locales alienta la evaluación y los municipios pueden aprender de las diferentes experiencias. En Rusia, las regiones vecinas tienden a tener marcos presupuestales y políticas fiscales similares. Esto es por la interacción horizontal intergubernamental promovida por asociaciones locales de los gobiernos regionales (Freinkman y Yossifov, 1998).

La experiencia de muchos países africanos y asiáticos que comparten una herencia colonial es un ejemplo claro contra la creencia que la burocracia central puede ser más eficiente. En esos países, los sistemas coloniales británicos, holandeses y franceses establecieron su control a través de la creación de un servicio civil de élite, muy bien cualificado y dedicado a servir a los gobiernos coloniales. Los países tales como Kenya, India, Pakistán e Indonesia heredaron estos servicios civiles altamente centralizados, y profesionales, pero completamente distanciados de la población local. Incluso hoy en día, en Pakistán, las posiciones más importantes en el gobierno provincial y de distrito son ocupadas por oficiales de la élite, quienes aunque trabajan en el nivel subnacional, permanecen responsables solamente ante el gobierno federal.

Otros autores, a partir de estudios llevados a cabo en la India (Crook y Manor, 1994; Meenakshisundaram, 1996; citado en Shah, 1997), y Filipinas (Blair, 1996; citado en Shah, 1997), concluyeron que el gobierno democrático descentralizado ayuda a reorientar la actitud del gobierno de un papel de mando y control a uno de abastecedor de servicio. En un índice de buena gobernanza, usando una muestra de 80 países desarrollados y en vías de desarrollo, Huther y Shah (1998: 12) concluyeron que la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van tomados de la mano con una toma de decisiones descentralizada del sector público.

Como lo hemos visto, existen diversos argumentos en pro y en contra de la descentralización, todos ellos basados en evidencia empírica. A partir de estos resultados, es posible argumentar que el grado de descentralización fiscal en cualquier país no es solamente el factor que determina el grado de eficiencia en la ges-

tión financiera de su sector público. Por lo tanto, es necesario encontrar otros elementos, los cuales deben complementar la estrategia de descentralización fiscal con el fin de hacerla rendir sus esperados beneficios.

Desempeño fiscal e instituciones presupuestarias

Entre los estudiosos ha habido un creciente interés en determinar los factores político-institucionales que pueden contribuir para explicar las amplias diferencias en el desempeño fiscal entre los países que han implementado un proceso de descentralización. Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999) determinaron que en América Latina, las instituciones presupuestarias⁵ tienen un importante efecto en el déficit primario, la evidencia sugiere que su existencia alienta la disciplina fiscal, es decir, déficit menores.

Stein, Talvi y Grisanti (1998), han clasificado a las instituciones presupuestarias en tres principales categorías:

- a) marco regulador que impone límites en el déficit;
- b) reglas que determinan la elaboración del presupuesto por el Ejecutivo, la discusión en el Congreso y su ejecución;
- c) procedimientos y prácticas asociadas con la transparencia del proceso presupuestario.

Aunque estos y otros trabajos se han enfocado a nivel nacional,⁶ es importante mencionar que existe evidencia de que tal clase de variables tiene una influencia importante a nivel subnacional.

Entre las instituciones presupuestarias, la presupuestación eficiente y los sistemas de gestión financiera son elementos esenciales para los niveles subnacionales. Sin embargo, son difíciles de encontrar en este nivel. Como Hommes ha señalado: "el proceso de descentralización puede tener adversas consecuencias fiscales debido a que en la primera etapa de la transición de formas de gobiernos centralizadas a descentralizadas, es muy difícil que las instituciones presupuestarias se desarrollen a nivel local al mismo paso que el proceso de descentralización". De

⁵Las instituciones presupuestarias definidas como "todas las reglas y regulaciones según las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados" (Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, 1999: 4).

⁶Véanse Halleberg y Von Hagen (1999); Campos y Pradhan (1999); Gavin y Hausmann (1997); Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999).

acuerdo con Shah (1997), los países en la región de América Latina no han prestado atención al fortalecimiento de la capacidad institucional.

En términos generales, los gobiernos nacionales han pasado por este proceso complejo sin considerar cuáles son las condiciones en que se encuentran sus gobiernos subnacionales y peor aún, sin implementar ninguna política consistente y sistemática para fortalecer sus capacidades administrativas y de gestión (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991). En Chile, "la institucionalización de la descentralización fue facilitada por la relativamente fuerte capacidad administrativa en todos los niveles de gobierno y por la gestión financiera efectiva y el control del centro" (Winkler, 1994).

Los gobiernos subnacionales difícilmente producen estados financieros a tiempo, y si son producidos, su distribución se limita al gobierno central. Las deficiencias en las cuentas financieras y en sus reportes hacen difícil evaluar su cumplimiento. Los ciudadanos no tienen acceso a la información financiera de sus jurisdicciones, y por lo tanto, son incapaces de evaluarlas y comparar su desempeño con otras comunidades. No hay bases de datos que puedan proporcionar información financiera acerca del desempeño de los niveles subnacionales, y por lo tanto este desempeño no puede ser revisado sistemáticamente para proporcionar ya sea penalidades o gratificaciones (Winkler, 1994: 2 véase; también Hernández Trillo, 1997, para el caso mexicano).

Más aún, en el proceso de elaborar presupuestos, los niveles subnacionales pueden ser influenciados por factores políticos. Existe evidencia de que, entre 1947 y 1982, en 17 países de América Latina, el gasto público se incrementó 6.3 por ciento en años preelectorales, y tuvo una caída de 7.6 por ciento en años poselectorales (citado en Kraemer, 1997). Estos ciclos electorales han sido detectados a nivel subnacional en México. Los rubros de gasto, tales como gasto social y las transferencias intergubernamentales fueron utilizadas por el gobierno federal para aumentar las posibilidades del partido gobernante en las elecciones para gobernadores (citado en Kraemer, 1997). En Argentina, se concluyó (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 1999) que, entre 1985 y 1995, el presidente fue capaz de inducir un menor gasto entre aquellas provincias cuyos gobernadores pertenecían a su partido político.

Resumiendo, la deficiencia de un presupuesto adecuado y sistemas financieros en los niveles subnacionales y la debilidad de sus estructuras administrativas, como parte de su inexistente capacidad institucional, se han convertido en los principales problemas derivados de la descentralización. Es necesario considerar que entre más débiles sean las estructuras institucionales de cualquier país, más amplia

será la diferencia entre la capacidad institucional del nivel central y la de los niveles subnacionales, y por lo tanto, los riesgos de descentralizar serán más altos.

LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO. UN PANORAMA HETEROGÉNEO

El federalismo mexicano

La Constitución federal establece que los estados son libres y soberanos (artículo 40), y tienen competencia general para realizar todas las funciones no reservadas al nivel federal. Sin embargo, existen algunas funciones las cuales no pueden ser realizadas por los estados:

- Crear cualquier ley que contravenga lo estipulado por las leyes federales.
- Imponer gravámenes tales como impuestos sobre consumos, impuestos de aduana, impuestos a las exportaciones e importaciones, a personas o artículos en tránsito a través de sus territorios.
- Contratar deuda con países extranjeros o contraerla en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los estados y municipios sólo pueden contraer deuda con el fin de canalizarla para inversión productiva.

Si bien la Constitución establece que los estados son libres y soberanos (artículo 40), sin embargo, hay algunas limitaciones importantes:

- Sus leyes se subordinan a la Constitución.
- El nivel federal toma las fuentes más importantes de ingreso, lo cuál resulta en una enorme dependencia de los estados en las transferencias federales.

Por otra parte, la Constitución describe al gobierno municipal como “libre” en el sentido que los municipios son considerados como esferas autónomas de gobierno. Sin embargo, en la práctica, esta autonomía está severamente limitada:

- Los municipios no tienen funciones legislativas y sólo pueden generar reglamentación de acuerdo con la federal y estatal.

- Los municipios no pueden determinar sus tasas de impuestos y los préstamos cuyo pago rebasan el periodo de una administración tienen que ser aprobados por la legislatura estatal, mientras que las cuentas municipales son auditadas por la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso estatal.
- Los municipios dependen para obtener la mayor parte de su ingreso de las transferencias federales y estatales. En 1997, en promedio, el 60 por ciento de su ingreso provino de estas fuentes. Para los municipios menos desarrollados este porcentaje representa más de un 70 por ciento.

Como se mencionó anteriormente, los estados están sujetos al marco proporcionado por el gobierno federal, y esta subordinación se reproduce en la relación entre los estados y municipios.

El federalismo en México ha significado por tanto la subordinación financiera de los niveles subnacionales de gobierno. El gobierno central ha tomado las facultades fiscales más importantes, y por ello posee las fuentes de ingreso más productivas. El nivel federal impone impuestos a las instituciones de crédito, a las compañías de seguros, al uso y explotación de los recursos naturales nacionales, al comercio exterior, a la electricidad, gasolina, otros productos derivados del petróleo, y algunos impuestos especiales. El gobierno federal comparte los siguientes impuestos con los niveles subnacionales: impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor agregado, impuesto al consumo, los aranceles a la exportación e importación de petróleo y el impuesto sobre la propiedad o uso de vehículos.

Antes de 1980 los estados imponían algunos impuestos sobre ventas o sobre actividades comerciales. En 1980, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue creado, los estados firmaron un acuerdo para compartir la recaudación nacional con el gobierno federal, y dejaron de recaudar sus impuestos estatales como una condición para compartir el ingreso federal.⁷ A partir de 1980, las transferencias del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se convirtieron en la fuente más importante de ingreso para los estados y los municipios. En 1983, el gobierno federal creó una nueva transferencia en el presupuesto federal para promover el desarrollo regional. Sin embargo, hasta 1995 estos recursos fueron asignados con base en decisiones discrecionales.

A partir de 1996, debido al fortalecimiento de los partidos políticos de oposición en el Congreso federal, los recursos usados para el desarrollo regional fueron divididos en diferentes fondos y asignados con base en una fórmula. En el

⁷Para un cuadro más detallado del sistema fiscal mexicano véase a Amieva-Huerta (1997).

2000, esos recursos se descentralizaron a los estados y municipios a través del presupuesto federal, y estos cambios han sido incorporados en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.⁸

Hoy en día, los estados tienen fuentes de ingreso propias muy precarias, y como se mostrará más adelante, la mayoría de sus ingresos vienen de las transferencias federales. Las principales fuentes de ingreso para los estados son el impuesto sobre la transferencia de la propiedad inmobiliaria, el impuesto sobre vehículos usados, el impuesto sobre nóminas, y algunos impuestos indirectos sobre industria y comercio. Desde 1995, cuando el proceso de descentralización fiscal comenzó, a los estados les fueron dadas algunas nuevas fuentes de ingreso, tales como impuestos sobre alcohol, cerveza y tabaco, y un impuesto sobre hoteles. Es importante destacar que además de que sus fuentes de ingreso propio son pocas, algunos estados no las explotan.

Los municipios pueden proponer algunos impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. En 1983, debido a la reforma del artículo 115 de la Constitución, el impuesto predial fue asignado a este nivel de gobierno. Este impuesto podría convertirse en una buena fuente de ingreso propio, como sucede entre los municipios urbanos. Sin embargo, por diversas razones, como la falta de capacidad institucional (personal, conocimiento técnico y equipo), o la situación económica de los municipios rurales, que son la mayoría, este fin no se ha alcanzado. La mayoría de los estados han firmado acuerdos con sus municipios para encargarse de la administración del impuesto predial, cobrando a los municipios un porcentaje de la recaudación. Así como la dependencia de los estados en relación con el nivel federal los conduce a funcionar dentro del marco establecido por este último, así los municipios están subordinados al estado. De este modo, por acuerdo, por costumbre, o por inercia, los gobiernos estatales a menudo realizan las funciones municipales. En qué medida esto ocurre: varía de estado a estado y de municipio a municipio. Lo importante es que los intentos por descentralizar actividades hacia los gobiernos locales, en la práctica ha significado muy frecuentemente tan sólo una descentralización hacia el nivel estatal. Los municipios urbanos han estado superando esta situación durante los últimos años, tratando de actualizar las tarifas de los diferentes servicios públicos que prestan, y mejorando su sistema de recaudación del impuesto predial (Cabrero, 1996 y Cabrero y Orihuela, 2002).

⁸ Una descripción sobre los cambios realizados durante los años pasados en materia fiscal intergubernamental en México se puede encontrar en Cabrero y Martínez-Vázquez (2000); y Courchene y Díaz Cayeros (2000).

Ingreso y gasto a nivel estatal (1989-1997)⁹

Como ha sucedido en la mayoría de los países desarrollados, uno de los principales problemas al analizar las finanzas de los gobiernos subnacionales, es la falta de precisión en los datos disponibles. En México, la información financiera estatal y municipal muestra serias deficiencias e inconsistencias, incluso la que viene de instituciones oficiales responsables de su colección y publicación.¹⁰ El análisis presentado en esta sección se ha realizado con apoyo en una base de datos proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con datos a partir de 1989 a junio de 1997. Los siguientes son los principales resultados del análisis de esta información financiera.

*El ingreso de los estados ha aumentado, pero este incremento ha
provenido de recursos federales*

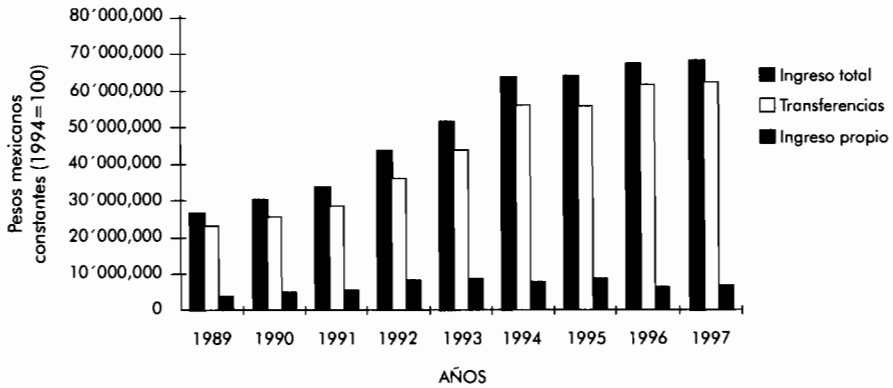
Es claro que el ingreso de los estados ha aumentado. Durante el periodo analizado creció en términos reales en un 160 por ciento. Sin embargo, este aumento se ha debido a los recursos del nivel federal. El gobierno federal ha descentralizado algunas funciones tales como educación básica (1992) y salud (1996) hacia los estados. Estos últimos han recibido más amplias facultades de gasto, pero sin ampliar sus fuentes de ingreso propio. Esta situación ha intensificado el desequilibrio vertical entre los tres niveles del gobierno, el cuál ha sido un problema muy común derivado del proceso de descentralización en América Latina.

No es sorprendente encontrar que la principal fuente de ingreso para los estados la constituyen las transferencias federales (véase gráfica 1). El ingreso propio de los estados representó, como promedio, un 12.31 por ciento de su ingreso total, mientras que las transferencias federales significaron un 87.69 por ciento. El ingreso propio de los estados creció 90 por ciento en términos reales, y los recursos federales 170 por ciento, esto es casi el doble que sus ingresos propios. Las transferencias federales mostraron un ritmo sostenido de crecimiento de 1989 a 1994. Este último año, la severa crisis económica a nivel nacional afectó dicho ritmo y estos recursos, por primera y única vez, durante ese periodo, registraron una disminución. Sin embargo, estos recursos crecieron de nuevo de 1995 a 1996, debido a la creación de nuevas transferencias

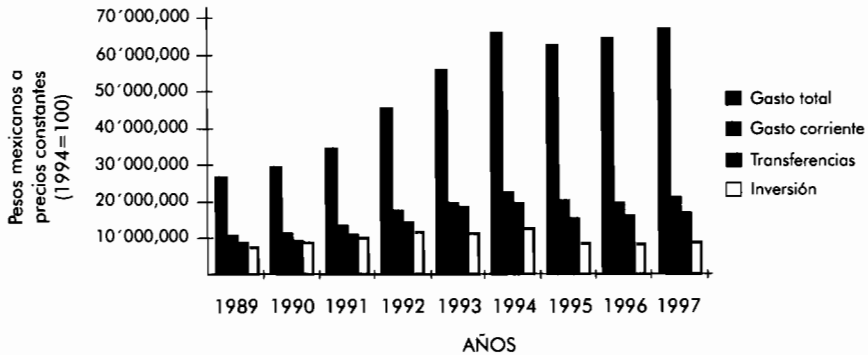
⁹ Los datos para 1997 son los registrados hasta junio de ese año.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Gráfica 1
Evolución del ingreso total, ingreso propio y transferencias federales de los estados, 1989-1997



Gráfica 2
Evolución del gasto total, gasto corriente, inversión y transferencias de los estados, 1989-1997



Fuente: SHCP.

federales (Ramo 26), que ampliaron las facultades de gasto de los niveles subnacionales. En resumen, los estados lograron mayores recursos pero a expensas de una mayor dependencia del gobierno federal.

Al estudiar el ingreso propio de los estados, se encuentran dos factores principales que señalar. En primer lugar, debido a la centralización de las principales facultades fiscales por parte del nivel federal, los estados no tienen una fuente de ingreso propio significativa. Esto es porque los impuestos y derechos, que eran sus ingresos más importantes, representaron cada uno tan sólo el 3.24 por ciento del ingreso total durante todo el periodo analizado. La experiencia sugiere que una condición indispensable para un adecuado sistema descentralizado es que cada nivel de gobierno debe tener al menos una fuente importante de ingreso propio que pueda ser administrada con cierto grado de autonomía fiscal (Ahmad, Hewitt y Ruggiero, 1997).

Considerando la evolución de los impuestos y derechos, los primeros son los que muestran una clara tendencia de crecimiento. De 1989 a 1993 su promedio anual de crecimiento fue de 24 por ciento. Este ritmo fue afectado por la crisis económica y el aumento en las transferencias federales. Entre 1994 y 1996, disminuyeron 3.5 por ciento por año como promedio. Es precisamente el aumento de recursos federales el segundo factor que ha afectado el fortalecimiento de las fuentes de ingreso propio de los estados. La disponibilidad de mayores recursos del gobierno federal parece desalentar el esfuerzo fiscal de los estados. Este fenómeno que se ha dado en muchos otros países (Uchimura, 1989, para el caso colombiano; Peterson, 1990, para el de Guatemala; citado en Campbell, Peterson y Brakarz, 1991; Shah, 1991, para el caso de Brasil; Kraemer, 1997, para el caso de Argentina), y fue confirmado durante las entrevistas con los secretarios de finanzas de los casos estudiados en México, como se verá más adelante.

La reducción del gasto de inversión

El crecimiento del ingreso de los estados ha sido acompañado por la reducción de su gasto de inversión. Durante todo el periodo (véase gráfica 2) la inversión sólo representó un 19.17 por ciento del total del gasto, mientras que el gasto corriente representó 34.23 por ciento. En 1989, la inversión representó 38.56 por ciento del gasto total de los estados; en 1997, fue de sólo un 12.97 por ciento. Entre 1989 y 1992, el gasto de inversión mostró un patrón positivo. Sin embargo, de 1993 a 1996, declinó drásticamente, descendiendo de 29.28 por ciento en 1993, a un 12.89 por ciento en 1996.

En términos reales, el gasto de inversión creció 14 por ciento, mientras que el gasto corriente alcanzó un 102 por ciento. El último mostró una clara tendencia a la alza, de 1989 a 1992 representó un 14 por ciento anual como promedio. Debido a la crisis económica, declinó un 10 por ciento en 1995, y 4 por ciento en 1996. Sin embargo, comenzó a crecer otra vez en 1997. Existen dos hipótesis que pueden explicar el incremento del gasto corriente. La primera es que los estados están enfrentando mayor presión de gasto corriente debido a sus crecientes necesidades de personal, mantenimiento y costos administrativos en general. Además, la mayor cantidad de recursos federales pudo haber estimulado un manejo ineficaz del gasto y, por consiguiente, un crecimiento innecesario de estructuras administrativas y de personal.

Por otra parte, después de 1993, los estados recibieron mayores responsabilidades de gasto en educación básica, salud y programas sociales. Es posible que hayan tenido que aumentar sus costos administrativos internos para realizar estas funciones descentralizadas, dado que la mayor cantidad de los recursos transferidos está canalizada al pago de maestros (99 por ciento) o a los sueldos del personal del sector salud (Cabrero et al., 1998).

Otra característica interesante que debe ser resaltada es la evolución de las transferencias. Su crecimiento, en términos reales, fue de 101.28 por ciento durante el periodo analizado. Concentraron un 28.21 por ciento del total del gasto estatal, convirtiéndose en la segunda partida más grande después del gasto corriente. Estos recursos aumentaron sistemática y sustancialmente de 1989 a 1994. Durante este periodo crecieron como promedio, un 15 por ciento anual. Como el resto de los rubros, éste declinó en 1995 con la crisis económica, creciendo otra vez a partir de 1996. Entre las transferencias, las canalizadas hacia los municipios fueron las que concentraron una mayor cantidad de recursos del total del gasto público, 13.38 por ciento. Es necesario estudiar en mayor detalle la clase de transferencias que los estados han diseñado para sus municipios, y analizar los resultados que esos recursos han tenido en el gasto del nivel municipal.

La necesidad de reformar las actuales disposiciones con el fin de limitar la capacidad de endeudamiento de los estados

Observando los datos agregados para el nivel estatal, parece que la deuda pública no representó un problema serio. El endeudamiento neto de los estados¹¹ ten-

¹¹Endeudamiento neto de los estados = deuda nueva – pagos de capital.

dió a declinar durante el periodo estudiado. Además, este concepto representó solamente 3.67 por ciento del total del gasto. La deuda nueva disminuyó también 39.68 por ciento en términos reales. De hecho, la deuda nueva de los estados significó solamente 6.94 por ciento de su gasto total. Aunque los estados sólo gastaron un 1.17 por ciento en pagos de interés, este concepto aumentó 219 por ciento en términos reales durante el periodo, mientras que los pagos de capital alcanzaron un crecimiento de 598 por ciento.

Los datos parecen señalar que en México, la deuda de los estados no representa un problema serio para este nivel de gobierno, ni arriesga la estabilidad macroeconómica del país. De hecho, en un índice construido para calificar las instituciones presupuestarias, el cual consideró los límites que existen a la capacidad de endeudamiento en 20 países de América Latina y del Caribe, México estuvo en el grupo con los más altos rangos y la mejor situación (Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, 1999: 11). Sin embargo, existen algunos factores importantes que es necesario remarcar para proporcionar una descripción integral de la situación actual de los estados respecto a su deuda pública.

Se ha mencionado que el sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales es una de las principales variables que puede conducir al fracaso de un proceso de descentralización. Por lo tanto, un factor esencial para un exitoso proceso de descentralización fiscal es el control de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales.¹² En el caso mexicano,¹³ la dependencia de los gobiernos estatales en los recursos federales y su carencia de fuentes de ingreso propio han agudizado el desequilibrio fiscal vertical. Además, cuando un tercera parte (34.23 por ciento) del total del gasto es canalizada al gasto corriente, no es sorprendente encontrar que este gasto es financiado principalmente a través de transferencias federales. Por otra parte, la Ley Federal de Coordinación Fiscal había permitido a los estados obtener préstamos de cualquier banco nacional, comercial o de desarrollo, en el entendido de que si el estado no podía cubrir su deuda, la tesorería federal la pagaría con las transferencias federales no etiquetadas que le corresponden al estado. En tales circunstancias, los bancos no habían tenido ninguna necesidad de evaluar el riesgo de un proyecto cuando su reembolso era garantizado por el nivel federal.

De las circunstancias descritas, es posible concluir que en México el mercado ha carecido de disciplina. Por consiguiente, los gobiernos estatales han tenido in-

¹²Véase Ter-Minassian (1997) para un análisis integral sobre este tema.

¹³Algunos argumentos mencionados en esta sección han sido tomados del trabajo de Hernández (1997a).

centivos para sobreendeudarse sin considerar su capacidad financiera real, y los bancos no han tenido estímulos para evaluar los riesgos de prestar a los estados. Además, hasta 1999, la información financiera estatal no había sido publicada y sí muy difícil de obtener. Y si está disponible, no es muy confiable; por ello, ha sido muy difícil para los bancos el tratar de evaluar la situación financiera de los estados. A partir de enero de 2000 las condiciones han venido cambiando, la ley Federal de Coordinación Fiscal¹⁴ establece que para obtener un préstamo, los estados y municipios deben publicar sus registros financieros en periódicos nacionales y locales. Esta información financiera debe corresponder al ejercicio fiscal anterior, o al primer semestre del año corriente. Además, los estados y municipios tienen que probar que sus deudas con bancos de desarrollo han sido pagadas.

Finalmente, es indispensable señalar que, dado el gran desequilibrio vertical, el gobierno federal ha sido incapaz de no "rescatar" a los estados cuando han afrontado problemas financieros. Esto sucedió después de la crisis de 1995, cuando muchos estados no tenían recursos para cubrir incluso su gasto corriente y la Federación tuvo que darles recursos adicionales. Resumiendo, es evidente que los arreglos para limitar la capacidad de endeudamiento de los estados no poseen las características de un sistema sano. Aunque la deuda de los estados no ha conducido a problemas macroeconómicos hasta ahora, es indispensable seguir mejorando su marco como una condición esencial para avanzar en el proceso de descentralización fiscal en México.

Una propuesta para analizar la eficiencia del gasto público entre los gobiernos estatales

Como se mencionó anteriormente, la falta de información financiera confiable y actualizada a niveles subnacionales ha sido un obstáculo para evaluar su desempeño. Entre muchas otras razones, el proceso actual de la descentralización del gasto requiere información sobre cómo los estados están manejado sus nuevas responsabilidades, cuáles han sido sus resultados, cuáles son los problemas que enfrentan, y qué se necesita hacer para apoyar y obtener las máximas ganancias de estos nuevos arreglos.

Es difícil medir la eficiencia del gasto público a nivel subnacional. Esto no es sólo por la falta de datos financieros precisos, sino además porque es difícil encontrar análisis empíricos sobre la eficiencia en el uso de estos recursos (Kalseth y Rattso, 1998),

¹⁴Diario Fiscal de la Federación, 28 de enero de 2000.

aún más en el marco de países en vías de desarrollo. Sin embargo, como Hernández (1997b) ha señalado para el caso mexicano, cuando un proceso de reforma está en marcha, es necesario establecer parámetros para evaluar su progreso.

Hernández (1997b) ha considerado que los datos de los países miembros de la OCDE, pueden servir como parámetros aceptables para analizar el patrón del gasto público de los niveles intermedios de gobierno. Entre los países de la OCDE, a nivel agregado, el gasto corriente representa, en promedio, casi 50 por ciento de su gasto total. Su gasto de inversión significa 14.75 por ciento, y sus transferencias representan casi 33 por ciento del gasto total. Finalmente, los pagos de interés contabilizan por ligeramente arriba de un 6 por ciento.

Sin embargo, el caso mexicano muestra que, incluso en el mismo nivel subnacional, las diversas jurisdicciones pueden mostrar escenarios completamente diferentes. Por ejemplo, entre los estados es posible encontrar casos tales como Oaxaca que muestra una estructura de ingreso similar a la estructura promedio del nivel intermedio de gobierno en Perú. Por otra parte, Aguascalientes muestra una estructura de ingreso similar a los gobiernos intermedios de Sudáfrica. De la misma manera, analizando la estructura del gasto, se encuentra que los estados muestran un panorama muy distinto.

Considerando todos esos antecedentes, este estudio no se propone medir la eficiencia en el ejercicio del gasto a nivel estatal, lo cual es muy difícil dado los problemas de información ya mencionados. Este trabajo busca analizar algunos elementos para proporcionar una comprensión más a fondo de cómo los estados gastan sus recursos y de los factores legales e institucionales que pudieran explicar una mayor eficiencia en su desempeño financiero. Al elegir estos indicadores, diferentes consideraciones teóricas y empíricas fueron incorporadas. Se ha considerado esencial fijar un indicador para medir la autonomía fiscal relativa de los estados. La autonomía fiscal implica mayor control sobre los recursos financieros con el fin de determinar el nivel del ingreso y gasto sin la intervención permanente de niveles superiores de gobierno (Bahl y Linn, 1992). Por lo tanto, podría concluirse que entre más elevada es la cantidad del ingreso propio recolectada por una unidad subnacional de gobierno, más alto es su grado de autonomía fiscal.¹⁵

Al analizar la evolución del gasto público de los estados, se ha dado una particular importancia a su gasto corriente y de inversión. El primero comprende básicamente los salarios y los servicios generales que son necesarios para mantener

¹⁵Sin embargo, vale la pena mencionar que no hay país en todo el mundo donde los niveles subnacionales sean 100 por ciento autónomos fiscalmente.

operando la administración de los estados. Aunque necesarios, éstos no deben concentrar un alto porcentaje del gasto total porque es muy probable que la mayoría de estos recursos sean gastados en salarios.

Aunque la descentralización del gasto puede implicar el crecimiento en el tamaño de la burocracia de los estados, es un hecho que mayores recursos han ocasionado en muchos casos un aumento innecesario de la plantilla de personal. A nivel agregado, en 1996, el gasto en salarios representó 21.94 por ciento del gasto público total en Asia y América Latina; mientras que en los países de la OCDE este porcentaje fue de 13.61 por ciento (Fakin y de Crombrughe, 1997).

El porcentaje del gasto corriente varía ampliamente, dependiendo del contexto económico. En Noruega, en 1993, una tasa entre 17 y 28 por ciento en gasto corriente, a nivel subnacional, fue considerado como muy elevado (Kaltheth y Rattso, 1998). En Brasil, en 1996, el gasto corriente de los estados representó 27 por ciento de su gasto total (Ter-Minassian 1997c). En este último caso, debe recordarse que en ese año, los estados brasileños estaban sobre gastados y tuvieron que enfrentar una severa crisis financiera.

Por otra parte, se ha considerado que entre más alto es el porcentaje del gasto público ejercido en inversión, mejor será el estándar de vida que una unidad subnacional de gobierno proporcione a su población. Esto es porque la inversión comprende todos los recursos gastados para ampliar la provisión de servicios y de cualquier otra actividad que incentive el desarrollo económico (v.gr. los servicios públicos, industria, comercio, turismo, caminos y telecomunicaciones) y social (v.gr. educación, salud y servicios sociales) de la comunidad local.

El crecimiento de la población y la urbanización están aumentando la demanda de inversión pública; y como ha sido mencionado, una gran proporción de las necesidades de capital corresponde a los niveles subnacionales. Fakin y Crombrughe (1997) consideran que la reducción de la inversión del gobierno en las economías europeas en transición, representa una "oportunidad perdida de crecimiento, especialmente en el campo de la inversión en infraestructura". Hay evidencia de que la inversión en infraestructura es una condición para alcanzar el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y un medio ambiente sustentable (Banco Mundial, 1994). Este argumento es más válido aún entre los países en vías de desarrollo que muestran carencias sustanciales en toda clase de infraestructura. Otro indicador esencial de este análisis fue la deuda de los gobiernos estatales. Como ha sido mencionado, el endeudamiento de los niveles subnacionales puede convertirse en una amenaza para la estabilidad macroeconómica. En este

sentido, fue importante determinar la importancia de la deuda de los estados en su estructura financiera.

La siguiente sección no es una evaluación de la eficiencia del gasto público de los gobiernos estatales, sino que proporciona información acerca de la relación entre el gasto corriente y el gasto de inversión en este nivel del gobierno, lo cual puede ser un elemento importante para una gestión financiera más eficiente. Se asume que una relación más equilibrada entre el ingreso propio, gasto corriente y gasto de inversión, puede proporcionar un grado más alto de autonomía para los gobiernos de los estados; y además, ellos estarían en mejores condiciones para proporcionar una gama más amplia de servicios públicos. Los desequilibrios severos en la estructura del gasto público, v.gr. un estado que gasta la mayoría de sus recursos en gasto corriente, podría significar que éste tiene una mayor dependencia en los recursos del nivel federal para atender sus necesidades de inversión.

¿Cómo fueron construidos los indicadores?

Conociendo las limitaciones que este tema representa para cualquier investigación, con la intención de analizar la eficiencia del gasto público a nivel estatal en México, hemos construido un índice¹⁶ con base en los siguientes cinco indicadores:

- a) La relación entre el ingreso propio de los estados y su gasto total, la cual muestra la capacidad del estado de explotar sus propias fuentes de ingreso propio.
- b) La relación entre el gasto corriente de los estados y su gasto total, la cual señala la importancia de los costos administrativos en el total de los recursos disponibles.
- c) La relación entre la inversión y el gasto total, que se ha considerado, indica la capacidad de inversión del estado una vez que se han cubierto sus necesidades administrativas.
- d) La relación entre los salarios del personal del estado y su gasto corriente, la cual muestra el peso de la burocracia del estado en su gasto corriente.
- e) La relación entre el total de préstamos adquiridos por el estado y su ingreso total, lo cual indica la importancia de la deuda en la estructura del ingreso estatal.

¹⁶Usando una base de datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para determinar los parámetros para clasificar los 31 estados, los resultados de los indicadores a) y c), fueron ordenados en orden descendente; y los resultados de los indicadores b), d) y e) en orden ascendente (véase cuadro 1). Una vez que a todos los estados les fue otorgado un rango en cada indicador, se sumaron los cinco rangos para obtener un rango general por estado (véase cuadro 2).

Cuadro 1

<i>Ingreso propio/ gasto total</i>	<i>Gasto corriente gasto total</i>	<i>Inversión/ gasto total</i>	<i>Salarios/ gasto corriente</i>	<i>Prestaciones/ ingreso total</i>
3 Baja California Sur	14 Aguascalientes	31 Michoacán	55 Quintana Roo	0 Jalisco
5 Oaxaca	16 Hidalgo	31 Querétaro	56 Campeche	0 Michoacán
7 Colima	19 Querétaro	27 Aguascalientes	61 Guerrero	0 Tamaulipas
7 Hidalgo	21 Quintana Roo	27 Puebla	62 Aguascalientes	1 Querétaro
7 Michoacán	22 Tamaulipas	25 Sinaloa	62 Baja California Sur	1 Guanajuato
7 San Luis Potosí	23 Morelos	24 Morelos	63 Hidalgo	1 Nuevo León
7 Veracruz	24 Campeche	24 Tamaulipas	72 Tabasco	1 Oaxaca
8 Tlaxcala	24 Oaxaca	23 Tabasco	73 Oaxaca	1 Puebla
9 Campeche	26 Zacatecas	21 Coahuila	74 Chiapas	2 Hidalgo
9 Durango	28 Guerrero	21 Hidalgo	74 Morelos	2 Veracruz
9 Querétaro	29 Michoacán	21 Veracruz	74 Tamaulipas	2 Colima
9 Tabasco	29 Nayarit	20 Chiapas	74 Zacatecas	2 Tabasco
10 Coahuila	30 Baja California Sur	20 Guerrero	75 Nayarit	2 Yucatán
10 Nayarit	30 Coahuila	19 Guanajuato	75 San Luis Potosí	3 Tlaxcala
10 Puebla	30 Colima	19 Nuevo León	75 Tlaxcala	3 Coahuila
11 Aguascalientes	30 Veracruz	19 Zacatecas	76 Colima	3 Morelos
11 Guerrero	31 Puebla	18 San Luis Potosí	76 Querétaro	3 Zacatecas
11 Zacatecas	31 Sinaloa	17 México	77 Durango	4 Baja California Sur
12 México	32 Chihuahua	16 Campeche	78 Coahuila	4 Nayarit
13 Chiapas	32 Tabasco	16 Oaxaca	78 Puebla	5 Chiapas
13 Quintana Roo	33 Sonora	15 Sonora	78 Sonora	5 San Luis Potosí
13 Sinaloa	35 Tlaxcala	14 Durango	79 Yucatán	5 Sonora
13 Tamaulipas	38 Chiapas	12 Baja California	80 Michoacán	6 Durango
15 Morelos	38 San Luis Potosí	12 Jalisco	81 Jalisco	6 Sinaloa
16 Yucatán	41 Jalisco	12 Nayarit	81 Nuevo León	7 Quintana Roo
17 Baja California	43 Durango	11 Chihuahua	82 Veracruz	8 Baja California
19 Jalisco	43 México	11 Quintana Roo	84 Guanajuato	10 Aguascalientes
19 Chihuahua	43 Nuevo León	11 Yucatán	86 Chihuahua	12 Chihuahua
22 Guanajuato	48 Yucatán	9 Colima	88 Sinaloa	17 Campeche
24 Nuevo León	52 Baja California	8 Baja California Sur	88 México	23 Guerrero
25 Sonora	53 Guanajuato	6 Tlaxcala	89 Baja California	28 México

Finalmente, con base en este rango general, los estados fueron agrupados en las siguientes categorías:

De 5 a 20 = estructura financiera óptima.

De 21 a 35 = estructura financiera equilibrada.

De 36 a 50 = estructura financiera semiequilibrada.

De 51 hacia adelante = estructura financiera desequilibrada.

Cuadro 2
Resultados de los indicadores financieros

Entidad Federativa	Ingreso propio/ gasto total	Gasto corriente/ gasto total	Inversión/ gasto total	Salarios/ gasto corriente	Prestamos/ ingreso total	Entidad Federativa
Aguascalientes	10	1	2	4	9	26
Baja California	5	20	14	20	8	67
Baja California Sur	16	11	17	4	4	52
Campeche	12	7	11	2	11	43
Chiapas	8	16	7	8	5	44
Chihuahua	4	13	15	18	10	60
Coahuila	11	11	6	12	3	43
Colima	14	11	16	10	2	53
Durango	12	18	13	11	6	60
Guanajuato	3	21	8	17	1	50
Guerrero	10	9	7	3	12	41
Hidalgo	14	2	6	5	2	29
Jalisco	4	17	14	15	13	63
México	9	18	10	19	13	69
Michoacán	14	10	1	14	1	40
Morelos	7	6	4	8	3	28
Nayarit	11	10	14	9	4	48
Nuevo León	2	18	8	15	1	44
Oaxaca	15	7	11	7	1	41
Puebla	11	12	2	12	1	38
Querétaro	12	3	1	10	1	27
Quintana Roo	8	4	15	1	7	35
San Luis Potosí	14	16	9	9	5	53
Sinaloa	8	12	3	19	6	48
Sonora	1	14	12	12	5	44
Tabasco	12	13	5	6	2	38
Tamaulipas	8	5	4	8	1	26
Tlaxcala	13	15	18	9	3	58
Veracruz	14	11	6	16	2	49
Yucatán	6	19	15	13	2	55
Zacatecas	10	8	8	8	3	37

No hay estados en el rango más alto, por lo tanto, los 31 estados fueron clasificados en solamente tres categorías, las cuales se han denominado como:

- A. Estructura financiera equilibrada (propensión al buen desempeño): Aguascalientes, Tamaulipas, Querétaro, Morelos, Hidalgo y Quintana Roo (G-1).
- B. Estructura financiera semiequilibrada (propensión al desempeño regular): Zacatecas, Puebla, Tabasco, Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Campeche, Coahuila, Chiapas, Nuevo León, Sonora, Nayarit, Sinaloa, Veracruz y Guanajuato (G-2).
- C. Estructura financiera desequilibrada (propensión al mal desempeño): Baja California Sur, Colima, San Luis Potosí, Yucatán, Tlaxcala, Chihuahua, Durango, Jalisco, Baja California y Estado de México (G-3).

¿Desacuerdo entre la teoría y la práctica?

Del análisis realizado, hay dos puntos que vale la pena destacar. El primero es el hecho de que, teóricamente, los estados más desarrollados son los que tendrían un mejor rendimiento porque su capacidad institucional es más elevada (personal bien calificado, soporte técnico, etcétera, para realizar una gestión financiera más eficiente). Sin embargo, los resultados muestran que algunos de los estados considerados como más desarrollados, debido a su PIB per cápita y a su tasa de crecimiento económico, están entre los estados con una estructura semiequilibrada o desequilibrada de gasto. Éste es el caso para Baja California, Coahuila, Nuevo León y Sonora (véase cuadro 3). Por otra parte, cuatro de los estados más pobres de México están en los grupos con una estructura semiequilibrada o equilibrada de gasto: Hidalgo mostró una estructura equilibrada, mientras que Oaxaca, Guerrero y Chiapas tuvieron una estructura semiequilibrada.

Una interpretación para este resultado podría ser que mientras más desarrollado el estado, es más compleja su gestión financiera, por lo tanto, es más fuerte la presión para aumentar sus gastos administrativos durante el proceso reciente de descentralización. En este sentido, es también importante mencionar que, en términos generales, esos estados han recibido más transferencias federales en los últimos años. Estos recursos no han sido distribuidos sobre una base equitativa, y es un hecho que los estados más ricos han obtenido más recursos que los más po-

bres (Kraemer, 1997b; Hernández, 1997b). Por lo tanto, se podría suponer que todos estos recursos han incentivado irresponsabilidad fiscal entre esos estados ricos, porque han ejercido recursos que no obtuvieron mediante su esfuerzo fiscal. Esto será analizado en mayor detalle.

Cuadro 3
Estructura financiera (promedio 1989-1997)

		<i>Equilibrada</i>	<i>Semiequilibrada</i>	<i>Desequilibrada</i>
PIB	Mayores ingresos ¹		Coahuila Nuevo León Sonora Campeche	Baja California Quintana Roo
PER	Ingresos medios ²	Tamaulipas Aguascalientes Querétaro	Morelos	Baja California Sur Durango México Jalisco Chihuahua Colima
C Á P I T A	Bajos ingresos ³	Hidalgo	Tabasco Zacatecas Chiapas Guanajuato Guerrero Michoacán Oaxaca Puebla Nayarit Sinaloa	San Luis Potosí Yucatán Tlaxcala Veracruz

¹De 2,500 dólares americanos hacia adelante.

²De 1,600 a 2,499 dólares.

³De 700 a 1,599 dólares.

El segundo hallazgo importante es que, otra vez de acuerdo con la teoría, aquellos estados que muestran mayor esfuerzo fiscal, serán más eficientes en el ejercicio de sus recursos. Sin embargo, en este análisis, algunos estados que muestran un buen o regular desempeño para recaudar sus recursos propios (relación ingreso propio/ingreso total), por ejemplo Nuevo León y Sonora, muestran en términos genera-

les una estructura financiera semiequilibrada, con propensión a un desempeño regular. Una posible explicación puede ser que el esfuerzo fiscal alienta responsabilidad fiscal solamente cuando la participación ciudadana presiona fuertemente por la rendición de cuentas. Esto requiere de un largo periodo, puesto que representa un proceso de evolución política en el cual una sociedad está cambiando su mentalidad en relación con el desempeño del gobierno. En este sentido, a corto plazo, la tendencia sería ampliar el gasto público. Por otra parte, se ha mencionado que un grado más alto de desarrollo implica una gestión financiera más compleja.

Además, tradicionalmente en México se ha apoyado el desarrollo regional con base en el crecimiento de las estructuras de gobierno. Más aún, la tradición política ha alentado la idea de que los gobiernos deben de tener un tamaño grande para ser buenos, lo cual puede reflejarse en los estudios de caso analizados. En este sentido, parece que todos los partidos políticos comparten este supuesto. Hasta aquí, se podría argumentar que un grado más alto de desarrollo entre estados no implica necesaria ni automáticamente buenos sistemas de gestión financiera y contables. Esta observación es importante porque como se ha demostrado en algunos estudios mencionados en la primera sección de este documento, estos elementos pueden hacer la diferencia entre el éxito o el fracaso de un proceso de descentralización.

A continuación se analiza en qué medida los sistemas de gestión financiera y contable, el perfil de funcionarios, el marco jurídico, y la capacitación del personal son importantes para el desempeño fiscal de los diferentes estados. Es imprescindible estudiar con mayor detalle algunos ejemplos específicos con el fin de obtener evidencia que arroje luz en este tema fundamental.

Los estudios de caso

En la selección de los estudios de caso que iban a ser incluidos en este análisis, se procuró elegir ejemplos representativos de los tres grupos. Es bien sabido que cualquier proyecto relativo a temas financieros trae siempre resistencia entre la mayoría de los candidatos potenciales a ser estudiados. A pesar de este hecho, fue posible entrevistar al personal de la Secretaría de Finanzas de tres estados cuyos nombres no serán mencionados para preservar la confidencialidad de los datos proporcionados. El caso que representa los estados con una estructura equilibrada de gasto, por lo tanto, con una tendencia hacia un buen desempeño, será llamado G-1.¹⁷ El caso para

¹⁷G-1 es un estado que tiene cerca de 900,000 habitantes.

los estados con una estructura semiequilibrada de gasto que tiende a un desempeño regular, será llamado G-2;¹⁸ y G-3¹⁹ es el caso que representa a aquellos estados con una estructura desequilibrada de gasto que tiende a un mal desempeño. En esta sección, el análisis de los tres estudios de caso se centra en la evolución de su estructura financiera de 1989 a 1997. El análisis de los factores institucionales será realizado en la siguiente sección.

Cuadro 4
Estructura financiera de los tres estados estudiados (1989-1997)

Concepto	Nacional	Estado (G-1)	Estado (G-2)	Estado (G-3)
Estructura financiera	%	%	%	%
Ingreso				
Ingreso propio	12.31	10.51	5.38	8.31
Transferencias federales	87.69	89.49	94.62	91.69
Gasto				
Gasto corriente	41.94	13.93	24.04	34.86
Inversión	23.48	27.32	16.28	5.64
Transferencias	34.57	35.09	33.93	38.47
Indicadores financieros				
Ingreso propio/gasto total	12	11	5	8
Gasto corriente/gasto total	34	14	24	35
Inversión/gasto total	19	27	16	6
Salarios/gasto corriente total	80	62	73	75
Préstamos/total de ingreso	6.92	9	1	3
Ingreso propio per cápita (1995)	60	70	27	45

El estado G-1

El ingreso total del estado se ha incrementado 93 por ciento en términos reales, entre 1989 y 1997;²⁰ es interesante señalar el hecho de que su ingreso propio ha disminuido 24 por ciento en términos reales, mientras que las transferencias federales han crecido 112 por ciento durante el mismo periodo. El ingreso propio del

¹⁸G-2 es un estado que tiene 3 millones de habitantes.

¹⁹G-3 es un estado que tiene cerca de 900,000 habitantes.

²⁰Para el análisis financiero de cada caso estudiado se utilizó la base de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1989-1997).

estado ha representado 11 por ciento de su gasto total (véase cuadro 1), y las transferencias federales 89 por ciento para todo el periodo. Entre sus fuentes de ingreso propio, las únicas que crecieron en términos reales fueron los impuestos y derechos, 55 y 30 por ciento, respectivamente.

El gasto total del estado creció 134 por ciento en términos reales durante el periodo. Vale la pena destacar que el gasto corriente aumentó 25 por ciento en términos reales, mientras que la inversión declinó 39 por ciento. Sin embargo, el gasto corriente representó solamente 14 por ciento del gasto total del estado para todo el periodo; y la inversión 27 por ciento. G-1 fue el estado que mostró la tasa más alta en el gasto de inversión. Sesenta y dos por ciento del gasto corriente fue ejercido en salarios, ellos representaron 8.66 por ciento del gasto total del estado durante el periodo completo, la tasa más baja de los tres estados analizados.

Las transferencias fueron el concepto que alcanzó el crecimiento más alto, 88 por ciento en términos reales; en el gasto total del estado, éstas se convirtieron en el concepto de gasto más importante. El estado recibe transferencias del gobierno federal para el proceso de descentralización de la educación básica (federalización educativa). Esta transferencia disminuyó 1.31 por ciento en términos reales durante el periodo estudiado; sin embargo, representó 27 por ciento del ingreso total del estado. La deuda nueva del estado disminuyó 98 por ciento en términos reales durante el periodo analizado. Estos recursos representaron 9.71 por ciento del ingreso total del estado para todo el periodo, que fue el porcentaje más alto de los tres estados. Finalmente, el endeudamiento neto del estado²¹ disminuyó 104.73 por ciento; representando 9.13 por ciento del ingreso total del estado, y 9.5 por ciento de su gasto total.

El estado G-2

El ingreso total del estado para todo el periodo creció, en términos reales, más que su gasto total. G-2 fue el estado que mostró la tasa de crecimiento más alta en su ingreso total durante el periodo analizado, 291 por ciento en términos reales. Pero, como contraparte, fue el caso que registró la reducción más alta de su ingreso propio, 47 por ciento en términos reales; el doble que el estado G-1.

Como en los otros dos casos, el alza en el ingreso total del estado estuvo basada en transferencias federales. Pero el estado G-2 fue el caso en el cual las transferencias mostraron su tasa de crecimiento más alta, 377 por ciento en términos

²¹Endeudamiento neto de los estados = deuda nueva – pagos de capital.

reales, para el periodo; 236 por ciento más que el estado G-1, y 80 por ciento más que el estado G-3. El estado mostró un incremento, en términos reales, en la mayoría de sus conceptos de ingreso propio, impuestos, derechos, aprovechamientos, y otros. Sin embargo, estos recursos representaron solamente 5 por ciento del gasto total para el periodo (véase cuadro 1); la tasa más baja de los tres casos. Las transferencias federales representaron 94 por ciento del ingreso total del estado, el porcentaje más alto de los tres estados.

Las transferencias federales vinieron básicamente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (participaciones), de los convenios únicos de desarrollo (CUD), y del proceso de descentralización de la educación básica (federalización educativa). Ellos representaron, 45, 22 y 26 por ciento del ingreso total del estado, respectivamente. El gasto total del estado G-2 aumentó 278 por ciento en términos reales durante el periodo estudiado. El gasto corriente aumentó 86 por ciento, mientras que la inversión alcanzó un incremento de 562 por ciento. Sin embargo, el gasto corriente representó 24 por ciento del gasto total del estado, y la inversión sólo 16 por ciento. Del gasto corriente total, 73 por ciento fue gastado en salarios. Sin embargo, estos recursos representaron 17 por ciento del gasto total del estado; esto es, 8 por ciento menos que en el estado G-3.

El Estado contrató deuda en cuatro de los nueve años analizados, 1993, 1994, 1996 y 1997. Durante este tiempo su deuda nueva disminuyó 67 por ciento, y estos recursos representaron 0.86 por ciento del ingreso total del estado para el periodo estudiado. Finalmente, el endeudamiento neto del estado disminuyó 84 por ciento en términos reales, a partir de 1993 a 1997, significó 0.35 por ciento de su ingreso total y de su gasto durante el periodo analizado.

El estado G-3

El ingreso total del estado aumentó 190 por ciento en términos reales, durante todo el periodo. Pero, siguiendo la tendencia nacional, este incremento se basó en los recursos del gobierno federal. Aunque el ingreso propio del estado creció 78 por ciento en términos reales durante el periodo, representó solamente 8 por ciento de su gasto total (véase cuadro 1). Las transferencias federales aumentaron 203 por ciento en términos reales, esto significa casi más del triple que los recursos propios del estado, representando 91 por ciento del ingreso total del estado.

A pesar de que, como en los otros dos estudios de caso, el ingreso total del estado G-3 aumentó debido a los recursos federales, vale la pena mencionar que es el único que mostró un incremento en su ingreso propio. Los impuestos del estado crecieron 376 por ciento en términos reales, y sus derechos 183 por ciento. Sin embargo, aunque estos conceptos mostraron una tendencia positiva, los impuestos representaron solamente 1.3 por ciento y los derechos 2.68 por ciento del ingreso total del estado durante el periodo analizado.

Las transferencias federales que sostuvieron el crecimiento del ingreso del estado fueron básicamente dos. Las del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (participaciones), y aquéllas para el proceso de descentralización de la educación básica (federalización educativa). Las primeras crecieron 84 por ciento en términos reales, mientras que las segundas crecieron 105 por ciento. Las transferencias más importantes, debido al porcentaje que representaron en el ingreso total del estado, fueron las participaciones, que significaron 67.35 por ciento.

El gasto total del estado G-3 creció 161 por ciento durante todo el periodo. Su gasto corriente creció 74 por ciento en términos reales, y su inversión 959 por ciento. Sin embargo, el gasto corriente representó 35 por ciento del gasto total del estado para todo el periodo, la tasa más alta de los tres estudios de caso. Mientras que la inversión representó solamente 6 por ciento, el porcentaje más bajo de los tres estados. Una gran proporción del gasto corriente, 75 por ciento, fue gastado en salarios; y estos recursos, en relación con el gasto total del estado, representaron 26.18 por ciento, la proporción más alta de los tres estudios de caso. De los recursos gastados en salarios, 70 por ciento fue pagado a la burocracia del estado, y el resto, a los profesores del estado.

Entre los conceptos de gasto, las transferencias mostraron el crecimiento más bajo, 0.64 por ciento en términos reales para todo el periodo. Sin embargo, se convirtieron en la categoría más importante de gasto debido al porcentaje que representaron en el gasto total del estado, 38.47 por ciento. La deuda nueva del estado G-3 disminuyó 71 por ciento en términos reales entre 1993 y 1995, el estado pidió prestado solamente estos tres años. Estos recursos representaron sólo 2.8 por ciento de su ingreso total entre 1989 y 1997. El endeudamiento neto del estado declinó 341.78 por ciento en términos reales.

En la siguiente sección, algunas características legales e institucionales de los estados estudiados serán analizadas para proporcionar más elementos de comparación entre ellos.

LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y ADMINISTRATIVAS COMO ELEMENTOS CLAVE PARA LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

El marco institucional y jurídico de las finanzas del estado

El marco fiscal legal en el nivel estatal representa un elemento clave para la gestión financiera. La exactitud y la claridad de las leyes determinan en gran parte el rigor y la transparencia con los cuales se realiza la actividad financiera. El listado de las diferentes leyes, normas y acuerdos administrativos que existen en los estados mexicanos es muy largo; sin embargo, en este estudio sólo han sido considerados aquellos que constituyen la base fundamental de la actividad financiera de los estados.

El conjunto de leyes que representan el marco jurídico básico son: la Ley de Hacienda Estatal y Municipal, que establece los procedimientos generales para la gestión financiera del estado y sus municipios; las leyes de ingreso y de gasto, que explican la cantidad de recursos disponibles para cada año fiscal, y cómo serán utilizados; la Ley de Deuda Pública, la cual determina los procedimientos y límites para contraer deuda; la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, que establece los criterios para la distribución de transferencias entre los municipios del estado; la Ley de Contabilidad y Presupuesto; la Ley Fiscal; y la regulación interna de la Secretaría de Finanzas del Estado.

El hecho de que cada estado posea este marco jurídico, y que todas esas leyes están actualizadas, representa un factor clave que puede facilitar una gestión apropiada de las finanzas del estado.

Cuadro 5
Marco jurídico de la hacienda estatal en los tres casos estudiados

Marco jurídico	G-1	G-2	G-3
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado	X	X	
Ley Orgánica Municipal	X	X	X(1998)
Ley de Hacienda del Estado	X	X	X(1998)
Ley de Hacienda Municipal	X(1986)	X	

Cuadro 5 (continuación)

Marco jurídico	G-1	G-2	G-3
Ley de Ingresos del Estado	X(1998)	X(1999)	X(1999)
Ley de Ingresos Municipales	X(1998)	X(1999)	X(1999)
Ley de Deuda Pública del Estado		X(1996)	
Ley de Deuda Pública Municipal		X(1996)	
Ley de Coordinación Fiscal	X	X(1995)	
Ley de Información Geográfica, Estadística y Catastral del Estado			
Ley de Catastro del Estado	X	X(1994)	X(1983)
Código Fiscal del Estado	X	X(1987)	
Código Fiscal Municipal	X	(1990)	
Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado		X	
Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo	X	X	
Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación	X	X	X
Convenio de Administración de Contribuciones que celebran el Gobierno del Estado con los Municipios		X	X
Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebran el gobierno federal con conducto de la SHCP y el gobierno del estado	X(1997)	X(1997)	
Lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal			X
	12	17	8

Al analizar el conjunto de las leyes que existen en cada estado (véase cuadro 5), es posible notar que G-2 es el estado con un marco jurídico más desarrollado, puesto que tiene casi todas las leyes ya mencionadas (90 por ciento de las leyes consideradas). El estado G-1 tiene muchas de ellas (65 por ciento); y finalmente, G-3 es el estado con el marco jurídico más débil (40 por ciento).

Es bien sabido que un buen marco jurídico no garantiza la aplicación de la ley, pero sí establece las condiciones para llevarla a cabo. El marco jurídico no es una condición suficiente para una mejor gestión financiera de los estados; sin embargo, es una condición imprescindible para alcanzarla. Es claro que las severas deficiencias legales observadas en el estado G-3, explican en gran medida la mala situación financiera de este estado. En los otros dos estados, sus marcos jurídicos establecen, al menos formalmente, las condiciones para una mayor certeza, rigor y transparencia en su gestión financiera.

Análisis comparativo de las estructuras administrativas financieras de los estados

Otro elemento a considerar es el tipo de estructura organizacional que los estados han adoptado para realizar su actividad financiera. Una estructura enorme y anquilosada que muestra duplicidad y que está saturada con mecanismos de control tenderá a ser más lenta y menos eficiente que otra estructura donde el sistema de gestión es moderno y trabaja de acuerdo con resultados y sistemas monitoreados.

Además, es esencial analizar la distribución del personal entre las diferentes áreas, puesto que esto representa un indicador clave sobre la importancia que cada departamento tiene en el sistema organizacional como un todo (Child, 1973; Pasillo, 1983; Mintzberg, 1997; y Pugh, 1968). En este sentido, la información obtenida de los estudios de caso fue muy limitada. Como se mencionó antes, las áreas financieras de los estados son tradicionalmente herméticas y no facilitan su estudio.

Un primer acercamiento mostró que los criterios para determinar la organización interna de los departamentos fueron muy similares en los tres estados (véase cuadro 6). El ingreso, el gasto, las áreas de contabilidad y de presupuesto son lo más importante en la estructura debido a su tamaño y a las funciones que realizan. Sin embargo, hay algunas diferencias significativas: en el caso del estado G-1, el departamento de recaudación e ingreso concentra 22 por ciento del total del personal de la Secretaría de Finanzas. En el estado G-2, este departamento abarca 25 por ciento; y en el estado G-3, este porcentaje es casi 70 por ciento. La diferente distribución del

personal en el caso del estado G-3 pudo haber significado capacidad adicional para generar ingresos, 190 por ciento en nueve años. Sin embargo, esta concentración pudo también haber significado que la ejecución y el control del gasto no se han realizado correctamente.

Cuadro 6
Marco jurídico de la hacienda estatal en los tres casos estudiados

	G-1	G-2	G-3
Oficinas del secretario	Oficinas del secretario 4 (1.1 por ciento)	—	Despacho del secretario 10 (3 por ciento)
Área de Ingresos	Dirección General de Ingreso 78 (22.2 por ciento)	Dirección de Ingresos 146 (24.6 por ciento)	Dirección de Ingresos y fiscalización 227 (69.2 por ciento)
Área de Egresos	Dirección General de Egresos 33 (9.4 por ciento)	Dirección de Egresos y Control Presupuestal 109 (18.4 por ciento)	Dirección de Egresos y Presupuesto 21 (6.4 por ciento)
Dirección General Técnica Fiscal	75 (21.3 por ciento)	Dirección de Auditoría e Inspección Fiscal 163 (27.5 por ciento)	—
Dirección General de Control Presupuestal	41 (11.6 por ciento)	—	—
Área de Contabilidad	—	Dirección de Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública 85 (14.3 por ciento)	Dirección de Contabilidad 21 (6.4 por ciento)
Área de Informática	Dirección General de Informática 19 (5.4 por ciento)	—	Dirección de Informática 14 (4.3 por ciento)
Área Jurídica	Dirección General Jurídica 13 (3.7 por ciento)	Unidad de Servicios Jurídicos 20 (3.4 por ciento)	Unidad Jurídica 7 (2.2 por ciento)
Área Administrativa	Dirección de Administración 16 (4.5 por ciento)	—	Unidad Administrativa 18 (5.5 por ciento)
Caja General	—	—	10 (3 por ciento)
Unidad de Asesoría	15 (4.3 por ciento)	—	—
Dirección General de Catastro	58 (16.5 por ciento)	Instituto Catastral 70 (11.8 por ciento)	—
TOTAL	352 (100 por ciento)	593 (100 por ciento)	328 (100 por ciento)
Número de servidores públicos del área financiera por 1,000 habitantes	3	6	3
Porcentaje del área de finanzos en el total de trabajadores de la administración estatal	(3,000) 11.8 por ciento	(10,517) 5.64 por ciento	(4,993) 6.57 por ciento

El Departamento de Contabilidad y de Presupuesto es también una área administrativa importante. En el caso del estado G-3, este departamento concentra 6 por ciento del total del personal de la Secretaría de Finanzas. Mientras que en el estado G-1 y el estado G-2, este porcentaje representa 14 por ciento. Las diferencias son más significativas en el Departamento de Gasto, puesto que en el estado G-1 abarca 9 por ciento del total de los miembros del personal de la Secretaría de Finanzas. Mientras que en el estado G-2 este porcentaje es 18 por ciento; y en el estado G-3, es 6 por ciento solamente.

Es notable que para el estado G-1 y el estado G-2 las áreas de Auditoría e Inspección Fiscal son importantes, porque abarcan 21 y 27 por ciento, respectivamente, del total de los miembros del personal de la Secretaría de Finanzas. En el caso del estado G-3, esta función se realiza, pero es incipiente y no se concentra en un departamento especializado.

Finalmente, considerando el tamaño de las áreas financieras como parte de toda la administración pública del estado, en el estado G-1 esta área concentra 11.8 por ciento de la burocracia total del estado. En el estado G-2, representa 5.6 por ciento; y en el estado G-3, 6.7 por ciento. Es interesante precisar que en el estado G-1 hay tres funcionarios de la Secretaría de Finanzas del estado por cada 1,000 habitantes; y la misma relación se aplica en el estado G-3. El caso del estado G-2 es diferente, puesto que hay seis funcionarios de finanzas del estado por cada 1,000 habitantes, lo cual no significa necesariamente más eficacia en el área financiera de este estado.

Es evidente que el tamaño de esas áreas, según la relación entre el número de funcionarios por cada 1,000 habitantes, es un simple indicador sobre la importancia de las funciones financieras en el contexto administrativo de los estados. Aunque esta información ofrece cierta evidencia que muestra una situación ligeramente menos favorable en el estado G-3; esta variable no explica suficientemente el nivel de la eficacia de los estados. Por lo tanto, es imprescindible agregar otros factores tales como la tecnología administrativa adoptada y el perfil profesional de los funcionarios de finanzas, que son los factores que serán analizados en la sección siguiente.

Análisis comparativo de políticas financieras y de sistemas de gestión

El análisis presentado en esta sección se basa en las entrevistas realizadas con altos funcionarios de las secretarías de finanzas de los tres estados elegidos como

estudios de caso. Se prestó particular atención a las políticas de ingreso y de gasto, a la modernización de los sistemas de gestión presupuestal, a la asistencia técnica y a los sistemas de información.

En relación con la política de ingreso, en los tres casos, la falta de una "cultura fiscal" fue precisada como uno de los problemas principales. Las autoridades y los ciudadanos no están muy interesados en alentar un esfuerzo fiscal más fuerte. Los funcionarios reconocieron que "mientras que las transferencias federales sigan aumentando, no habrá necesidad de mejorar nuestro propio esfuerzo". Por otra parte, en relación con la recaudación de ingreso municipal, la pobre capacidad de las administraciones locales fue subrayada. En el estado G-1, 50 por ciento de sus municipios han firmado un acuerdo con el gobierno del estado para que el último recaude el impuesto predial que, según la constitución federal, es una facultad municipal. En el estado G-2, 78 por ciento de sus municipios han firmado el mismo acuerdo; y en el estado G-3, este porcentaje representa 80 por ciento. Así pues, no es una coincidencia que en los últimos 10 años, la recaudación del impuesto predial ha representado tan sólo 4.5 por ciento del total del ingreso del estado G-1, mientras que en el estado G-2 ha representado solamente 3 por ciento, y en el estado G-3, 2 por ciento solamente. Por otra parte, el estado G-1 posee un ingreso per cápita más alto que los estados G-2 y G-3.

En el estado G-1, hay reuniones periódicas de coordinación fiscal entre los tesoreros municipales; pero esta práctica no se observa en los otros dos estados. En el caso del estado G-3, los funcionarios reconocieron que la falta de una ley de coordinación fiscal estatal no incentiva la recaudación municipal en absoluto.

Aunque hay preocupación entre los tres estados en relación con la política del ingreso y al sistema de control presupuestario para realizar una mejor administración del gasto, las acciones tomadas por cada estado son muy diferentes. En el estado G-1, se ha mejorado un sistema muy riguroso de control presupuestario en los últimos años, con base en una red de cómputo muy actualizada. Además, hay un manual de gasto que explica la política, las funciones, y la práctica de la ejecución del gasto. Este manual ha apoyado el mejoramiento de todo el sistema de gasto, y ha complementado el marco jurídico respectivo.

Por otra parte, el estado ha progresado significativamente en la adopción del presupuesto por programas, con el fin de completar la adopción de esta técnica antes del final de la actual administración; convirtiéndose en uno de los primeros estados en lograr este objetivo. Finalmente, el gobierno del estado ha realizado muchos cursos de capacitación en los últimos años para acelerar la modernización de todas sus actividades financieras, optimizando el nuevo soporte tecnológico.

En el caso del estado G-2 y del estado G-3, los esfuerzos son muy incipientes. En ambos casos, los gobiernos del estado reconocen la falta de supervisión durante la ejecución del gasto, y los esfuerzos para sistematizar los procesos han empezado muy recientemente. La última acción se ha realizado sin ningún entrenamiento previo, lo cual ha significado la aparición de varios obstáculos para aprovechar el equipo nuevo. En ambos estados, algunas funciones de sus tesorerías se realizan manualmente, y aun se utilizan sistemas de presupuestación tradicionales. Aunque las ventajas de implementar el presupuesto por programas son reconocidas; no hay planes para adoptar este sistema. En el estado G-3, hay un proyecto para adoptar un nuevo sistema de control presupuestario, pero por el momento, están intentando solamente mejorar un sistema contable básico.

Otra gran diferencia es que, en el caso del estado G-1, se reconoce que la transición y la información recibida de la administración anterior fue ordenada, a pesar del cambio del partido político en el poder.²² En el caso del estado G-2, fue mencionado varias veces que la administración anterior no dejó la información previamente acumulada y la transición fue desorganizada e irresponsable, a pesar de que ambas administraciones pertenecieron al mismo partido político (PRI). Finalmente, en el estado G-3, la administración actual señaló las dificultades que enfrentaron durante la transición, que fue desorganizada y con grandes brechas de información. Aunque, en este último caso, hubo un cambio del partido político en el poder.²³

El análisis comparativo del personal responsable de la administración financiera

En lo referente al perfil de los funcionarios que trabajan en los departamentos de la Secretaría de Finanzas en los niveles medio y superior, cinco diferentes variables se analizaron: el tiempo que han trabajado en el sector público; sus antecedentes profesionales, es decir si han trabajado en el sector público o en el sector privado; sus antecedentes académicos; su nivel académico; y la capacitación que han recibido. Todos estos aspectos fueron considerados para la mayoría (85 por ciento por lo menos) de los funcionarios del nivel superior y medio de las tres secretarías de finanzas estudiadas.

²²La administración anterior provenía del PRI, y la administración actual proviene de otro partido político.

²³*Idem.*

Con respecto al tiempo que han trabajado en el sector público (véase cuadro 7), se observó que la mayoría de los funcionarios en el estado G-1, 59 por ciento, ha trabajado menos de cinco años en el sector público. La mayoría de los funcionarios en el estado G-2, 51 por ciento, ha trabajado entre dos y nueve años; y en el estado G-3, 76 por ciento ha trabajado en el sector público entre 5 y 15 años (véase cuadro 8). Este resultado señala que los funcionarios en el estado G-1 tienen menos experiencia en el sector público que aquellos del estado G-3, que muestran amplia experiencia; mientras que los funcionarios del estado G-2 están en una situación intermedia.

Cuadro 7
Perfil de experiencia profesional de los funcionarios estatales

Estado/años	Sector	0-2	2-5	5-9	9-15	Más de 16	Total
G-1	Público	45.45	13.64	13.64	9.09	18.18	100
	Privado	40.91	18.18	9.09	18.18	13.64	100
G-2	Público	9.30	30.23	20.93	25.58	13.95	100
	Privado	74.42	9.30	2.33	9.30	4.65	100
G-3	Público	14.71	8.82	44.12	32.35	0	100
	Privado	58.82	14.71	11.76	11.76	2.94	100

Este resultado es diferente de lo que podría esperarse, puesto que la amplia experiencia debería relacionarse con una mayor capacidad. Sin embargo, la evidencia parece señalar que la amplia experiencia ha conducido a la ineficacia debido a la actitud negativa de los funcionarios hacia la innovación cuyo objetivo es alcanzar un rendimiento más eficiente. Este fenómeno coincide con los resultados de otros estudios en lo referente a los sectores de educación y salud y a los programas sociales en México (Cabrero *et al.*, 1998).

Considerando su perfil profesional, en el estado G-1, 41 por ciento de los funcionarios han trabajado solamente en el sector público; aunque hay un porcentaje importante que vino del sector privado, 36 por ciento. En el caso del estado G-2, los funcionarios que han trabajado solamente en el sector público representan 51 por ciento, mientras que los que vienen del sector privado representan 32 por ciento. Finalmente, en el estado G-3, los funcionarios que han desarrollado su carrera en el sector público representan 56 por ciento, y los que vinieron del sector

privado son 29 por ciento (véase cuadro 8). Esta evidencia consolida el argumento ya mencionado sobre los efectos perversos que pueden surgir de equipos de trabajo conformados por funcionarios que han trabajado exclusivamente en el sector público.

Cuadro 8
Antecedentes profesionales de los funcionarios estatales

<i>Antecedentes profesionales</i>	G-1	G-2	G-3
SPE	40.91	51.16	55.88
SPF-SPE	13.64	6.98	2.94
SP-SPE	36.36	32.56	29.41
SA-SPE	0	6.98	8.82
SPM-SPE	9.09	2.32	2.94
Total	100	100	100

- SPE, Sector público estatal.
- SPF, Sector público federal.
- SP, Sector privado.
- SA, Sector académico.
- SPM, Sector público municipal.

En lo referente al perfil académico, las diferencias no son significativas. En el estado G-1, la profesión más común es contabilidad, 59 por ciento; y derecho, 13 por ciento. En el estado G-2, 45 por ciento de los funcionarios son contadores, y 14 por ciento estudió administración de empresas. Finalmente, en el estado G-3, 70 por ciento de los funcionarios son contadores, y la segunda profesión más común fue ingeniería, 9 por ciento. Por lo tanto, el perfil académico no fue una diferencia importante entre los estudios de caso.

Considerando el nivel académico de los funcionarios, en el estado G-1, todos los funcionarios tienen una licenciatura, 32 por ciento tiene cualquier clase de estudios de posgrado, y 45 por ciento tiene una maestría. En el estado G-2, todos los funcionarios tienen una licenciatura, 10 por ciento han realizado estudios de posgrado, y 12 por ciento estudió una maestría. En el caso del estado G-3, 3 por ciento no tienen una licenciatura, 9 por ciento han hecho estudios de posgrado, y 20 por ciento tiene una maestría. Así, el estado G-1 muestra mejores estándares con respecto al nivel académico de sus funcionarios de alto y medio nivel.

Finalmente, la última variable analizada fue la capacitación que todos estos funcionarios han recibido.²⁴ La información obtenida fue escasa, pero con base en los datos recopilados, se estableció con qué frecuencia las secretarías de finanzas realizaron actividades de capacitación durante los últimos dos años. El estado G-1 fue el caso donde el entrenamiento fue más frecuente con nueve cursos para los funcionarios del nivel medio y alto. En el estado G-2, estos cursos fueron solamente cuatro; y tres en el caso del estado G-3. Esta evidencia sugiere que la diferencia en el caso del estado G-1 no es sólo por el nivel académico más alto de sus funcionarios, sino porque las actividades de entrenamiento sostenidas han sido consideradas como herramienta valiosa por el gobierno del estado.

Los sistemas de contabilidad en los tres estudios de caso

En términos generales, los sistemas de contabilidad para la administración de recursos públicos no están bien desarrollados. Esto es realidad incluso para el gobierno federal, así pues, los estados tampoco han desarrollado sus sistemas. Como Hernández (1997) ha señalado, hay pocos gobiernos estatales que están interesados en hacer públicos sus registros financieros. Según una encuesta (Hernández, 1997) sobre los informes de los congresos estatales acerca de los expedientes financieros de estados y municipios, en solamente 85 por ciento de los estados la información se divide en informes específicos de ingreso y gasto. En solamente 54 por ciento de los estados, esta información fue publicada en el *Diario Oficial*, y en solamente 8 por ciento de los estados los informes se publican en los periódicos locales.

Los estudios de caso no muestran grandes diferencias en relación con el estándar nacional. Sin embargo, hay algunas puntos que deben ser destacados. En el estado G-1, desde hace algunos años se ha vuelto una tradición publicar los informes de ingreso y de gasto en los periódicos locales. Hoy en día, lo que el gobierno del estado está haciendo es proporcionar más detalles en esos informes y promover discusiones públicas con grupos de empresarios y otros actores. En el estado G-2, esto no es un asunto central. El Congreso del estado es enterado sobre los informes de

²⁴El análisis de esta variable fue realizada con base en los cursos ofrecidos por Indetec a los gobiernos del estado. Indetec es una institución que pertenece al Sistema Nacional de la Coordinación Fiscal y su fin es proporcionar asistencia técnica y capacitación en el área fiscal a los estados y a los municipios en México.

ingreso y de gasto porque el marco jurídico lo establece. En el estado G-3, la administración actual está intentando cambiar el enfoque tradicional, y está publicando los reportes de ingreso y de gasto cada dos meses. Con esta medida, están tratando de recuperar la confianza de la ciudadanía.

Observaciones finales

Hay una clara tendencia hacia la descentralización en todo el mundo, y en el área fiscal, este proceso se ha enfocado principalmente hacia el gasto. Mientras que en los países desarrollados la discusión se enfoca en temas de equidad y asignación, en los países en vías de desarrollo, la preocupación principal es determinar en qué medida la descentralización fiscal compromete la estabilidad macroeconómica, contribuyendo a déficit estructurales y al desequilibrio fiscal.

De acuerdo con evidencia empírica, puede argumentarse que el grado de descentralización fiscal no es el único factor que determina el grado de eficiencia en la gestión financiera del sector público. Se ha encontrado que las instituciones presupuestarias desempeñan un papel significativo entre los factores que contribuyen a explicar las amplias diferencias en el desempeño fiscal de los países que han implementado un proceso de descentralización. Aunque la mayoría de esos trabajos han estudiado este tema a nivel nacional, hay evidencia de que esas variables tienen también una influencia importante en el nivel subnacional.

En América Latina, los gobiernos nacionales comenzaron sus procesos de descentralización sin considerar las condiciones administrativas e institucionales de sus niveles subnacionales, y sin implementar ninguna estrategia sistemática para fortalecer la capacidad institucional de esos niveles del gobierno. Como resultado, la falta de sistemas financieros y presupuestarios adecuados en los niveles subnacionales, y la debilidad de sus estructuras administrativas, como parte de su falta de capacidad institucional, se ha convertido en uno de los principales problemas derivados de la descentralización.

En un país como México, el marco institucional de la actividad financiera de los estados, así como las diferencias en capacidades profesionales entre servidores públicos, y la infraestructura técnica, son elementos particularmente significativos para explicar las diferencias en la situación financiera de los estados.

Entre los estudios de caso seleccionados, está claro que el estado (G-1), con una estructura financiera más equilibrada, muestra una situación mejor considerando sus variables institucionales y administrativas, las cuales fortalecen una situación financiera favorable. Está claro también que el caso del estado (G-3), con

una estructura financiera desequilibrada, muestra las condiciones institucionales y administrativas más pobres entre los tres estudios de caso; y esta situación ha consolidado su tendencia hacia una situación financiera menos favorable.

Considerando el marco jurídico, el caso del estado G-3 muestra una debilidad más profunda. Aunque hay carencias severas en todo el país, los otros estudios de caso muestran menores deficiencias y un marco jurídico más al día en el área fiscal. De la misma manera, en el estado G-1, el personal asignado en áreas clave para el control del presupuesto y la ejecución del gasto, tiene un papel más importante que en los otros dos casos. En el caso particular del estado G-3, esas funciones han sido descuidadas seriamente, lo cual ha tenido seguramente una influencia importante en el pobre desempeño en la administración de sus recursos públicos.

Por otra parte, los sistemas de gestión, y los procesos presupuestarios, así como la infraestructura técnica, en términos del equipo, están más desarrolladas en el estado G-1 que en los otros dos casos. Además, el perfil de los funcionarios en las áreas financieras muestra un nivel más alto en términos de grados académicos, diversidad en lo referente a su experiencia, y de actividades de capacitación en el caso del estado G-1 que en los otros dos casos.

Finalmente, sobre los sistemas de contabilidad. Si bien es cierto que siguen siendo débiles a nivel nacional, y particularmente en los tres estudios de caso, es posible encontrar un progreso modesto en el estado G-1. Este estado está publicando periódicamente sus expedientes financieros, abriéndolos para una discusión pública.

El objetivo de este estudio no ha sido establecer relaciones causales directas; esto es, no intenta determinar si los factores institucionales determinan una estructura financiera más eficiente, porque este hecho sería muy difícil de establecer. Este estudio procura tan sólo hacer evidente la importancia y la relación de las variables institucionales y administrativas en la situación financiera de los gobiernos de los estados mexicanos. Estas variables se consideran más como condiciones que se refuerzan positivamente en algunos casos, tales como en el estado G-1; y negativamente, tal como en el caso del estado G-3.

Los resultados presentados en este estudio son interesantes porque proporcionan más elementos para entender que en un contexto como el mexicano, es necesario ir más allá de las asunciones causales desarrolladas en muchos estudios sobre descentralización fiscal. Algunas veces, el conocimiento de las condiciones institucionales de cada gobierno subnacional puede convertirse en un factor más importante para determinar en qué medida un proceso de descentralización fiscal puede ser más o menos eficiente. En este sentido, algunos estados económicamente más desarrollados pueden ser mucho más ineficaces durante un proceso de descentrali-

zación fiscal; mientras que otros estados con un grado de desarrollo más bajo pueden mostrar un desempeño significativamente eficiente.

El desafío en casos tales como México, es ir más allá de ciertas asunciones automáticamente aceptadas sobre la descentralización fiscal, que algunas veces esquematizan sobre el análisis, y ofrecen un conjunto de soluciones estándar. Realidades tales como la mexicana muestran la necesidad de incorporar una interpretación más heterogénea de las tendencias prevalecientes señaladas por la literatura.

La política pública en relación con la descentralización fiscal no puede ser elaborada solamente con base en asunciones teóricas generales, sino que debe diseñarse fundada en un diagnóstico detallado del contexto en donde la política será implementada, en este caso, en el nivel gubernamental intermedio. Además, debe ser reconocido que al hacer frente a una realidad compleja y heterogénea, la descentralización fiscal no puede ser homogénea y estándar.

Este estudio muestra que algunas veces, entre niveles subnacionales, los factores institucionales pueden tener una influencia más significativa que su grado de desarrollo económico, como elemento clave en un proceso de descentralización fiscal. Es importante que estas observaciones detalladas en una realidad tal como la mexicana, puedan ser entendidas a tiempo. Si esto no ocurre, es posible que se implemente un proceso de descentralización fiscal con base en supuestos no verificados, o que se retrase la descentralización debido a la incertidumbre de los resultados que tal proceso pudiera provocar.

La realidad, como se ha mostrado en este estudio, es heterogénea y diversa, por lo tanto, una política de descentralización fiscal exitosa deberá incorporar dos características: diferenciación en el *ritmo* de su implementación, y diferenciación en los *instrumentos* para su promoción. Además deberá ser más responsable al determinar las condiciones institucionales en el nivel subnacional. La diferenciación debe reflejarse en políticas adecuadas de fortalecimiento institucional y administrativo, que en algunos casos, tales como los estados G-2 y G-3, deberán ser implementadas, antes de ir más lejos en el proceso de descentralización fiscal. En otros casos, tales como el estado G-1, esas políticas descentralizadoras deben de avanzar de forma incremental. En este sentido, el proceso de descentralización en su totalidad deberá ser acompañado por una estrategia sistemática y sostenida para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales en sus áreas financieras.

La descentralización fiscal en países tales como México no debe de ser mecánica y uniforme, sino más bien integral y diferenciada. Hay que recordar que una realidad compleja requiere políticas públicas diferenciadas. El mito de una simplicidad mecánica y uniforme puede ser encontrada solamente en modelos teóricos.

BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, Ehtisham, D. Hewitt y E. Ruggiero (1997), "Assigning Expenditure Responsibilities"; en Teresa Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., International Monetary Fund (IMF).
- ALESINA, Alberto, R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank (IADB). Working Paper 394.
- AMIEVA HUERTA (1997), "Mexico", en Tier-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., IMF.
- BAHL, Roy y Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington, D.C., World Bank.
- _____ y D. Sjoquist (1990), "The State and Local Fiscal Outlook: What Have We Learned and Where Are We Headed?", *National Tax Journal*, vol. XLIII.
- BENNET, Robert (1980), *The Geography of Public Finances*, Nueva York, Methuen.
- BIRD, Richard (1992), *Tax Policy and Economic Development*, The John Hopkins University Press.
- BLAIR, Harry (1996), *Supporting Democratic Local Governance: Lessons from International Donor Experience-Initial Concepts and Some Preliminary Findings*, American Political Science Association Meetings, San Francisco, California, 29 de agosto-1o. de septiembre, Processed.
- BLONDAL, John (1997), *Fiscal Federalism in OECD Member Countries*, Paper presented at the Eighth International Forum on Latin American Perspectives: Democracy Decentralization and Deficits in Latin America, París, IADB-OECD, 20-21 noviembre.
- CABRERO MENDOZA, Enrique y Jorge Martínez-Vázquez (2000), "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery", en Marcelo Giugale y Steven Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from Mexico*, Washington, D.C., The World Bank.
- _____, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega, (1997), "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, México, CIDE.
- _____, (1995), *La nueva gestión municipal en Mexico*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, Mexico.
- _____, Isela Orihuela, (2000), *Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México, 1978-1997*, CIDE DTAP 87.

- CAMPBELL, Tim (1996), *Innovation and Risk Taking. The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean*, World Bank Discussion Paper núm. 357, Washington, D.C., World Bank.
- _____, G. Peterson y J. Brakarz (1991), *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Washington, D.C., Latin American and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program, World Bank.
- CASTELLS, Antoni (1999), "Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal", *Gestión y Política Pública*, vol. VIII, núm. 2, México, CIDE.
- CEPAL (1993), *Descentralización fiscal: marco conceptual*, Serie Política Fiscal, 44, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CHILD, John (1973), "Predicting and Understanding Organization Structure", *Administrative Science Quarterly*, núm. 18.
- COURCHENE, Thomas y Alberto Díaz-Cayeros (2000), "Transfers and the Nature of the Mexican Federation", en Marcelo Giugale y Steven Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lesson from Mexico*, Washington, D.C., The World Bank.
- CROOK, R. y J. Manor (1994), *Enhancing Participation and Institutional Performance: Democratic Decentralization in South Asia and West Africa*, Londres, Overseas Development Administration.
- DAFFLON, Bernard (1977), *Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland*, Verlag Paul Haupt.
- DAVEY, Kenneth (1992), *Central-Local Relations. The Institutional Framework of Urban Management*, Birmingham, DAG, The University of Birmingham.
- DILLINGER, William y S. Webb (1999), *Decentralization and Fiscal Management in Colombia* (Draft), Washington, D.C., World Bank.
- _____, (1998), *Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil* (Draft), Washington, D.C., World Bank.
- FAKIN, Barbara y Alain Crombrughe (1997), *Fiscal Adjustment in Transition Economies: Social Transfers and Efficiency of Public Spending*, Washington, D.C., World Bank.
- FORNASARI, Francesca, Steven Webb y Heng-Fu Zou (1998), *Decentralized Spending and Central Government Deficits: International Evidence*, LCSPR/DECRG, Washington, D.C., World Bank, Processed.
- FREINKMAN, Lev y P. Yossifov (1998), *Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance*, Washington, D.C., World Bank.

- FUKASAKU, Kiichiro y L.R. de Mello Jr. (1997), *Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies*, Paper presented at the Eighth International Forum on Latin American Perspectives, París, IADB-OECD, 20-21 de noviembre.
- GARMAN, Christopher, S. Haggard y E. Willis (1996), *Decentralization in Latin America*, University of California, San Diego, Processed.
- GRAMLICH, Edward (1991), "Canadian Fiscal Federalism: An outsider's View", en *Canadian Tax Papers*, núm. 91, vol. 2.
- GUPTA, Sanjeev, K. Honjo y M. Verhoeven (1997), *The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa*, Washington, D.C., IMF, Working Paper.
- HALL, Richard (1983), *Organizaciones, estructura y proceso*, México, Prentice-Hall.
- HERNANDEZ, Fausto (1997a), *¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Aristas para un nuevo federalismo*, CIDE, Documento de Trabajo núm. 54, División de Economía, México.
- _____ (1997b), *Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?*, CIDE, Documento de Trabajo núm. 85, División de Economía, México.
- HOMMES, Rudolf (1996), *Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia*, Washington, D.C., IADB, Working Paper 317.
- HUTHER, Jeff y A. Shah (1998), *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, Policy Research Paper núm. 1894, Washington, D.C., World Bank.
- ISRAEL, Arturo (1992), *Issues for Infrastructure Management in the 1990s*, Washington, D.C., World Bank. Discussion Papers 171.
- JONES, Mark, P. Sanguinetti y M. Tommasi (1999), "Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentinean Provinces", en James Poterba y J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, The University of Chicago Press.
- KALSETH, Jorid y Jorn Rattso (1998), "Spending and overspending in local government administration: A minimum requirement approach applied to Norway", en Jorno Rattso, *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, Reino Unido, Edward Elgar.
- KING, David (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, Londres, Allen y Unwin.
- KRAEMER, Moritz (1997), *Electoral Budget Cycles in Latin America and the Caribbean: Incidence, Causes and Political Futility*, Washington, D.C., IADB. Working Paper 354.

- _____ (1997b), *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Washington, D.C., Inter American Development Bank. Office of the Chief Economist, Working Paper 345.
- MANOR, James (1996), *The Political Economy of Decentralization*, Processed.
- MEENAKSHISUNDARAM, S. (1996), *Rural Development Through Decentralized Governance. An Indian Experience*, Paper for The World Bank Conference on Environmentally Sustainable Development, 25-27 de septiembre.
- MINTZBERG, Henry (1979), *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- MUSGRAVE, Richard y P. Musgrave (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, USA, McGraw-Hill.
- NORREGAARD, John (1997), "Tax Assignment", en Teresa Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., IMF.
- OATES, Wallace (1993), *Fiscal Federalism*, Inglaterra, Gregg Revivals.
- OCAMPO, José (1996), "El proceso colombiano de descentralización fiscal", en *Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal en América Latina: Mejores Prácticas y Lecciones de Política*, Cartagena de Indias, Colombia, CEPAL.
- PETERSON, George (1997), *Decentralization in Latin America: learning through experience*, Washington, D.C., World Bank.
- _____ (1990), "Principal Issues Concerning FIS", An Urban Cost Memorandum, Prepared for the World Bank by The Urban Institute; Washington, D.C.
- PRUD'HOMME, Remy (1995), "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, agosto.
- PUGH, et al. (1968), "Dimensions of Organizational Structure", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 13, núm. 1, junio.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP) (1997), *Situación financiera de las entidades federativas, 1989-1997*, México, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal.
- SHAH, Anwar (1998), *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?*, Washington, D.C., World Bank.
- _____ (1997), *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, Washington, D.C., World Bank.
- _____ (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, D.C., World Bank.
- _____ (1991), *The New Fiscal Federalism in Brazil*, World Bank Discussion Papers, 124, Washington, D.C.

- _____ y Z. Qureshi (1994), *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia*, Washington, D.C., World Bank. Discussion Papers 239.
- STEIN, Ernesto (1998 a), *Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America*, Washington, D.C., IADB. Office of the Chief Economist. Working Paper 368.
- _____ (1998b), "Which Type of Intergovernmental Transfers Should Countries Adopt?", *Latin American Economic Policies*, IADB, Office of the Chief Economist, First Quarter.
- _____, E. Talvi y A. Grisanti (1998), *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience*, Washington, D.C., IADB. Working Paper 367.
- TANZI, Vito (1995), *Fiscal Federalism and Decentralization: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, en Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.
- _____ y L. Schuknecht (1997), "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective", *American Economic Review*, vol. 87, núm. 2, mayo.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997), "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An overview", en Teresa Ter-Minassian, *Fiscal Federalism. In Theory and Practice*, Washington, D.C., IMF.
- _____, (1997b), "Control of Subnational Borrowing", *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., IMF.
- _____ (1997c), "Brazil", en T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D.C., IMF.
- TIEBOUT, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, octubre.
- UCHIMURA, K. (1989), *Decentralizing Revenues and the Provision of Services. A Review of Recent Experiences*, Report núm. 7870-CO.LA3CO, World Bank.
- WILDASIN, David (1997), *Fiscal Aspects of Evolving Federations. Issues for Policy and Research*, Washington, D.C., World Bank.
- WINKLER, Donald (1994), *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers, Fiscal Decentralization in Latin America*; Washington, D.C., World Bank. Discussion Papers 235.
- WORLD BANK (1994), *World Development Report 1994. Infrastructure for Development*, Washington, D.C.

Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos

Uri Raich Portman*

RESUMEN

En los últimos dos decenios, ha habido en México un proceso de descentralización política, fiscal y administrativa hacia los gobiernos subnacionales. En 1997, cuando la oposición ganó la mayoría en el Congreso, este proceso comenzó una etapa de aceleramiento que dio origen al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), que desde entonces representa una muy importante fuente de ingresos para los municipios del país. El presente trabajo analiza el impacto que la creación del FAISM ha tenido en el esfuerzo fiscal de los municipios en México. A la fecha, debido entre otras cosas a la falta de información sobre las finanzas municipales en el país, no se han desarrollado este tipo de estudios para el caso mexicano. En este sentido, el trabajo representa un primer esfuerzo por entender y verificar el impacto de las transferencias en la conducta fiscal de los municipios mexicanos. Para ello, este documento analiza la recaudación de ingresos propios en los 217 municipios del estado de Puebla antes y después de la creación del FAISM, y concluye que este fondo ha afectado adversamente el esfuerzo fiscal de los municipios en México. Sin embargo, también se muestra que la magnitud de este impacto sobre el esfuerzo fiscal varía según la población y los niveles de bienestar municipales, siendo más pronunciado en los municipios poco poblados

* Agradezco al Programa de Presupuesto y Gasto Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas por el apoyo prestado para la realización del presente trabajo. Agradezco también a Daniel Morales de la Secretaría de Finanzas del Estado de Puebla por haberme proporcionado los datos sobre la recaudación de ingresos propios y al subsecretario de Ingresos del Estado por la entrevista que me otorgó en enero de 2001. Finalmente, también agradezco el apoyo de Fernando Agiss, Juan Pablo Guerrero y Anna Hardman por sus diversas contribuciones a esta investigación.

y con niveles de bienestar bajos, que en los municipios con mayor población y niveles de bienestar.

ABSTRACT

For the last two decades, Mexico has been decentralizing fiscal, political and administrative responsibilities to its subnational tiers of government. In 1997, when the opposition won the majority in the federal Congress, the fiscal decentralization process was strengthened by the creation of the Fund for Municipal Social Infrastructure (FAISM). Since then, municipalities in Mexico have been receiving more financial resources from the central government than ever before. This paper analyzes the impacts that the creation of the FAISM has had on the tax effort of Mexican municipalities. Due to the lack of financial information at the municipal level, no study of this sort has examined the performance of Mexican municipalities, and very few studies have analyzed similar impacts in other developing countries. By drawing on original data of own-source revenue collection of the 217 municipalities on the State of Puebla, and by performing several calculations of descriptive statistics before and after the creation of the FAISM, this paper finds that the FAISM has negatively affected the tax effort of Mexican municipalities. This result is congruent with the "rational" model of tax effort and with the prescription that the lack of proper institutions at the local level belies the good intentions of decentralization resulting in policy failure.

INTRODUCCIÓN

En los últimos dos decenios, los gobiernos nacionales de un gran número de países en desarrollo han venido descentralizado responsabilidades fiscales, administrativas y políticas hacia sus gobiernos subnacionales. Normativamente, la descentralización se ha defendido sobre la base de argumentos tanto económicos como políticos. En términos económicos, comúnmente se argumenta que la descentralización reduce la brecha entre los proveedores de servicios públicos y los consumidores locales, con lo cual se aumenta la eficiencia y se reducen los costos económicos. Políticamente, el argumento principal es que la descentralización acerca el gobierno a los ciudadanos, con lo cual se aumenta la autonomía, la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales.

Alerta de estas esperadas virtudes de la descentralización, México ha seguido una política de descentralización fiscal desde el inicio de los años ochenta. Este proceso de descentralización, se acentuó notablemente en el año de 1997, cuando el partido oficial perdió por primera vez el control del Congreso federal, y los partidos de oposición pugnaron por incluir el tema de la descentralización en la agenda de la reforma política del país. Como resultado de este esfuerzo, a finales de 1997 el Congreso aprobó una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, que dio origen a un nuevo ramo presupuestal (XXXIII) que incluye diversos fondos de transferencias intergubernamentales, dentro del que destaca el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM).

Como resultado de la creación del FAISM, los municipios reciben actualmente más recursos financieros que en el pasado para llevar a cabo proyectos de infraestructura social básica. Este notable aumento en la asignación de transferencias ha generado dudas sobre los impactos que ha tenido el FAISM en las capacidades de los gobiernos municipales para movilizar más recursos fiscales propios (Cabrero y Orihuela, 2000). Particularmente, tanto académicos como funcionarios públicos tienen la sospecha de que los municipios han reducido su esfuerzo fiscal, debido a que prefieren recibir más transferencias intergubernamentales que enfrentar los costos de la recaudación fiscal. No obstante esta sospecha, hasta el momento no se ha estudiado con detalle el impacto del FAISM en el esfuerzo fiscal de los municipios mexicanos. Como respuesta a esta escasez de estudios, este trabajo presenta una primera aproximación al análisis del impacto que el FAISM ha tenido en el esfuerzo fiscal de los municipios en México. El análisis se centra en la comparación de la recaudación de ingresos propios –particularmente del impuesto predial y de los derechos por el consumo de agua– en los 217 municipios del estado de Puebla de 1993 a 2000.

Una de las causas principales de esta falta de estudios, es la escasez de datos municipales, ya que en México, al igual que en otros países en desarrollo, la información municipal es limitada y poco confiable. Otra de las causas de esta falta de estudios proviene de la complejidad teórica para establecer una relación clara entre la asignación de transferencias intergubernamentales y el esfuerzo fiscal. No obstante la regularidad con que la literatura de la descentralización fiscal hace referencia al término de "esfuerzo fiscal", los especialistas de este tema no han llegado aún ni a un acuerdo sobre la definición de este término, ni a una metodología común para medirlo. En este trabajo, el término de "esfuerzo fiscal" será utilizado como indicador de la recaudación de fuentes de ingreso propias (generalmente medido como la proporción de la recaudación de ingresos propios en el PIB

estatal) que llevan a cabo las tesorerías municipales. Es decir, como la variación de la recaudación de ingresos propios entre un año y otro.

No obstante la falta de una definición clara de esfuerzo fiscal, la referencia a este fenómeno es un tema recurrente. En la literatura de la descentralización fiscal hay dos explicaciones centrales sobre los impactos de las transferencias intergubernamentales en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. La primera explicación tiene su origen en el supuesto "racional" de la maximización de beneficios. Según esta explicación, el aumento de las transferencias reduce el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales ("pereza fiscal") pues postula que los municipios se comportan como actores racionales que procuran evitar los costos políticos y administrativos de la recaudación fiscal. La segunda explicación, generalmente conocida como el efecto "vuela papel" (*flypaper effect*), tiene su base en el principio de que los gobiernos receptores de las transferencias utilizan estos recursos para el propósito que les fueron otorgados. Según esta explicación, el aumento de las transferencias no reduce la recaudación fiscal, sino que por el contrario aumenta los gastos totales en aproximadamente la misma proporción en que aumentaron las transferencias, ya que en efecto las transferencias son utilizadas para los propósitos que fueron otorgadas.

Los estudios empíricos sobre el impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal, generalmente proveen evidencia en favor de alguno de los dos efectos descritos, el *flypaper* o el de la pereza fiscal. Sin embargo, la evidencia con la que se cuenta hasta el momento no es determinante (Litvack *et al.*, 1998: 7). Esto se debe a la falta de un modelo teórico formal sobre el comportamiento del esfuerzo fiscal ante la variación en las transferencias, y a la escasez de datos apropiados para el uso de dichos modelos (Bird y Slack, 1983: 121; Bird, 1984: 152; Gramlich en Oates, 1977: 227). Por ello, son en realidad pocos los estudios empíricos que han analizado estos efectos tanto en países industrializados como en países en desarrollo. En cuanto a los países en desarrollo, el caso colombiano destaca tanto por la cantidad como por la calidad de sus estudios. De los países industrializados, EE.UU., Canadá y Alemania se han analizado extensamente.

Los resultados de este estudio proveen evidencia en favor del modelo de la "pereza fiscal". Diversos cálculos estadísticos muestran cómo la introducción del FAISM tuvo un efecto negativo en la recaudación de los ingresos propios de los municipios en México. Estos resultados, sin embargo, varían según la población y el nivel de bienestar de los municipios estudiados. Debido a que el objetivo de este trabajo es ofrecer una introducción al tema del esfuerzo fiscal, así como a la dificultad para obtener datos para el orden municipal, el análisis que se presenta tiene su base en cálculos de estadística descriptiva, por lo que sus resultados deben

tomarse tan sólo como una primera aproximación al estudio del impacto sobre el aumento de transferencias en el esfuerzo fiscal. Estudios posteriores deberán no sólo ampliar el número de casos estudiados, sino que deberán realizarse con técnicas analíticas más formales.

Este trabajo está dividido en cinco secciones. La primera sección presenta una revisión de la literatura y del marco teórico de la descentralización fiscal. La segunda sección introduce el contexto institucional de la descentralización fiscal en México. La tercera sección presenta la metodología de la investigación. La cuarta parte reporta los resultados del análisis. Finalmente, la quinta sección presenta las conclusiones de la investigación.

REVISIÓN DE LA LITERATURA Y MARCO TEÓRICO

Esta sección presenta una revisión de las teorías de la descentralización fiscal, particularmente de la relación entre los ingresos propios de los gobiernos subnacional y aquellos ingresos que reciben de los órdenes superiores de gobierno. De igual manera, esta sección introduce el concepto de desequilibrio fiscal vertical y analiza los impactos de las transferencias intergubernamentales en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Finalmente, se presenta una breve discusión de los resultados de otros estudios sobre el impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en una serie de países industrializados y en desarrollo.

Teorías de la descentralización fiscal

Normativamente, la descentralización fiscal es comúnmente asociada con una serie de virtudes tanto políticas como económicas. Políticamente, los promotores de la descentralización fiscal argumentan que ésta promueve principios democráticos tales como la participación, la responsabilidad y la rendición de cuentas (Shah, 1998). Según esta literatura, la descentralización representa principios de suyo valiosos, en tanto permite que las personas participen en las decisiones que les afectan directamente, independientemente de si esas decisiones son correctas o no (Bird y Villancourt, 1998: 4).

Al igual que los reclamos políticos en favor de la descentralización, los argumentos económicos también subrayan las ventajas de la descentralización. El argumento económico más común es el de la búsqueda de la eficiencia asignativa, ante la presencia de preferencias locales diferentes sobre bienes públicos locales.

Estos principios económicos tiene su base en varios modelos normativos, entre los que destacan los de Tiebout (1956), Musgrave (1959) y Oates (1972). Según Musgrave, los gobiernos locales deben estar principalmente a cargo de la función asignativa, pues son estos quienes deben decidir qué bienes y servicios han de producir y cómo han de emplear sus recursos.

Por su parte, el "teorema de la descentralización" de Oates sostiene que los gobiernos locales son quienes deben de estar a cargo de la provisión de bienes públicos locales, pues son estos quienes tienen mejor información sobre las distintas preferencias locales (Oates, 1972: 35). Finalmente, el modelo de "votar con los pies" (*voting with the feet*) desarrollado por Tiebout sostiene que el hecho de que los consumidores/votantes en una economía espacial deban establecerse en una jurisdicción determinada, los conduce automáticamente a revelar sus preferencias para una determinada combinación de impuestos a pagar y servicios por recibir. De esta forma, el modelo de Tiebout "proporciona una solución análoga a la del mercado para la provisión de bienes colectivos locales" (Dowding en King y Stoker (eds.), 1996: 61).¹

Una prescripción importante tanto de los argumentos políticos como económicos en favor de la descentralización fiscal, es que es esencial que los gobiernos locales hagan un esfuerzo por aumentar sus ingresos propios, ya que de lo contrario "todos los argumentos en favor de aumentar su eficiencia económica y de mejorar su gobernación estarían en riesgo" (IADB, 1994: 180). Por ello, la teoría recomienda que los gobiernos locales amplíen su base impositiva, en vez de que aumenten las transferencias que obtienen de los órdenes superiores de gobierno (IADB, 1994; Jones y Stewart, 1983; Peterson, 1997; Travers, 1986). Según el Council of Europe:

Si la autonomía local es un objetivo tanto político como económico, las autoridades locales requieren, en la medida de lo posible, no depender de las transferencias de órdenes superiores de gobierno, ya que la administración de sus impuestos propios les proporciona una base presupuestaria más segura y sostenible en el largo plazo (1992: 10).

Esta prescripción se origina de la diferencia básica entre ingresos propios y transferencias intergubernamentales. Según la teoría de la descentralización fiscal,

¹ Con base en estos principios, la literatura normativa del federalismo fiscal ha propuesto una distribución óptima tanto de responsabilidades de gasto, como de potestades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno. Recientemente, diversos especialistas han recomendado la revisión de dicha distribución. Para una discusión amplia de la distribución tradicional de responsabilidades de ingresos y gastos por orden de gobierno, véase Shah (1994), y para una revisión de las críticas a dicha distribución, véase McLure (2001).

las transferencias deben ser entregadas a gobiernos locales sólo después que éstos hayan hecho un esfuerzo por aumentar sus ingresos propios, ya que de lo contrario ello podría desalentar su esfuerzo fiscal, pues tendrían menos estímulos para buscar fuentes alternas de financiamiento o para incrementar la recaudación sobre las bases fiscales existentes (Bahl y Linn, 1992: 428). De igual forma, se argumenta que la recaudación impositiva de los órdenes superiores de gobierno, así como su consiguiente transferencia de estos ingresos termina por debilitar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Brennan y Buchanan sostienen que “cuando el gobierno central recolecta y administra los impuestos en favor de sus unidades subordinadas, se genera un efecto idéntico al de una colusión explícita entre estas unidades. Por ello, las unidades locales deben gastar y recaudar de forma independiente” (1980: 185).²

Ingresos propios, transferencias y desequilibrios verticales

No obstante los argumentos normativos en favor de la descentralización, en la realidad se observa que “en prácticamente todos los sistemas descentralizados, las políticas de los órdenes subnacionales de gobierno no son completamente financiados por sus fuentes propias de ingreso” (Willis et al., 1999: 8). El origen de este problema, comúnmente conocido como desequilibrio vertical,³ radica tanto en la limitada capacidad impositiva de los gobiernos subnacionales, como en las amplias responsabilidades de gasto que deben enfrentar (Bird y Villancourt, 1998). Por ello, las transferencias intergubernamentales no sólo son la herramienta más común para cerrar las brechas fiscales entre los ingresos y los gastos locales, sino que también representan la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países (Litvack et al., 1998: 12; Smoke, 2001: 23; Spahn, 1999: 14).

²De igual forma, el informe que el Comité Layfield en la Gran Bretaña presentó al Parlamento en 1976 concluye que la única manera de sostener una democracia local sustantiva es ampliando la proporción de los impuestos locales en el total de los ingresos locales (en Travers, 1986: 68). Esto se debe a que la consecución de una verdadera autonomía y rendición de cuentas locales requieren que las autoridades recolecten sus recursos de sus propios residentes, ya que son éstos quienes votan y pagan impuestos para la provisión de sus servicios (Jones y Stuart, 1983: 94).

³El desequilibrio vertical –o el grado en que los gobiernos subnacionales dependen de los recursos del gobierno central para financiar sus gastos– comúnmente se mide como la proporción de las transferencias intergubernamentales en el total de los gastos subnacionales.

Antes de presentar las características centrales de las transferencias intergubernamentales, es pertinente señalar que en los países en desarrollo, los gobiernos locales tienen dos fuentes principales de ingresos propios: el impuesto a la propiedad y los derechos por la provisión de servicios públicos. Los argumentos en favor de la administración local del impuesto a la propiedad son varios, entre los que destacan: la estabilidad en la operación del sistema de tasas, la dificultad para su evasión, y la relativa facilidad para identificar la propiedad sobre la que se debe de aplicar el impuesto (Foster *et al.*, 1980: 129; Peters, 1991: 40). A pesar de estas ventajas, el cobro y administración local del impuesto a la propiedad presenta varios problemas, como su alta visibilidad, pues el contribuyente tiene que pagar el impuesto de su ingreso disponible, a diferencia de otros impuestos que se deducen directamente de la fuente (McCluskey, 1991: 11). Otra dificultad proviene de su continua reevaluación, ya que ésta no sólo requiere de personal altamente calificado, sino que la valuación es una de las funciones urbanas que generan más corrupción (Paul, 1975: 7). Por todas estas razones, Bird y Slack concluyen que hacer que los impuestos a la propiedad sean suficientes para cubrir el incremento necesario de los gastos para mantener un cierto nivel de servicios, requiere de una buena dosis de sudor, lágrimas y sangre políticas (1983: 15).

En cuanto a los derechos recibidos por los gobiernos locales por la provisión de servicios públicos, la teoría de las finanzas públicas sostiene que siempre que sea posible, los municipios deben cobrar por la provisión de los servicios públicos. Esto se debe a que el cobro de derechos no sólo genera ingresos para las tesorerías locales, sino que también introduce las dinámicas del mercado —vía el sistema de precios— en las actividades del sector público. Económicamente, se argumenta que el cobro de derechos promueve la eficiencia en el consumo de los servicios públicos, ya que proporciona información para que los ciudadanos y el gobierno puedan hacer un mejor uso de sus recursos. Además, también se argumenta que el cobro de derechos está más en acuerdo con los principios económicos de “beneficio” y “equidad”, en tanto que los usuarios pagan por lo que consumen. A pesar de todas estas virtudes, la realidad es que muy pocos países explotan el cobro de derechos. Esto se debe no únicamente a que es sorprendentemente difícil diseñar y aplicar buenos sistemas de cobro de derechos, sino que —casi por definición— los derechos son impopulares, tanto entre las autoridades como entre los ciudadanos (Bird, 1999: 12).

Debido a las limitantes de sus fuentes propias de ingresos, los gobiernos locales dependen en buena medida de transferencias intergubernamentales.⁴ Económicamente, el uso de transferencias se justifica por un mejoramiento en la eficiencia asignativa y en la equidad fiscal. Por una parte, la eficiencia asignativa aparece cuando las externalidades interjurisdiccionales conllevan a una subóptima asignación de recursos y las transferencias son utilizadas para corregir dichas externalidades. Por otra parte, la equidad fiscal está relacionada con el supuesto de que las jurisdicciones deben proporcionar un nivel “promedio” de servicios públicos ejerciendo un nivel “promedio” de esfuerzo fiscal, generalmente medido como su tasa tributaria. Sin embargo, por varias razones (distintas bases impositivas, diferentes costos de provisión de servicios, o diferencias en las demandas por servicios públicos) las jurisdicciones no proporcionan un nivel “promedio” de servicios públicos, por lo que las transferencias son empleadas para reducir estas desigualdades fiscales.

No obstante el uso generalizado de transferencias, su empleo genera varios problemas. Particularmente, las transferencias pueden reducir la rendición de cuentas de los gobiernos locales sobre sus decisiones fiscales, y pueden afectar adversamente el esfuerzo fiscal de gobiernos locales. El resto de esta sección explorará la primera limitación, mientras que la siguiente sección analizará los impactos de las transferencias en el esfuerzo fiscal.⁵

Según Bahl y Schroeder, el problema de la rendición de cuentas proviene de la añeja separación entre “el placer del beneficio de gastar y el dolor de cobrar impuestos” (en Bahl y Miller (eds.), 1983: 116). Según el principio de la rendición de cuentas, la prudencia en el ejercicio del gasto aumenta conforme los gobiernos obtienen sus ingresos directamente de los ciudadanos a quienes sirven. Así pues, la pregunta central es, ¿cómo mantener la rendición de cuentas de los gobiernos locales? Tradicionalmente, las transferencias han sido tratadas como una amenaza potencial a la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Sin embargo, recientemente autores como Bird, McLure y Villancourt han acuñado un nuevo concepto denominado “rendición de cuentas en el margen” (*accountability at the margin*) que propone que, en

⁴La literatura sobre las transferencias intergubernamentales es muy amplia y no será abordada en este documento. Para una revisión actualizada de esta literatura, véase, entre otros: Bahl (2000) y Oates (1999).

⁵Recientemente, varios estudios empíricos también han demostrado que el uso de transferencias puede generar severos problemas de equilibrio macroeconómico, ya que éstas generan incentivos al sobre endeudamiento –particularmente cuando los gobiernos locales tienen un acceso ilimitado al crédito y el gobierno central no es capaz de comprometerse a “no rescatar” a los gobiernos locales que no puedan cubrir sus responsabilidades crediticias. Véase Rodden (2001) y Von Hagen (2002).

principio, es perfectamente posible que un gobierno local que sea altamente dependiente de transferencias centrales (i.e. 90 por ciento) sea, a su vez, completamente responsable ante sus ciudadanos y/o el gobierno central. Para ello, se requiere que los gobiernos subnacionales "controlen" sus ingresos por medio de sus propias políticas, específicamente, a través del control de sus tasas impositivas. Así pues, "para que los gobiernos subnacionales actúen de forma responsable, estos gobiernos deben de ser capaces de aumentar o disminuir sus ingresos, de tal forma que se vuelvan responsables de sus propios actos" (Bird y Villancourt, 1998: 13).

Impacto de las transferencias intergubernamentales en el esfuerzo fiscal

No obstante que el tema de la relación entre las transferencias intergubernamentales y el esfuerzo fiscal ha sido ampliamente referido en la literatura de la descentralización fiscal, aún no se ha llegado a un acuerdo sobre la magnitud del impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal (Bird y Slack, 1983: 112). Esta sección expondrá las principales explicaciones de los impactos de las transferencias en el esfuerzo fiscal y presentará los resultados de algunos estudios sobre el tema que se han desarrollado para otros países.

Según la literatura de las finanzas públicas locales hay dos explicaciones alternativas sobre los impactos de las transferencias en el esfuerzo fiscal. La primera, a la que me referiré como el "modelo racional" o de "pereza fiscal", sostiene que el incremento de las transferencias ocasiona una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que reciben las transferencias.⁶ Según este modelo, las transferencias dan origen a un efecto de desincentivo a la recaudación, pues los gobiernos locales que "se esfuerzan lo menos, obtienen lo más". Esto se debe a que los gobiernos "racionales" simplemente prefieren recibir más transferencias, que hacer frente a los altos costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria. La segunda explicación, que generalmente se conoce como el efecto "vuela papel" (*flypaper effect*), tiene su base en el principio de que el dinero se utiliza para el propósito que fue otorgado.⁷ Según esta explicación, el aumento de las transferencias no reduce la recaudación fiscal, sino que por el contrario aumenta los gastos tota-

⁶La literatura generalmente se refiere a este efecto como "pereza fiscal"; la propuesta de usar el término de "modelo racional" es mía.

⁷O para usar la famosa frase de Hines y Thaler (1995): *money sticks where it hit*.

les en aproximadamente la misma proporción del incremento de las transferencias, ya que en efecto, las transferencias se asignan a los objetivos para los que fueron otorgadas.⁸ Según esta explicación, el gasto de los gobiernos locales es mucho más sensible al aumento en los recursos intergubernamentales que al incremento de los ingresos privados de la jurisdicción. Nótese que esta explicación "no es fácil de reconciliar con las explicaciones racionales que sugieren que el mismo tipo de restricciones presupuestales puede dar origen a diversos efectos, dependiendo de la forma que tomen los incrementos al presupuesto" (Oates, 1999: 1129).

Los dos tipos de impactos presentados, generalmente se estiman en términos de los efectos de "estímulo" o de "sustitución" que producen las transferencias. Según Bahl y Linn (1992) el enfoque general procura estimar la respuesta de las transferencias per cápita (G) en el gasto per cápita (E) a partir de la siguiente relación lineal: $E = a + b_i X_i + cG$, donde X_i representa las otras variables que afectan el nivel de gastos. Si en esta relación el coeficiente de la asignación de transferencias per cápita es más de 1 ($c > 1$), esto significa que aumenta el gasto per cápita en más de una unidad, lo que resulta en un efecto de estímulo. Por el contrario, si el coeficiente de la asignación de transferencias per cápita es menos de 1 ($c < 1$), la relación denota un efecto sustitución, ya que el gasto per cápita aumenta en menos de una unidad.

Según esta terminología, el efecto sustitución reduce el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, ya que ellos "prefieren las transferencias gratuitas provenientes del gobierno central, a los altos costos políticos de incrementar sus propios ingresos" (Peterson, 1997: 10). De igual forma, Bahl y Schroeder sostienen que cuando el efecto estímulo domina, ello muy posiblemente se debe a que los gobiernos locales enfrentan un atraso en su provisión de servicios públicos de tal magnitud, que está prácticamente garantizado que cualquier incremento en los ingresos de los gobiernos locales encontrará la manera de pasar a formar parte del presupuesto local (en Bahl y Miller (eds.), 1983: 106). Este efecto de estimulación *flypaper* implica que una vez que los gobiernos locales reciben transferencias, es más probable que se gasten esos recursos a que lo regresen a su jurisdicción en la forma de un alivio o desgravación fiscal. Según el efecto *flypaper*, las formas concretas en que los gobiernos locales asignan sus recursos, no sólo dependen del diseño mismo de las transferencias que reciben, sino también de las fuentes donde se originan los recursos. Así pues, el efecto *flypaper* se opone al argumento económico convencional de la "fungibilidad" del dinero, en tanto asume que las decisiones de

⁸Para un análisis del cálculo de la proporción de las transferencias que son asignadas al bien o servicio público subsidiado, véase McGuire (1978).

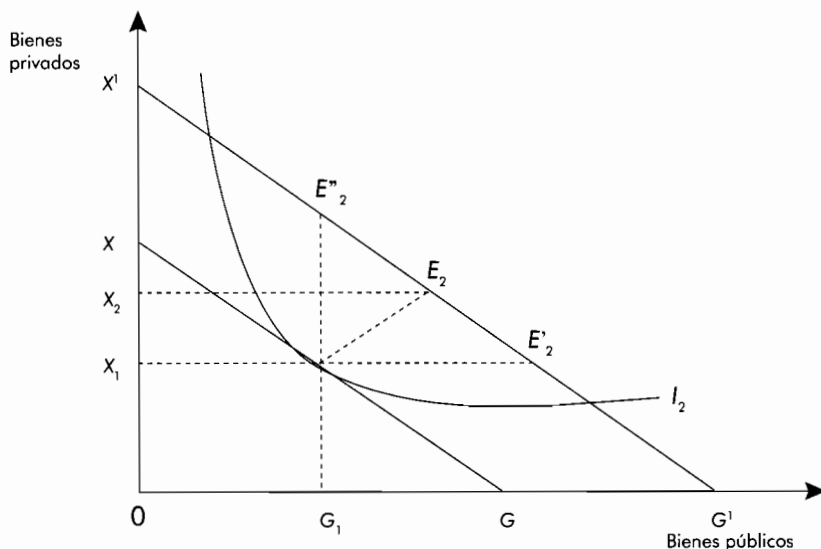
gasto de los gobiernos locales están restringidas por sus fuentes de financiamiento. Hines y Thaler (1995) argumentan que dada esta falta de “fungibilidad” del dinero, los gobiernos locales tratan de forma diferenciada los recursos que tienen a la mano (ingresos propios) de los recursos a los que pueden acceder con facilidad (transferencias). Como es de esperarse, los gobiernos locales tienen más cuidado en el uso de sus ingresos propios que en los que obtienen por medio de transferencias intergubernamentales.

Aunque la fuente de los ingresos locales parezca tener un impacto en el gasto local –como lo propone el efecto *flypaper*– comúnmente se argumenta que la medida en que dominan los efectos de “estímulo” o de “sustitución” depende de las características (diseño y objetivos) de las propias transferencias. Aquí sólo haré referencia a los impactos de las transferencias en bloque y no complementarias, tal como es el caso del FAISM.⁹ Como lo ilustra la gráfica siguiente, el impacto final de la transferencia depende, en última instancia, de la elasticidad de la demanda. Comúnmente, la teoría se basa en un modelo de la conducta del gobierno que asume que los gobiernos locales que reciben las transferencias buscan maximizar la utilidad de sus ciudadanos, sujetos a una restricción presupuestaria. Como muestra la siguiente gráfica, la introducción de la transferencia mueve la línea original del presupuesto (GX) hacia la parte exterior, dando origen a una nueva línea de presupuesto ($G'X'$). Dado que la transferencia es no-complementaria, la pendiente de la curva no cambia, lo cual indica que únicamente hay un efecto ingreso –no un efecto sustitución.¹⁰ En el punto de equilibrio anterior a la transferencia ($E1$), la tasa impositiva es $X1X/OX$. Sin embargo, después de recibir la transferencia, la tasa impositiva puede incrementar, disminuir, o bien permanecer constante, dependiendo de la elasticidad-ingreso de la demanda. Cuando la elasticidad-ingreso es igual a uno, el equilibrio se desplaza al punto $E2$, y la tasa impositiva a $X2X'/OX'$, que es igual al de la tasa impositiva en la situación anterior a la transferencia. En las soluciones a la derecha de $E2$, tal como $E'2$, la demanda por bienes públicos es elástica con relación al ingreso, y por lo tanto el esfuerzo fiscal decrecerá.

⁹En términos de las finanzas públicas, el diseño del FAISM puede ser descrito como el de una transferencia condicional, cerrada y no complementaria. El porcentaje de la transferencia total que es recibido por cada jurisdicción varía de acuerdo con los valores de los criterios de la fórmula de distribución; sin embargo, para todas las jurisdicciones tomadas en conjunto, la transferencia es cerrada ya que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) estipula que la transferencia total sea del 2.5 por ciento de la recaudación federal participable. Véase apartado de la página 412.

¹⁰Nótese que la introducción de las transferencias modifica la restricción presupuestal; diferentes transferencias resultan en diferentes movimientos de la restricción presupuestal, y en consecuencia en diferentes respuestas de los municipios.

Gráfica 1
Efectos de una transferencia en bloque en el esfuerzo fiscal



Revisión de estudios empíricos

Debido a que la teoría no proporciona un modelo único para analizar esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, una posibilidad es explorar los resultados empíricos de las investigaciones que se han desarrollado sobre el tema. Bahl y Linn, sin embargo, sostienen que “desafortunadamente hay poco que buscar, ya que los resultados de los pocos estudios econométricos que se han realizado no proveen evidencia clara en favor de ninguno de los efectos –estímulo o sustitución– de las transferencias en el gasto público de los países en desarrollo” (1992: 459).

En general, las investigaciones empíricas que se han llevado a cabo son de dos tipos. Cuando ha habido información disponible, se ha optado por el uso de cálculos econométricos para estimar el impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal. La mayoría de estos estudios se han centrado en los casos de EE.UU., Canadá y Alemania, y han mostrado que la realización de un análisis apropiado requiere tanto de un modelo teórico formal sobre el esfuerzo fiscal esperado, como de una amplia disponibilidad de datos (Bird y Slack, 1983: 121; Bird, 1984: 152;

Gramlich en Oates (ed.), 1977: 227).¹¹ Debido a la falta de datos en el orden municipal, muy pocos estudios de este tipo se han llevado a cabo en países en desarrollo. La mayoría de estos estudios tienen su base en estadísticas descriptivas, como la comparación de la evolución de ingresos propios y transferencias intergubernamentales (Cabrero y Orihuela, 2000; The World Bank, 1995).

Ambos tipos de resultados, sin embargo, tanto los de estudios descriptivos como econométricos, están aún lejos de ser determinantes (Bird, 1984: 151; The World Bank, 1995: 27). Los resultados de los estudios econométricos dependen de los datos y los modelos empleados, así como de las características de los países seleccionados. Con el propósito de analizar el impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, en 1984 Bird estudió los dos programas centrales de transferencias en Colombia y encontró la presencia de un efecto sustitución. Sus resultados sugieren una fuerte asociación entre las transferencias y la disminución de los gastos locales, lo que muestra que las jurisdicciones receptoras reducen sus esfuerzos fiscales como resultado de la entrega de transferencias. A diferencia de estos resultados, en 1983 Bahl y Schroeder estudiaron los efectos de las transferencias en el esfuerzo fiscal de los municipios en Filipinas y no encontraron evidencia de una reducción en el esfuerzo fiscal. De igual forma, los estudios econométricos de Dillinger no encontraron ninguna evidencia de que los municipios del estado de Sao Paulo, en Brasil, disminuyeron su esfuerzo fiscal como respuesta a un aumento en sus transferencias (en Bahl y Linn, 1992).

Por lo que respecta a los estudios descriptivos, éstos han sido extensamente empleados en el análisis del caso colombiano. El Anexo III, de un estudio preparado por el Banco Mundial presenta un análisis detallado de los efectos de las transferencias en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales colombianos.¹² Este estudio, que analiza la evolución de los ingresos propios en términos reales y como proporción del PIB, concluye que no hay evidencia de "pereza fiscal" en los gobiernos locales colombianos. De igual forma, un documento de Garzón (1997) que clasifica a los municipios colombianos por el tamaño de su población y por su nivel de desarrollo encontró que de 1987 a 1995 los municipios colombianos incrementaron su recaudación tributaria en prácticamente todas las categorías. Este estudio concluyó que "no se puede argumentar que ha habido una disminución ni en la recaudación gene-

¹¹ Los datos adecuados para realizar este análisis son ciertos tipos de medidas de las bases impositivas locales, tales como los valores catastrales imponibles. Otra alternativa es hacer un análisis de regresión utilizando información sobre el PIB per cápita de los municipios, la población urbana y el empleo como variables explicativas (Bird y Slack, 1983: 121; The World Bank, 1995: 17).

¹² Ariel Fiszbein y Richard Bird prepararon el reporte y Richard Bird y Tom Tsiopoulos elaboraron el anexo.

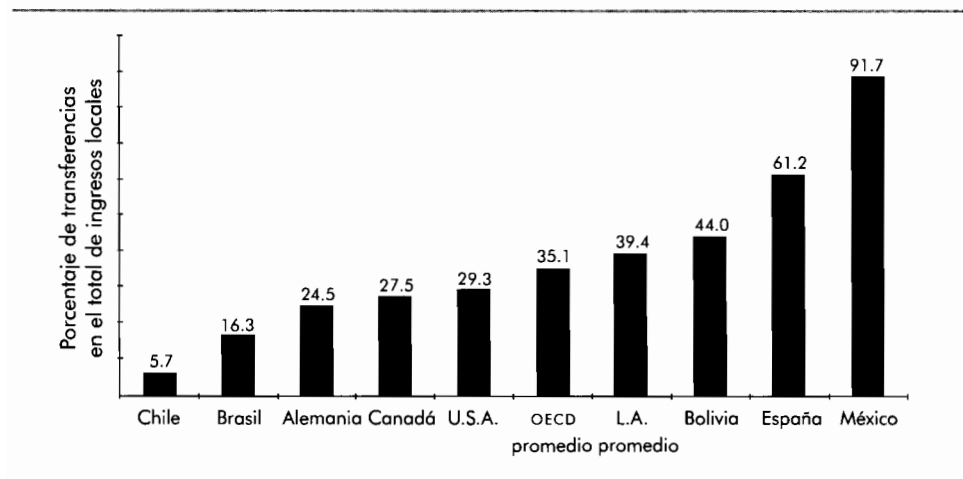
ral de tributos, ni en las fuentes de ingreso más sensibles a los cambios en el esfuerzo fiscal" (Garzón, 1997: 8). En el caso de México, el impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal de los municipios mexicanos, ha sido poco estudiado. Hasta donde hay conocimiento, únicamente Cabrero y Orihuela (2000) han investigado esta relación. En su estudio, ellos analizan la evolución de las participaciones y los ingresos propios de los municipios mexicanos de 1978 a 1997 y concluyen que durante este periodo éstos acentuaron su desequilibrio vertical.

BREVE REFERENCIA SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

Ingresos municipales

La principal característica del federalismo fiscal mexicano es su alto centralismo. Según Courchene y Díaz-Cayeros, en 1999 el 80 por ciento de los ingresos totales de los municipios mexicanos provinieron de transferencias intergubernamentales (en Giugale y Webb (eds.), 2000: 220). Cálculos de la Secretaría de Hacienda (SHCP) reportan una concentración fiscal aún más elevada, la cual destaca en comparación con la de otros países como lo muestra la gráfica 2.

Gráfica 2
Dependencia financiera de los gobiernos locales



Fuente: SHCP, México, 2000.

Por los últimos 20 años, el gobierno federal ha hecho frente a este acentuado centralismo fiscal por medio de una estrategia de descentralización principalmente basada en la transferencia de recursos de la Federación hacia los gobiernos subnacionales, más que por medio del fortalecimiento de las capacidades tributarias de los estados y municipios. En parte, esta estrategia ha sido el resultado de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980 que estableció la cesión de ciertas bases tributarias de los gobiernos subnacionales a cambio de un incremento en sus participaciones federales.¹³ Desde su creación, las participaciones federales han representado la fuente más importante de los ingresos municipales, proviniendo el resto de los ingresos municipales de la recaudación de ingresos propios, de la contratación de deuda, o de otras transferencias intergubernamentales.

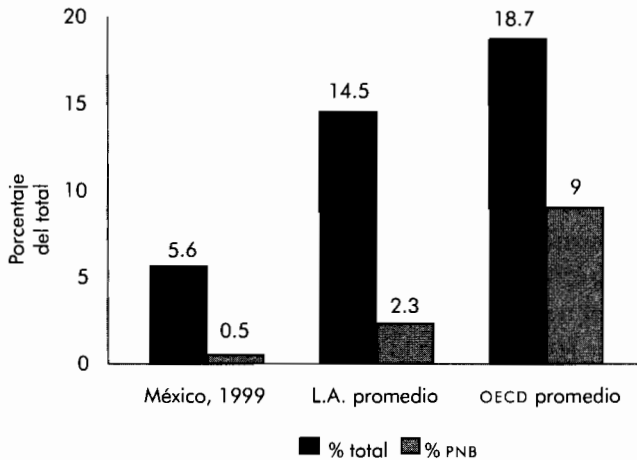
Sobre el uso del crédito como fuente de financiamiento local, baste señalar que tradicionalmente la mayoría de los municipios en México no han tenido acceso a este instrumento. Ha sido hasta muy recientemente que los municipios más grandes y ricos han comenzado a utilizar el crédito para financiar sus proyectos de infraestructura. En cuanto a sus ingresos propios, los municipios mexicanos tienen acceso a las siguientes fuentes: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.¹⁴ El impuesto predial y los derechos por el consumo del servicio de agua son las dos fuentes propias de ingreso más importantes de los municipios. No obstante, la importancia de los derechos por el consumo de agua como fuente de ingresos locales (principalmente para los municipios medianos y grandes), su aumento es políticamente sensible, razón por la cual el impuesto a la propiedad permanece como la fuente de ingreso propio más importante para la mayoría de los municipios. Según Díaz-Cayeros y McLure, este impuesto representa el 13 por ciento de los ingresos totales de los municipios y el 74 por ciento de los impuestos totales (Webb, en Giugale y Webb (eds.), 2000: 194). Sin embargo, como porcentaje del PIB sólo representa el 0.2 por ciento que es muy bajo, aun cuando se le compara con el de otros países latinoamericanos. Entre las razones que explican esta baja recaudación están sus altos costos ad-

¹³Aunque el SNCF es un contrato entre el gobierno federal y los estados, es importante señalar que la LCF incorpora los municipios en este acuerdo, al establecer que los estados deben transferir por lo menos el 20 por ciento de sus participaciones federales a sus municipios.

¹⁴Del total de los impuestos locales, el impuesto a la propiedad (predial) es por mucho el más importante, aunque también hay otros impuestos secundarios como los de traslación de dominio, a los sorteos, etcétera. Los derechos representan la contraprestación pagada por la provisión de los servicios públicos municipales. Los productos son los recursos que recaudan los municipios por el uso y explotación de sus bienes patrimoniales, tal como la venta o el alquiler de una propiedad municipal. Finalmente, los aprovechamientos representan todos los recursos que los municipios reciben directamente de sus ciudadanos, pero que no se contabilizan en ninguna de las cuentas anteriores, tales como las multas y los recargos.

ministrativos y políticos, y el hecho de que las legislaturas estatales –y no los propios municipios– son quienes establecen las tasas tributarias y aprueban la actualización de los valores y las bases impositivas.¹⁵

Gráfica 3
Comparación de los impuestos recaudados por los gobiernos subnacionales



Fuente: SHCP, México, 2000.

Breve introducción a las políticas de descentralización del gasto en México

Además de las participaciones y los ingresos propios, los municipios obtienen también transferencias condicionales por parte del gobierno federal que deben gastar en proyectos específicos. Si bien los esquemas de participaciones y de ingresos propios se han mantenido relativamente estables en los últimos 20 años, la asignación de transferencias ha pasado por cambios significativos. Durante la administración del presidente Salinas (1988-1994) y hasta 1995 la descentralización de

¹⁵No obstante esta situación, es de mencionar que mientras para los municipios medianos y grandes el control estatal de las tasas y bases del impuesto a la propiedad representa una restricción al aumento de sus ingresos propios, es probable que para la mayoría de los municipios pequeños esto no sea del todo incongruente, pues debido a su falta de infraestructura administrativa, requieren del apoyo de los gobiernos estatales para la administración eficiente de dicho impuesto.

los recursos federales se canalizó por medio del Programa Solidaridad que formaba parte del Ramo XXVI del Presupuesto Federal. Aunque Solidaridad tuvo el objetivo explícito de fortalecer a la institución municipal, diversos autores han criticado a este programa por su alto centralismo, su uso partidista, y por pasar por alto a las instituciones municipales (Rodríguez, 1999; Vega, 2000; Molinar y Weldon, en Cornelius *et al.*, 1994; Garman *et al.*, 2001).

En respuesta a estas críticas, en 1996 el Congreso reformó el Ramo XXVI con el objetivo de aumentar la descentralización en favor de los estados y los municipios. La reforma introdujo una fórmula pública para la distribución de los recursos del gasto del gobierno nacional hacia los estados. El cálculo de la fórmula estaba a cargo de la Sedesol, quien la desarrollaba tomando en cuenta la proporción de la pobreza relativa de cada estado en el total de la pobreza nacional. La pobreza relativa de cada estado se calculaba a partir de sus niveles de carencia de recursos y de un índice de necesidades básicas (Scott, 2000: 24). De igual forma, cada estado debía calcular su fórmula para distribuir estos recursos entre sus municipios. Sin embargo, la Sedesol no obligaba a los estados a seguir lineamientos concretos para el diseño de las fórmulas, con lo cual se aumentó el poder de los estados quienes tenían discreción para su diseño (Rodríguez, 2000: 19).

Los partidos de oposición vieron la reforma de 1996 como un paso positivo hacia la depolitización de la asignación de las transferencias federales, aunque pronto reclamaron sobre la libertad de los estados para calcular las fórmulas de asignación. Así, en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría del Congreso, el PAN pugnó por otra reforma al sistema intergubernamental de transferencias. Al siguiente año, el Congreso aprobó por unanimidad una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) por medio de la cual los recursos que hasta 1996 se habían canalizado por medio del ramo XXVI pasarían a formar parte de un nuevo ramo presupuestal (XXXIII) llamado Contribuciones Federales a Estados y Municipios. Courchene y Díaz-Cayeros sostienen que con esta reforma las transferencias condicionales que habían existido en México por lo menos por 30 años, pasaron formalmente a ser parte del SNCF (en Giugale y Webb (eds.), 2000: 210).

Característica del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM)

La creación del nuevo Ramo XXXIII dio origen al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) que desde su inicio en 1998, ha sido el prin-

cial programa de transferencias intergubernamentales a los municipios.¹⁶ Por medio de este fondo, el gobierno federal distribuye recursos directamente a los municipios, quienes a su vez los asignan a un conjunto de proyectos de infraestructura social básica (LCF, 1998: art. 33).

El FAISM representa la parte municipal (88 por ciento) que junto con el 12 por ciento restante de asignación estatal, conforman el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social (FAIS) que desde 1999 está compuesto por el 2.5 por ciento de la recaudación federal participable (RFP).¹⁷ La asignación de estos recursos tanto de la Federación hacia los estados, como de los estados a sus municipios se lleva cabo por medio de la aplicación de fórmulas públicas que están explícitamente establecidas en la LCF. Hay una sola fórmula (*F1*) para asignar los recursos del gobierno nacional hacia los estados y de los estados a sus municipios. Sin embargo, cuando los estados no pueden aplicar esta fórmula, ya sea por su complejidad o por la falta de información para su cálculo, pueden usar una fórmula más sencilla (*F2*). El gobierno federal siempre ha usado *F1* para asignar los recursos a los estados siguiendo dos criterios: 1. un Índice de Pobreza Global y 2. un criterio de equidad.¹⁸ La *F2* se calcula a partir de la agregación de las siguientes cuatro variables, a las que se les asigna igual peso:

1. población empleada que gana más de dos salarios mínimos,
2. población analfabeta de 15 años de edad o más,
3. disponibilidad de drenaje, y
4. disponibilidad de electricidad.

La fórmula está diseñada de tal forma que considera a un municipio pobre si una proporción elevada de su población gana menos de dos salarios mínimos, es analfabeta, y no tiene acceso a drenaje y electricidad. Un municipio con tales características recibe más fondos del FAISM que un municipio donde esta proporción es más baja (Scott, 2000: 24).

¹⁶El FAISM es uno de los siete fondos que constituyen el Ramo XXXIII. Particularmente, el FAISM fue creado con los recursos del Fondo para el Desarrollo Social Local del Ramo XXVI.

¹⁷En el artículo 2 de la LCF, se establece que la RFP será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos, además de ciertas excepciones que se detallan en dicho artículo.

¹⁸El cálculo de *F1* es muy complejo, por lo que sólo seis estados la usan. Para su descripción, véase Scott (2000).

Una vez que los estados distribuyen el FAISM a sus municipios, cada municipio decide en conjunto con su población, la asignación de estos recursos a los proyectos específicos de infraestructura establecidos en la LCF. Los fondos del FAISM son transferencias condicionales enfocadas a la inversión en los siguientes proyectos de infraestructura local básica: agua y alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación en áreas rurales y colonias pobres, salud y educación básicas, caminos, albergues y proyectos de infraestructura rural productiva. Fuera de estos proyectos, los municipios sólo pueden asignar hasta el 2 por ciento del FAISM para el financiamiento de programas institucionales.

MARCO METODOLÓGICO

Esta parte del trabajo presenta la metodología empleada para evaluar los impactos del FAISM en el esfuerzo fiscal de los municipios mexicanos. La sección se compone de las siguientes tres partes: primero, se explica la selección del caso de estudio; segundo, se presentan las fuentes de información cualitativas y cuantitativas; y tercero, se explica la metodología seguida para la realización de los cálculos.

Puebla: un caso de estudio

El principal criterio seguido para la selección de este caso fue el de la disponibilidad de información, pues en México aún se enfrentan muchas dificultades para obtener información municipal. Puebla, como otros estados del país, tiene una distribución económica y poblacional muy desigual.¹⁹ El municipio de Puebla, que es la capital del estado y la cuarta ciudad más grande en el país, tiene poco más de una cuarta parte de la población y concentra la mayor riqueza del estado. En el año 2000 el municipio de Puebla recaudó por sí mismo 60 por ciento del total del impuesto a la propiedad y más de 70 por ciento del total de derechos por el consumo de agua del estado. Si los nueve municipios más grandes del estado se toman como un grupo, la acentuada concentración del estado aún se vuelve más evidente: en el año 2000 este grupo de municipios recaudaron 80 por ciento del total de los impuestos a la propiedad y 90 por ciento de los derechos por el consumo de agua. Ello significa que los restantes 208 municipios sólo recaudaron 20

¹⁹Después del estado de Oaxaca, Puebla es el estado con más municipios en el país.

por ciento del total del impuesto a la propiedad y 10 por ciento de los derechos por el consumo de agua en el estado.²⁰

Los datos

El análisis de los impactos de la creación del FAISM en el esfuerzo fiscal de los municipios de Puebla se llevó a cabo tomando en cuenta información tanto cuantitativa como cualitativa. En términos de la información cuantitativa, las siguientes tres fuentes de información fueron requeridas: 1. las cantidades de ingresos municipales propios recaudados antes y después de la introducción del FAISM, 2. la distribución del FAISM por municipio, y 3. información general tal como los ingresos totales recaudados por cada municipio, así como el PIB del estado de Puebla. De estas tres fuentes de información, los datos sobre la recaudación de los ingresos propios de los municipios fueron los más difíciles de obtener. Un oficial del estado de Puebla me proporcionó los datos sobre la recaudación del impuesto a la propiedad y los derechos por el consumo de agua para cada uno de los 217 municipios de 1993 a 2000. Esta información se me proporcionó en tres bases de datos diferentes que fue preciso homologar. Acerca de la información de la distribución del FAISM por municipio, ésta me fue proporcionada por un oficial de la Sedesol.²¹ Finalmente, la información general sobre las finanzas de los municipios y del PIB estatal la obtuve de varias publicaciones impresas y electrónicas del INEGI, específicamente de su base de datos de información municipal (SIMBAD). Acerca de la información cualitativa, ésta proviene de una serie de entrevistas que sostuve con varios oficiales del gobierno estatal, con funcionarios públicos municipales y con académicos.

Los cálculos

La metodología de este trabajo tiene su base en una serie de cálculos de estadística descriptiva desarrollados por el Banco Mundial para un estudio sobre el caso colombiano. Dicha metodología se complementa con otra serie de cálculos que intentan capturar la variabilidad en el esfuerzo fiscal de los municipios en

²⁰Estos municipios son: Tehuacán, Huauchinango, San Pedro Cholula, Atlixco, Tezihuatlán, Izúcar de Matamoros, San Martín Texmelucan, San Andrés Cholula y Puebla.

²¹Por ley, los estados deben publicar anualmente en sus gacetas locales los montos de distribución del FAISM; sin embargo, en muchos casos estos medios de información son de difícil acceso.

México.²² Antes de presentar la metodología empleada es preciso hacer referencia a la utilidad del concepto de "esfuerzo fiscal". Tradicionalmente, la teoría de las finanzas públicas define el "esfuerzo fiscal" como la diferencia entre la proporción de impuestos y una cierta medida de la base impositiva, generalmente del PIB (Stotsky y Mariam, 1997: 10). Esta proporción entre la recaudación tributaria y el PIB presenta una medición de las tasas tributarias, que es el indicador generalmente utilizado para medir el esfuerzo fiscal. Sin embargo, en diversas ocasiones se presenta una falta de consistencia en el uso y significado de este término. Esta situación ha generado que ciertos especialistas inclusive cuestionen la utilidad del término de esfuerzo fiscal (The World Bank, 1995: 17). Otros estudiosos han considerado, en cambio, que el concepto de esfuerzo fiscal deber vincularse con el de "capacidad fiscal" que hace referencia al contexto institucional, legal, y económico de los municipios (Jiménez, 1996: 289).

Dado que el objetivo de este estudio es analizar si el aumento en las transferencias fiscales que conllevó la creación del FAISM ha afectado la conducta fiscal de los municipios mexicanos, este trabajo divide los periodos de estudio en dos etapas: una de 1993 a 1997, que representa el periodo anterior a la creación del FAISM y el otro de 1998 a 2000, que se refiere al periodo posterior al aumento de las transferencias. La siguiente serie de cálculos se realizaron en todos los municipios poblanos en los periodos anterior y posterior a la creación del FAISM:

1. Promedio de la recaudación de los impuestos a la propiedad y los derechos por el consumo de agua.
2. Promedio de la proporción de la recaudación de los impuestos a la propiedad y los derechos por el consumo de agua en el PIB estatal.
3. Promedio del cambio anual en la recaudación de los impuestos a la propiedad y los derechos por el consumo de agua.

Para tomar en cuenta la heterogeneidad de los municipios poblanos, se llevaron a cabo algunos cálculos adicionales agrupando a los municipios por su tamaño poblacional y su nivel del bienestar. Es de destacar, que aparte de la división convencional de los municipios por su tamaño poblacional, este trabajo también estudia a los municipios según sus distintos niveles de bienestar. Acerca de la agru-

²²Cabe señalar que la falta de información sobre las finanzas públicas de los municipios en México dificulta el uso de metodologías más formales; sin embargo, es preciso que estudios posteriores utilicen técnicas estadísticas más rigurosas.

pación por tamaño poblacional, este trabajo utiliza las categorías propuestas por Cabrero y Orihuela (2000: 10) con la adición de una categoría más. Así, los municipios se dividieron en las siguientes cinco categorías:

1. de 0 a 2,500 habitantes,
2. de 2,500 a 15,000 habitantes,
3. de 15,000 a 100,000 habitantes,
4. de 100,000 a 1'000,000 y
5. de 1'000,000 y más habitantes.

La agrupación de los municipios por nivel del bienestar se realizó con base en el índice del bienestar municipal desarrollado por el INEGI que ordena a los municipios en una escala de siete niveles, según 36 variables socioeconómicas y demográficas.²³ Los siguientes dos cálculos fueron realizados para todos los municipios agrupados tanto por su tamaño poblacional, como por su nivel de bienestar:

1. Promedio del cambio anual en la recaudación de los impuestos a la propiedad y los derechos por el consumo de agua.
2. Promedio de la recaudación de los impuestos a la propiedad y los derechos por el consumo de agua como proporción del PIB estatal.

El promedio se calculó agregando los datos de la recaudación antes y después de la creación del FAISM y dividiendo entre el número de años de cada periodo (cinco y tres respectivamente). La tasa promedio de cambio anual se calculó como el promedio del cambio anual en la recaudación antes y después de la creación del FAISM, dividido entre el número de diferencias en cada periodo (cuatro y tres respectivamente). El propósito de calcular el promedio de cambio anual además del promedio de recaudación como proporción del PIB estatal es el de capturar el cambio anual en la recaudación fiscal, tomando en cuenta las variaciones en la recaudación entre los años. Sin embargo, dado que estos cálculos no son comúnmente empleados en la literatura, se presentarán ambos resultados.

Antes de presentar los resultados de esta investigación, es pertinente hacer una aclaración sobre la presentación de los resultados. Originalmente, todas las ope-

²³En el apéndice 2 se presenta la distribución de municipios por categorías de densidad de población y nivel de bienestar, junto con una descripción de las 36 variables usadas para crear el índice de bienestar municipal.

raciones se calcularon por separado para la recaudación del impuesto a la propiedad y los derechos por el consumo de agua –los resultados de todos estos cálculos se presentan en los cuadros del apéndice 3–; sin embargo, por motivos de espacio, en varios casos los resultados no se presentan por separado, sino como el agregado de los impuestos y los derechos, que sumados representan una aproximación razonable del total de los ingresos propios, en virtud de que éstas son las dos fuentes principales de ingreso. En lo referente a la medición de la recaudación de ingresos propios, es de señalar que diversos estudios internacionales se centran únicamente en el análisis de los ingresos tributarios, sobre todo en el impuesto a la propiedad. En este trabajo además del análisis de la variación en la recaudación del impuesto predial, también se estudia el impacto de las transferencias en la recaudación de los derechos por el consumo de agua. Se decidió presentar estos cálculos por dos razones. Primero, por contar con información disponible que en ocasiones es de difícil acceso y segundo, porque a pesar de las importantes diferencias teóricas entre impuestos y derechos,²⁴ diversas entrevistas revelaron que los municipios tienen en realidad cierto margen de discreción para la recaudación de los derechos por el consumo de agua, a pesar de que teóricamente existe la posibilidad de excluir a los usuarios que no contribuyan a su provisión.²⁵ Finalmente, es de mencionar que los cálculos se realizaron en cifras reales, utilizando el deflactor del Banco de México tomando como base el año de 1994.²⁶

²⁴Los impuestos son generalmente empleados para el financiamiento de bienes y servicios de naturaleza pública; es decir, cuya exclusión es muy difícil o costosa y que no presentan problemas de rivalidad en su consumo. En este caso, todos los que pagan impuestos contribuyen a la provisión de dichos bienes, independientemente de si consumen el bien o no, y de la cantidad en que lo hacen. Otros bienes o servicios, en cambio, se financian por medio del cobro directo a los usuarios, en proporción directa a su consumo. Es decir, se trata de contribuciones voluntarias para la provisión de ciertos bienes que benefician a un número determinado de usuarios. Véase Zorn (1991).

²⁵El cobro de derechos tiene, entre otros objetivos, el propósito de introducir prácticas de mercado que permitan establecer un sistema de precios vinculado a los costos de provisión (marginales o totales) del servicio. En la práctica, sin embargo, sólo una parte de estos servicios es financiada con el pago de derechos, mientras que el resto es cubierta con subsidios (Golan y Ramachadran). Por ello, cuando una parte de estos servicios es financiada con subsidios, tal como es el caso de la provisión de agua en México, los municipios tienen cierta libertad para variar su esfuerzo recaudatorio, pues los subsidios compensan esa variación. Es por esta razón que se decidió realizar los cálculos sobre los impactos de las transferencias en la recaudación de los derechos por el consumo de agua. Además, no sobra decir, que a pesar de que los municipios cuentan con el apoyo del estado en diversas materias relacionadas con los derechos por el consumo de agua, es el municipio el encargado directo de la recaudación de los derechos. Véase Anexo No. 3 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia de Ingresos Municipales entre el Gobierno del Estado de Puebla y sus Municipios.

²⁶Los cálculos en términos nominales se presentan en las tablas del apéndice 3.

Los resultados

Los modelos teóricos de los impactos de las transferencias en el esfuerzo fiscal presentados en la primera sección de este trabajo servirán como referencia para interpretar los resultados del análisis. Según estos modelos, los municipios pueden responder al incremento en las transferencias bien aumentando (efecto estímulo) o disminuyendo (efecto sustitución) su esfuerzo fiscal. Mientras que en el primer caso los municipios disminuyen su recaudación de ingresos propios, en el segundo caso mantienen o aumentan sus niveles de recaudación de estos ingresos. Así pues, los resultados esperados de estos cálculos se pueden formular en la siguiente proposición:

Proposición 1: Si el esfuerzo fiscal ejercido después de que se otorgó la transferencia (posFAISM) es menor que en el periodo anterior al otorgamiento de la transferencia (preFAISM), entonces hay evidencia en favor del modelo "racional". Si por el contrario, el esfuerzo fiscal es más alto en el periodo posFAISM que en el preFAISM, entonces hay evidencia en favor del modelo *flypaper*.

Los resultados serán presentados siguiendo el orden de los cálculos introducidos en la sección anterior. Primero, se presentan los resultados del impacto del FAISM en el esfuerzo fiscal de todos los municipios, tomados como un solo grupo. La siguiente tabla resume los resultados tanto del promedio de recaudación de ingresos propios, como del promedio de cambio anual en la recaudación de ingresos propios antes y después la creación del FAISM.

Tabla 1
Esfuerzo fiscal en los periodos pre y posFAISM.

	Promedio simple		Promedio tasa	
	PreFAISM	PosFAISM	PreFAISM	PosFAISM
Impuesto predial (real)	49'641,000	50'677,624	7.8	2.8
Cuota del agua (real)	56'359,047	66'502,786	17.3	4.1
Fuente propia (real)	106'000,048	117'180,411	12.3	3.5
Impuesto predial/PIB	0.116	0.095	0.036	0.004
Cuota del agua /PIB	0.131	0.122	0.120	-0.008
Fuente Propia/PIB	0.247	0.217	0.075	-0.003

Cálculos propios.

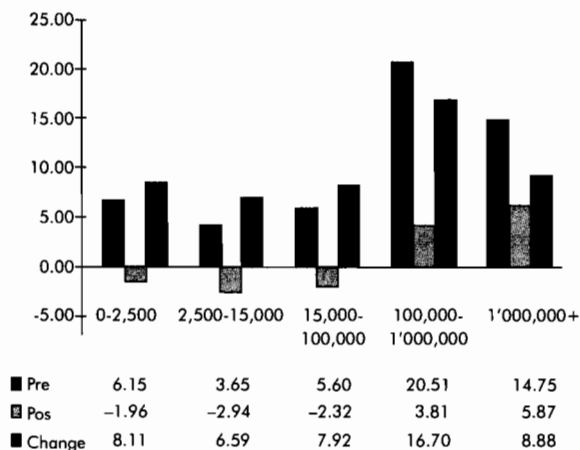
En términos reales, los municipios recaudaron más impuestos a la propiedad y derechos por el consumo de agua después de la creación del FAISM. Sin embargo, el análisis del promedio de cambio anual en la recaudación de ingresos propios muestra una disminución sustantiva de una tasa de 12.3 por ciento antes del FAISM a una tasa de tan sólo el 3.5 por ciento después de 1997. Además, cuando se calcula la recaudación como proporción del PIB estatal, los resultados proveen evidencia contundente en favor del modelo racional de la “pereza fiscal”. Tanto el promedio de recaudación como la tasa de cambio anual de recaudación de los impuestos a la propiedad y los derechos por el consumo de agua como proporción del PIB disminuyen notablemente en el periodo posFAISM. Mientras que el promedio de recaudación después de 1997 fue de poco más del 20 por ciento como proporción del PIB, el periodo posFAISM registra una tasa negativa de recaudación anual como proporción del PIB. Los resultados de los cálculos de la recaudación de ingresos propios como proporción del PIB estatal son particularmente significativos, pues como se explicó, esta medida es —de todos los cálculos aquí realizados— la más cercana a una estimación del esfuerzo fiscal.

Es de mencionar que además de estos cálculos, los resultados de una serie de regresiones también verifican el impacto negativo del FAISM en el esfuerzo fiscal. Al tomar como variables dependientes tanto los ingresos propios como la proporción de los ingresos propios en el PIB estatal, y como variable independiente la proporción de las transferencias en el total de los ingresos municipales, el coeficiente de esta variable cambia de signo positivo en el periodo preFAISM a signo negativo en el periodo posFAISM. Es decir, que el aumento en la proporción de las transferencias en los ingresos totales de los municipios que originó la creación del FAISM, tuvo un impacto negativo en la recaudación de los ingresos propios en los municipios.²⁷

Esta evidencia en favor del modelo “racional” de pereza fiscal se acentúa cuando los municipios son analizados según sus distintas categorías de población y niveles de bienestar. A continuación se presentan dos gráficas y dos tablas con la información desagregada por tamaño poblacional y por nivel de bienestar. Las gráficas muestran la variación del esfuerzo fiscal medido como el cambio promedio en la tasa de recaudación anual, y las tablas presentan el promedio de la recaudación de los ingresos propios como proporción del PIB estatal antes y después de la introducción del FAISM.

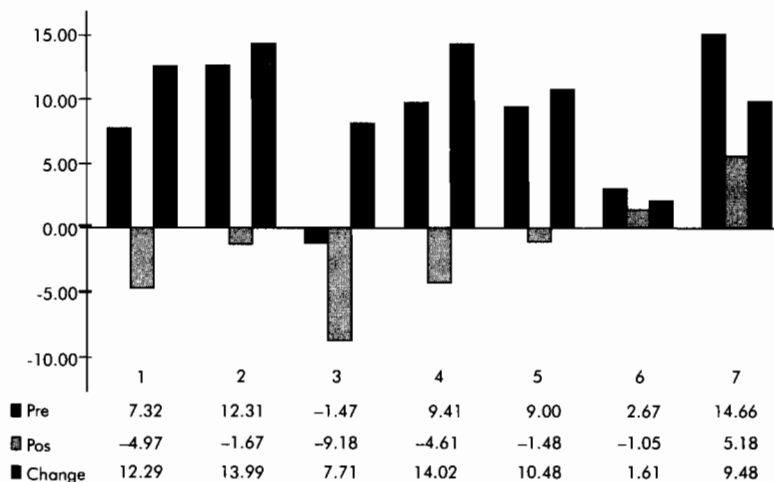
²⁷Los coeficientes, con sus respectivos signos, son significativos al 5 por ciento, controlado por tamaño de población y nivel de bienestar en ambos periodos.

Gráfica 4
Promedio anual de la tasa de cambio en la recaudación de ingresos propios en los periodos pre y posFAISM



Categorías municipales por tamaño de población

Gráfica 5
Promedio anual de la tasa de cambio en la recaudación de ingresos propios en los periodos pre y posFAISM (Porcentaje)



Categorías municipales por nivel de bienestar

La observación más sorprendente de estas dos gráficas es que cuando el esfuerzo fiscal se calcula como el cambio anual en la recaudación de los ingresos propios, todas las categorías de municipios, divididas tanto por tamaño poblacional como por nivel de bienestar, muestran un decremento en su esfuerzo fiscal después de la creación del FAISM. Es decir, que los municipios tanto grandes y chicos, como desarrollados y en desarrollo, han disminuido su esfuerzo fiscal ante el aumento de sus transferencias. Sin embargo, si se analiza la "magnitud" de la diferencia en la tasa anual de recaudación antes y después de la creación del FAISM, los resultados varían tanto por tamaño de población como por nivel de bienestar. Es de señalar que estos resultados se ajustan a las expectativas de algunos funcionarios estatales quienes esperaban que los municipios pequeños y con menor nivel de bienestar fueran los que disminuyeran su esfuerzo fiscal en mayor magnitud que los municipios de alta población y nivel de bienestar. Nótese, por ejemplo, que los municipios en las dos categorías más bajas de nivel de bienestar experimentaron un cambio en su recaudación de aproximadamente 12 y 14 por ciento, mientras que los municipios en el sexto nivel de bienestar redujeron su recaudación en cerca del 1 por ciento. Sin embargo, cuando se analizan los cambios en la magnitud del esfuerzo fiscal en los municipios de diferentes tamaños poblacionales, los resultados son ambiguos, pues, por ejemplo, la categoría de municipios menos poblados disminuyó su recaudación de ingresos propios en la misma proporción que la categoría de municipios más poblados (aproximadamente 8 por ciento).

La divergencia en los resultados de las tasas de cambio en el esfuerzo fiscal de los distintos grupos de municipios, deja ver que el cálculo de los cambios de "magnitud" tiene ciertas complicaciones. Por ejemplo, el hecho de que distintas categorías de municipios presenten magnitudes similares de cambio en su nivel de recaudación se puede deber, en buena medida, al "tamaño" de los montos recaudados por cada categoría de municipios, y no a una variación en el "esfuerzo" de recaudación. Por ello, la interpretación de los cálculos de las magnitudes de cambio en el esfuerzo fiscal debe hacerse cuidadosamente. Debido a los problemas de interpretación de estos resultados, es importante analizar no sólo el cambio anual en la recaudación, sino también el promedio de la recaudación en los periodos de antes y después de la creación del FAISM. Las siguientes dos tablas presentan los resultados del promedio de la recaudación como proporción del PIB estatal.²⁸

²⁸El apéndice 1 presenta los cálculos del promedio simple de recaudación antes y después de la creación del FAISM. La tendencia de estos resultados es bastante similar a los de la variación en la proporción de la recaudación en el PIB estatal que, como se explicó, presenta una medición más precisa del esfuerzo fiscal.

Tabla 2

Promedio de recaudación de ingresos de fuente propia como proporción del PIB estatal en los periodos pre y posFAISM para grupos de municipios con diferentes niveles de bienestar

Bienestar	Impuesto predial (real)			Cuotas del agua (real)			Total fuente propia (real)		
	PreFAISM	PosFAISM	Cambio porcentual	PreFAISM	PosFAISM	Cambio porcentual	PreFAISM	PosFAISM	Cambio porcentual
1	2.59E-05	1.55E-05	-0.402	4.43E-06	1.61E-06	-0.637	3.03E-05	1.71E-05	-0.436
2	1.39E-05	1.13E-05	-0.188	1.34E-05	8.14E-06	-0.392	2.73E-05	1.95E-05	-0.288
3	6.77E-05	5.00E-05	-0.261	6.16E-05	2.53E-05	-0.589	1.29E-04	7.53E-05	-0.417
4	3.92E-05	3.49E-05	-0.110	5.80E-05	3.46E-05	-0.402	9.72E-05	6.95E-05	-0.284
5	6.82E-05	5.89E-05	-0.137	9.42E-05	5.96E-05	-0.367	1.62E-04	1.19E-04	-0.270
6	3.70E-05	2.54E-05	-0.313	4.30E-05	4.09E-05	-0.048	8.00E-05	6.64E-05	-0.170
7	9.07E-04	7.48E-04	-0.175	1.04E-03	1.07E-03	0.027	1.95E-03	1.82E-03	-0.067
Total	1.16E-03	9.44E-04	-0.185	1.32E-03	1.24E-03	-0.058	2.47E-03	2.18E-03	-0.118

En este índice de bienestar, 1 representa el nivel más bajo de bienestar y 7 el más alto. Cálculos propios.

Tabla 3

Promedio de recaudación de ingresos de fuente propia como proporción del PIB estatal en los periodos pre y posFAISM para grupos de municipios con diferentes tamaños de población

Bienestar	Impuesto predial (real)			Cuotas del agua (real)			Total fuente propia (real)		
	PreFAISM	PosFAISM	Cambio porcentual	PreFAISM	PosFAISM	Cambio porcentual	PreFAISM	PosFAISM	Cambio porcentual
1	4.64E-06	3.19E-06	-0.313	5.03E-06	3.37E-06	-0.330	9.67E-06	6.56E-06	-0.322
2	7.91E-05	5.87E-05	-0.258	7.92E-05	4.71E-05	-0.405	1.58E-04	1.06E-04	-0.329
3	2.69E-04	2.18E-04	-0.190	2.41E-04	1.61E-04	-0.332	5.10E-04	3.79E-04	-0.257
4	1.17E-04	1.23E-04	0.051	1.68E-04	1.39E-04	-0.173	2.85E-04	2.62E-04	-0.081
5	6.89E-04	5.41E-04	-0.215	8.22E-04	8.89E-04	0.082	1.51E-03	1.43E-03	-0.053
Total	1.16E-03	9.44E-04	-0.186	1.32E-03	1.24E-03	-0.061	2.47E-03	2.18E-03	-0.117

Los tamaños de población son como sigue: 1 = 0-2,500 habitantes; 2 = 2,500-15,000 habitantes; 3 = 15,000-100,000 habitantes; 4 = 100,000-1'000,000 habitantes; 5 = 1'000,000 + habitantes. Cálculos propios.

Los resultados de las tablas 2 y 3 muestran claramente cómo la proporción del promedio de la recaudación con respecto al PIB estatal disminuyó en el periodo posFAISM en prácticamente todos los grupos de municipios de diferentes poblaciones y niveles de bienestar. La magnitud de estos decrementos, sin embargo, varía tanto por el tamaño poblacional como por el nivel de bienestar de los municipios. En general, los resultados muestran que mientras los municipios poblados y con altos niveles de bienestar variaron su recaudación marginalmente, los municipios con poblaciones y niveles de bienestar bajos y medianos disminuyeron su recaudación de ingresos propios en proporciones mucho más elevadas. Baste mencionar, por ejemplo, que mientras la categoría de municipios con el menor nivel de bienestar disminuyó su recaudación en más de un 40 por ciento, la disminución para el grupo de municipios con el mayor nivel de bienestar fue de apenas 6 por ciento. De igual forma, la disminución en la proporción de los ingresos propios fue del orden del 30 por ciento para los municipios de menos de 100,000 habitantes, mientras que para los municipios más poblados fue de sólo un 6 por ciento.

Estas diferencias en el comportamiento de la recaudación son congruentes no sólo con las expectativas de los funcionarios estatales entrevistados, sino también con las de las autoridades municipales consultadas. Según las entrevistas llevadas a cabo, los municipios de poca población y bajos niveles de bienestar, podrían estar reduciendo la recaudación de sus ingresos propios por las siguientes dos razones: 1. porque en varios de estos municipios aún operan fuertes inercias patrimonialistas que exentan a algunos ciudadanos del pago de sus obligaciones, y 2. porque el FAISM simplemente representa una proporción muy elevada de recursos respecto a los ingresos propios de estos municipios. En cuanto al primer elemento, es de señalar que las autoridades del estado están enteradas de tal situación, pero en la práctica su capacidad para obligar a los municipios a aumentar su esfuerzo fiscal es limitada. Según un servidor público del estado de Puebla, las autoridades estatales no pueden hacer mucho por aumentar la recaudación porque los municipios tienen mucha discreción en el cobro de impuestos y derechos municipales. En muchos casos las tesorerías municipales cumplen con la ley enviando a los contribuyentes sus recibos de pago, pero no hacen un esfuerzo por fomentar su pago (*i.e.* mandar notificaciones posteriores, acercarse a los ciudadanos, etcétera). A fin de cuentas lo que ocurre en muchos de estos casos es que los contribuyentes acumulan una serie de multas y recargos por retrasos en el pago de sus contribuciones que terminan negociando con las autoridades a tasa de descuento.

Por lo que respecta a los desincentivos que generan las altas transferencias del FAISM en la recaudación de los municipios pequeños y medianos, es de destacar

que tanto las autoridades estatales como las municipales están al tanto del “efecto sustitución” que se está generando. Según uno de los principales responsables de política fiscal del estado, “los recursos del FAISM son tan inmensos que prácticamente no se puede hacer nada para estimular la recaudación de los ingresos locales”. Cuando pregunté a un presidente municipal sobre este asunto, simplemente respondió: “por supuesto que los municipios estamos reduciendo la recaudación de nuestros propios ingresos, los recursos del FAISM son, a todas luces, muy elevados”. Como corolario a esta respuesta, cabe señalar que en muchos casos los municipios no tienen la capacidad para gastar dichos recursos de forma eficiente, lo que continuamente deriva en el desvío de estos recursos hacia gastos corrientes, en vez de financiar proyectos de infraestructura básica.

El desincentivo generado por el FAISM en la recaudación de los ingresos propios de las diferentes categorías de municipios puede ser explorado con más detalle si se analiza la proporción (en número de veces) que el FAISM representa en el total de los ingresos propios de los municipios. La siguiente tabla presenta los resultados de esta proporción por categoría de tamaño de población y nivel de bienestar de los municipios:

Tabla 4
FAISM recibido por grupos de municipios como proporción del total de ingresos de fuente propia

<i>Nivel de bienestar</i>	<i>Proporción FAISM/ingresos de fuente propia</i>	<i>Tamaño de población</i>	<i>Proporción FAISM/ingresos de fuente propia</i>
1	67.0	0-2,500	6.3
2	15.0	2,500-15,000	13.4
3	12.8	15,000-100,000	6.5
4	5.7	100,000-1'000,000	1.1
5	5.5	1'000,000	0.3
6	4.1		
7	0.5		
Total	2.2		2.2

Cálculos propios.

Si se comparan los resultados de la tabla 4 con los resultados de las tablas 2 y 3 se nota una clara relación entre la proporción del FAISM en los ingresos propios y la “magnitud” en que las diferentes categorías de municipios modificaron su esfuerzo fiscal después de la introducción del FAISM. Aunque este análisis no presenta

una medición exacta de esta relación, de forma general se observan dos tendencias principales: 1. que los municipios de pequeña y mediana población (hasta 100,000 habitantes) con niveles bajos y medios de bienestar (grupos 1 a 5) son los que presentan las mayores proporciones del FAISM en sus ingresos propios y en consecuencia son los que disminuyeron su esfuerzo fiscal después de la creación del FAISM de forma más acentuada; 2 por el contrario, los municipios altamente poblados (de 100,000 a más de 1 millón de habitantes) con altos niveles de bienestar (grupos 6 y 7) son los que muestran las proporciones más bajas, de FAISM en sus ingresos propios y en consecuencia son los que disminuyeron su esfuerzo fiscal de forma más marginal después de la creación del FAISM.

El aumento en la recaudación de los ingresos propios de los municipios densamente poblados y con altos niveles de bienestar confirma las expectativas de diversas autoridades del estado de Puebla, según quienes estos municipios no pueden reducir su esfuerzo fiscal pues tienen que hacer frente a altos costos de operación. Sin embargo, dado que el ejercicio de los recursos del FAISM está condicionado a la inversión de ciertos proyectos de provisión de infraestructura básica, en principio estos recursos no se pueden usar para otros propósitos, por lo que los municipios no tienen otra opción más que mantener sus niveles de recaudación.²⁹ Además, a diferencia de los municipios pequeños, muchos de los municipios más desarrollados cuentan ya con la infraestructura necesaria (valores catastrales actualizados, personal capacitado, sistemas automatizados de pago, etcétera) para cobrar sus impuestos y derechos, por lo que no pareciera haber ninguna razón evidente para que estos municipios disminuyan sus niveles de recaudación, sobre todo porque ya cuentan con una base tributaria estable.

Hasta el momento, la interpretación de los resultados se ha centrado en el análisis de los ingresos propios como un agregado, sin hacer referencia a los impuestos a la propiedad y a los derechos por la prestación de los servicios de agua como fuentes de ingreso diferenciadas. Por lo que respecta a la recaudación del impuesto a la propiedad, este análisis encontró que mientras los municipios poco poblados y con niveles de bienestar bajos disminuyeron sustantivamente sus niveles de recaudación como proporción del PIB estatal, la disminución en los municipios más poblados y desarrollados fue más marginal. Por ejemplo, mientras que el grupo de municipios con el nivel más bajo de bienestar disminuyó esta propor-

²⁹Digo "en principio" porque "en lo práctica", tal como argumentan los economistas, el dinero es "fungible" y las autoridades encuentran los medios para redireccionar los recursos hacia otros propósitos.

ción en más de un 40 por ciento, la disminución en la categoría de municipios con mayor nivel de bienestar fue de menos de la mitad. Este hecho es entendible a la luz de que si bien en el estado de Puebla los municipios están formalmente a cargo de la administración del impuesto a la propiedad, en la práctica sólo los nueve municipios más desarrollados del estado tienen cierta injerencia sobre la determinación de las bases y las tasas de este impuesto. Este grupo de municipios tiene la posibilidad de proponer a la legislatura del estado ajustes a sus tasas y bases tributarias, quien está a cargo de la aprobación de dichas modificaciones. Además, sólo estos municipios son quienes están directamente a cargo de la administración de los impuestos a la propiedad. Los restantes 208 municipios no tienen ni la capacidad administrativa para recaudar el impuesto, ni control alguno sobre la determinación de sus tasas y bases tributarias. Desde 1982, estos municipios tienen un acuerdo con el gobierno del estado quien los apoya con la administración y el control de sus impuestos y derechos. El gobierno del estado, por ejemplo, es quien prepara las boletas de pago del impuesto, las cuales son remitidas a los municipios quienes se encargan de su recaudación.³⁰

Relacionado con este último punto está el asunto de la valuación de la propiedad, cuya inherente desactualización afecta adversamente la recaudación fiscal de los municipios.³¹ Según las autoridades del estado, la última actualización de los valores catastrales se realizó hace siete años, pero las autoridades están actualmente trabajando en un nuevo esquema de actualización que permita dar cumplimiento a la última reforma constitucional sobre el régimen municipal.³² Esta desactualización de la valoración de la propiedad ayuda a explicar el limitado aumento de la recaudación del impuesto a la propiedad en los municipios altamente poblados (urbanos) y con altos niveles de bienestar; sin embargo, no ayuda a explicar la reducción en la recaudación fiscal de los municipios poco poblados y con bajos niveles de bienestar. Hasta cierto punto, esta reducción se debe al hecho que una gran parte de los predios en los municipios pequeños y medianos (rurales y semi-

³⁰A cambio del apoyo recibido por el gobierno del estado, los municipios le pagan al estado el 10 por ciento del total de los ingresos recaudados mensualmente por este conducto. Véase la cláusula 7 del anexo 2A del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia de Ingresos Municipales entre el Estado de Puebla y sus Municipios.

³¹La actualización de los valores catastrales en Puebla no se lleva a cabo directamente por el gobierno del estado, sino por un instituto técnico autónomo.

³²Según el quinto artículo transitorio de la reforma constitucional de 1999, antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, los municipios, en coordinación con las legislaturas locales, deberán equiparar los valores unitarios de suelo —que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliario— con los valores de mercado de las propiedades, para lo que deberán realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones.

urbanos) pagan una tarifa anual mínima, que no proporciona a las tesorerías municipales recursos suficientes para el financiamiento de sus gastos.³³ Si esta baja capacidad de pago de los propietarios se complementa con la escasa expansión de la base tributaria de la mayoría de los municipios (tanto por razones políticas como administrativas), entonces el resultado es una erosión continua del rendimiento total del impuesto a la propiedad.

Finalmente, al igual que los recaudos del impuesto a la propiedad, el cobro de derechos por el consumo de agua también varía según el tamaño de población y el nivel de bienestar de los municipios. Como se muestra en las tablas 2 y 3 hay una clara disminución en el cobro de derechos como proporción del PIB en los municipios menos poblados (hasta 100,000 habitantes) y con bajos niveles de bienestar (grupos 1 a 5). Llama particularmente la atención el efecto del FAISM en el periodo postransferencia de los municipios con menor nivel de bienestar que disminuyeron su cobro de derechos en más de un 60 por ciento. Contrariamente, la disminución en la proporción del cobro de derechos en el PIB de los municipios más grandes (más de 100,000 habitantes) y con mayores niveles de bienestar es del orden del 17 y el 5 por ciento, respectivamente. Inclusive, nótese que los municipios más poblados y desarrollados no disminuyeron, sino aumentaron su recaudación en el cobro de derechos por el consumo de agua después de la creación del FAISM.

Estas diferencias en la recaudación de derechos en las diferentes categorías de municipios presentan, en general, las mismas tendencias que en el caso de la recaudación del impuesto predial. Sin embargo, nótese que las variaciones de los recaudos entre el periodo previo y posterior a la creación del FAISM son más acentuadas en el caso de los derechos de agua que en el del impuesto predial. Ello hace suponer que los municipios pequeños y poco desarrollados cuentan con altos márgenes de discreción para cobrar los derechos por el consumo de agua. Según las entrevistas realizadas, esto se debe a la prevalencia de sistemas patrimonialistas que aún dominan las relaciones sociales en muchas de las áreas rurales y semi-rurales del estado.³⁴ Contrariamente, el hecho de que los municipios más grandes y desarrollados tengan la capacidad de continuar incrementado sus recaudos en derechos por

³³En el año 2000 este pago mínimo era equivalente a 62 pesos anuales. Estos pagos se actualizan anualmente por la legislatura estatal, pero principalmente sólo para ajustarse a la inflación.

³⁴Llama la atención que inclusive varios municipios no reportan ningún recaudo por el cobro de derechos por el consumo de agua.

el consumo de agua, hace evidente que estos municipios hacen un esfuerzo tanto por ajustar los precios de las tarifas de los servicios, como por extender el padrón de usuarios.³⁵

CONCLUSIONES

Los resultados de esta investigación derivan en dos conclusiones principales. Primero, que conforme a lo esperado tanto por académicos como por funcionarios públicos en el país, las transferencias del FAISM han impactado negativamente la recaudación de ingresos propios de los municipios mexicanos. Así pues, estos resultados proveen evidencia en favor del “modelo racional” según el cual las transferencias del gobierno central reducen el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales (Peterson, 1997). Segundo, que la magnitud del impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal varía según las diferentes categorías municipales. Particularmente, se encontró que el aumento en las transferencias tiene un impacto negativo mayor en los municipios poco poblados y con niveles de bienestar bajos, mientras que en los municipios más poblados y con mayores niveles de bienestar estos efectos son menores.

Estos resultados son importantes por al menos dos razones. Primero, porque proveen evidencia acerca de la hipótesis de disminución en el esfuerzo fiscal que hasta el momento ha sido muy poco estudiada en el país. Segundo, porque agregan a los estudios sobre la descentralización fiscal en México una pregunta acerca de los impactos diferenciados de una misma política en los distintos municipios mexicanos. En este sentido, las variaciones observadas en el esfuerzo fiscal en las diferentes categorías municipales, no hacen más que reafirmar que es un error tratar a los municipios como un grupo homogéneo –tal como lo han venido haciendo las políticas de descentralización fiscal en el país– sin tomar en cuenta sus diferentes capacidades estructurales e institucionales.

Independientemente de la utilidad de estos resultados, no debe dejar de enfatizarse que este trabajo representa un primer esfuerzo por entender y verificar el

³⁵En Puebla, no es directamente el gobierno estatal, sino los organismos operadores de agua quienes se encargan de la administración del sistema de agua. Estos organismos proponen anualmente las tarifas del cobro por el consumo de agua a legislatura estatal, quien es la responsable de su aprobación. Como en el caso del impuesto predial, la mayoría de los municipios poblanos están coordinados con el estado en materia de derechos, sin embargo, son los municipios quienes están a cargo del cobro de los derechos por el consumo de agua.

impacto de la descentralización fiscal en los municipios mexicanos, y como tal sus limitantes son varias —y las posteriores líneas de investigación muy diversas. Algunas de las limitaciones de este estudio involucran problemas relativos a temporalidad y multicausalidad. El primer problema surge porque el FAISM no ha estado en operación por periodos de tiempo lo suficientemente largos que permitan observar tendencias claras en su impacto sobre el esfuerzo fiscal local. El segundo problema se refiere al hecho que los resultados de esta investigación pudieron ser generados por causas distintas a las observadas. El trabajo parte del supuesto de que las variaciones observadas en la recaudación de ingresos propios, se deben exclusivamente a la creación del FAISM. Es decir, el estudio no controla otro tipo de causas que pudieran estar determinando simultáneamente la disminución real de los ingresos propios de los municipios. Entre estas posibles causas se encuentran no sólo efectos temporales como las crisis y las recesiones económicas (en este caso particular, la de finales de 1994) sino determinantes más estructurales como las características de las administraciones locales, el tamaño de las bases gravables, o las propias estrategias políticas de los gobiernos locales. En este sentido, debe aclararse que los resultados aquí presentados no sólo muestran el grado de “esfuerzo” de los municipios por recaudar sus ingresos propios, sino que también reflejan sus “capacidades” para hacerlo.

Este último elemento de la “capacidad” de los municipios para recaudar sus ingresos propios es crucial, pues ayuda a explicar buena parte de las variaciones en sus niveles de recaudación. Para decirlo claramente, la disminución en la recaudación de los municipios pequeños o pobres, por ejemplo, pudiese ser causa de su falta de bases gravables, más que de una decisión “racional” de seguir una estrategia de “pereza fiscal”.³⁶ Por ello, es entendible que transferencias como el FAISM disminuyan la recaudación de estos municipios que carecen de la capacidad de expandir sus bases gravables. Estas diferencias estructurales entre los municipios del país,³⁷ han llevado a estudios recientes a proponer que en el caso de países en desarrollo es más pertinente hablar de “capacidad fiscal” que de “esfuerzo fiscal”. Un

³⁶Nótese que esta estrategia racional parte del supuesto de que los gobiernos locales se comportan como actores perfectamente informados, lo que les permite ajustar libremente sus políticas fiscales para maximizar sus beneficios y reducir sus costos —por medio de la sustitución de sus ingresos propios por transferencias. Sin embargo, en la realidad los municipios —sobre todo los rurales y semiurbanos que constituyen la mayor parte de los municipios del país— no sólo carecen de información completa sobre sus fuentes de ingreso, sino que tienen estructuras administrativas con bajas capacidades de planeación, lo que les impide comportarse como agentes racionales.

³⁷No debe olvidarse que de los 2,427 municipios del país, 3.8 por ciento son metropolitanos, 3.8 por ciento son urbanos y 92.4 por ciento son rurales y semiurbanos.

estudio sobre la capacidad fiscal de los municipios colombianos nos recuerda que el nivel de ingresos propios de las unidades territoriales está determinado tanto por la base económica local como por la capacidad de gestión administrativa, lo cual genera que los municipios con bases gravables mayores movilicen una cantidad de recursos más alta que la de los municipios de menor tamaño. Por ello, Jiménez argumenta que “para que el municipio pueda lograr una óptima autonomía debe mejorar su base económica para que por esta vía se incremente la capacidad de generación de recursos propios y de provisión de empleo, creando condiciones favorables y facilitando una mayor eficiencia administrativa para el desarrollo de las actividades productivas”. En consecuencia, este autor afirma que debe hablarse de “capacidad fiscal” que “se refiere a la dimensión en la que una unidad territorial puede generar ingresos propios dado el contexto institucional, legal y económico de ella” (1996: 289).

Para el estudio del caso mexicano, esta idea de “capacidad fiscal” ayudaría a escapar de algunas de las limitaciones de la noción “esfuerzo fiscal” tal como la prescripción de que el grado de responsabilidad y de rendición de cuentas de los gobiernos locales depende en buena medida de su nivel de desequilibrio vertical. En cambio, la noción de capacidad fiscal permite reconocer que “la rendición de cuentas es un fenómeno complejo que requiere además del estudio de las fuentes de financiamiento de los gobiernos locales, de un análisis profundo de las instituciones locales e intergubernamentales” (Litvack et al., 1998: 10).³⁸

Alertas de la importancia de las instituciones locales en los países en desarrollo, Bird y Villancourt (1998) han propuesto ir más allá del estudio de la proporción entre ingresos propios y transferencias, y analizar la capacidad de los gobiernos locales para controlar sus fuentes propias de ingreso. Según estos autores, para que los conceptos de la rendición de cuentas y la responsabilidad local tengan sentido, los municipios deben ejercer un cierto grado de “control” sobre sus ingresos propios, particularmente sobre sus bases y tasas impositivas. La utilidad de este concepto para el caso mexicano es imprescindible, pues al igual que en otros países en desarrollo, los municipios mexicanos no tienen control de sus bases y tasas impositivas. Las implicaciones de esta falta de control son varias, tal y como lo describe un estudio del Banco Mundial (1995: 18):

³⁸Véase, por ejemplo, A. Shah, “Fostering fiscally responsive and accountable governance: lessons from decentralization”, en R. Piccioto y E. Wiesner (1998).

Indudablemente, la característica más importante de un impuesto local es la libertad del gobierno local para determinar su tasa impositiva. Los gobiernos locales pueden tener ingresos sustantivos de lo que parecieran ser impuestos locales, pero si, como en el caso del impuesto a la propiedad, no pueden determinar ni sus tasas y ni sus bases impositivas, es difícil ver cómo ellos pueden rendirle cuentas a sus ciudadanos, tal como lo requieren los criterios de eficiencia y democracia. A menos que los gobiernos locales tengan cierto grado de la libertad para alterar el nivel y la composición de sus ingresos, los conceptos de "autonomía local" y "rendición de cuentas" serán inoperantes. En particular, la flexibilidad en las tasas impositivas es una condición indispensable para que los gobiernos locales sean responsables de sus propias necesidades y decisiones.

La falta de control de los municipios mexicanos sobre sus tasas y bases impositivas pone en evidencia la carencia generalizada de consideraciones institucionales en las políticas de descentralización en México. Como se observó en este trabajo, políticas tan importantes como la creación del FAISM —que representa uno de los pasos más decisivos en la descentralización fiscal de México— fue diseñada sin tomar en cuenta las capacidades institucionales de los municipios para administrar estos recursos. Como dice Webb, "la rápida descentralización de las decisiones del gasto en México no han estado acompañadas de la creación de las instituciones adecuadas" (en Giugale et al., 2001: 709). La necesidad de contar con instituciones adecuadas de coordinación, monitoreo y regulación se vuelve más imprescindible conforme los municipios se convierten en actores centrales de la provisión de infraestructura y el desarrollo en México.

Por último, cabe señalar que las líneas de investigación para estudios posteriores son diversas. Algunas de éstas son: 1. realizar estudios estadísticos más rigurosos que permitan controlar las diferentes variables estructurales (sobre todo el valor de las bases gravables) que determinan los montos de recaudación de los distintos municipios, 2. tomar en cuenta las características del diseño de las transferencias en los desincentivos a la recaudación local. La literatura especializada ha mostrado tanto teórica como empíricamente cómo los diferentes tipos de transferencias afectan de forma diferenciada la asignación de los gastos en el orden municipal. Un primer paso pudiera ser explorar la diferencia entre los efectos de un incremento en las participaciones (no condicionales) del Ramo XXVIII y un aumento en los recursos etiquetados del Ramo XXXIII. Este trabajo no hizo tal distinción, pero el hecho de que los recursos del ramo

XXXIII vayan dirigidos a programas específicos de infraestructura básica modifica su precio relativo (efecto sustitución), por lo que sus efectos son diferentes a si este aumento se hubiera dado por el incremento de participaciones no condicionales que únicamente tiene un efecto sobre los ingresos totales de los municipios, 3. finalmente, es de señalar que el estado actual de las investigaciones sobre los efectos de las transferencias en la conducta fiscal de los gobiernos municipales en México, requiere de investigaciones tanto cuantitativas como cualitativas en periodos diferenciados y entre varios grupos de municipios. Mientras que los estudios cuantitativos podrían ayudar a determinar las tendencias generales en la conducta fiscal de los municipios ante incrementos en sus transferencias, los análisis cuantitativos contribuirían a distinguir las características estructurales e institucionales que estimulan estas conductas. Todo ello, con el objetivo de contribuir a un mejor entendimiento y diseño de las políticas de descentralización fiscal en México.

APÉNDICE 1

Tabla 1
Promedio simple de recaudación de ingresos de fuente propia
en los periodos pre y postransferencias para grupos de municipios
con diferentes niveles de bienestar

Bienestar	Impuesto predial (real)		Cuotas del agua (real)		Total fuente propia (real)	
	PrefAISM	PosFAISM	PrefAISM	PosFAISM	PrefAISM	PosFAISM
1	1'110,031	832,111	189,965	86,414	1'299,996	918,525
2	597,404	607,500	573,710	436,729	1'171,114	1'044,230
3	2'898,755	2'683,875	2'637,311	1'359,303	5'536,066	4'043,178
4	1'680,564	1'873,933	2'483,359	1'858,993	4'163,923	3'732,926
5	2'923,214	3'162,063	4'037,890	3'201,097	6'961,105	6'363,161
6	1'584,418	1'364,226	1'843,221	2'197,921	3'427,639	3'562,147
7	38'846,614	40'153,916	44'593,591	57'362,330	83'440,205	97'516,246
Total	49'641,000	50'677,625	56'359,047	66'502,787	106'000,048	117'180,412

En este índice de bienestar, 1 representa el nivel más bajo de bienestar y 7 el más alto.
Cálculos propios.

Tabla 2

Promedio simple de recaudación de ingresos de fuente propia en los periodos pre y pos transferencias para grupos de municipios de diferentes tamaños de población

Bienestar	<i>Impuesto predial (real)</i>		<i>Cuotas del agua (real)</i>		<i>Total fuente propia (real)</i>	
	<i>PreFAISM</i>	<i>PosFAISM</i>	<i>PreFAISM</i>	<i>PosFAISM</i>	<i>PreFAISM</i>	<i>PosFAISM</i>
1	198,616	171,294	215,668	181,074	414,284	352,368
2	3'390,210	3'148,756	3'391,794	2'528,212	6'782,004	5'676,968
3	11'518,618	11'685,851	10'329,296	8'631,760	21'847,913	20'317,611
4	4'995,548	6'627,971	7'209,580	7'444,620	12'205,128	14'072,592
5	29'538,009	29'043,752	35'212,709	47'717,121	64'750,719	76'760,874
Total	49'641,000	50'677,625	56'359,047	66'502,787	106'000,048	117'180,412

Los tamaños de población son como sigue: 1 = 0-2,500 habitantes; 2 = 2,500-15,000 habitantes; 3 = 15,000-100,000 habitantes; 4 = 100,000-1'000,000 habitantes; 5 = 1'000,000 + habitantes.
Cálculos propios.

APÉNDICE 2

Tabla 1

Distribución de los municipios del estado de Puebla por densidad de población

<i>Densidad de población</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Población</i>	<i>Min</i>	<i>Max.</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Porcentaje del total</i>
0-2,500	22	29,398	419	2,358	571	0.64
2,500-15,000	127	945,631	2,523	14,803	3,381	20.45
15,000-100,000	64	2'012,082	15,047	89,782	17,546	43.51
100,000-1'000,000	3	414,685	111,737	190,468	45,242	8.97
1'000,000	1	1'222,569				26.43
Total	217	4'624,365				100

Cálculos propios.

Tabla 2
Distribución de los municipios del estado de Puebla por densidad de población

Bienestar	Frecuencia	Población	Min.	Max.	Desv. Est.	Porcentaje del total
1	38	423,592	2,012	39,866	7,060	9.10
2	39	236,697	697	26,114	5,259	5.19
3	56	715,938	616	45,546	10,934	15.48
4	7	345,614	36,660	62,788	8,820	7.47
5	62	688,418	419	46,208	9,307	14.89
6	5	262,418	18,761	75,169	23,604	5.67
7	10	1'952,090	13,741	1'222,569	364,388	42.2
Total	217	4'624,365				100

Cálculos propios.

En este índice: 1 vale para el nivel más bajo de bienestar y 7 para el más alto.

Lista de variables usadas para construir el índice de bienestar municipal del INEGI

1. Porcentaje de la población menor de 15 años de edad
2. Porcentaje de residentes nacidos en otro estado
3. Porcentaje de la población de 5 años o más quienes vivieron en otro estado en 1995
4. Porcentaje de la población entre 6 y 14 años de edad que saben leer y escribir
5. Porcentaje de la población de 15 años de edad o más que saben leer y escribir
6. Porcentaje de la población entre los 6 y 11 años de edad que asisten a la escuela
7. Porcentaje de la población entre los 12 y 14 años de edad que asisten a la escuela
8. Porcentaje de la población entre 15 y 19 años de edad que asisten a la escuela
9. Promedio de nivel escolar
10. Promedio de hijos de madres de 12 años de edad o mayores
11. Promedio de hijos de madres entre los 12 y 19 años de edad

12. Promedio de hijos de madres entre los 12 y 29 años de edad
13. Porcentaje de la población económicamente activa
14. Porcentaje de la población empleada en el servicio público
15. Porcentaje de la población empleada en negocios y comercio
16. Porcentaje de la población
17. Porcentaje de viviendas con pisos de tierra
18. Habitaciones por vivienda
19. Porcentaje de viviendas con drenaje
20. Porcentaje de viviendas con agua
21. Porcentaje de viviendas con electricidad
22. Factor de dependencia
23. Porcentaje de la población rural
24. Porcentaje de la población urbana
25. Porcentaje de la población con educación superior a la primaria
26. Porcentaje de la población empleada en el sector primario
27. Porcentaje de la población empleada en el tercer sector
28. Porcentaje de la población empleada que trabaja menos de 33 horas a la semana
29. Porcentaje de viviendas con una habitación
30. Porcentaje de viviendas que usan carbón o madera para cocinar
31. Proporción de niños fallecidos cuyas madres tienen entre 20 y 29 años de edad
32. Porcentaje de la población sin derechos
33. Porcentaje de la población empleada por sus familiar sin sueldo
34. Porcentaje de viviendas sin baño privado
35. Porcentaje de viviendas sin refrigerador
36. Porcentaje de viviendas sin televisión

APÉNDICE 3

Este apéndice presenta la recaudación del impuesto predial, de las cuotas por suministro de agua y los ingresos de fuente propia totales (la suma de las recaudaciones del impuesto predial y cuotas del agua) desde 1993 al 2000. La información está presentada en términos nominales (*N* representa nominal) y en términos reales (*R* representa real) para todos los municipios juntos y por categorías de densidad de población y niveles de bienestar.

Todos los municipios	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	36'240,612	58'914,521	78'014,155	82'371,992	102'513,256	117'877,326	163'436,850	161'625,079
Cuotas del agua (N)	37'443,999	72'487,561	71'017,928	99'208,102	134'349,764	152'089,010	208'828,000	221'594,070
Fuente propia (N)	73'684,611	131'402,082	149'032,084	181'580,094	236'863,020	269'966,336	372'264,850	383'219,149
Impuesto predial (R)	38'968,400	58'914,521	57'788,263	45'509,388	47'024,429	46'591,829	55'402,322	50'038,724
Cuotas del agua (R)	40'262,365	72'487,561	52'605,873	54'811,106	61'628,332	60'114,233	70'789,153	68'604,975
Fuente propia (R)	79'230,764	131'402,082	110'394,136	100'320,494	108'652,761	106'706,062	126'191,475	118'643,699
0-2,500	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesta predial (N)	165,703	261,233	269,985	290,394	421,267	373,819	625,378	497,853
Cuotas del agua (N)	173,257	349,991	265,802	321,153	365,650	454,647	578,647	540,598
Fuente propia (N)	338,961	611,223	535,787	611,547	786,917	828,466	1'204,025	1'038,451
Impuesto predial (R)	178,176	261,233	199,989	160,439	193,242	147,755	211,992	154,134
Cuotas del agua (R)	186,298	349,991	196,890	177,433	167,729	179,702	196,152	167,368
Fuente propia (R)	364,474	611,223	396,879	337,871	360,971	327,457	408,144	321,502

2,500-15,000	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	2'661,903	3'765,849	4'887,620	6'090,512	7'275,870	7'144,409	10'590,524	9'794,598
Cuotas del agua (N)	2'830,051	4'809,520	4'725,876	5'054,717	6'132,501	6'700,980	7'125,449	8'141,604
Fuente propia (N)	5'491,954	8'575,370	9'613,496	11'145,229	13'408,371	13'845,389	17'715,973	17'936,202
Impuesto predial (R)	2'862,261	3'765,849	3'620,459	3'364,924	3'337,555	2'823,877	3'590,008	3'032,383
Cuotas del agua (R)	3'043,065	4'809,520	3'500,649	2'792,661	2'813,074	2'648,609	2'415,406	2'520,621
Fuente propia (R)	5'905,326	8'575,370	7'121,108	6'157,585	6'150,629	5'472,486	6'005,415	5'553,004
15,000-100,000	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	8'694,231	13'915,697	16'469,193	19'342,018	24'946,078	26'162,336	39'972,599	36'068,364
Cuotas del agua (N)	9'211,086	13'071,680	11'926,858	17'056,898	22'698,152	21'808,498	25'488,640	27'891,383
Fuente propia (N)	17'905,317	26'987,377	28'396,051	36'398,915	47'644,230	47'970,834	65'461,238	63'959,747
Impuesto predial (R)	9'348,635	13'915,697	12'199,402	10'686,198	11'443,155	10'340,844	13'550,033	11'166,676
Cuotas del agua (R)	9'904,393	13'071,680	8'834,710	9'423,700	10'411,996	8'619,960	8'640,217	8'635,103
Fuente propia (R)	19'253,029	26'987,377	21'034,112	20'109,898	21'855,151	18'960,804	22'190,250	19'801,779
100,000-1'000,000	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	2'658,871	5'754,048	7'970,838	8'838,514	12'158,318	14'771,410	24'292,923	18'767,988
Cuotas del agua (N)	4'683,699	9'830,065	10'480,462	11'159,798	15'810,800	16'560,438	23'545,681	25'215,468
Fuente propia (N)	7'342,569	15'584,114	18'451,300	19'998,312	27'969,117	31'331,848	47'838,604	43'983,456
Impuesto predial (R)	2'859,001	5'754,048	5'904,324	4'883,157	5'577,210	5'838,502	8'234,889	5'810,523
Cuotas del agua (R)	5'036,235	9'830,065	7'763,305	6'165,634	7'252,660	6'545,628	7'981,587	7'806,646
Fuente propia (R)	7'895,236	15'584,114	13'667,630	11'048,791	12'829,870	12'384,130	16'216,476	13'617,169

1'000,000+	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	22'059,904	35'217,693	48'416,519	47'810,555	57'711,723	69'425,352	87'955,426	96'496,276
Cuotas del agua (N)	20'545,906	44'426,305	43'618,930	65'615,536	89'342,661	106'564,448	152'089,584	159'805,016
Fuente propia (N)	42'605,810	79'643,998	92'035,449	113'426,091	147'054,384	175'989,800	240'045,010	256'301,292
Impuesto predial (R)	23'720,327	35'217,693	35'864,088	26'414,671	26'473,268	27'440,851	29'815,399	29'875,008
Cuotas del agua (R)	22'092,372	44'426,305	32'310,319	36'251,677	40'982,872	42'120,335	51'555,791	49'475,237
Fuente propio (R)	45'812,699	79'643,998	68'174,407	62'666,349	67'456,140	69'561,186	81'371,190	79'350,245
Nivel de bienestar 1	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	827,973	1'397,093	1'810,340	1'653,944	2'197,428	1'847,095	2'803,631	2'635,268
Cuotas del agua (N)	158,914	341,762	255,907	217,255	278,158	239,875	227,733	281,757
Fuente propia (N)	986,887	1'738,855	2'066,248	1'871,199	2'475,585	2'086,970	3'031,363	2'917,025
Impuesto predial (R)	890,293	1'397,093	1'340,993	913,781	1'007,994	730,077	950,383	815,873
Cuotas del agua (R)	170,875	341,762	189,561	120,030	127,595	94,812	77,197	87,231
Fuente propia (R)	1'061,168	1'738,855	1'530,554	1'033,812	1'135,590	824,889	1'027,581	903,104
Nivel de bienestar 2	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	482,261	703,227	833,635	996,497	1,301,841	1'296,794	2'170,439	1'854,642
Cuotas del agua (N)	343,513	890,402	823,399	861,259	1'140,181	1'186,858	1'084,621	1'529,101
Fuente propia (N)	825,774	1'593,629	1'657,033	1'857,756	2'442,022	2'483,651	3'255,060	3'383,744
Impuesto predial (R)	518,560	703,227	617,507	550,551	597,175	512,567	735,742	574,193
Cuotas del agua (R)	369,369	890,402	609,925	475,834	523,019	469,114	367,668	473,406
Fuente propia (R)	887,929	1'593,629	1'227,432	1'026,384	1'120,194	981,680	1'103,410	1'047,599

Nivel de bienestar 3	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	2'159,649	3'619,612	3'950,787	5'040,486	6'192,620	6'224,570	8'878,046	8'339,255
Cuotas del agua (N)	3'003,737	3'305,758	3'265,110	3'880,496	4'552,831	4'197,810	4'097,108	3'326,402
Fuente propio (N)	5'163,386	6'925,369	7'215,897	8'920,982	10'745,452	10'422,380	12'975,154	11'665,657
Impuesto predial (R)	2'322,204	3'619,612	2'926,509	2'784,799	2'840,651	2'460,305	3'009,507	2'581,813
Cuotas del agua (R)	3'229,824	3'305,758	2'418,600	2'143,921	2'088,455	1'659,213	1'388,850	1'029,846
Fuente propia (R)	5'552,028	6'925,369	5'345,109	4'928,720	4'929,106	4'119,518	4'398,357	3'611,658
Nivel de bienestar 4	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	1'324,873	1'933,354	2'338,577	2'752,643	3'906,107	3'626,338	6'939,738	5'930,315
Cuotas del agua (N)	1'837,348	3'066,868	3'062,064	4'478,121	5'737,740	5'226,152	4'819,184	6'064,917
Fuente propia (N)	3'162,221	5'000,223	5'400,641	7'230,764	9'643,847	8'852,490	11'758,922	11'995,232
Impuesto predial (R)	1'424,595	1'933,354	1'732,279	1'520,797	1'791,792	1'433,335	2'352,454	1'836,011
Cuotas del agua (R)	1'975,643	3'066,868	2'268,195	2'474,100	2'631,991	2'065,673	1'633,622	1'877,683
Fuente propia (R)	3'400,238	5'000,223	4'000,475	3'994,897	4'423,783	3'499,008	3'986,075	3'713,694
Nivel de bienestar 5	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	2'328,546	3'290,546	3'930,020	5'111,113	6'729,154	6'714,981	11'176,848	9'829,810
Cuotas del agua (N)	3'029,570	6'082,287	4'999,393	6'266,219	8'031,791	8'199,735	9'115,150	10'569,880
Fuente propia (N)	5'358,116	9'372,833	8'929,413	11'377,332	14'760,945	14'914,716	20'291,998	20'399,691
Impuesto predial (R)	2'503,813	3'290,546	2'911,126	2'823,820	3'086,768	2'654,143	3'788,762	3'043,285
Cuotas del agua (R)	3'257,603	6'082,287	3'703,254	3'461,999	3'684,308	3'241,002	3'089,881	3'272,409
Fuente propia (R)	5'761,415	9'372,833	6'614,380	6'285,819	6'771,076	5'895,145	6'878,643	6'315,694

Nivel de bienestar 6	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	1'503,953	1'846,508	2'172,779	2'332,345	3'401,613	3'333,913	4'003,618	4'579,391
Cuotas del agua (N)	1'676,029	2'108,798	1'960,470	3'271,844	4'458,703	4'614,081	7'780,823	6'887,806
Fuente propia (N)	3'179,982	3'955,306	4'133,250	5'604,189	7'860,317	7'947,994	11'784,441	11'467,198
Impuesto predial (R)	1'617,153	1'846,508	1'609,466	1'288,588	1'560,373	1'317,752	1'357,159	1'417,768
Cuotas del agua (R)	1'802,182	2'108,798	1'452,200	1'807,649	2'045,277	1'823,747	2'637,567	2'132,448
Fuente propia (R)	3'419,335	3'955,306	3'061,666	3'096,237	3'605,650	3'141,499	3'994,726	3'550,216

Nivel de bienestar 7	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Impuesto predial (N)	27'613,358	46'124,180	62'978,016	64'484,964	78'784,493	94'833,636	127'464,529	128'456,397
Cuotas del agua (N)	27'394,888	56'691,687	56'651,586	80'232,908	110'150,359	128'424,500	181'703,382	192'934,207
Fuente propia (N)	55'008,246	102'815,867	119'629,602	144'717,871	188'934,852	223'258,135	309'167,912	321'390,603
Impuesto predial (R)	29'691,782	46'124,180	46'650,383	35'627,052	36'139,676	37'483,651	43'208,315	39'769,782
Cuotas del agua (R)	29'456,869	56'691,687	41'964,137	44'327,573	50'527,688	50'760,672	61'594,367	59'731,952
Fuente propia (R)	59'148,651	102'815,867	88'614,520	79'954,625	86'667,363	88'244,322	104'802,682	99'501,735

BIBLIOGRAFÍA

- BAHL, R. (2000), *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries* (Washington, D.C.: The World Bank).
- _____ y J. Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries* (Oxford: OUP/The World Bank).
- _____ y B. Miller (eds.) (1983), *Local Government Finance in the Third World. A Case Study of the Philippines* (USA: PRAEGER).
- BIRD, R. (1984), *Intergovernmental Finance in Colombia. Final Report of the Mission on Intergovernmental Finance* (Cambridge MA, Harvard Law School/ITP).

- _____ (1999), *Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment* (Washington, D.C.: IMF-Fiscal Affairs Department).
- _____ y E. Slack (1983), *Urban Public Finance in Canada* (Toronto: Butterworths).
- _____ y F. Villancourt (eds.) (1998), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: CUP).
- BRENNAN, G. y J. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (Cambridge: CUP).
- CABRERO, E. y I. Orihuela (2000), "Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México (1978-1997)" (México: CIDE-DAP).
- COUNCIL OF EUROPE (1992), *Decentralization and the Strengthening of Local Self-Government* (Europe: Council of Europe Press).
- CORNELIUS, W. et al. (eds.) (1994), *Transforming State-Society relations in Mexico. The National Solidarity Strategy* (San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies).
- FOSTER, C., R. Jackman y M. Perlman (1980), *Local Government Finance in a Unitary State* (Londres: Allen & Unwin).
- GARMAN, Ch., S. Haggard y E. Willis (2001), "Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases", *World Politics*, 53, pp. 205-36.
- GARZÓN, H. (1997), *Colombia. Structure of Municipal Finances, Fiscal decentralization and Credit Policy Reform 1987-1995* (Bogotá: The World Bank).
- GIUGALE, M., O. Lafourcade y V. Nguyen (eds.) (2001), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for the New Era* (Washington, D.C.: The World Bank).
- _____ y S. Webb. (eds.) (2000), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico* (Washington, D.C.: The World Bank).
- GOLAN, A., y A. Ramachandran, *Urban Financial Management-User Fees*, Unpublished manuscript, (Washington, D.C.: The World Bank).
- HINES, J. y R. Thaler (1995), "The Flypaper Effect", *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), pp. 217-226.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1994), *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency* (Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press).
- JIMÉNEZ, W. (1996), "Capacidad fiscal de los municipios", *Planeación y Desarrollo*, xvii(3), pp. 283-312.
- JONES, G. y J. Stewart (1983), *The Case for Local Government* (Londres: Allen & Unwin).
- KING, D. y G. Stoker (eds.) (1996), *Rethinking Local Democracy* (Londres: Macmillan Press).
- LITVACK, J., J. Ahmad y R. Bird (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries* (Washington, D.C.: The World Bank).

- MCCCLUSKEY, W. (ed.) (1991), *Comparative Property Tax Systems* (Inglaterra: Avebury).
- MCGUIRE, M. (1978), "A Method for Estimating the Effect of a Subsidy on the Receiver's Resource Constraint: with an Application to U.S. Local Governments 1964-1971", *Journal of Public Economics*, 10, pp. 25-44.
- MCLURE, Charles (2001), "The Tax Assignment Problem: Ruminations on how Theory and Practice Depend on History", *National Tax Journal*, LIV(2), pp. 339-361.
- OATES, W. (1972), *Fiscal Federalism* (Nueva York: Harcourt Brace Janovitch).
- _____ (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, pp. 1120-1149.
- _____ (ed.) (1977), *The Political Economy of Fiscal Federalism* (USA: Heath and Company).
- PAUL, D. (1975), *The Politics of the Property Tax* (Massachusetts: D.C. Heath).
- PETERS, G. (1991), *The Politics of Taxation. A Comparative Perspective* (Cambridge, MA: Blackwell).
- PETERSON, G. (1997), *Decentralization in Latin America. Learning through Experience* (Washington, D.C.: The World Bank).
- PICCIOTO, R. y E. Weisner (eds.) (1998), *Evaluation and Development. The Institutional Dimension* (Washington, D.C.: The World Bank).
- RODDEN, J. (2001), *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World* Unpublished manuscript (Cambridge, MA: MIT).
- RODRÍGUEZ, K. (2000), "Las relaciones intergubernamentales en la operación del FAISM", mimeo. (México: CIDE).
- RODRÍGUEZ, V. (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo* (México: FCE).
- SCOTT, J. (2000), "Descentralización y pobreza en México", mimeo. (México: CIDE).
- SHAH, A. (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies* (Washington, D.C.: The World Bank).
- _____ (1998), *Balance, Accountability and Responsiveness. Lessons about Decentralization* (Washington, D.C.: The World Bank).
- SMOKE, P. (2001), *Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice* (Switzerland: UNRISD).
- SPAHN, P. (1999), *Decentralization, Local Government Capacity and Creditworthiness: Macroeconomic Aspects* (Washington D.C.: The World Bank).
- STOTSKY, J. y W. Mariam (1997), "Tax Effort in Sub-Saharan Africa" (Washington, D.C.: IMF-Fiscal Affairs Department).

- THE WORLD BANK (1995), "Colombia. Making Decentralization Work: Incentives for an Effective Delivery of Services", draft (Washington, D.C.: The World Bank).
- _____ (1995), "Annex III: Local Resource Mobilization in Colombia", draft (Washington, D.C.: The World Bank).
- TIEBOUT, C. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, LXIV, pp. 416-424.
- TRAVERS, T. (1986), *The Politics of Local Government Finance* (Londres: Allen & Unwin).
- VEGA, A. (2000), "El FAISM desde la perspectiva municipal", mimeo. (México: CIDE).
- VON HAGEN, J. (2002), "Fiscal Federalism and Political Decision Structures", Paper presented at the International Conference on Federalism 2002, St. Gallen-Switzerland.
- ZORN, K. (1991), "User Charges and Fees", en J. Petéersen y D. Strachota (eds.), *Local Government Finance, Concepts and Practices* (Chicago, Illinois: Government Finance Officers Association).

Documentos oficiales

- CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA, *Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla*, 1998.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, *Plan Estatal de Desarrollo, 1999-2005*.
- _____, *Convenio de Política Social y Desarrollo Regional, 1999-2005*.
- _____, *Convenio de Colaboración Administrativa en Materia de Ingresos Municipales*.
- _____, *Programa de Apoyo a Municipios para Eficientar la Recaudación del Impuesto Predial y de los Derechos por el Servicio de Agua Potable*, 2001.
- Ley de Coordinación Fiscal*, 2000.
- SHCP, "Panorama del sistema fiscal de México", mimeo.
- _____, *El Presupuesto de Egresos de la Federación, 1995-2000*, 2000.

parte

3

***E**conomía
y presupuesto*

Inversión pública en infraestructura, acceso de mercado y dispersión territorial del crecimiento industrial en México*

Rafael Tamayo Flores

RESUMEN

Este trabajo explora el efecto que la distribución interestatal de la inversión pública federal en infraestructura económica y educación ha ejercido sobre el proceso de dispersión territorial del crecimiento manufacturero que ha ocurrido en México desde inicios de los ochenta. La evidencia empírica que existe al respecto es marcadamente escasa, general y, por lo tanto, no concluyente. La estrategia analítica consiste en aplicar un análisis de regresión múltiple enmarcado en un modelo de desequilibrio-y-ajuste. Esta estrategia relaciona datos del crecimiento manufacturero regional durante un periodo seleccionado con datos del nivel al inicio del periodo de las variables de inversión pública y otras variables control que se asume son relevantes en la explicación del dicho crecimiento. El análisis se concentra en el periodo 1988-1993 y se realiza para varias industrias manufactureras. Los resultados sugieren que, consideradas por separado, ni la inversión pública federal en infraestructura económica, ni aquella asignada a educación, han acelerado el proceso de dispersión territorial de las manufacturas. Por el contrario, cuando ambos rubros de inversión son integrados en una sola variable, sí parecen haber promovido, en conjunto, el proceso de dispersión hacia estados de desarrollo industrial intermedio y bajo.

* Este trabajo de investigación se inscribe dentro del Programa Institucional del Presupuesto y Gasto Público del CIDE, del cual se obtuvo apoyo financiero. Dicho programa a su vez es financiado por la Fundación Ford.

ABSTRACT

This article explores the effect that the inter-state distribution of federal government investment in economic infrastructure and education has had on Mexico's process of spatial dispersion of manufacturing growth, which has been taking place since the beginning of the 1980s. The empirical evidence in this regard is remarkably scant, general and thus, inconclusive. The analytical strategy consists of applying multiple regression analysis framed by a disequilibrium-adjustment model, which basically relates data on regional manufacturing growth during a selected period to data on levels of public investment and other relevant control variables at the beginning of the period. The analysis concentrates on the period 1988-1993 and is carried out for several manufacturing industries. The results suggest that, when considered separately, neither federal public investment in economic infrastructure, nor that allocated in education have contributed to the process of territorial dispersion of manufactures. Conversely, when both investment items are combined into a single factor, they seem to have jointly promoted the process of dispersion toward states with intermediate and low levels of industrial development.

INTRODUCCIÓN

El proceso de desconcentración territorial de la actividad manufacturera que se comenzó a observar en México desde inicios de los ochenta, ha continuado hasta el presente. Durante la segunda mitad de los ochenta y la primera de los noventa, el Área Metropolitana de la Ciudad de México —el centro industrial más importante del país— en conjunto con su área de influencia inmediata, es decir, los estados de la región centro, registraron ritmos de crecimiento por debajo del promedio nacional. Por el contrario, la región centro-occidente integrada por estados con distintos niveles de participación en el sector manufacturero nacional, pero también las regiones centro-norte y sureste, que incluyen estados con muy baja participación en la producción manufacturera nacional (con la excepción de los estados petroleros del sureste), experimentaron un ritmo de crecimiento superior al promedio nacional. El desempeño manufacturero de la región fronteriza del norte, a pesar del visible dinamismo de algunos de los estados que la integran, en conjunto, no siempre ha sido superior al de la nación; esto debido a que en algunos estados fronterizos dicho sector ha crecido a un ritmo inferior al de la nación en su conjunto.

Generalmente se admite que la inversión pública en infraestructura económica (e.g., carreteras, aeropuertos, puertos, puentes, telecomunicaciones, parques industriales) es un factor de suma importancia para promover el crecimiento de la actividad manufacturera en cualquier región. Dicha infraestructura se percibe como un insumo más del proceso productivo que permite hacer más eficiente la operación de las empresas. En este mismo sentido, invariablemente se asume que, desde la óptica del capital privado, la rentabilidad relativa de una región está determinada en buena parte por su acervo de infraestructura económica. Hasta ahora, la investigación empírica de tipo formal que en el contexto de México ha explorado las decisiones de localización o la relación entre crecimiento industrial regional y diversos factores que presumiblemente influyen la rentabilidad regional, es remarcablemente escasa (i.e., estudios basados en encuestas a empresas o econométricos). En una revisión de esa literatura que realicé recientemente, encuentro que no es posible extraer conclusiones claras acerca de los determinantes del crecimiento industrial regional en México. Lo anterior, debido no sólo a que el número de estudios es bastante reducido sino también a que sus diseños metodológicos son muy diferentes, aun entre estudios que aplican técnicas similares (Tamayo, 2000). La mayoría de esos pocos estudios han sido realizados apenas en los noventa.

Un acercamiento a dichos estudios permite observar que la variable referente a la oferta de infraestructura económica, invariablemente se ha definido en términos muy amplios o imprecisos (tanto en el diseño de las encuestas como en la especificación de modelos estadísticos), la mayoría de las veces subsumida en otro concepto más genérico descrito como incentivos gubernamentales. En consecuencia, sólo tenemos resultados muy generales en cuanto a su impacto sobre el crecimiento industrial regional o sobre su importancia en las decisiones de localización (véase Tamayo, 2000). Por su generalidad, esos resultados son de poca utilidad práctica. En conclusión, nada es claro y mucho menos definitivo en cuanto al impacto de la inversión pública en infraestructura sobre el crecimiento manufacturero regional en México.

El objetivo de este estudio es ampliar el conocimiento sobre el papel que la inversión pública federal en infraestructura económica y educación ha jugado en el proceso de dispersión territorial que en periodos recientes ha caracterizado al crecimiento manufacturero. La estrategia metodológica consiste en aplicar un análisis de regresión múltiple fundamentado en un modelo de desequilibrio-y-ajuste. En términos operacionales, esto consiste en relacionar estadísticamente el crecimiento manufacturero durante un periodo seleccionado con los niveles al inicio

de dicho periodo tanto de las variables de inversión pública como de otras que se consideran importantes en la explicación de dicho crecimiento. Se asume que el conjunto de variables independientes capturan la rentabilidad relativa de las regiones, y que a mayor rentabilidad mayor también será el ritmo de crecimiento de la producción industrial. Las unidades de análisis son los 31 estados de la Federación y el Distrito Federal, y el análisis se concentra en el periodo 1988-1993.

Este esfuerzo ampliará, en varios sentidos, el escaso trabajo de investigación previo. Primero, se diseña para analizar explícitamente el proceso de dispersión territorial observado. Segundo, la inversión pública es la variable de interés, y en consecuencia se define de forma más específica. Tercero, el análisis se realiza para varias industrias manufactureras a un nivel de desagregación de cuatro dígitos, lo cual permitirá hacer comparaciones de los parámetros estimados entre industrias. Esto no es posible en estudios de una industria o del sector manufacturero agregado. Cuarto, analiza los datos del último periodo intercensal disponible, 1988-1993. Bajo este esquema los resultados podrán ser comparados fácilmente con los de un periodo subsecuente cuando esté disponible el censo de 1998.

¿Qué efecto ejerce la inversión pública federal en infraestructura económica y educación sobre el ritmo de crecimiento de la actividad manufacturera en los estados?, ¿es éste un factor que ha impulsado la dispersión territorial del sector?, si es así ¿su efecto varía de una industria a otra? Éstas son las preguntas que guían la investigación. El propósito es contribuir al entendimiento del papel que juega dicho factor de política pública en el proceso de dispersión del sector manufacturero mismo que ha continuado hasta el presente. La investigación en este campo es sin duda relevante para los gobiernos estatales, ya que a medida que se avance en la descentralización del gasto público y de las potestades tributarias, éstos seguramente invertirán mayores recursos en la promoción de su industria y la creación de empleo. Si esos recursos han de ser aplicados con eficiencia y efectividad, es importante que los encargados de la promoción industrial local conozcan cómo y en qué medida esos diferentes medios de intervención pueden en realidad estimular el crecimiento de la industria. Por la misma razón, este tipo de investigación resulta relevante en el diseño de planes federales de desarrollo regional.

Los resultados de este trabajo sugieren que la inversión pública federal en infraestructura económica y en educación, combinadas ambas como un solo factor, han estimulado el dinamismo de la mayoría de las industrias manufac-

tureras aquí consideradas. Es decir, se encuentra que el dinamismo de la mayoría de industrias manufactureras analizadas tiende a ser mayor en estados donde la participación conjunta de la inversión federal en comunicaciones y transportes y en educación (en la inversión federal total) es mayor. Sin embargo, cuando cada uno de los dos rubros de inversión se consideran por separado, ninguno parece tener efecto alguno en el ritmo de crecimiento de la mayoría de industrias consideradas. Es la combinación de los dos rubros de inversión pública, vistos como un paquete, lo que en realidad ejerce un impacto positivo en el dinamismo industrial, y por lo tanto, lo que ha contribuido a inducir la dispersión territorial del sector manufacturero.

El resto del documento está organizado en cuatro secciones. La segunda sección se dedica a exponer el modelo teórico de crecimiento industrial regional. En la tercera sección se especifican las medidas empíricas tanto de crecimiento industrial como de los factores que afectan la rentabilidad estatal, planteando también las relaciones esperadas. La cuarta sección contiene el reporte de las estimaciones estadísticas del modelo. En la sección final se presenta un resumen de las conclusiones principales y sus implicaciones de política.

UN MARCO DE ANÁLISIS

Los estudios econométricos que analizan el crecimiento industrial interregional, o entre cualquier otro tipo de áreas subnacionales, comúnmente asocian diferencias interregionales en el crecimiento *industrial* (medido a través de producción, empleo, ingreso, etcétera) con diferencias interregionales en variables que reflejan mercados y costos de producción. El supuesto central es que dichas variables capturan la *rentabilidad de las regiones*, y que la expansión industrial de las regiones está determinada por su rentabilidad relativa. De aquí se desprende que si los factores de mercado y costos difieren entre regiones, también habrá diferencias interregionales en cuanto a rentabilidad, y por ende, en cuanto a ritmo de crecimiento industrial. Esta relación se fundamenta en los principios microeconómicos de la decisión de localización de *empresas que buscan maximizar ganancias*, la cual básicamente se describe como una función de las ganancias potenciales en regiones alternativas. El supuesto inherente es que las empresas prefieren localizarse, relocalizarse o expandir su producción en regiones/áreas de alta rentabilidad. A su vez, dicho supuesto implica que mientras existan diferencias interregionales en rentabilidad, éstas inducirán movimientos interregionales de la

producción.¹ Las variables o atributos regionales que pueden afectar de forma relevante la rentabilidad relativa de una región comúnmente se agrupan en tres tipos: acceso de mercado, oferta de insumos, y, por supuesto, políticas públicas.

El crecimiento industrial interregional será tratado aquí como un proceso de desequilibrio. Bajo este enfoque se asume que las diferencias en el ritmo de crecimiento industrial durante un periodo dado se generan debido a que la producción es atraída hacia regiones con niveles de rentabilidad superiores al nivel de equilibrio –i.e., como efecto de una situación de desequilibrio al inicio del periodo analizado. Con el propósito de aplicar este enfoque y siguiendo a Bartik (1991) suponemos que, debido a la durabilidad del capital, la actividad industrial en la región i en el año t (Y_{it}), se ajusta de un nivel previo ($Y_{i,t-1}$) a un nivel óptimo de largo plazo (Y_{it}^*), pero sólo parcialmente, o

$$1) \quad Y_{it} = \lambda Y_{it}^* + (1 - \lambda) Y_{i,t-1} + \mu_{it}$$

donde μ_{it} es el término de error aleatorio. Supongamos también que el nivel óptimo de largo plazo de la actividad industrial es una función del nivel al inicio del periodo de las variables observadas ($X_{i,t-1}$), o

$$2) \quad Y_{it}^* = B' X_{i,t-1} + E_{it}$$

donde E_{it} es el término de error. Sustituyendo (2) en (1) produce

$$3) \quad Y_{it} = \lambda B' X_{i,t-1} + (1 - \lambda) Y_{i,t-1} + e_{it}$$

donde $e_{it} = \lambda E_{it} + \mu_{it}$. Sustrayendo $Y_{i,t-1}$ de ambos lados de (3) produce

$$4) \quad Y_{it} - Y_{i,t-1} = \lambda B' X_{i,t-1} - \lambda Y_{i,t-1} + e_{it}$$

¹ El argumento es que los nuevos participantes en una industria particular se localizarán en regiones de alta rentabilidad (regiones AR), y que las empresas que ya participaban se relocalizarán hacia esas mismas regiones AR siempre y cuando el diferencial de rentabilidad (entre su localización presente y su localización en una región AR) exceda sus costos de relocalización. Las rentabilidades de la región AR se verá mermada, sin embargo, a medida que el número de participantes competidores crece, hasta alcanzar una situación de equilibrio. Esta situación de equilibrio locacional se da cuando las diferencias de rentabilidad entre localizaciones alternativas ya no sean suficientes para inducir movimientos de producción de una a otra. El equilibrio puede ser perturbado nuevamente por cambios en la demanda o los costos de la industria en cuestión. Por ejemplo, un incremento en la demanda conducirá a aumentar el nivel de producción y también los costos de producción dada la inelasticidad de la oferta de los insumos productivos. Esto afectará la rentabilidad de las regiones AR, y por ende causará que la producción se mueva de nuevo entre regiones/áreas.

que representa un modelo de desequilibrio o de niveles. El crecimiento industrial en la región i , del año $t-1$ al año t ($Y_{it} - Y_{it-1}$), es por lo tanto expresado como función del vector de los niveles de las características de la región i en el año $t-1$ (X_{it-1}), y de su nivel de actividad industrial en el año $t-1$, (Y_{it-1}). Dicha estructura refleja la idea de la durabilidad del capital y de que las decisiones de inversión se gestan durante un periodo de varios años. Como se mencionó, se asume que el vector de las características regionales captura las diferencias interregionales de rentabilidad. También se asume que esas diferencias son suficientemente grandes como para causar diferencias en el ritmo de crecimiento industrial de las diferentes regiones.

Dado que los niveles de los atributos regionales (variables explicatorias) se están midiendo al inicio del periodo de análisis, la posibilidad de originar sesgos por no aplicar ecuaciones simultáneas se reduce de forma significativa (Plaut y Pluta, 1983; Newman y Sullivan, 1988). Asimismo, en caso de existir errores de medición sustanciales en las características regionales, los resultantes sesgos hacia abajo en los coeficientes serán menores en un modelo de desequilibrio que en un modelo de equilibrio –i.e., la razón varianza con errores de medición a varianza verdadera, es menor en un modelo de desequilibrio (Bartik, 1991).² Este enfoque de desequilibrio ha sido aplicado en muchos estudios empíricos relacionados con los determinantes del crecimiento industrial interregional y decisiones de localización en el contexto de los Estados Unidos (Wasylenko, 1981; Carlton, 1979, 1983; Plaut y Pluta, 1983; Bartik, 1985; Wasylenko y McGuire, 1985; Erickson, 1989; y Eberts, 1991).

DESCRIPCIÓN DE DATOS E HIPÓTESIS

Las unidades de análisis son los 31 estados y el Distrito Federal, integradas en una sección transversal de datos que para la variable dependiente incluye los años inicial y terminal del periodo 1988-1993, y para las variables explicatorias sólo el año inicial del periodo. El crecimiento manufacturero estatal, la variable dependiente, se define

²El enfoque alternativo, que se identifica como modelo de equilibrio o de cambios, se obtiene sustrayendo la versión del periodo previo de la ecuación (3) (véase Bartik, 1991). (Así, tanto el enfoque de equilibrio como el de desequilibrio pueden derivarse de la ecuación (3), el "marco unificador".) Bajo el enfoque de equilibrio el crecimiento industrial se definiría como una función de los cambios rezagados tanto de las características regionales como del nivel de actividad industrial. Esta forma asume que el crecimiento industrial ocurre cuando el equilibrio es perturbado por eventos que afectan la demanda o los costos, y por ende, la rentabilidad relativa de las regiones, produciendo en consecuencia un reajuste de la producción entre regiones que opera para restaurar el equilibrio. La restauración del equilibrio se especifica con un rezago, dada la inmovilidad del capital en el corto plazo –i.e., el ajuste del capital a las oportunidades de inversión toma tiempo.

Cuadro 1
Crecimiento industrial nacional y por regiones, 1988-1993, industrias seleccionadas
(Valor agregado)

Industria	Participación		Tasa porcentual de crecimiento						
	porcentual		Nacional	CAP	CEN	SE	CEO	CN	FN
	1988	1993							
Cereal y otros granos (molienda y beneficio)	1.4	0.8	-16.0	21.2	-29.6	-57.4	-2.0	-4.9	-4.8
Fabricación de tortillas (incluye molienda y nixtamal)	0.7	0.5	25.5	24.6	30.6	22.8	6.8	49.6	46.3
Confitería, cacao, chocolate y otros productos alimenticios (fabricación)	2.7	3.7	116.0	162.7	53.1	87.0	79.5	17.1	130.8
Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	4.5	6.9	143.2	53.4	170.0	212.2	255.6	97.9	220.0
Productos de tabaco	1.9	1.2	2.8	-28.5	NP	-70.0	49.8	-3.1	24.8
Papel, cartón y celulosa (incluye productos de papel y cartón)	3.2	2.7	34.4	-8.1	204.7	-51.2	247.0	82.2	65.7
Imprentas, editoriales e industrias conexas	1.8	2.1	87.8	80.1	227.9	165.9	80.0	103.3	83.5
Maquinaria y equipo con/sin motor integrado	2.6	2.4	48.5	41.1	4.0	84.6	84.2	86.4	59.8
Accesorios y equipo electrónico (incluye para generación de energía eléctrica)	4.0	3.0	22.2	-9.0	12.4	772.7	77.6	27.4	44.7
Equipo electrodoméstico (incluye aparatos domésticos no eléctricos)	0.8	1.1	130.7	17.2	424.7	115.3	66.1	2,822.3	153.4
Instrumentos y equipo de precisión no eléctricos y otras manufacturas	1.0	1.1	85.7	43.6	221.7	284.9	205.8	180.7	128.5
Total del grupo de industrias	24.6	25.5							
Sector manufacturero total			59.1	50.0	45.5	111.1	82.5	64.1	47.5

Fuente: Autor con base en datos de INEGI (1995, 1992, 1992b).

Región/estados: CAP (Capital): Distrito Federal y Estado de México; CEN (Centro): Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; SE (Suroeste): Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán; CEO (Centro-Occidente): Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Nayarit; CN (Centro-Norte): Baja California Sur, Durango, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas; FN (Frontera Norte): Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.

NP = No hay producción.

como el *cambio porcentual* en el valor agregado manufacturero real durante el periodo. Esta definición se enfoca a explorar los factores que han impulsado la dispersión territorial de la industria –i.e., ¿por qué las regiones con una base industrial de tamaño intermedio o pequeño están creciendo más rápido que los grandes centros industriales? La selección del periodo estuvo restringida a los años de los censos industriales. Idealmente, los años inicial y terminal deben corresponder a fases similares del ciclo económico, y el intervalo cubierto debe ser suficientemente largo; esto con el objeto de que la medida de crecimiento industrial realmente refleje tendencias de largo plazo insensibles a fluctuaciones cíclicas dentro del intervalo. La selección de los años 1985 y 1993 no satisface el primer requisito, mientras que los años 1988 y 1993 cubren un intervalo no tan largo como se desearía. La decisión fue en favor del segundo intervalo debido a que en términos de evitar influencias cíclicas que sesguen las tendencias de largo plazo del crecimiento, es más importante garantizar fases parecidas del ciclo económico que un intervalo más largo.

El análisis se realiza para 11 industrias manufactureras a nivel de cuatro dígitos, de acuerdo con la clasificación utilizada en los censos industriales de los años analizados. Al respecto, cabe mencionar que siempre debe preferirse el mayor nivel de desagregación posible ya que eso reduce el sesgo producido al agrupar numerosas industrias con características técnicas de producción diferentes. En el caso de los censos industriales el nivel de cuatro dígitos es el mayor nivel de desagregación disponible por estados. El crecimiento porcentual de una industria como variable dependiente implica que se analiza su desempeño relativo en un sentido amplio, sin distinguir entre apertura de plantas nuevas, expansión o declive de plantas existentes, o cierre de plantas, en un estado. El enfoque multiindustria de este estudio permitirá un análisis sistemático de las diferencias entre los parámetros estimados de las distintas industrias.

En el cuadro 1 se presentan las tasas de crecimiento 1988-1993 de las 11 industrias estudiadas, a nivel nacional y por regiones. Las industrias incluidas contribuyen con un 25 por ciento del valor agregado del sector manufacturero nacional. La tercera columna revela que a nivel nacional cinco industrias crecieron por arriba del promedio sectorial, y que el desempeño de “bebidas alcohólicas/no alcohólicas” y “equipo electrodoméstico” fue particularmente dinámico. Por el contrario, cinco industrias mostraron un ritmo de crecimiento lento, particularmente “productos de tabaco”, y una más, “cereales y otros granos”, registró un crecimiento negativo. Regionalmente parece que cada industria exhibe un patrón de crecimiento diferente, aunque por otra parte sí es claro que la mayoría de éstas muestran un proceso de dispersión territorial; crecen más rápido fuera de la región central e incluso de su área de influencia inmediata. Así, la *región capital*, el centro industrial del país, registró un crecimiento

por arriba del promedio sólo en dos industrias: "confitería-cocoa-chocolate" (CC) y en "cereales y otros granos" (CG). En ambas industrias esta región creció más rápido que cualquier otra. Además, el resto de las regiones tuvieron un crecimiento negativo en CG, mientras que en CC todas crecieron por debajo del promedio, con excepción de la frontera. La *región centro*, el área de influencia inmediata de la región capital, creció por arriba del promedio en seis industrias y tuvo el desempeño más dinámico en "imprentas, editoriales e industrias conexas" (IE), y el segundo más dinámico en otras tres industrias. La *región centro-occidente* registró un crecimiento rápido en seis industrias y el más rápido en "bebidas alcohólicas no alcohólicas" (BA), "papel, cartón y celulosa" (PC) y "productos del tabaco" (PT) (fue la segunda más dinámica en otras tres). Esto indica que parte de la dispersión se ha dirigido hacia regiones que ya cuentan con centros manufactureros de importancia.

La *región centro-norte* tuvo un crecimiento superior al promedio en siete industrias, y el crecimiento más rápido en "maquinaria y equipo" (ME), "equipo electrodoméstico" (EE) y "fabricación de tortillas" (FT). El *sureste* observó un crecimiento rápido en cinco industrias, el más rápido en "accesorios y equipo eléctrico" (AE) y en "instrumentos y equipos de precisión y otras manufacturas" (IP) (y el segundo más rápido en otras tres). Esto muestra que las regiones del país que tradicionalmente han tenido una actividad manufacturera de menor relevancia también están siendo partícipes del proceso de dispersión. Por otra parte, los estados de la *frontera norte*, que en general han cobrado relevancia nacional en la actividad manufacturera desde la segunda parte de los ochenta, en conjunto, crecieron por arriba del promedio en nueve de las once industrias, pero en ninguna de ellas tuvieron el crecimiento más rápido (registraron el segundo más rápido en tres).

La preocupación central de este estudio, recordemos, es producir evidencia acerca del efecto que la inversión pública en infraestructura económica y educación ha ejercido sobre el patrón de dispersión regional del crecimiento manufacturero. Para tal efecto, la estrategia implica controlar el efecto de otros factores que, de acuerdo con la literatura existente, han sido decisivos. Esos factores fundamentalmente tienen que ver con mercado del producto y mercado laboral. La definición de las variables independientes consideradas (i.e., características estatales que afectan la rentabilidad estatal) se presenta en el cuadro 2, y las fuentes de información respectivas en el apéndice. La infraestructura pública puede considerarse como un insumo productivo directo, por el cual las empresas no pagan por unidad consumida, como lo hacen por los insumos privados. Éste es el caso de la infraestructura que toma parte activa en la operación de una economía como carreteras, calles, puentes, aeropuertos, puertos,

plantas tratadoras de aguas, etcétera, la cual permite reducir los costos de operación de las empresas. Otros tipos de infraestructura pública pueden indirectamente inducir reducciones en los costos de trabajo, a través de mejorar los atractivos de una localidad/región. Por ejemplo, un entorno que es atractivo por la oferta y calidad de su infraestructura educacional, cultural, de salud y recreación, puede inducir a los trabajadores y sus familias a migrar hacia dicho entorno aun si los salarios reales son menores. El gasto en educación también será valorado por las empresas en la medida en que éstas perciban beneficios de una fuerza de

Cuadro 2
Descripción de variables^a

MPN_i: Accesibilidad de mercado nacional en el estado *i*.
(Razón de demanda potencial (*DP*) a competencia potencial (*CP*)).

$$DP_i = \sum_{j=1}^{31} \frac{Purb90_j}{d_{ij}^2}$$

$$CP_i = \sum_{j=1}^{31} \frac{Peam90_j}{d_{ij}^2}$$

donde

Purb_j es la población estatal en municipios con más de 100,000 habitantes en el estado *j*.

Peam_j es la población económicamente activa en el sector manufacturero en el estado *j*.

d_{ij}² es la distancia entre el centro poblacional del estado *i* y el centro poblacional en el estado *j* al cuadrado.

i = 1...31 es el número de estados en México menos uno.

MLO_i: Accesibilidad de mercado local en el estado *i*.

(Razón de población total a población económicamente activa en manufacturas en el estado).

ICT_i: Inversión pública federal en comunicaciones y transportes en el estado *i*.

(Inversión en ese rubro como proporción de la inversión pública federal total en el estado).

IED_i: Inversión pública federal en educación en el estado *i*.

(Inversión en ese rubro como proporción de la inversión pública federal total en el estado.)

Cuadro 2 (continuación)

*SAL*_{*i*}: Tasa salarial en el estado *i*.

(Salario promedio anual de los obreros en el sector manufacturero en el estado.)

*PRO*_{*i*}: Productividad laboral en el estado *i*.

(Razón de población en edad de trabajar (16-64 años) con secundaria completa por lo menos a población total en ese mismo rango de edad en el estado.)

LIM: Límites críticos al desarrollo.

(Variable *dummy*, 1 = estados con una población en municipios con más de 100,000 habitantes que es menor a 300,000).

FR: Ventajas de los estados norteros que colindan con los Estados Unidos.

(Variable *dummy*, 1 = estados que colindan con los Estados Unidos).

^oLas variables son definidas como niveles al inicio o cerca del inicio del periodo (*MPN*, *MLO*, *PRO* y *LIM* son datos de 1990; *ICT* y *IED* son promedios de 1988 a 1990; *SAL* son datos de 1988).

trabajo más calificada. Por lo tanto, se asume que a mayor gasto público en infraestructura (o a mayores adiciones al acervo de infraestructura pública) mayor será el atractivo de una localidad/región para las actividades industriales. En consecuencia, se asume que el gasto público en infraestructura económica (*ICT*) y en educación (*IED*) tiene una relación directa con el crecimiento industrial.

Dado que los beneficios derivados del gasto público a través de la provisión de obras y servicios son considerados como una compensación por los impuestos pagados—esto, en la medida en que las empresas utilizan y valoran los servicios proveídos—, el nivel de las tasas impositivas deberían incluirse en el modelo. Sin embargo, eso no es necesario dado que los impuestos corporativos, que en México son de jurisdicción federal, tienen tasas homogéneas para todos los estados. Es decir, dado que no presentan variación entre estados no pueden considerarse como un factor que influya la decisión de dónde localizarse o dónde expandir la capacidad de producción.³

La definición de mercados debe considerar no únicamente la demanda sino la demanda en relación con la oferta o *accesibilidad de mercado*. Una

³Actualmente la única excepción es el impuesto sobre nóminas, el cual es de jurisdicción estatal aunque el gobierno federal fija la tasa máxima. Sin embargo, este impuesto no existía en el inicio del periodo comprendido en este estudio.

buena accesibilidad de mercado refleja insuficiencias de oferta, mercados en los cuales la demanda es alta en relación con la oferta. Éste es el enfoque que aquí adoptamos para medir la variable *accesibilidad de mercado local/estatal*, la cual se identifica como MLO. La definición de la *accesibilidad de mercados nacionales* se basa en el mismo enfoque, pero ésta se estructura como una variable "potencial", lo cual implica que para cada estado se mide considerando la demanda y la oferta en cada uno de los restantes 31 estados, usando la distancia respectiva como ponderador. Esta variable se identifica como MPN. En ambas variables la población intenta aproximar la demanda final regional, mientras que la población económicamente activa del sector trata de reflejar la concentración de la actividad manufacturera (la oferta de bienes) en la región. En el caso de MPN, el ponderador (distancia) refleja los costos de transporte. Se asume que MLO y MPN tendrán una relación directa con el crecimiento manufacturero regional dado que es razonable esperar que la expansión de dicha actividad sea más dinámica en regiones con un mayor acceso de mercado.

El costo del trabajo como el de otros insumos son una función del precio. Sin embargo, las empresas no consideran los precios de los insumos aisladamente sino en relación con su productividad —el costo de los insumos por unidad de producto. Una mano de obra relativamente bien pagada pero altamente productiva podría resultar, por ejemplo, en índices "costo del trabajo/producto" más bajos que los que se lograrían con mano de obra mal pagada pero ineficiente. Es decir, el impacto de la tasa salarial en los costos de trabajo está determinado por la productividad de la fuerza laboral. De aquí que las empresas estarían dispuestas a pagar salarios relativamente altos a trabajadores bien calificados si eso mejora la eficiencia de sus procesos. Por lo tanto, se asume que una fuerza de trabajo altamente productiva y confiable, y no sólo salarios relativamente bajos, mejora el atractivo de las regiones para la producción. Asumimos entonces que el dinamismo del crecimiento industrial tendrá una relación directa con la productividad del trabajo (PRO), y variará inversamente con la tasa salarial (SAL) ya que el modelo también controla el efecto de las diferencias interestatales en productividad del trabajo.

Un excesivo grado de subdesarrollo puede inhibir el despegue económico de una región por varias razones. La primera es que el mercado regional es muy pequeño y no permite que las empresas realicen economías de escala. La segunda es que no se cuenta con áreas urbano-industriales, lo cual restringe tanto el desarrollo de mercados intermedios (es en las ciudades donde se rea-

lizan intercambios comerciales importantes), como la generación y aprovechamiento de economías externas tales como una mejor oferta de mano de obra calificada, el uso de infraestructura común, o la posibilidad de reducir inventarios. Por último, el subdesarrollo priva a la región de atractivos residenciales, culturales, y educacionales, entre otros, que son característicos de las grandes ciudades. De tal forma que mientras la región no supere cierto límite en términos de su desarrollo urbano-industrial, su actividad económica permanecerá, en general, bastante acotada. Por lo tanto, se asume que esa situación, que aquí llamaremos límite crítico del subdesarrollo (LIM), tendrá una relación inversa con el ritmo del crecimiento industrial.⁴

Una cuidadosa revisión de los coeficientes de correlación simple entre las variables independientes sugiere que la multicolinealidad no representa un problema serio para la eficiencia de las estimaciones. La correlación más alta es 0.53 entre ICT y IED, y 11 de las otras 14 correlaciones son menores a 0.37. Los errores estándar fueron corregidos por el método White en caso de que se presentaran problemas de heteroscedasticidad. La técnica utilizada es mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Dado que la variable dependiente (tasas de crecimiento estatal) contiene signos negativos, no se pudo aplicar un modelo logarítmico. También cabe mencionar que se realizaron pruebas de homogeneidad para determinar si se podrían conjuntar dos o más ecuaciones-industria (*pooling*) ya que eso incrementaría el número de observaciones y por lo tanto la eficiencia de las estimaciones. Las correspondientes pruebas *F* revelaron que existen diferencias considerables entre las distintas industrias tomadas en cuenta –i.e., no se pudo asumir la igualdad de parámetros entre ninguna de las industrias. Por lo tanto, conjuntar las industrias sesgaría los coeficientes estimados; así que se realizaron estimaciones individuales. Uno de los muy

⁴Esta idea del límite crítico al desarrollo, en conjunto con las variables de mercado reflejan de alguna manera elementos de la teoría sobre el patrón regional del desarrollo industrial de Krugman. De acuerdo a Krugman (1991), la interacción de rendimientos crecientes a escala y costos de transporte crean un proceso autorreforzante de aglomeración industrial. Las empresas buscan concentrar su producción cerca de los grandes mercados porque eso les permite economizar en costos de transporte y costos fijos. A medida que más empresas se localizan en un centro industrial, éste se vuelve más atractivo para la producción. En la medida en que estas fuerzas aglomerativas sean suficientemente fuertes (en relación con factores que inducen hacia la desconcentración como el precio de la tierra y la vivienda, y otros costos de congestión), las empresas se seguirán concentrando en uno o unos cuantos centros. Con capital y trabajo móviles en el largo plazo, los rendimientos crecientes a escala son el detonador que conduce a la conformación de ciudades enormes.

escasos estudios que hay sobre este tema para México (Mendoza y Martínez, 1999), realiza las estimaciones conjuntando todas las industrias nivel 4 dígitos, lo cual es sin duda incorrecto.

RESULTADOS EMPÍRICOS

Los parámetros estimados por el método MCO para las 11 industrias seleccionadas se reportan en los cuadros 3 y 4. En el primero se presenta la especificación básica del modelo que incluye siete variables representando cuatro factores: mercados, inversión pública, mercado laboral, y límites críticos al desarrollo. En el segundo se presenta la versión consolidada del modelo, en la cual las dos variables del factor mercados se combinan en una sola, y lo mismo se hace con las dos variables del factor inversión pública, reduciendo el número de variables a cinco. La versión consolidada contribuye a medir con más precisión la relevancia relativa de los diferentes factores. El procedimiento para combinar las variables consiste en ponderar (multiplicar) cada una de ellas por su coeficiente de regresión de la versión básica y después sumar las dos variables ponderadas. Las variables compuestas que resultan (MER e INV) tienen un coeficiente compuesto de 1.0⁵ en la versión consolidada de las ecuaciones (véase cuadro 4). La consolidación no modifica la constante, ni los coeficientes de las otras variables, ni la R².

Considerando que se estimaron secciones transversales y que se están explicando cambios, y no niveles, de la variable dependiente, el modelo se desempeña aceptablemente en términos de la variación que explica. En la versión básica (véase cuadro 3) los coeficientes de determinación *ajustados* (R²-aj) varían de 0.14 a 0.45 (R² varía de 0.33 a 0.57). En 5 de las 11 ecuaciones-industria estimadas se explica más de un tercio de la variación del cambio porcentual 1988-1993 en el valor agregado estatal. Se observan variaciones considerables en las estimaciones de una industria a otra.

Mercados. Los coeficientes de *acceso de mercado potencial nacional* (MPN)⁶ son estadísticamente significativos en sólo dos ecuaciones-industria (véase

⁵El origen del coeficiente con valor 1.0 se muestra en la siguiente transformación:

$$(a + bX + cY_1 + dY_2 + eZ_1 - fZ_2) = (a + bX + 1.0(cY_1 + dY_2) + 1.0(eZ_1 - fZ_2)).$$

⁶El acceso al mercado tanto nacional como local, recordemos, ha sido definido como el tamaño de la demanda en relación con el tamaño de la oferta -i.e., la medida en que la demanda está cubierta (véase cuadro 2).

Cuadro 3
Resultados de regresión: determinantes del crecimiento manufacturero estatal, industrias seleccionadas*
(Versión básica)
(Variable dependiente: cambio porcentual en valor agregado 1988-1993)

<i>Industria</i>	<i>MPN</i>	<i>MLO</i>	<i>ICT</i>	<i>IED</i>	<i>PRO</i>	<i>SAL</i>	<i>LIM</i>	<i>CONS</i>	<i>R²-aj</i>	<i>R²</i>
Cereal y otros granos (molienda y beneficio)	-0.115 (-2.756) ^b	0.040 (2.218) ^b	0.044 (3.017) ^a	0.047 (0.428)	-0.040 (-1.438)	0.108 (1.212)	0.986 (2.027) ^b	-0.100 (-0.083)	0.23	0.40
Fabricación de tortillas (incluye molienda de nixtamol)	0.0005 (0.031)	0.019 (2.578) ^b	-0.006 (-0.589)	0.068 (1.652)	0.032 (1.337)	-0.083 (-1.719) ^c	0.296 (1.459)	-0.493 (-0.902)	0.14	0.33
Confitería, cacao, chocolate y otros productos alimenticios (fabricación)	0.643 (1.503)	-0.199 (-1.763) ^c	0.246 (1.222)	-1.427 (-1.252)	0.091 (1.033)	-0.954 (-1.231)	0.017 (0.010)	0.182 (0.034)	0.16	0.35
Bebidas alcohólicas/no alcohólicas	-0.188 (-0.524)	1.154 (1.918) ^c	0.442 (1.878) ^c	-1.485 (-1.455)	-0.286 (-1.141)	-2.056 (-1.342)	10.809 (1.806) ^c	3.724 (0.448)	0.44	0.57
Productos de tabaco	-0.010 (-0.851)	0.011 (1.720) ^c	0.014 (2.522) ^b	0.035 (1.425)	0.002 (0.283)	0.023 (0.656)	0.135 (1.569)	-0.733 (-1.756) ^c	0.23	0.41
Papel, cartón y celulosa (incluye productos de papel y cartón)	71.633 (1.834) ^c	-7.717 (-1.090)	-0.471 (-0.077)	23.621 (0.768)	-3.822 (-0.541)	-39.244 (-0.994)	-391.318 (-1.801) ^c	-446.005 (-1.106)	0.40	0.54
Imprentas, editoriales e industrias conexas	-0.106 (-1.109)	0.037 (0.906)	-0.041 (-1.166)	0.544 (2.371) ^b	-0.095 (-1.675)	-0.009 (-0.044)	1.645 (1.438)	3.236 (1.581)	0.26	0.43
Maquinoria y equipo con/sin motor integrado	1.244 (1.681)	0.029 (0.207)	-0.038 (-0.320)	0.657 (1.191)	-0.153 (-1.057)	-1.094 (-1.466)	-4.718 (-1.131)	-4.751 (-0.561)	0.40	0.53
Accesorios y equipa eléctrico (incluye para generación de energía eléctrica)	1.963 (1.146)	0.097 (0.259)	-0.601 (-1.951) ^c	4.551 (2.638) ^b	-0.776 (-1.694)	-3.005 (-1.470)	-14.409 (-1.305)	12.301 (0.453)	0.36	0.51
Equipo electrodomestico (incluye aparatos domésticos no eléctricos)	0.542 (1.373)	0.009 (0.061)	0.553 (2.496) ^b	-1.471 (-2.202) ^b	-0.119 (-0.762)	-0.508 (-0.838)	-1.512 (-0.663)	-4.598 (-0.811)	0.26	0.43
Instrumentos y equipos de precisión no eléctricos y otras manufacturas	-0.030 (-0.222)	0.516 (2.368) ^b	0.071 (0.756)	-0.213 (-0.494)	0.040 (0.320)	-1.366 (-2.232) ^b	4.522 (1.791) ^c	1.219 (0.327)	0.45	0.57

Nota: Los valores de la estadística *t* se muestran entre paréntesis bajo cada coeficiente; los niveles de significancio son: ^a.01, ^b.05 y ^c.10; *n* = 32.

*Estimadores corregidos por heteroscedasticidad (método Huber-White).

Cuadro 4
Resultados de regresión: determinantes del crecimiento manufacturero estatal, industrias seleccionadas*
(Versión consolidada)
(Variable dependiente: cambio porcentual en valor agregado 1988-1993)

<i>Industria</i>	<i>MER</i>	<i>INV</i>	<i>PRO</i>	<i>SAL</i>	<i>LIM</i>	<i>CONS</i>	<i>R²-aj</i>	<i>R²</i>
Cereal y otros granos (molienda y beneficio)	1.00 (3.802) ^a	1.00 (3.795) ^a	-0.040 (-1.371)	0.108 (1.228)	0.986 (2.072) ^b	-0.100 (-0.086)	0.29	0.40
Fabricación de tortillas (incluye molienda de nixtamal)	1.00 (3.170) ^a	1.00 (1.762) ^c	0.032 (1.483)	-0.083 (-2.080) ^b	0.296 (1.379)	-0.492 (-0.790)	0.20	0.33
Confitería, cacao, chocolate y otros productos alimenticios (fabricación)	1.00 (1.671)	1.00 (1.340)	0.091 (1.134)	-0.954 (-1.509)	0.017 (0.012)	0.182 (0.051)	0.23	0.35
Bebidas alcohólicas/no alcohólicas	1.00 (2.063) ^b	1.00 (2.012) ^c	-0.286 (-1.258)	-2.056 (-1.315)	10.809 (1.928) ^c	3.724 (0.528)	0.49	0.57
Productos de tabaco	1.00 (1.798) ^c	1.00 (2.803) ^a	0.002 (0.351)	0.023 (0.769)	0.135 (1.544)	-0.732 (-2.029) ^c	0.29	0.41
Papel, cartón y celulosa (incluye productos de papel y cartón)	1.00 (1.912) ^c	1.00 (0.892)	-3.822 (-0.602)	-39.244 (-1.062)	-391.318 (-1.887) ^c	-446.004 (-1.225)	0.45	0.54
Imprentas, editoriales e industrias conexas	1.00 (1.196)	1.00 (2.477) ^b	-0.095 (-1.780) ^c	-0.009 (-0.045)	1.645 (1.542)	3.236 (1.579)	0.32	0.43
Maquinaria y equipo con/sin motor integrado	1.00 (2.003) ^c	1.00 (1.095)	-0.153 (-1.113)	-1.094 (-1.669)	-4.718 (-1.195)	-4.751 (-0.706)	0.44	0.53
Accesorios/equipo eléctrico (incluye para generación de energía eléctrica)	1.00 (1.423)	1.00 (2.799) ^a	-0.776 (-1.817) ^c	-3.005 (-1.738) ^c	-14.409 (-1.378)	12.301 (0.715)	0.41	0.51
Equipo electrodoméstico (incluye aparatos domésticos no eléctricos)	1.00 (1.724) ^c	1.00 (2.651) ^a	-0.119 (-0.792)	-0.508 (-1.022)	-1.512 (-0.709)	-4.598 (-1.134)	0.32	0.43
Instrumentos y equipos de precisión no eléctricos y otras manufacturas	1.00 (2.558) ^b	1.00 (0.780)	0.040 (0.351)	-1.366 (-2.104) ^b	4.522 (1.987) ^c	1.219 (0.347)	0.49	0.57

NOTA: Los valores de la estadística *t* se muestran entre paréntesis bajo cada coeficiente; los niveles de significancia son ^a.01, ^b.05 y ^c.10; *n* = 32.

*Estimadores corregidos por heteroscedasticidad (método Huber-White).

cuadro 3). Esto sugiere que el dinamismo manufacturero, en general, es insensible a las diferencias interestatales en MPN. Este parece no ser un factor, excepto en la industria "papel, cartón y celulosa", cuyo crecimiento sí tiende a ser bastante más dinámico en estados con un mayor MPN, así como en la industria "cereales y otros granos", la cual, sin embargo, muestra la tendencia opuesta aunque mucho menos marcada. Los coeficientes de acceso de mercado local (MLO) son estadísticamente diferentes de "0" en seis ecuaciones-industria. Cinco de esos seis coeficientes muestran el signo positivo anticipado, y cuatro de esos cinco coeficientes positivos corresponden a industrias que producen bienes de consumo (tres a la de alimentos). El otro corresponde a la industria "instrumentos de precisión". Esto sugiere que el crecimiento de las industrias de bienes de consumo tiende a ser más dinámico en estados con un mayor MLO, particularmente el de la industria "bebidas alcohólicas/no alcohólicas". Por otra parte, el crecimiento de la industria "confitería y otros productos alimenticios", al parecer tiende a mostrar un mayor dinamismo en estados con un MLO relativamente bajo.

La versión consolidada muestra que el acceso de mercado (MER) tiene el efecto positivo esperado en todas las 11 ecuaciones, el cual es significativo en ocho de ellas (véase cuadro 4). Esto sugiere claramente que el crecimiento de la industria manufacturera, por lo menos en el segmento aquí analizado, contribuyó con una cuarta parte del valor agregado manufacturero en 1993, tendió a ser más dinámico en estados en donde la diferencia entre demanda y oferta es mayor. El acceso de mercado, visto como el conjunto de sus segmentos local y potencial nacional, de acuerdo con este resultado es un factor que estimula el dinamismo de la actividad manufacturera regional.

Inversión pública. Los coeficientes referentes a la *inversión federal en infraestructura de comunicaciones y transportes* son estadísticamente diferentes de 0 en cinco ecuaciones-industria. Cuatro de esos cinco coeficientes muestran el anticipado signo positivo. Lo primero que resalta de dicho resultado, es que en más de la mitad de las industrias consideradas (6 de 11) el ritmo de crecimiento parece ser insensible a las diferencias interestatales en la *proporción de inversión federal total que se aplica en infraestructura de comunicaciones y transportes* (ICT). Por otra parte, cuatro industrias muestran una tendencia a desempeñarse con mayor dinamismo en estados en donde una proporción relativamente alta de la inversión federal se destina a dicho rubro. Tres de esas industrias son productoras de bienes de consumo. La tendencia es particularmente marcada en "bebidas alcohólicas/no alcohólicas" y en "equipo electro-

doméstico". Por otra parte, la industria "accesorios y equipo eléctrico", en contra de lo convencionalmente esperado, muestra la tendencia opuesta.

Con respecto a la inversión federal en el área de educación, sólo tres de los coeficientes resultan estadísticamente significativos. Esto sugiere que la proporción de la inversión federal aplicada en educación (IED), en general, no es un factor que influya en el dinamismo manufacturero de los estados. La excepción son las industrias "accesorios y equipo eléctrico" e "imprentas y editoriales"; el efecto positivo es particularmente grande en la primera. Por otra parte, en la industria "equipos electrodomésticos" el crecimiento tiende a ser más dinámico en los estados en donde IED es relativamente baja.

En la versión consolidada de las ecuaciones, el coeficiente de INV (que representa el efecto combinado de las variables ICT y IED) muestra el signo positivo anticipado en todas las industrias, y es significativo en siete de ellas (véase cuadro 4). Esto sugiere que el crecimiento industrial más dinámico, en general, tendió a ocurrir en estados donde la inversión federal en comunicaciones y transportes y en educación es alta (como proporción de la inversión federal total). Por lo tanto, dicha estructura del gasto federal en los estados, en general, estimula el dinamismo de la industria manufacturera. Es importante recordar que en el periodo analizado y aun hoy, es el nivel federal de gobierno el que ejecuta la mayor parte de la inversión pública en los estados, y por lo tanto, se ostenta como el administrador de los esfuerzos más relevantes en materia de promoción del crecimiento industrial en el ámbito estatal y local.

Mercado laboral. Los coeficientes de la productividad laboral (PRO), medida por la proporción de la población en edad para trabajar (16-64 años) que por lo menos tiene estudios de secundaria completos, no son significativos en ninguna ecuación. Esto sugiere que el crecimiento estatal relativo de la industria manufacturera, en general, es insensible a las diferencias interestatales en productividad laboral. ¿Qué explicación tiene este resultado no anticipado? Por una parte, puede ser que el bajo nivel de calificación requerido para desempeñar la mayoría de las tareas industriales en el sistema de producción típico permite a las empresas encontrar una oferta de trabajo adecuada virtualmente en cualquier área urbana. Incluso en la nueva generación de plantas de alta tecnología en automóviles y electrónica, el requerimiento de educación mínimo para contrataciones se ha reducido progresivamente. De aquí que la decisión de localización o para expandir operaciones manufactureras sea indiferente a las diferencias interestatales en nivel de educación de la fuerza de trabajo.

Los coeficientes del salario promedio (SAL) tienen el anticipado signo negativo en 9 de las 11 ecuaciones-industria. Sin embargo, éstos son estadísticamente significa-

tivos sólo en dos de ellas: "fabricación de tortillas" e "instrumentos de precisión". En la versión consolidada el resultado es muy similar, con la diferencia de que el coeficiente negativo de "accesorios y equipo eléctrico" también resulta significativo. Al parecer, sólo esas tres industrias han tendido a mostrar un menor dinamismo en (o a evadir) estados con salarios relativamente altos. Sin embargo, el resto de las industrias, la mayoría, es insensible a las diferencias interestatales del nivel salarial.

Límite crítico para el desarrollo. Los coeficientes de la variable *dummy* (LIM) que incluye ocho estados –aquellos con la población urbana más pequeña– resultaron estadísticamente diferentes de 0 en cuatro ecuaciones-industria. La industria "imprentas, editoriales e industrias conexas", fue la única que sí muestra la tendencia esperada: un menor dinamismo en los estados menos desarrollados. Sin embargo, tenemos el caso opuesto en "cereales y otros granos", "bebidas alcohólicas/no alcohólicas", e "instrumentos y equipos de precisión", cuyo desempeño tendió a ser más dinámico en estados de menos desarrollo. En contra de lo que se esperaría convencionalmente, los resultados en general sugieren que gran parte de la industria manufacturera no observó un menor ritmo de crecimiento en los estados menos desarrollados. La versión consolidada no produjo ningún cambio.

El factor frontera. La ecuación básica se amplió para incluir una variable *dummy* (FR) que identifica a los seis estados fronterizos con los Estados Unidos, y con la cual se intenta capturar las ventajas de localizarse cerca del mercado americano. Ninguno de los coeficientes correspondientes resultó estadísticamente significativo, y los estimadores del resto de las variables permanecen virtualmente sin cambios. Los resultados se presentan en el cuadro 1-A, en el anexo. Esto claramente indica que en el periodo 1988-1993 la industria manufacturera en los estados fronterizos no registró un crecimiento más dinámico que en el resto de los estados. Ciertamente, la mayoría de las industrias aquí analizadas no están dominadas por operaciones maquiladoras que son las que han experimentado un crecimiento muy dinámico en los estados fronterizos.

La importancia relativa de los factores. Usando las ecuaciones-industria de la versión consolidada, se estimó la contribución en términos porcentuales de los factores relevantes (acceso a mercados e inversión pública) a la variación de la tasa de crecimiento 1988-1993, de algunas de las industrias consideradas. El procedimiento consistió en prorratear los porcentajes explicados de la variación entre las distintas variables, de acuerdo con el incremento proporcional en la variación explicada (R^2) que cada variable produce cuando entra al último en la ecuación. Los resultados se muestran en el cuadro 5. Entre lo más sobresaliente de la información generada, observamos que el acceso de mercado explica alrededor de un tercio de la variación en el crecimiento de cuatro industrias: "bebidas alcohólicas/no alcohólicas", "papel

cartón y celulosa”, “maquinaria y equipo” e “instrumentos y equipos de precisión no eléctricos y otras manufacturas”. Es notorio que en tres de esas cuatro industrias la inversión pública no es un factor, y en la otra –bebidas alcohólicas/no alcohólicas– su contribución a la variación en el crecimiento es de sólo 6 por ciento. También es muy notorio que la *inversión pública* explica cerca de un tercio de la variación en el crecimiento de “productos de tabaco” y “equipo electrodoméstico”, y 18 por ciento de la de “imprentas editoriales e industrias conexas”, mientras que la contribución del acceso de mercado en esas industrias es más bien pequeña o nula. Así que en las industrias donde la inversión pública es un factor importante el acceso de mercado pierde relevancia y viceversa. Otro factor importante es el identificado como “límite crítico al desarrollo”, el cual contribuye con más del 10 por ciento en tres industrias y con 17 por ciento en otra (véase notas al pie del cuadro 5).

Cuadro 5
Porcentaje de la variación en el crecimiento de las industrias.
Explicado por mercados e inversión pública

<i>Industria</i>	<i>Mercado (MER)</i>	<i>Inversión pública (INV)</i>	<i>Total explicado</i>
Cereal y otros granos (molienda y beneficio)	10	14	40 ^a
Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	32	6	57 ^b
Productos de tabaco	5	30	41
Papel, cartón y celulosa (incluye productos de papel y cartón)	34	*	54 ^c
Imprentas, editoriales e industrias conexas	*	18	43 ^d
Maquinaria y equipo con/sin motor integrado	29	*	53
Equipo electrodoméstico (incl. aparatos domésticos no eléctricos)	7	33	43
Instrumentos y equipos de precisión no eléctricos y otras manufacturas	34	*	57 ^e

*Relación estadísticamente no significativa.

^a La variable límites al desarrollo explica 11 por ciento de la variación total explicada.

^b La variable límites al desarrollo explica 12 por ciento de la variación total explicada.

^c La variable límites al desarrollo explica 17 por ciento de la variación total explicada.

^d La variable productividad del trabajo explica 8 por ciento de la variación total explicada.

^e Las variables tasa salarial y límites al desarrollo explica 11 por ciento, cada una, de la variación total.

Causas de los diferenciales en crecimiento regional de las industrias

Hasta aquí, el análisis nos ha mostrado cuáles son las variables relevantes en la determinación del ritmo de crecimiento industrial en los estados. Diferencias interestatales en el ritmo del crecimiento industrial se asume que han sido causadas por diferencias interestatales en el nivel de las variables relevantes. A partir de esto podemos intentar dar una explicación de dichas diferencias en el ritmo de crecimiento para regiones concretas. Tomemos como ejemplo la industria de “bebidas alcohólicas/no alcohólicas”, la cual sí ha experimentado un proceso de dispersión territorial. El cuadro 2-A, en el apéndice, muestra el promedio de las tasas de crecimiento estatales de esa industria por regiones, así como los promedios estatales por regiones de las variables explicatorias (véase la definición de las regiones en las notas al pie del cuadro 1).

El acceso de mercado (oferta insuficiente) en gran medida explica el rápido crecimiento de la industria de bebidas en el sureste (SE). Las otras cinco regiones experimentaron un crecimiento inferior al promedio en esa industria, y también un acceso de mercado inferior al promedio. Sin embargo, el acceso de mercado sugeriría un crecimiento en la región centro-norte (CN) mayor que en las regiones frontera norte (FN), centro-occidente (CEO) y centro (CEN) en la industria de bebidas, lo cual no ocurre. ¿Por qué? La respuesta parece radicar en que las regiones FN, CEO, y CEN, por una parte, tienen un mayor nivel de inversión pública y, por otra, han superado sus límites críticos al desarrollo (i.e., sus áreas urbanas más importantes han rebasado un límite crítico en términos de población). Por otra parte, hay situaciones que no es fácil esclarecer. Por ejemplo, el acceso de mercado sugeriría que la región centro (CEN) experimentaría el menor ritmo de crecimiento, sin embargo resulta que registra el segundo más alto. El ritmo de crecimiento de la región capital (CAP) debería ser similar al de FN y CEO, de acuerdo con el nivel de su acceso de mercado, y sin embargo resulta ser mucho menor. En estos casos, no es posible descifrar la respuesta a partir de los factores que han sido considerados en el modelo.

Conclusiones

El propósito central de esta investigación ha sido proveer elementos empíricos que contribuyan a determinar qué tan relevante ha sido la inversión pública federal en infraestructura económica y educación en la continuación, durante finales de los

ochenta e inicios de los noventa, del proceso de dispersión territorial del crecimiento industrial manufacturero en México. La escasa literatura que sobre este tema existe no es suficiente para extraer conclusiones definitivas acerca de dicha relación. Más bien aquí hay aún mucho por hacer y conocer. En general, en los pocos estudios hasta ahora realizados, la variable de inversión pública en infraestructura se introduce de forma muy genérica, mientras que la variable de inversión en educación simplemente se ha ignorado y no se ha sometido a la prueba de los datos.

Se buscó responder a cuestiones que específicamente tienen que ver tanto con el efecto de la inversión federal asignada a los dos rubros mencionados en el ritmo de crecimiento industrial de los estados, como también con el muy posible impacto diferenciado que dicha inversión tiene de una industria a otra. La estrategia de estimación contempló analizar también el impacto de otros factores que tienen que ver con mercados del producto, mercado de trabajo, y condiciones generales para el desarrollo, los cuales, se sospecha, han sido importantes en la promoción del dinamismo industrial de las regiones.

Los resultados permiten concluir, por una parte, que ninguno de los dos rubros específicos de inversión pública federal (expresados ambos como proporción de la inversión federal total), considerados individualmente, han estimulado el dinamismo manufacturero en los estados. Es decir, el ritmo de crecimiento industrial parece ser insensible a las diferencias interestatales en esas dos variables de inversión pública. Por otra parte, también se concluye que la inversión federal asignada en ambos rubros, considerada en su conjunto o como un paquete, es un factor que sí parece estimular el dinamismo de la industria manufacturera en los estados. En otras palabras, parece ser que el crecimiento manufacturero ha mostrado una tendencia a ser más dinámico en aquellos estados con una mayor participación conjunta de inversión federal en infraestructura de comunicaciones y transportes y en educación en la inversión federal total. Esto es consistente con las hipótesis convencionales.

Asimismo, parece ser que ni el acceso de mercado local ni el acceso de mercado potencial nacional, considerados individualmente, han estimulado el ritmo de crecimiento del valor agregado de la mayoría de las industrias consideradas. El acceso de mercado local ha tenido un efecto positivo sobre el ritmo de crecimiento de menos de la mitad de las industrias consideradas, mientras que la accesibilidad de mercado nacional, en general, no ha sido un factor. La mayoría de las industrias cuyo ritmo de crecimiento es estimulado por el acceso de mercado local son productoras de bienes de consumo. Es decir, las industrias de bienes de consumo han observado una tendencia a desempeñarse con mayor dinamismo en estados

con mayor acceso de mercado local, la cual es particularmente notoria en la industria de "bebidas alcohólicas/no alcohólicas". Por otra parte, cuando las dos variables de acceso de mercado son consolidadas en una sola, al parecer sí ejercen un impacto positivo sobre el dinamismo de casi todas las industrias consideradas. En otras palabras, el dinamismo de la industria manufacturera en general, tiende a ser mayor en estados en donde el acceso de mercado (incluyendo sus componentes local y potencial nacional) es mayor, lo cual corrobora expectativas convencionales.

Respecto a las variables referentes al mercado laboral, la productividad del factor trabajo, medida por el nivel de educación de la población en edad de trabajar, parece no estimular el dinamismo de la industria. La tasa salarial, en general, no es un factor que frene el ritmo de la expansión industrial. La mayoría de las industrias tampoco observan un menor ritmo de crecimiento en los estados de menor desarrollo. La única excepción se da en "imprentas, editoriales e industrias conexas". Finalmente, al parecer los estados de la frontera norte no registran un desempeño más dinámico que el resto de los estados en ninguna de las industrias consideradas.

En síntesis, el proceso de dispersión territorial observado durante el periodo 1988-1993, en la mayoría de las industrias manufactureras aquí consideradas, ha estado influido, en buena medida, tanto por el acceso de mercado (visto como la relación entre demanda y competencia tanto local como nacional) como por la inversión pública federal deseada por el capital privado (vista como el conjunto de inversión en comunicaciones y transportes y en educación). Diferentes estados del país, con un desarrollo industrial intermedio y bajo, registran niveles relativamente altos en ambos factores, lo cual implica que la rentabilidad relativa de esos estados es competitiva *vis-à-vis* el centro manufacturero tradicional del país; esto a su vez ha venido induciendo la dispersión del crecimiento manufacturero desde el centro industrial del país hacia los estados de desarrollo industrial intermedio y bajo. El patrón de dispersión regional no es uniforme para todo el sector sino que varía de una industria a otra.

APÉNDICE

Fuentes de datos

<i>Nombre de la variable</i>	<i>Datos</i>	<i>Año</i>	<i>Fuente</i>
Crecimiento industrial real	Valor agregado manufacturero.	1988	INEGI 1992.
	Deflatores.	1993	INEGI 1995
MPN	Población estatal en municipios con más de 100,000 habitantes. Población económicamente activa estatal en el sector manufacturero.	1990	INEGI 1991, 1994.
		1990	INEGI 1992a. INEGI 1992a.
MLO	Población estatal total.	1990	
	Población económicamente activa estatal en el sector manufacturero.	1990	INEGI 1992a. INEGI 1992a
ICT	Inversión federal en infraestructura de comunicaciones y transportes y total por estados.	1988	
		1989	Presidencia de la República 1989, 1990 y 1991, respectivamente.
		1990	
IED	Inversión federal en educación y total por estados.	1988	
		1989	Mismas fuentes que para ICT.
		1990	
SAL	Salario promedio anual estatal de los obreros en manufacturas.	1988	INEGI 1992.
PRO	Población de 16-64 años con secundaria completa por lo menos, y población total del mismo rango de edad.	1990	INEGI 1992a.

Cuadro 1-A
Resultados de regresión: determinantes del crecimiento manufacturero estatal, industrias seleccionadas*
 (Variable dependiente: cambio porcentual en valor agregado 1988–1993)

<i>Industria</i>	<i>MON</i>	<i>MLO</i>	<i>ICT</i>	<i>IED</i>	<i>PRO</i>	<i>SAL</i>	<i>LIM</i>	<i>FR</i>	<i>CONS</i>	<i>R²-aj</i>	<i>R²</i>
Cereal y otros granos (molienda y beneficio)	-0.115 (-2.691) ^b	0.040 (2.060) ^c	0.044 (2.778) ^b	0.045 (0.375)	-0.039 (-1.215)	0.108 (1.175)	0.981 (1.912)	-0.050 (-0.146)	-0.113 (-0.089)	0.19	0.40
Fabricación de tortillas (incluye molienda de nixtamal)	0.001 (0.082)	0.022 (2.884) ^c	-0.010 (-0.955)	0.085 (1.922) ^c	0.025 (1.063)	-0.086 (-1.688)	0.329 (1.586)	0.346 (1.360)	-0.409 (-0.716)	0.18	0.39
Confitería, cacao, chocolate y otros productos alimenticios (fabricación)	0.636 (1.607)	-0.224 (-1.843) ^c	0.277 (1.312)	-1.585 (-1.343)	0.161 (1.738) ^c	-0.926 (-1.2761)	-0.301 (-0.169)	-3.294 (-1.319)	-0.618 (-0.124)	0.20	0.41
Bebidas alcohólicas y no alcohólicas	-0.185 (-0.524)	1.163 (1.889) ^c	0.431 (1.797) ^c	-1.429 (-1.361)	-0.311 (-1.104)	-2.066 (-1.320)	10.923 (1.775) ^c	1.183 (0.454)	4.011 (0.457)	0.42	0.57
Productos de tabaco	-0.010 (-0.810)	0.011 (1.731) ^c	0.013 (2.378) ^b	0.037 (1.466)	0.001 (0.175)	0.022 (0.630)	0.139 (1.535)	0.38 (0.364)	-0.723 (-1.723)	0.20	0.41
Papel, cartón y celulosa (incluyen productos de papel y cartón)	71.914 (1.837) ^c	-6.836 (-0.953)	-1.582 (-0.254)	29.277 (0.952)	-6.335 (-0.710)	-40.245 (-1.016)	-379.875 (-1.778) ^c	118.491 (1.058)	-417.212 (-1.027)	0.39	0.55
Imprentas, editoriales e industrias conexas	-0.104 (-1.041)	0.043 (0.994)	-0.050 (-1.255)	0.587 (2.229) ^b	-0.114 (-1.646)	-0.017 (-0.079)	1.732 (1.472)	0.900 (0.966)	3.454 (1.636)	0.26	0.45
Maquinaria y equipo con/sin motor integrado	1.248 (1.675)	0.043 (0.301)	-0.055 (-0.460)	0.744 (1.326)	-0.192 (-1.082)	-1.110 (-1.475)	-4.541 (-1.101)	1.828 (0.839)	-4.307 (-0.507)	0.38	0.54
Accesorios/equipo eléctrico (incluye para generación de energía eléctrica)	1.982 (1.165)	0.157 (0.404)	-0.676 (-2.125) ^b	4.934 (2.807) ^a	-0.946 (-1.633)	-3.073 (-1.493)	-13.635 (-1.251)	8.015 (1.323)	14.249 (0.508)	0.36	.53
Equipo electrodoméstico (incl. aparatos domésticos no eléctricos)	0.535 (1.394)	-0.012 (-0.080)	0.579 (2.464) ^b	-1.605 (-2.312) ^b	-0.060 (-0.478)	-0.484 (-0.757)	-1.783 (-0.774)	-2.814 (-1.025)	-5.814 (-0.867)	0.26	0.45
Instrumentos y equipos de precisión no eléctricos y otras manufacturas	-0.029 (-0.215)	0.518 (2.314) ^b	0.068 (0.694)	-0.197 (-0.425)	0.033 (0.256)	-1.369 (-2.179) ^b	4.555 (1.752) ^c	0.340 (0.166)	1.301 (0.333)	0.42	0.57

Nota: Los valores de la estadística *t* se muestran entre paréntesis bajo cada coeficiente; los niveles de significancia son ^a.01, ^b.05 y ^c.10; *n* = 32.

*Estimadores corregidos por heteroscedasticidad (método Huber-White).

Cuadro 2-A

Tasas de crecimiento promedio y promedios de las variables significativas en la industria bebidas "alcohólicas/no alcohólicas" por regiones

Región	Número de estados	Tasa de crecimiento	MER	INV	LIM
Capital	2	0.686	11.606	4.298	0.00
Centro	5	3.554	4.316	3.083	0.40
Sureste	8	10.313	17.430	0.240	0.38
Frontera norte	6	2.844	10.410	6.484	0.00
Centro-occidente	6	2.161	11.058	5.603	0.17
Centro-norte	5	1.066	14.470	2.476	0.40
Todos los estados	32	4.276	12.010	3.457	0.25

BIBLIOGRAFÍA

- BARTIK, Timothy J. (1991), "The Effects of Property Taxes and Other Local Public Policies on the Intrametropolitan Pattern of Business Location", en Henry W. Herzog Jr. y Alan M. Schlottmann (eds.), *Industry Location and Public Policy*, The University of Tennessee Press, Knoxville.
- _____ (1985), "Business Location Decisions in the United States: Estimates of the Effects of Unionization, Taxes, and Other Characteristics of States", *Journal of Business & Economic Statistics* 3:1.
- CARLTON, Dennis W. (1983), "The Location and Employment Choices of New Firms: An Econometric Model with Discrete and Continuous Endogenous Variables", *Review of Economics and Statistics* 65.
- _____ (1979), "Why New Firms Locate Where They Do: An Econometric Model", en William C. Wheaton (ed.), *Interregional Movements and Regional Growth*. The Urban Institute, Washington, D.C.
- EBERTS, Randall W. (1991), "Some Empirical Evidence on the Linkage Between Public Infrastructure and Local Economic Development", en Henry W. Herzog Jr. y Alan M. Schlottmann (eds.), *Industry Location and Public Policy*, The University of Tennessee Press, Knoxville.
- ERICKSON, Rodney A. (1989), "Export Performance and State Industrial Growth", *Economic Geography* 65:1.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (1995), *XIV Censo Industrial, Industrias Manufactureras, Extractivas y Electricidad*, Aguascalientes.
- _____ (1994), *Sistema de Cuentas Nacionales de México 1990-1993, Tomo III, Cuentas de Producción a Precios Corrientes y Constantes*, Aguascalientes.
- _____ (1992), *XIII Censo Industrial, Industrias Manufactureras (Censos Económicos 1989)*. Aguascalientes.
- _____ (1992a), *XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Resumen general*, Aguascalientes.
- _____ (1992b), *XIII Censo Industrial, Resumen General (Censos Económicos 1989)*, Aguascalientes.
- _____ (1991), *Sistema de Cuentas Nacionales de México 1986-1989, Tomo III, Cuentas de Producción a Precios Corrientes y Constantes*, Aguascalientes.
- KRUGMAN, Paul (1991), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy* 99.
- MENDOZA, Eduardo y Gerardo Martínez (1999), "Globalización y Dinámica Industrial en la frontera norte de México", *Comercio Exterior*, 49:9.
- NEWMAN, Robert J., y Dennis H. Sullivan (1988), "Econometric Analysis of Business Tax Impacts on Industrial Location: What Do We Know and How Do We Know It?", *Journal of Urban Economics* 23:2.
- PLAUT, Thomas R. y Joseph E. Pluta (1983). "Business Climate, Taxes and Expenditures, and State Industrial Growth in the United States", *Southern Economic Journal* 50:1.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (1991), *Tercer Informe de Gobierno 1991, Anexo, México, D.F.*
- _____ (1990), *Segundo Informe de Gobierno 1990, Anexo, México, D.F.*
- _____ (1989), *Primer Informe de Gobierno 1989, Anexo, México, D.F.*
- TAMAYO, Rafael (2000), Location Factors and the Spatial Deconcentration of Manufacturing Growth in Mexico: What Do We Know and How Do We Know It?, *Economía, Sociedad y Territorio* 2:8, (El Colegio Mexiquense).
- WASYLENKO, Michael (1981), "The Role of Taxes and Fiscal Incentives in the Location of Firms", en Roy Bahl (ed.), *Urban Government Finance: Emerging Issues*, Sage Publications, Beverly Hills.
- _____ y Therese McGuire (1985), "Jobs and Taxes: The Effects of Business Climate on States' Employment Growth Rates", *National Tax Journal*, 38:4.

Implicaciones fiscales del rescate bancario en México, 1994-1998*

Gabriela Nava-Campos

RESUMEN

¿Podría haber sido más bajo el costo de la crisis bancaria mexicana de 1994 si el gobierno hubiera reaccionado de manera diferente? Este documento intenta responder esta pregunta mediante la evaluación del caso mexicano desde una perspectiva comparada. Cuarenta episodios de crisis bancaria sistémica fueron analizados estadísticamente y los resultados utilizados después para evaluar el caso mexicano. Se encontró una robusta relación entre el costo fiscal de las crisis y las medidas del gobierno para combatirlas. Estrategias como la transferencia de liquidez, la recapitalización, y la relajación de regulaciones y supervisión bancarias pueden incrementar significativamente el costo fiscal de la crisis. También se encontró que la naturaleza de la regulación bancaria puede ejercer un efecto negativo sobre la capacidad de los bancos para recuperarse rápidamente de situaciones de crisis. Finalmente, los resultados estadísticos apoyan la idea de que ciertas medidas pueden inducir crisis más caras cuando éstas son puestas en marcha en marcos legales deficientes. Las conclusiones para el caso mexicano son muy similares. El costo fiscal de la crisis bancaria de 1994 en México podría haber sido menor si el gobierno hubiera optado por una estrategia anticrisis más limitada. Un mejor sistema de protección a los derechos de propiedad e impartición de justicia podría haber coadyuvado a reducir los costos de la crisis.

*Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

ABSTRACT

Could the cost of the 1994 Mexican banking crisis have been lower had the government reacted differently and, if so, how much lower? This paper addresses this question by looking at the Mexican crisis in comparative perspective. Forty crisis episodes around the world were statistically analyzed and the results used to evaluate the Mexican case. A robust association was found between crisis fiscal costs and government policy. Measures such as liquidity support, re-capitalization, and relaxation or non-enforcement of regulation/supervision significantly increase fiscal costs. There is also empirical support for the hypothesis that the nature of the regulatory environment may exercise a negative effect on the capacity of banks to quickly recover from crisis situations. Finally, evidence was found to support the idea that certain policies may lead to even more expensive crises when they are implemented in unreliable legal environments. The Mexican case is, overall, no exception in these regards. The fiscal cost of the 1994 Mexican crisis could have been lower had the government opted for a more limited policy strategy. Better systems of property rights protection and contract enforcement could have also induced a less expensive crisis.

INTRODUCCIÓN

La crisis cambiaria de México en 1994 tuvo importantes consecuencias económicas y financieras. Desde una perspectiva financiera, la crisis mostró la falta de solidez de un sector bancario privatizado apenas un par de años antes. Para el gobierno mexicano, el dramático crecimiento de la cartera bancaria vencida durante los meses posteriores al estallido de la crisis ponía al sistema financiero cada vez más al borde del colapso. Como consecuencia, las autoridades pusieron en marcha una operación de rescate que incluía programas de recapitalización, asistencia y reestructuración, así como algunas intervenciones bancarias.

Las acciones gubernamentales fueron relativamente efectivas ya que contuvieron el problema al corto plazo. Desafortunadamente, sin embargo, en poco tiempo demostraron ser insuficientes ya que los niveles de cartera vencida continuaban siendo muy altos al tiempo que la oferta de crédito era insuficiente. La insolvencia persistente de ciertas instituciones, así como la naturaleza cuestionable de algunas de sus operaciones, forzaron nuevas intervenciones gubernamentales. Los problemas en el sector financiero no constituyeron el único factor que complicó la reso-

lución de la crisis; no fue complicada solamente en el sector financiero. El entorno político durante la crisis se tornó particularmente hostil al rescate bancario a raíz de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera control sobre el Congreso en 1997.

Bajo cualquier estimación, el prolongado rescate bancario mexicano iniciado en 1994 ha representado más del 10 por ciento del producto interno bruto (PIB). El costo de las operaciones del rescate no ha sido incorporado oficialmente a la deuda pública. Las obligaciones adquiridas por el gobierno como resultado del rescate han sido transferidas al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Cada año, el congreso mexicano debe sancionar las actividades del IPAB y, si es necesario, aprobar el desembolso de fondos públicos para financiar la administración de los activos bancarios que el IPAB aún tenga en su poder. Pese a no haber pasado aún a formar parte de la deuda pública oficial, el alto costo del rescate bancario y el acalorado debate que provocó en la legislatura, llaman la atención hacia un número importante de asuntos que han quedado pendientes.

Por un lado, diversas fuerzas políticas han cuestionado severamente la intervención del gobierno mexicano en la crisis bancaria. Estas críticas se han enfocado principalmente en la desproporción existente entre la magnitud de los esfuerzos de rescate y el tamaño de las pérdidas que los bancos fueron obligados a asumir. Palabras como *compadrazgo*, *complicidad* y *contubernio* —entre gobierno y banqueros— eran frecuentemente mencionadas tanto por la prensa escrita como por importantes figuras políticas como la razón principal por la que la crisis resultaba tan costosa para el fisco y la economía en general. Como si esto fuera poco, analistas y observadores de los mercados financieros tanto en México como en el exterior permanecieron escépticos respecto a la efectividad del rescate bancario porque, desde su punto de vista, éste no había restituido la viabilidad financiera y las capacidades de intermediación de los bancos, no obstante la gran inversión pública hecha. Una pregunta clave surge de este debate: ¿Podría haber sido menor el costo de la crisis si el gobierno mexicano hubiera reaccionado de otra manera? Y, en su caso, ¿qué tan menor?

La crisis mexicana no puede ser considerada un evento único ya que este tipo de eventos han sido particularmente recurrentes en décadas recientes. Más de 130 países —proporción equivalente a casi tres cuartas partes de la membresía del FMI— han experimentado graves problemas bancarios durante los últimos 30 años. Fuentes asociadas al Banco Mundial aseguran que el número de crisis bancarias en este periodo se ha incrementado de manera dramática: aproximadamente 112 episodios de trastorno sistémico se han presentado en 93 países desde finales de

1970.¹ Más aún, tanto economías en desarrollo como países industrializados han sido afectados, al igual que la mayor parte de las economías en transición. Muchas de estas crisis han impactado negativamente las finanzas públicas ya que las estrategias de resolución por lo general utilizan fondos públicos que eventualmente tienen que ser financiados aumentando los impuestos o recortando el gasto. La evidencia disponible muestra que los costos fiscales de estas crisis varían significativamente de un episodio nacional a otro, lo cual sugiere una pregunta obvia: ¿qué explica esta variación? Y, volviendo al país que nos ocupa: ¿cómo se compara el costo de la crisis mexicana comparada con otras experiencias internacionales?

Pese a toda la atención que han recibido recientes crisis bancarias —entre las que destaca el caso mexicano— pocos esfuerzos sistémicos se han realizado para responder estas preguntas, o para entender de manera general cómo se acumulan los costos de resolver este tipo de problemas. Por un lado, la literatura disponible tiende predominantemente a utilizar teorías económicas para producir recomendaciones de política que minimicen los costos fiscales de la crisis sin realmente identificar hasta dónde estas medidas tienen un impacto cuantificable. Por el otro, estas recomendaciones suelen olvidar que las medidas de gobierno siempre se implementan en un entorno institucional. La efectividad de casi cualquier estrategia anticrisis depende en buena medida del un marco regulatorio y de supervisión adecuado, así como de un sistema legal capaz de proteger los derechos de propiedad y garantizar el cumplimiento de contratos comerciales.

Este documento contribuye a llenar estos vacíos analizando la crisis mexicana desde una perspectiva comparada. Con la ayuda de herramientas econométricas, se analizaron 40 casos de crisis alrededor del mundo para los que se encontró información completa. Los resultados de este análisis se usaron para evaluar el caso de México a través de varios ejercicios de simulación.

La evidencia obtenida muestra una relación muy robusta entre los costos fiscales de las crisis y las medidas gubernamentales utilizadas para combatirlas. Específicamente, estrategias que incluyen transferencias de liquidez, programas de recapitalización, o el relajamiento de la regulación y/o supervisión bancaria contribuyen significativamente a incrementar el costo fiscal de las crisis. También se encontró evidencia empírica en apoyo a la hipótesis de que la naturaleza de la regulación bancaria —particularmente, el grado en que las actividades comerciales y no financieras de los bancos están restringidas— puede afectar negativamente la capacidad de los bancos

¹G. Caprio y D. Klingebiel, *Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises*, Washington, D.C., The World Bank, 1999.

para recuperarse rápidamente de una crisis. Finalmente, los resultados estadísticos sustentan la idea de que determinadas políticas –particularmente los esquemas de apoyo a deudores– pueden conducir a una crisis aún más cara cuando se implementan en un marco legal-institucional inadecuado. El caso mexicano no contradice ninguno de estos hallazgos. El costo fiscal de la crisis mexicana de 1994 pudo haber sido menor si el gobierno hubiera optado por una estrategia más limitada. Dada la estrategia utilizada, sin embargo, mejores sistemas de protección a los derechos de propiedad e impartición de justicia (en lo que se refiere al cumplimiento de contratos) podrían haber reducido los costos de la misma.

El primer apartado de este documento discute el impacto potencial de las políticas anticrisis y de los marcos legales y regulatorios sobre el costo fiscal de las crisis. Una breve presentación del caso mexicano se puede encontrar en el segundo apartado. El tercero y cuarto apartados presentan la metodología empleada en los ejercicios estadísticos así como los principales resultados. El quinto apartado contiene algunos comentarios finales a manera de conclusión.

CRISIS BANCARIAS E INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL: UN MARCO DE ANÁLISIS

El costo de las crisis bancarias

El estudio de la crisis bancaria se ha centrado esencialmente en los factores micro y macroeconómicos que determinan la aparición, o incrementan las probabilidades de una falla sistémica. Como resultado, ahora sabemos que los sistemas bancarios se debilitan y quiebran por varias razones, entre las que destacan: administraciones mediocres y negligentes, excesiva toma de riesgos, ambientes operativos inadecuados, fraudes, o un deterioro de las condiciones económicas tal que invalida los supuestos bajo los cuales se hicieron préstamos e inversiones.² Las explicaciones económicas a qué determina los costos fiscales de las crisis bancarias se en-

²Excelentes análisis sobre los determinantes de las crisis financieras se pueden encontrar en: G. Caprio, *Banking on Crisis: Expensive Lessons from Recent Financial Crises*, Washington, D.C., The World Bank, junio 1998; R. Chang y A. Velasco, *Financial Crises in Emerging Markets: A Canonical Model*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Documento de trabajo, julio de 1998; M. Gavin, y R. Hausmann, *The Roots of Banking Crises: The Macroeconomic Context*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, enero de 1998; y Kaufman G.G., *Banking and Currency Crises and Systemic Risk: A Taxonomy and Review*, Federal Reserve Bank of Chicago, Documento de discusión, agosto de 1999.

cuentran mucho más limitadas, tanto en número como en alcance, en parte porque no existían datos suficientes y confiables con los cuales hacer el análisis.

Normalmente, la severidad de las crisis bancarias se mide en términos de su costo fiscal, el cual se define como la proporción del PIB que representa el total de fondos públicos usado o comprometido para resolver la crisis. El costo fiscal incluye el valor de las obligaciones adquiridas por el gobierno –tanto en la forma de participaciones de los bancos insolventes como de los pasivos que resultan de hacer efectivas las garantías contra depósitos y créditos–, así como los desembolsos asociados a programas de apoyo a deudores y transferencia de liquidez, las disminuciones de ingresos fiscales producto de pérdidas bancarias, y los incrementos en las emisiones de bonos necesarios para solventar el apoyo financiero a los bancos. Los préstamos de emergencia que realiza el banco central a instituciones en problemas, las disminuciones a las reservas que los bancos deben mantener en esa institución, y las garantías de emergencia sobre depósitos con fondos de la reserva monetaria, suelen considerarse también dentro de los costos fiscales.³

Los países afectados por crisis bancarias sistémicas han dedicado importantes proporciones de sus ingresos para rescatar sus sistemas financieros, como puede observarse en la tabla 1.

Tabla 1
Costos fiscales de las crisis bancarias analizadas*

País	Periodo de recuperación	Costo fiscal	País	Periodo de recuperación	Costo fiscal
Argentina	1980-1982	55.1	México	1994-a la fecha	19.3
Argentina	1995	1.6	Nueva Zelanda	1987-1990	1.0
Australia	1989-1992	1.9	Noruega	1987-1993	8.0
Benin	1988-1990	17.0	Paraguay	1995-a la fecha	5.1
Brasil	1994-1996	13.2	Filipinas	1983-1987	13.2
Bulgaria	1996-1997	13.0	Filipinas	1998-a la fecha	0.6
Chile	1981-1983	41.2	Polonia	1992-1995	3.5
Colombia	1982-1987	5.0	Senegal	1988-1991	9.6
Costa de Marfil	1988-1991	25.0	Eslovenia	1992-1994	14.6

³Los bancos centrales pueden verse obligados a garantizar los depósitos de aquellos bancos que se tornen insolventes. Aquí se debe hacer una distinción importante. Cuando el banco tiene problemas de liquidez –el banco es ilíquido– la institución es fundamentalmente solvente pero no está en condiciones de cumplir con sus obligaciones cuando éstas vencen. Un banco insolvente es fundamentalmente incapaz de cumplir con sus obligaciones, es decir, no puede usar sus propios recursos para cubrir créditos y otras pérdidas. La liquidez de un banco se mide generalmente como la proporción de activos líquidos respecto de algún indicador de la dimensión del negocio (como el total de activos o de depósitos). Los indicadores de capitalización (proporción de capital respecto al total de activos o de activos de alto riesgo) normalmente se usan para medir el nivel de insolvencia del banco.

País	Periodo de recuperación	Costo fiscal	País	Periodo de recuperación	Costo fiscal
Rep. Checa	1989-1991	12.0	Corea del Sur	1997- a la fecha	26.5
Ecuador	1996-a la fecha	13.0	España	1977-1985	5.6
Egipto	1991-1995	0.5	Sri Lanka	1989-1993	5.0
Finlandia	1991-1994	11.0	Suiza	1991-1994	4.0
Francia	1994-1995	0.7	Tanzania	1987	10.0
Ghana	1982-1989	3.0	Tailandia	1983-1987	2.0
Hungría	1991-1995	10.0	Tailandia	1997-a la fecha	32.8
Indonesia	1992-1994	3.8	Turquía	1982-1985	2.5
Indonesia	1997-a la fecha	50.0	Turquía	1994	1.1
Japón	1992-a la fecha	20.0	Estados Unidos	1981-1991	3.2
Malasia	1985-1988	4.7	Uruguay	1981-1984	31.2
Malasia	1997- a la fecha	16.4	Venezuela	1994-1997	22.0
Mauritania	1984-1993	15.0	Zambia	1995	1.4

Fuente: Fondo Monetario Internacional, 2000.

* Costo fiscal en relación al PIB.

Los economistas que han estudiado estos fenómenos argumentan que, si la naturaleza y la magnitud de la crisis se mantiene constante, los costos fiscales son una función directa de las estrategias anticrisis puestas en marcha. Diversos gobiernos en el mundo han implementado una variedad de medidas para contener y resolver crisis bancarias. Las medidas más comunes son: a) establecimiento de garantías sobre depósitos, b) transferencias de liquidez, c) esquemas de capitalización y recapitalización, d) programas de apoyo a deudores, y e) relajación de los marcos regulatorio y de supervisión. La discusión en torno a estas alternativas por parte de los expertos se ha concentrado en la recomendación o descrédito de cada medida con base en la teoría económica y/o un número limitado de casos.⁴

Estrategias anticrisis

Ante una situación de crisis bancaria, la intervención no es –ni debería ser– la decisión gubernamental automática. Sin embargo, una gran variedad de gobiernos han asistido a sus instituciones bancarias de diversas maneras. Esta sección explora las políticas gubernamentales que más frecuentemente se han utilizado para contener la crisis y rehabilitar y reestructurar al sistema financiero.

⁴Los ejemplos son: J. Amieva-Huerta y B. Urriza-González, *Crisis bancarias: causas, costos, duración, efectos y opciones de política*. Santiago de Chile, CEPAL, 2000; J.A. Daniel, *Fiscal Aspects of Bank Restructuring*, Washington, D.C., IMF, Documento de trabajo 52, 1997; y Enoch, C.G. García y V. Sundararajan, *Re-capitalizing Banks with Public Funds: Selected Issues*, Washington, D.C., IMF, Documento de trabajo 139, 1999.

Por transferencia de liquidez –sin contar necesariamente con límites preestablecidos– se entienden aquellas medidas tales como los créditos a descuento que pueda otorgar el banco central a bancos en problemas, la transferencia de depósitos gubernamentales a instituciones bancarias afectadas, y el financiamiento a largo plazo de instituciones ilíquidas. De los países analizados en este documento, aproximadamente el 68 por ciento ha utilizado algún tipo de transferencia de liquidez.⁵ Se ha argumentado que el propósito oficial de estas medidas es restaurar la confianza pública en los mercados financieros, particularmente en las primeras etapas de la crisis cuando bancos básicamente solventes enfrentan problemas de liquidez de corto plazo que les impiden cumplir con sus obligaciones. La transferencia de liquidez puede servir como una medida temporal que da tiempo a los reguladores de identificar problemas fundamentales de solvencia cuando éstos no son fácilmente detectables.

Las medidas de transferencia de liquidez, sin embargo, pueden generar incentivos al daño moral (*moral hazard*), lo que puede tornarla en una estrategia muy cara. En principio, para que estas medidas sean efectivas, el apoyo debe otorgarse sólo por corto tiempo y en cantidades limitadas. Además, estas transferencias sólo deben llegar a bancos solventes pero ilíquidos, a tasas de interés penalizadas, y sólo si existe una adecuada supervisión. No obstante, a menudo es difícil distinguir a los bancos ilíquidos de los insolventes pues muchos de ellos mantienen activos sin valor de mercado (bonos basura y prestamos vencidos de difícil recuperación son los más comunes).

Cuando los gobiernos deciden apoyar de esta manera a sus instituciones bancarias, sin importar su situación financiera, se corre el riesgo de retrasar el reconocimiento de la magnitud de la crisis, así como de posponer ineficientemente aquellas intervenciones bancarias que resulten necesarias. En última instancia, esto puede distorsionar significativamente la estructura de incentivos que los administradores y accionistas de los bancos enfrentan.⁶

⁵Estos países son Bulgaria, Chile, Colombia, Egipto, Finlandia, Ghana, Hungría, Indonesia en los noventa, Costa de Marfil, Japón, Malasia en los ochenta, México, Nueva Zelanda, Noruega, Paraguay, Filipinas, Polonia, Senegal, Corea del Sur, España, Tailandia en los noventa, Uruguay y Venezuela.

⁶A principios de los noventa en Venezuela, por ejemplo, ocho bancos tuvieron acceso a líneas especiales de crédito para enfrentar retiros masivos porque se pensó que eran fundamentalmente solventes. Pocos meses después se hizo evidente que estos bancos eran incapaces de pagar sus créditos.

En muchos casos, las crisis financieras han acelerado iniciativas para introducir y fortalecer esquemas formales de protección a los depositantes a fin de contrarrestar la pérdida de confianza en el sistema financiero y evitar corridas bancarias masivas. De los países incluidos en este estudio, cerca del 68 por ciento han instalado algún tipo de seguro de depósito.⁷

Este tipo de seguros pueden ejercer una influencia positiva sobre los procesos de reestructuración bancaria por dos razones básicamente. Primero, un seguro bien diseñado puede proteger a los participantes del mercado –particularmente pequeños ahorradores– que no tienen la capacidad para evaluar la solidez de distintos bancos. Además, un buen seguro de depósito puede también fomentar una mayor competencia en el sistema financiero.⁸

Segundo, la presencia de estos seguros puede atenuar la presión política que a veces retrasa la resolución de las crisis bancarias. Una garantía creíble sobre los depósitos puede entonces disminuir el incentivo a retirar fondos de los bancos, a cabildear al gobierno a favor de soluciones más costosas a la crisis, o a entablar demandas contra instituciones financieras –acciones todas que tienden a retrasar el proceso de resolución de la crisis y a incrementar sus costos.

Los seguros de depósito, sin embargo, también pueden incrementar sustancialmente el costo de una crisis bancaria. Para empezar, los esquemas universales o cuasi-universales de protección pueden desalentar a los grandes ahorradores para supervisar la solidez financiera de los bancos. También pueden limitar el margen de maniobra de los gobiernos para asignar pérdidas en el futuro con el riesgo de tener que asumir la mayor parte del costo de la crisis. Además, aunque al menos en teoría es posible diseñar un esquema de precios que minimice el riesgo moral, en la práctica es extremadamente difícil pronosticar el inicio y desarrollo de las crisis financieras y, en consecuencia, es poco probable que los seguros de depósito evalúen los riesgos correctamente.⁹ Aun si asumimos que las primas por riesgo se

⁷Estos países son Bulgaria, Chile, Colombia, República Checa, Egipto, Finlandia, Ghana, Hungría, Indonesia en los noventa; Costa de Marfil, Japón, Malasia en los noventa; México, Noruega, Paraguay, Polonia, Senegal, Eslovenia, Corea del Sur, Sri Lanka, Suecia, Tailandia en los noventa; Turquía en los noventa y Uruguay.

⁸Estos argumentos se basan en el supuesto de que, bajo ciertas circunstancias, los ahorradores pueden discriminar a pequeñas instituciones financieras a favor de bancos estatales, grandes bancos privados, o bancos extranjeros.

⁹Bajo esta política la prima del seguro varía con el nivel de riesgo de cada banco, de tal manera que los bancos débiles o mal capitalizados deben pagar más. Para evitar problemas de selección adversa, el seguro se hace obligatorio para todas las instituciones financieras.

puedan fijar de manera muy precisa, éstas pueden resultar igual muy costosas para instituciones ya de por sí débiles, y así erosionar la estabilidad financiera que debería promover el seguro de depósito.¹⁰

Relajamiento de regulaciones y supervisión

En casi todos los países estudiados aquí los gobiernos implementaron políticas indirectas de intervención dirigidas a restaurar los niveles de capitalización bancaria y resolver sus activos problemáticos. La idea básica detrás de estas medidas es que tolerar ciertos comportamientos que en otros momentos habrían sido castigados, en tiempos de crisis pueden ayudar a los bancos a incrementar sus ganancias y, con el tiempo, mejorar sus niveles de capitalización.

Una medida que ha sido utilizada por algunos gobiernos es permitir que bancos considerados insolventes –y que incluso han enfrentado retiros masivos de depósitos– continúen operando por periodos de tiempo que van de seis meses a un año.¹¹ Las autoridades financieras también pueden optar por permitir que bancos severamente descapitalizados sigan funcionando bajo la misma administración por periodos de tiempo superiores a un año.¹²

Una tercera y muy popular opción consiste en relajar temporalmente ciertas regulaciones prudenciales –tales como la clasificación de préstamos y/o los niveles mínimos de aprovisionamiento contra pérdidas. Simultáneamente, las autoridades pueden decidir ignorar violaciones a leyes y estándares, o desregular el sistema financiero con el objetivo de abrir otras oportunidades de ganancia a bancos débiles (permitiéndoles, por ejemplo, que se involucren en otros negocios tales como seguros, compra-venta de valores, tarjetas de crédito y servicios de viaje). El pro-

¹⁰García, por ejemplo, analiza 17 casos en los cuales el costo esperado de la crisis fue calculado y usado para establecer niveles objetivo (*targets*) para los seguros de depósito (objetivos a menudo expresados como una proporción del número total de ahorros garantizados). García encontró que solamente en cuatro de esos casos fue posible acumular fondos suficientes para alcanzar los objetivos. Véase G. García, *Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices*, Washington, D.C., FMI, 1999.

¹¹De los casos analizados en este documento, sólo el 27 por ciento favoreció este tipo de acciones: Brasil, Bulgaria, Ecuador, Ghana, Costa de Marfil, Filipinas en los ochenta; Eslovenia, Corea del Sur y los Estados Unidos.

¹²Cerca del 65 por ciento de los países en la muestra que utiliza este estudio han optado por estas medidas: Argentina en los ochenta, Brasil, Bulgaria, Chile, República Checa, Egipto, Ghana, Hungría, Indonesia (ambas crisis), Costa de Marfil, Japón, Malasia en los noventa; México, Paraguay, Filipinas en los ochenta; Polonia, Senegal, Eslovenia, Corea del Sur, Tailandia (ambas crisis), Turquía en los noventa; Estados Unidos, Uruguay y Venezuela.

blema en ocasiones es que esos bancos no cuentan con la experiencia y capacidad necesarias para realizar estas actividades y sacar provecho de ellas.¹³

Cuando el problema financiero está relativamente contenido, este tipo de medidas puede ayudar a paliar las repercusiones negativas de la crisis en el sector real sin necesidad de demasiada intervención gubernamental. Cuando la crisis es sistémica, sin embargo, el sistema bancario está demasiado exhausto como para aprovechar estas oportunidades. E incluso si algunos bancos lo hacen, será muy probablemente a expensas de la calidad de sus activos. Al final del día, ésta estrategia puede resultar muy costosa, ya que la mayoría de estos bancos tendrán que ser reestructurados a un costo mucho mayor.¹⁴

Programas de recapitalización

Quizá una de las formas más directas de intervención gubernamental en la resolución de crisis financieras consiste en inyectar capital a los bancos en dificultades. En teoría, estos esquemas deberían dirigirse a aquellas instituciones viables pero marginalmente insolventes. Los gobiernos pueden decidir hacer uso de estas medidas de una sola vez o en etapas, esto último con el propósito de atenuar el impacto fiscal total de usar fondos públicos para recapitalizar a los bancos.

Se puede argumentar que el inyectar capital fresco a los bancos tiene algunas ventajas. Si el gobierno proporciona el capital mediante la compra de acciones emitidas por la institución, su papel de supervisor del proceso de reestructuración se vuelve más directo, a los bancos no se les impone una deuda adicional y, una

¹³Países que han implementado estas políticas son: Argentina en los ochenta; Brasil, Bulgaria, Chile, República Checa, Egipto, Ghana, Hungría, Indonesia (ambas crisis), Costa de Marfil, Japón, Malasia en los noventa; México, Paraguay, Filipinas en los ochenta, Polonia, Senegal, Eslovenia, Corea del Sur, Tailandia (ambas crisis), Turquía en los noventa; Estados Unidos, Uruguay y Venezuela.

¹⁴La crisis de instituciones de ahorro y préstamo en los Estados Unidos es un buen ejemplo. Estas instituciones primero incurrieron en pérdidas significativas durante 1980-1982, la mayoría como resultado de vencimientos mal calendarizados. Las autoridades les permitieron ofrecer tasas hipotecarias ajustables, créditos al consumo y préstamos para la adquisición de bienes inmuebles de uso comercial. White comenta que mientras las instituciones de ahorro y préstamo lograron reducir la proporción de préstamos hipotecarios respecto de sus activos totales, la nueva política les creó incentivos para entrar a negocios para los que no tenían la experiencia necesaria. Además, señala White, esta expansión no estuvo acompañada de las medidas regulatorias y la supervisión pertinentes por parte de las autoridades estadounidenses. De acuerdo con el autor, otras medidas que contribuyeron a la crisis fueron el relajamiento de los techos a las tasas de interés sobre depósitos, el incremento a los límites del seguro de depósito, y la decisión de tolerar que estas instituciones reportaran sus activos a valores más altos que lo que las regulaciones contables permitían. Referencia: L.W. White, *The Savings and Loans Debacle*, Nueva York, Oxford University Press, 1991.

vez que los bancos se recuperan, el gobierno tendrá participación en una institución de valor superior al que tenía durante la crisis –participación que se puede vender posteriormente. En algunos casos, sin embargo, los gobiernos pueden temer que un involucramiento tan directo en el sector bancario disminuya la confianza de inversionistas nacionales y extranjeros en un proyecto económico basado en la liberalización y desregulación, o simplemente que dicha intervención resulte más costosa. En consecuencia, estos gobiernos eligen participar en el proceso de recapitalización a través de la emisión de instrumentos de deuda híbridos o deuda subordinada.¹⁵

Quienes se oponen a estos esquemas señalan que, aunque la inyección de capital mediante estos mecanismos puede ayudar a contener algunos problemas de insolvencia bancaria, también puede reducir los incentivos de los bancos para recuperar préstamos malos o cartera vencida en anticipación al siguiente rescate gubernamental. La propuesta aquí es que, si no se pueden evitar, las recapitalizaciones bancarias deben hacerse únicamente bajo la condición de que los receptores satisfagan requisitos más estrictos.¹⁶

Programas de apoyo a deudores

Estos programas usualmente se perciben como una manera indirecta de ayudar a bancos en problemas cuando la capacidad de pago de los deudores bancarios se ve afectada por condiciones macroeconómicas adversas. Un fuerte incremento de las tasas de interés, por ejemplo, puede disminuir el valor del colateral respecto al préstamo mismo si éste ha sido contratado a tasas variables. Si los deudores encuentran cada vez más difícil cumplir con sus obligaciones y sobreviene una moratoria masiva, la calidad de los activos bancarios y la liquidez de estos intermedia-

¹⁵Las características más importantes de los instrumentos de deuda híbridos son: no se encuentran asegurados, son instrumentos subordinados y totalmente pagaderos, no pueden ser amortizables a iniciativa del tenedor o sin el previo consentimiento de la autoridad supervisora, pueden formar parte de las pérdidas sin que la entidad bancaria esté obligada a dejar de negociarlos, y su amortización puede ser diferida. La deuda subordinada normalmente tiene un mínimo de madurez de cinco años, está sujeta a condiciones específicas de amortización, y no puede representar más del 50 por ciento del capital del banco.

¹⁶En Tailandia, por ejemplo, el gobierno apoyó a los bancos en problemas hasta con un 2.5 por ciento de los niveles adecuados de capitalización. Posteriormente, los accionistas tenían la obligación de igualar cualquier inyección futura de capital. En Japón las inyecciones de capital han dependido de la salud del banco en cuestión y han estado altamente condicionadas a la implementación de reformas estructurales, al papel del banco en la economía regional, a cambios en la administración, o a la adquisición de otros bancos en problemas.

rios se ven seriamente afectadas. Para evitar este tipo de situaciones, algunos países han implementado una variedad de esquemas de apoyo a deudores cuya naturaleza puede ser universal, por tipo de deuda, o por sector específico de la economía.

La desventaja principal de estos programas tiene que ver, de nuevo, con el riesgo moral. Los deudores pueden dejar de pagar sus deudas bajo la expectativa de que el gobierno va a prolongar su apoyo o a implementar algún otro programa similar esperando que el gobierno prolongue el soporte, o implemente un nuevo programa. Esto es particularmente cierto cuando ha habido asistencia pública a deudores de manera regular en el pasado. Adicionalmente, como ilustra el caso mexicano, si el valor real del colateral continúa disminuyendo mientras el de la deuda se dispara, los incentivos a caer en moratoria no desaparecerán fácilmente.

El marco institucional

La afirmación de que las instituciones importan no es ya controversial actualmente. Sin embargo, durante muchos años, las instituciones estaban ausentes de cualquier análisis o debate sobre la política gubernamental. Apenas recientemente es que importantes organizaciones internacionales y estudiosos de la política pública han redescubierto la relevancia de estudiar las instituciones. Esto se debe, en buena medida, a las valiosas contribuciones de lo que ahora se denomina la Nueva Economía Institucional (NEI) o *New Institutional Economics*, como se le conoce en inglés. Aunque la mayoría de los trabajos realizados bajo esta escuela se ha concentrado en problemas de crecimiento y desarrollo, su premisa clave se extiende más allá de éstos y vale la pena recordarla: los países capaces de “cultivar las instituciones correctas” tienen mayor probabilidad de alcanzar niveles óptimos de transacciones comerciales rentables para los directamente involucrados y provechosas para toda la economía.¹⁷ Los sistemas financieros en general, y las instituciones bancarias en particular, no deberían ser una excepción a esta regla.

¹⁷Una descripción muy completa del debate acerca de por qué, cómo, cuándo, y qué clase de instituciones es relevante rebasa los alcances de este documento. Excelentes compilaciones y discusiones sobre el tema se pueden encontrar en: C. Clague (ed.), *Institutions and Economic Development. Growth and Governance in Less-Developed and Post-Socialist Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1997; D.C., North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Nueva York: Cambridge University Press, 1990; y Oliver E. Williamson, *The Mechanisms of Governance*, Nueva York, Oxford University Press, 1996.

De hecho, el desempeño bancario depende en gran medida de la calidad de la estructura institucional en la que opera el sistema financiero. El marco regulatorio determina la naturaleza de las actividades bancarias ya que impone restricciones a lo que éstas pueden y no pueden hacer. Incluso si algunas de estas restricciones se eliminan o se relajan temporalmente durante una crisis es razonable suponer que la reacción de los bancos estará al menos parcialmente condicionada por el régimen regulador anterior a la crisis. Un elemento importante de cualquier marco regulatorio es el grado al que las actividades bancarias se hallan limitadas a las tareas de recepción de depósitos y otorgamiento de préstamos tradicionales. Existe desacuerdo en cuanto a las implicaciones los bancos tienen para la estabilidad y eficiencia de estas instituciones.

Una perspectiva asegura qué importantes conflictos de interés pueden presentarse cuando a los bancos se les permite participar en mercados de valores o inmobiliarios. Además, la posibilidad de participar en estas actividades puede fortalecer los incentivos a incurrir en riesgo moral y conducir a decisiones ineficientes.¹⁸ Otro punto de vista se enfoca en las consecuencias de imponer menos restricciones sobre la organización de la industria bancaria. De acuerdo con esta visión, un ambiente sin restricciones puede crear un sector bancario muy concentrado, dominado por algunas instituciones funcionalmente diferentes. En estas circunstancias, la disciplina del mercado se ve afectada por una menor competencia, y la supervisión y regulación bancarias podrían verse obstaculizadas al punto de retrasar el reconocimiento de una crisis.¹⁹

La conclusión principal aquí es que un número relativamente pequeño de restricciones a las actividades bancarias puede tener consecuencias negativas para la eficiencia y estabilidad del sistema financiero. Siguiendo esta lógica es posible argumentar que bajo este tipo de marco regulatorio los bancos pueden tener mayores incentivos para invertir en proyectos altamente riesgosos con el objeto de resolver sus problemas de liquidez o solvencia. Este tipo de comportamiento –conocido como “el juego de la resurrección” o *gambling to resurrect* en inglés– puede tener consecuencias muy graves si los bancos no cuentan con la capacidad o la experiencia para embarcarse en esas otras actividades que tienen permitidas pero lo hacen en un intento desesperado por incrementar sus ganancias y mejorar sus niveles de capitalización durante una crisis.

¹⁸Véanse: J.H. Boyd, C. Chang y B.D. Smith, “Moral Hazard Under Commercial and Universal Banking”, en *Journal of Money, Credit and Banking*, 30, 1998; y M. Camdessus, “The challenges of a Sound Banking System” en C. Enoch y J.H. Green (eds.), *Banking Soundness and Monetary Policy*, Washington, D.C., FIM, 1997.

¹⁹Consúltese M. Camdessus, *op. cit.*

Los argumentos a favor de menores restricciones a la actividad bancaria enfatizan el vínculo entre la diversificación empresarial y la estabilidad que de ésta puede resultar.²⁰ De acuerdo con esta perspectiva, los bancos que tienen permitido incorporar otras actividades pueden estar mejor preparados para enfrentar dificultades porque cuentan con fuentes alternas de capital. Así pues, dar más libertad de movimiento a los bancos para realizar actividades no financieras puede inducirles a incrementar el valor de sus franquicias y a comportarse prudentemente a fin de mantener dicho valor. Se ha señalado también que imponer menores restricciones a la actividad bancaria genera una serie de ventajas competitivas asociadas a la diversificación, ya que permiten a los bancos adquirir una mayor capacidad de adaptación a las siempre cambiantes necesidades de los mercados no financieros. En suma, esta visión sostiene que ambientes regulatorios menos restringidos tienen un efecto positivo sobre la eficiencia y estabilidad bancarias. Bajo estas condiciones, los bancos que enfrentan una crisis son más capaces de superar sus problemas sin necesariamente requerir la intervención del gobierno.

Como se mencionó anteriormente, para que la mayoría de las estrategias anticrisis tengan resultados positivos, es necesario contar con instituciones reguladoras y supervisoras adecuadas. Cuando éstas no existen, los incentivos a incurrir en riesgo moral pueden ser más fuertes y el costo de la crisis puede comenzar a acumularse. Los esquemas de transferencia de liquidez poco restringidos y los seguros de depósito ilustran bien este punto.

En teoría, por lo menos debería ser posible minimizar el riesgo moral asociado a las transferencias de liquidez siempre y cuando los límites a éstas impuestos por el gobierno tengan credibilidad, y si se condiciona el apoyo a que los accionistas bancarios presenten un plan adecuado de reestructuración.²¹ Esto presupone, sin embargo, que las agencias gubernamentales encargadas de implementar estas medidas son lo suficientemente independientes para que sus condicionamientos sean creíbles, que existe una adecuada supervisión bancaria, o que la industria bancaria tiene influencia limitada en el proceso de toma de decisiones.

²⁰Véase: F.S. Mishkin, "Financial Consolidation: Dangers and Opportunities", en *Journal of Banking and Finance*, 23, 1999.

²¹En Polonia y Finlandia, por ejemplo, los préstamos gubernamentales (a través del banco central) llevaban tasas de interés penalizadas —eran más altas que las de mercado— con el objeto de alentar a los bancos a pagar rápidamente. Para más información sobre estos casos consultar: B. Drees, y C. Pazarbasioglu, *The Nordic Banking Crises: Pitfalls in Financial Liberalization?* Washington, D.C., FIM, 1998; S. Kawalec, S. Sikora y P. Rymaszewski, "Dealing with bad debts: The Case of Poland" en G. Caprio, D. Folkers-Landau y T. Lane, *Building Sound Finance in Emerging Market Economies*, Washington, D.C., FMI, 1994.

Cuando no existe ninguna de estas condiciones, la estructura de incentivos que enfrentan tanto los funcionarios públicos como los banqueros se distorsiona, y las transferencias de liquidez pueden terminar siendo estrategias altamente costosas.

La eficacia general de los seguros de depósito depende en gran medida de su credibilidad. Sin embargo el problema de la credibilidad aquí es doble. Por un lado, los depositantes deben creer que sus ahorros estarán protegidos en la eventualidad de una crisis a fin de evitar el pánico generalizado –y las consecuentes corridas bancarias. Por el otro, los límites a la cobertura del seguro también deben ser creíbles para minimizar los incentivos al riesgo moral – si un banco insolvente no es liquidado oportunamente, el seguro de depósito proporcionará *de facto* una cobertura completa sumamente cara durante todo el proceso de reestructuración. Por estas razones, es muy importante que los seguros de depósito vayan acompañados de recursos adecuados, así como de un aparato regulatorio y supervisor capaz y eficiente. Como enfatiza Sheng:

Los esquemas de seguro de depósito que carecen de recursos, capacidad y poderes legales suficientes pueden resultar desastrosos. En esas condiciones, dichas instituciones dan la ilusión de una agencia responsable sin existir en realidad sustento. Las agencias de protección al ahorro en Kenia y las Filipinas, por ejemplo, no contaban con recursos suficientes para enfrentar los crecientes problemas de sus respectivos sistemas financieros y, al final, los rescatistas tuvieron que ser rescatados.²²

En general, los sistemas de contabilidad e información financiera y las estructuras legales y judiciales deficientes afectan la disciplina de mercado y obstaculizan la eficaz supervisión bancaria. Esto, a su vez, tiene repercusiones negativas sobre la solidez y rentabilidad de los bancos. Primero, es muy difícil que los depositantes puedan monitorear y disciplinar a los bancos con problemas cuando carecen de información confiable, precisa y oportuna sobre la calidad crediticia de los deudores o sobre los estados financieros de los bancos. Además, cuando las reglas contables para la clasificación de los activos bancarios no son del todo claras, o no se las hace cumplir, los bancos tienen incentivos para manipular sus números (por ejemplo, presentando préstamos ya vencidos como buenos sólo porque se extendieron las fechas de vencimiento). Mientras se su-

²²A. Sheng, "Bank Restructuring Techniques", en A. Sheng (ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980s*, Washington, D.C., The World Bank, 1996.

bestime la proporción de activos vencidos, las coberturas por pérdidas serán inadecuadas y el capital y las ganancias serán sobreestimados. Bajo estas condiciones, es probable que se retrase el reconocimiento de la crisis y que, posteriormente, su resolución resulte más costosa.

Finalmente, la calidad del sistema legal es igualmente importante. Las pérdidas de los bancos y los costos de financiar a deudores morosos pueden volverse muy altos si el sistema legal dificulta la confiscación o transferencia de garantías, si no exige la liberación del colateral para obtener nuevos préstamos, o si obstaculiza el cobro en casos de bancarrota. Los sistemas legales incapaces de proteger los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos pueden aumentar la probabilidad de una crisis financiera más costosa en la medida en que incentivan a los deudores a correr mayores riesgos y, en última instancia, a declarar la moratoria sobre sus pagos.

Académicos, analistas financieros y observadores han resaltado de diversas formas la importancia de marcos institucionales apropiados para el óptimo funcionamiento de los sistemas bancarios.²³ En un contexto de crisis bancaria, el impacto de instituciones reguladoras, supervisoras y legales ha recibido menos atención empírica, con ciertas excepciones importantes. Barth, Caprio y Levine utilizan una muestra de más de 60 países para estudiar los efectos de diversas restricciones regulatorias sobre las actividades de la banca comercial, así como el impacto de permitir la interacción de actividades bancarias y comerciales sobre la probabilidad de que se presente una crisis bancaria.²⁴ Sus resultados muestran que aquellos países que restringieron la participación de sus bancos en actividades accionarias (mercados de valores), y los que limitaron la compra de empresas no financieras por parte de instituciones bancarias tienen una mayor probabilidad de sufrir una severa crisis bancaria. En otro estudio comparativo, Demirguc-Kunt y Detragiache encuentran evidencia de que, si se mantienen constantes importantes factores ma-

²³Algunas discusiones excelentes se pueden encontrar en: C. Dziobek y C. Pazorbasioglu, *Lessons from Systemic Bank Restructuring: A survey of 24 countries*. Washington D.C.; IMF, 1997; L. Martínez, *La importancia de la protección a los derechos de propiedad en el sistema financiero y en el crecimiento económico*, Banco de México, Documento de Investigación núm. 2000-07, diciembre de 2000; L. Rojas-Suárez y S.R. Weisbrod, *Towards and Effective Regulatory and Supervisory Framework for Latin America*, escrito presentado en la Conferencia Interamericana de Desarrollo Bancario "Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America?", Washington D.C., septiembre de 1996; G.H. Stern, *Managing Moral Hazard with Market Signals: How Regulation Should Change with Banking*, escrito presentado en la 35a Conferencia Anual sobre Estructura y Competencia Bancaria, Chicago IL, mayo de 1999.

²⁴J.R. Barth, G. Caprio y R. Levine, *Banking System Around the Globe. Do regulation and Ownership Affect Performance and Stability?*, Milken Institute, julio del 2000.

cro y microeconómicos, la probabilidad de una crisis bancaria aumenta cuando las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley son débiles.²⁵

Este documento toma las contribuciones anteriores como punto de partida pero aborda una dimensión del problema que ha sido menos explorada, a saber, el impacto de instituciones reguladoras, supervisoras, y legales sobre el costo fiscal de las crisis financieras.

EL CASO MEXICANO

Antecedentes

La liberalización del sector financiero mexicano se inició a principios de la década pasada. Los bancos mexicanos, nacionalizados a principios de los años ochenta se privatizaron entre 1991 y 1992. Hay quienes afirman que los bancos mexicanos fueron vendidos, en promedio, a un precio tres veces mayor a su valor en libros y casi 15 veces más alto que las ganancias obtenidas el año anterior. En total, el gobierno recibió aproximadamente 12 billones de dólares por la transacción.²⁶

En ese entonces, el proceso de la privatización fue considerado todo un éxito para el gobierno mexicano, y fue elogiado por la comunidad internacional como eficiente, transparente y lucrativo. Con el tiempo, sin embargo, el proceso de privatización ha sido sujeto de duro escrutinio, y se le ha culpado a menudo por generar las condiciones que favorecieron el deterioro posterior del sector financiero. Robert Mackey, por ejemplo, afirma que un excesivo énfasis en maximizar el precio de venta durante el proceso de privatización fue una de las causas fundamentales de la crisis financiera.²⁷ Los nuevos dueños tenían poca experiencia en el negocio bancario y, dado que habían pagado un alto precio por sus bancos, era probable que tomaran mayores riesgos para tratar de recuperar su inversión lo antes posible. En años posteriores, la oferta de crédito se incrementó de manera importante. Como ilustra la gráfica 1, el

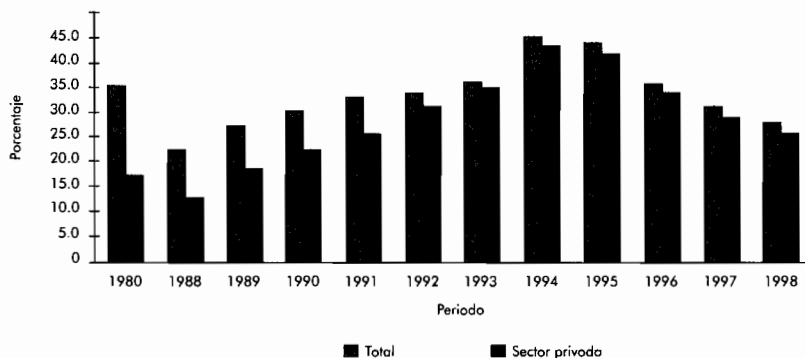
²⁵A. Demirguc-Kunt y E. Detragiache, *The Determinants of Banking Crises: Evidence from Developed and Developing Countries*, Washington, D.C., The World Bank, Documento de trabajo, 1997.

²⁶Para mayores detalles sobre este proceso véase, por ejemplo: William C. Gruben y Robert McComb, "Liberalization, Privatization, and Crash Mexico's Banking System in the 1990's", en *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, primer cuatrimestre de 1993.

²⁷Véase: Michael W. Mackey, , *Report of Michael W. Mackey on the Comprehensive Evaluation of the Operations and Functions of the Fund for the Protection of Bank Savings "Fobaproa" and Quality Supervision of the Fobaproa Program 1995-199*, reporte presentado al Congreso mexicano, julio de 1999.

crédito proveniente del sector financiero mexicano creció a un ritmo sostenido durante los años noventa hasta alcanzar un clímax entre 1994-1995.

Gráfica 1
Evolución del crédito
(% PIB)



Fuente: Banco de México y Comisión Bancaria y de Valores.

Existen razones para creer, sin embargo, que esta expansión crediticia no estuvo acompañada por una evaluación adecuada del riesgo. Gavito, Silva y Zamarripa, por ejemplo, señalan que los bancos tendían a pasar por alto algunas regulaciones y no dedicaban suficiente atención a minimizar los problemas de información asimétrica que caracterizaban al mercado.²⁸ Antes del estallido de la crisis de 1994, había ya señales de peligro en el sistema financiero. Por una parte, y como ilustra la gráfica 2, el aumento en la cartera vencida era bastante notorio desde 1993. Adicionalmente, el gobierno mexicano había intervenido ya Banco Unión y Banca Cremi en noviembre de 1994 por prácticas fraudulentas.

Independientemente de qué tan previsible o no era la crisis, existen razones para creer que la estabilidad del peso, bajo una política de tipo de cambio bastante regulada permitió que los bancos llevaran a cabo sus operaciones sin mayores con-

²⁸Véase: Javier Gavito Mohar, Aarón Silva Nava y Guillermo Zamarripa Escamilla, "Recovery after Crisis: Lessons for Mexico's Banks and Private Sector", en Riordan Roett (ed.), *Mexico's Private sector: Recent History, Future Challenges*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.

tratiempos. No obstante, hacia 1994 hubo severos ataques contra el peso que precipitaron una serie de devaluaciones a pesar de la intervención del Banco de México. Ante el rápido declive de las reservas monetarias y el agotamiento de la capacidad para sostener el valor del peso, las autoridades optaron por la libre flotación de la moneda.

La crisis cambiaria y la subsecuente devaluación del peso tuvieron repercusiones de gran envergadura en el sector bancario ya que propiciaron un alza muy pronunciada en tasas de interés y la inflación, así como la contracción de la actividad económica. Después de la devaluación, la incapacidad de muchos deudores para pagar sus préstamos significó que los bancos no contaban con el capital suficiente para cubrir sus pérdidas y, por lo tanto, se encontraban técnicamente insolventes.

Además, las altas tasas de interés encarecieron tanto los préstamos que la oferta de crédito se estancó y, con ello, la posibilidad de los bancos de generar ingresos frescos. Hacia finales de 1995 la proporción de cartera vencida había alcanzado un 16.9 por ciento –porcentaje significativamente más alto que el 7.3 por ciento registrado en 1994. Aunque la economía se reactivó entre 1996 y 1998, la proporción de cartera vencida continuó muy por encima del 10 por ciento (véase gráfica 2).

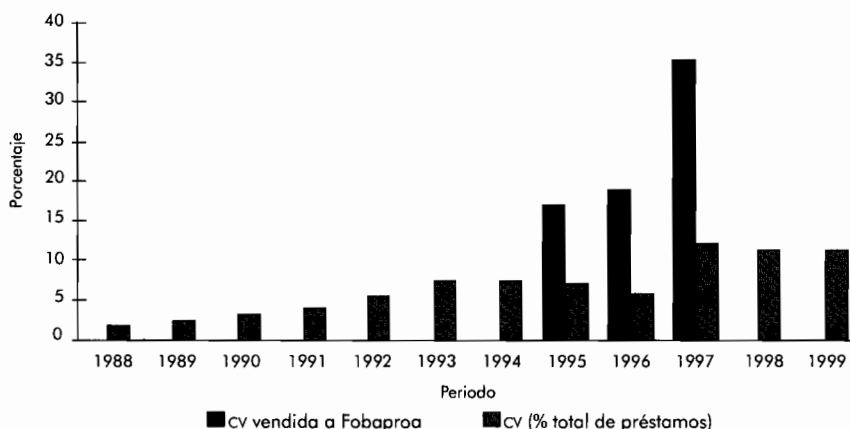
En suma, la salud de los bancos mexicanos ya se había deteriorado antes de la crisis de 1994. La crisis, sin embargo, hizo evidentes los problemas bancarios y comprometió la estabilidad de todo el sistema financiero. Para prevenir un colapso sistémico, el gobierno mexicano decidió intervenir en la crisis con las medidas que se describen en la siguiente sección.

Políticas mexicanas para enfrentar la crisis bancaria

Transferencia de liquidez

La primera medida emprendida por el gobierno mexicano al comenzar la crisis consistió en proporcionar liquidez de los bancos a través de créditos en dólares. El hecho de que los bancos mexicanos tuvieran una gran exposición en dólares, aunado a las preocupaciones de los inversionistas respecto a la deuda externa del país y a los bajos niveles de reservas internacionales estaban afectando seriamente la calidad crediticia de México. De hecho, para los bancos mexicanos era cada vez más difícil renegociar sus deudas en moneda extranjera después de la devaluación del peso. El Banco de México decidió entonces proveer de liquidez a estos bancos a tasas de interés superiores a las del mer-

Gráfica 2
Evolución de la cartera vencida
(% PIB)



Fuente: Banco de México y Comisión Bancaria y de Valores.

cado.²⁹ La banca estuvo en condiciones de pagar estos créditos con relativa rapidez. De hecho, a finales de 1995 todos los préstamos habían sido ya cubiertos.

Garantías explícitas sobre depósitos

La existencia de un seguro de depósito en México no era nada nuevo en 1994. A principios de los años ochenta las autoridades mexicanas habían creado un fondo fiduciario en el banco central con el propósito de proteger los ahorros de los depositantes. Hasta 1990, este mecanismo había proporcionado asistencia temporal a ocho bancos con bastante éxito.³⁰ Durante ese mismo año, el fondo

²⁹Dziobeck reporta que el Banco de México utilizó dos tasas de interés diferentes: 25 y 17.5 por ciento. La tasa menor era aplicable solamente a saldos insolutos por debajo de los límites marcados por el banco mismo. Referencia: C. Dziobeck, *Market-Based Policy Instruments for Systemic Bank Restructuring*, Washington, D.C., IMF, 1998.

³⁰Para mayores detalles sobre estos casos véase: R. Martínez, "Regulación y supervisión de la banca en México", en CEPAL, *Regulación y Supervisión de la Banca: Experiencias en Latinoamérica y el Caribe*, CEPAL/UNDP, 1992.

fiduciario fue transformado en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). A través del Fobaproa, México es uno de los muy pocos países que han ofrecido protección completa a los depósitos en manos de bancos comerciales. El Fondo, sin embargo, no fue creado pensando en una crisis sistémica. Poco tiempo después de iniciada la crisis de 1994, el Fobaproa demostró ser insuficiente para encarar el problema de insolvencia generalizada que se presentó, ya que los fondos acumulados por concepto de contribuciones bancarias se agotaron rápidamente.

Relajamiento de regulaciones y supervisión

Mientras que los funcionarios mexicanos han afirmado repetidamente que era imposible prever la magnitud de la crisis a partir de los indicadores disponibles antes de la devaluación del peso, varios expertos han opinado que la deficiente regulación y supervisión a que estaban sujetos los bancos contribuyeron a hacer más costoso el proceso de resolución. McQuerry, por ejemplo, afirma que

el análisis posterior muestra que las agencias [reguladoras y supervisoras] no estaban preparadas para la magnitud del problema y los recursos con que contaban eran insuficientes...[...].los principios regulatorios básicos en México, comparados con los estándares internacionales, proporcionan otra razón por la cual diversos problemas potenciales no fueron detectados o bien entendidos.³¹

Más aún, en su informe al congreso, Mackey concluye que:

El débil marco supervisor en el que operaban tanto los bancos nuevos como los recientemente privatizados, así como las garantías implícitas sobre pasivos (incluyendo depósitos) que otorgaba el gobierno proporcionaron a los bancos la oportunidad, y posiblemente el incentivo, para tomar riesgos excesivos y descuidar la apropiada administración de sus negocios. Las autoridades reguladoras han aceptado que, en retrospectiva, el proceso de privatización debió haberse conducido de manera más prudente.³²

³¹Véase: Elizabeth McQuerry, "The Banking Sector Rescue in México", en *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, tercer cuatrimestre de 1999.

³²Véase Michael W. Mackey, *op. cit.*

Finalmente, según el Bank for International Settlements, las autoridades mexicanas toleraron repetidamente "operaciones irregulares que afectaban la estabilidad y solvencia de las instituciones [financieras] o el interés público".³³

Como se comentó previamente, hay elementos para creer que la privatización bancaria se condujo de manera descuidada, por lo menos desde el punto de vista financiero. Pese a ello, la naturaleza del proceso de privatización, aunque importante, no refleja enteramente la manera con la cual el gobierno mexicano ha utilizado instrumentos discrecionales de intervención en el sistema financiero. Los funcionarios del gobierno mexicano permitieron que bancos con serios problemas de capitalización continuaran en operación por largos periodos de tiempo.³⁴

Más aún, en enero de 1997 las autoridades reguladoras exigieron a los bancos reportar sus estados financieros usando una variante de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (GAAP) con la intención de imponer un mayor grado de transparencia y mejorar la información disponible sobre carteras vencidas.³⁵ La introducción de este nuevo sistema reveló en buena medida el grado de laxitud que el gobierno mexicano había ejercido en términos de regulación prudencial.

Esquemas de capitalización

El Programa de Capitalización Temporal (Procapte) y el Plan de Recapitalización y Compra de Cartera fueron diseñados para ayudar a los bancos en problemas a mejorar su posición financiera ante una creciente proporción de cartera vencida. Con Procapte a los bancos les fue permitido emitir y vender a Fobaproa bonos convertibles a cinco años con el objeto de situar sus cocientes capital/total de activos por encima del estándar mínimo de 8 por ciento que fija Basilea. El gobierno mexicano tenía la facultad de asumir el control de aquellos bancos incapaces de con-

³³BIS, *Bank Restructuring in Practice*, Basel, Bank for International Settlements, p. 65.

³⁴ De acuerdo con los datos compilados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, éste fue el caso de Promex, Bital, Serfín, Atlántico y Probursa.

³⁵ El nuevo sistema requiere que el valor de la cartera vencida equivalga al saldo insoluto total sobre la deuda y así debe reportarse. Bajo las reglas anteriores, sólo el total de abonos vencidos y no cubiertos formaban parte de la cartera vencida mientras que el saldo insoluto podía seguir acumulando intereses. El sistema GAAP requiere que los saldos insolutos sean consideradas parte de la cartera vencida después de que el deudor no ha cubierto un número determinado de pagos (lo cual varía por tipo de préstamo).

vertir su deuda en capital accionario. Además, se incrementaron las tasas de interés interbancarias y se prohibió a los bancos emitir otra deuda subordinada hasta no dejar el Programa. Un total de seis bancos participaron en Procapte. De éstos, dos fueron intervenidos más adelante (Bancen y Oriente) y tres requirieron de capitalización adicional (Serfin, Bital, y Confía). Scotiabank adquiriría después el banco restante (Inverlat).

Con el Plan de Recapitalización y Compra de Cartera, los bancos podían intercambiar cartera vencida por bonos cupón cero, a 10 años, no negociables emitidos por el gobierno a fin de mejorar sus estados financieros y la calidad de sus activos. Bajo este programa, se exigió a los accionistas del banco a) aumentar su capital en un peso por cada dos pesos del total de préstamos transferidos a Fobaproa, y b) colocar el equivalente a cerca del 25 por ciento de la deuda total transferida como reservas. Diez bancos participaron en el Plan. De éstos, seis necesitaron asistencia gubernamental en dos ocasiones (Promex, Serfin, Bital, Atlántico, Banorte y Probursa) y uno fue intervenido más adelante por las autoridades (Serfin).

Programas de apoyo a deudores de la banca

El gobierno mexicano implementó dos importantes programas de este tipo: el Programa de Apoyo a Deudores Pequeños (ADE) y el Programa de Reestructuración de Deuda en Unidades de Inversión (UDIS). Oficialmente, estos programas buscaban hacer más manejable a los deudores el pago del principal y los intereses sobre sus préstamos hasta que la economía se recuperara. El ADE proporcionaba un subsidio temporal sobre la tasa de interés, sujeto a la reestructuración de la deuda. El programa de reestructuración en UDIS fue creado para atenuar el impacto negativo de las altas tasas de interés y de inflación sobre el valor real de los créditos. Los deudores que reestructuraban bajo este esquema de unidades de inversión indexadas a la inflación tenían la ventaja de poder realizar pagos casi constantes durante el tiempo de vigencia del préstamo.

A los esquemas antes descritos siguieron otros programas dirigidos específicamente hacia deudores hipotecarios y agrícolas, así como a pequeñas y medianas empresas. En conjunto, estos apoyos ascendieron aproximadamente a 174.3 mil millones de pesos o alrededor del 4 por ciento del PIB estimado para 1999. Ese mismo año, el IPAB divulgó que el 8 por ciento de esta cantidad había sido cubierta en su totalidad.

El ambiente institucional en México

Entre 1989 y 1990 el gobierno mexicano introdujo algunas reformas al marco legal que regula a las instituciones de crédito. Por lo menos oficialmente, el propósito principal de estas reformas era consolidar el sector bancario mediante un conjunto de medidas que incluían límites a la concentración del riesgo crédito y a las inversiones de los bancos en acciones; la prohibición de efectuar préstamos internos; y nuevos estándares contables. Adicionalmente, las reformas sometían tanto a los miembros de las juntas de gobierno como a los cuadros superiores de la administración bancaria a la supervisión –y, de ser necesario, también a la sanción– de la entonces Comisión Nacional Bancaria (CNB). De hecho, a la CNB se le otorgó el poder de aprobar, suspender o remover a miembros de los consejos de administración, auditores internos y a otros miembros del personal de alta jerarquía.³⁶

Estas nuevas reglas, sin embargo, no fueron suficientes para evitar el deterioro de los estados financieros bancarios a principios de los noventa. Pese a la existencia de reglas dirigidas a prevenir un comportamiento excesivamente riesgoso por parte de los banqueros, los reguladores carecían de los recursos, capacidad y experiencia necesarias para mantener el riesgo bancario bajo control. La CNB no podía supervisar apropiadamente el crecimiento abrumador del crédito bancario ni la forma en que las instituciones financieras competían en los mercados. Además, la falta de instituciones encargadas de recopilar y evaluar información sobre la historia crediticia de deudores potenciales agravaba las deficiencias de las autoridades reguladoras.

Como respuesta a la crisis de 1994 el gobierno mexicano introdujo nuevas reformas a la regulación y supervisión del sistema financiero. La idea principal de estas reformas parece haber sido incrementar la transparencia de las transacciones financieras, pues se forzó a los participantes de los mercados a proporcionar información completa y veraz sobre sus actividades. Más aún, las nuevas normas fortalecieron a los auditores externos y a las agencias calificadoras de riesgo como proveedores y evaluadores de información financiera. También se impusieron nuevas reglas relativas a la capitalización bancaria a fin de incorporar una concepción más completa –y realista– del riesgo, y se modificaron los estándares contables para acercarlos más a las mejores prácticas internacionales –a partir de ese momento

³⁶Un análisis más detallado de estas medidas se puede encontrar en: Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, D.F., Fonda de Cultura Económica, 1993.

se exigió a los bancos presentar estados financieros consolidados y establecer garantías mínimas sobre sus préstamos.

La crisis también hizo evidente la necesidad de contar con instituciones legales y judiciales más eficientes para evitar afectar la solvencia bancaria innecesariamente. Las instituciones de impartición de justicia en México no son siempre precisamente oportunas y eficientes en su actuación. Los procesos judiciales para casos de bancarrota o moratoria pueden durar demasiado tiempo –tiempo durante el cual el valor de los colaterales y otras garantías se puede ver seriamente disminuido. A esto es necesario agregar problemas de capacidad de real –no existen suficientes juzgados para dirimir querellas ni personal entrenado apropiadamente para asistir en el proceso– y de corrupción. Al final del día, es razonable suponer que las deficiencias que aquejan al sistema de justicia en México tuvieron un impacto negativo sobre el desempeño de los bancos pues contribuyeron a incrementar los niveles de cartera vencida y a reforzar la cultura del “no pago”.

METODOLOGÍA

Un propósito central de este documento es el de cuantificar el impacto que diferentes alternativas de política y diversas características institucionales tienen sobre el costo de las crisis bancarias. Un análisis estadístico puede proporcionar información muy valiosa a este respecto. La muestra que se utiliza en este estudio fue construida con un énfasis muy claro en problemas bancarios sistémicos. Todos los países incluidos en ella han experimentado situaciones en las que un grupo significativo de instituciones financieras ha tenido pasivos que exceden el valor de mercado de sus activos, lo cual ha provocado corridas bancarias y otros cambios de portafolio, el colapso de algunos bancos y la intervención del gobierno. Todos constituyen episodios de gran zozobra en los que el incremento de la cartera vencida y las pérdidas (derivadas de una excesiva exposición al riesgo por tipo de cambio, desequilibrios en las tasas de interés o un aumento repentino en los pasivos contingentes), así como la disminución en el valor de las inversiones han causado problemas generalizados de solvencia en el sistema financiero y han llevado a la liquidación, fusión o reestructuración de diversas instituciones afectadas.³⁷

³⁷ Aquí se adopta la definición de Sundararajan y Baliño. Referencia: V. Sundararajan y T. Baliño, *Banking Crisis: Cases and Issues*, Washington, D.C., International Monetary Fund, 1991.

Lo que se busca explicar en este estudio es el costo fiscal de las crisis bancarias, es decir, el cálculo final o más reciente de los desembolsos fiscales orientados a resolver la crisis como proporción del PIB (*fcost*). La selección de variables de política sigue de cerca la discusión contenida en el apartado de la página 496. El estudio utiliza básicamente ocho variables –todas ellas binarias– para capturar las estrategias anticrisis más comunes. La primera indica si se transfirió liquidez a los bancos en problemas (*liqt*). La segunda cumple la misma función para la existencia –o ausencia– de garantías explícitas o protección implícita para los participantes del mercado financiero en el caso de pérdidas (*depin*). Tres indicadores captan distintos tipos de relajamiento de la regulación y supervisión bancaria: a) si se permitió que bancos insolventes continuaran funcionando (*relsup1*), b) si se toleró que bancos severamente descapitalizados siguieran en operación bajo la misma administración (*relsup2*), y c) si algunas reglas prudenciales fueron suspendidas o no totalmente aplicadas durante la crisis (*relsup3*). También se utilizaron variables binarias que indican la presencia de recapitalizaciones repetidas (*repcap*) y de programas de apoyo a deudores (*debt*).

La selección de variables institucionales de este apartado tratan de capturar, por una parte, el ambiente regulatorio en el que los bancos operan y la capacidad de las autoridades supervisoras para manejar los problemas bancarios y, por la otra, la eficiencia y confiabilidad de la ley y quienes están a cargo de hacerla cumplir. El marco regulatorio determina las restricciones a las que deben sujetarse las instituciones bancarias para adquirir y controlar negocios de carácter comercial y no financiero (*ownrst*). Las variables que describen la capacidad de los reguladores y supervisores bancarios para llevar a cabo sus tareas son: a) el grado de independencia de la autoridad supervisora (*supind*), b) el poder para declarar la insolvencia de instituciones financieras con que cuentan las autoridades (*solpwr*), d) el poder para imponer acciones correctivas de manera oportuna a aquellas instituciones en problemas (*corrppwr*), y e) el poder de reestructuración financiera en manos de las autoridades (*respwr*). Además, se creó un índice que incorpora la calificación obtenida en cada una de las variables *solpwr*, *corrppwr*, y *respwr* y que sirve para aproximar las capacidades reales globales de la autoridad supervisora y regulatoria (*ofsupwr*). Para evaluar los efectos de sistemas legales y judiciales deficientes –lo cual incluye un nivel inadecuado de protección a los derechos de propiedad y al cumplimiento de contratos– se utilizó un índice de calidad institucional (*law*) construido sobre la base de los *ratings* que producen el Business Environmental Risk Institute (BERI) y la International Country Risk Guide (ICRG) (*law*). El índice aumenta conforme la calidad institucional disminuye.

Puesto que la participación gubernamental en el sector financiero se asocia regularmente con sistemas bancarios poco desarrollados e ineficientes, se incluye en este análisis una variable que describe la proporción de activos bancarios propiedad del gobierno (*govown*). Aunque es posible argumentar una fuerte participación del gobierno en el sistema bancario podría retrasar el reconocimiento de una crisis (puesto que en estos casos los bancos estarían en mejor posición para recibir fondos públicos en situaciones difíciles), la correlación es poco clara y, por ello, debe ser explorada con mayor detenimiento.³⁸

El estudio utiliza dos tipos de variables de control: indicadores macroeconómicos e indicadores del sector bancario. Los indicadores macroeconómicos son necesarios como variables de control porque muchas crisis se inician o agravan tras fuertes choques económicos externos. La teoría económica disponible predice que aquellos choques que afectan el desempeño de la economía y la capacidad de pago de los deudores bancarios deben mostrar una correlación positiva con la incidencia de crisis sistémicas. Ante estos choques, los sistemas bancarios menos capitalizados deberían ser los más vulnerables. La literatura empírica ha podido identificar algunos de los problemas macroeconómicos que típicamente se asocian a episodios de crisis bancaria sistémica: variaciones en los ciclos del producto, deterioro de los términos de intercambio y movimientos a la baja en los precios de valores como acciones y/o bienes raíces, entre otros.³⁹ Aquí se examinaron los siguientes indicadores macroeconómicos: las tasas de interés reales sobre depósitos (*rate*), el crecimiento del PIB (*growth*), cambios en los precios de las acciones (*stock*), el balance fiscal y de la cuenta corriente como proporción del PIB (*fiscal* y *acct* respectivamente), las variaciones en los términos de intercambio (*trade*) y la deuda externa en proporción al PIB (*fdebt*).

³⁸LaPorta, López-de-Silanes y Shleifer, por ejemplo, encuentran que una mayor participación del Estado en la banca se correlaciona con un nivel de desarrollo menor en el sistema financiero. Los autores, sin embargo, no incluyen en su análisis los efectos de dicha participación sobre la fragilidad financiera o el comportamiento de los bancos durante una situación de crisis. En un estudio comparativo sobre la relación entre regulación y propiedad por un lado, y desarrollo y fragilidad financiera por otro, Barth, Caprio y Levine no encuentran evidencia significativa que vincule una mayor participación gubernamental en la banca con una mayor probabilidad de crisis bancaria. Sin embargo, estos autores no analizan el comportamiento de los bancos estatales una vez que ha estallado la crisis. Referencias: R. LaPorta, F. López-de-Silanes y A. Shleifer, *Government Ownership of Commercial Banks*, Harvard University, manuscrito inédito, 1999; J.R. Barth, G. Caprio y R. Levine, *Banking Systems Around the Globe. Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?*, Santa Mónica, CA, Milken Institute, 2000.

³⁹Véanse, por ejemplo: Gerard Jr. Caprio y Daniela Klingebiel, *Dealing with Bank Insolvencies: Cross-Country Experience*, The World Bank, 1995; Gary Gorton, "Banking Panics and Business Cycles" en *Oxford Economic Papers*, 40, 1988; Graciela Kaminsky y Carmen Reinhart, *op. cit.*; y Carl-Johan Lindgren, Gillian García y Michel Saal, *op. cit.*

Los colapsos financieros generalizados también pueden tener sus raíces en la industria misma. Por ejemplo, las experiencias de varios países sugieren que las crisis bancarias suelen presentarse después de periodos de fuerte expansión crediticia. Aunque la expectativa es que la oferta de crédito se contraerá una vez inicia la crisis, éste no es siempre el caso como lo muestra la literatura sobre riesgo moral. Si no se observa ningún cambio en la oferta de crédito después de estallar la crisis, esto podría indicar que hay retrasos en responder al problema, lo cual, a su vez, puede afectar el costo de la crisis. Adicionalmente, las crisis que resultan de choques macroeconómicos adversos pueden resultar más caras en los países donde el sistema bancario tiene problemas de liquidez. Las variables macroeconómicas que se analizan en este documento son: evolución de la oferta crediticia (*creditg*), nivel de capitalización bancaria (*capital*), magnitud de la deuda bancaria (*borrow*) y liquidez (*liquid*).

Como un primer acercamiento al problema, se utilizó un modelo lineal estándar para explicar las variaciones unitarias en el costo de las crisis bancarias. Descripciones más detalladas del modelo y las variables se pueden encontrar en el Apéndice estadístico.

RESULTADOS ESTADÍSTICOS

Resultados generales

Un análisis de correlación simple entre las variables muestra que generalmente no existe una fuerte relación entre las políticas más comúnmente adoptadas contra las crisis bancarias (véase tabla 2). De estos resultados es posible inferir que los gobiernos escogen sus estrategias anticrisis de manera independiente, en otras palabras, no parecen seguir ninguna regla particular de optimización. Una excepción que vale la pena mencionar es el coeficiente de correlación entre *depin* y *repcap*. Una explicación plausible para este hallazgo tiene que ver con el hecho de que, una vez puesto en marcha un seguro de depósito, su credibilidad durante la crisis puede necesitar repetidas inyecciones de capital al sector bancario a fin de evitar retiros masivos. Esto sugeriría que por lo menos los depositantes más grandes sí son capaces de monitorear la liquidez y solvencia de los intermediarios financieros. Los resultados que se presentan abajo muestran que mientras *depin* no es estadísticamente significativa para explicar el costo de la crisis, *repcap* es una variable de gran influencia.

Tabla 2
Correlación entre distintas opciones de política¹

	<i>depin</i>	<i>liqt</i>	<i>relsup1</i>	<i>relsup2</i>	<i>relsup3</i>	<i>repcap</i>	<i>debt</i>
<i>depin</i>	1.000	0.305	-0.121	-0.029	0.300	0.501*	-0.055
<i>liqt</i>	0.305	1.000	-0.026	0.233	0.233	0.099	0.179
<i>relsup1</i>	-0.121	-0.026	1.000	0.041	0.297	-0.165	0.320
<i>relsup2</i>	-0.029	0.233	0.041	1.000	0.095	-0.088	-0.007
<i>relsup3</i>	0.300	0.233	0.297	0.095	1.000	0.297	0.261
<i>repcap</i>	0.501*	0.099	-0.165	-0.088	0.297	1.000	0.016
<i>debt</i>	-0.055	0.179	0.320	-0.007	0.261	0.016	1.000

¹Véase el Apéndice estadístico para una explicación detallada de cada variable.

*Significativa en un nivel $\alpha = .05$ o mejor.

El análisis de correlación simple para las variables institucionales cuenta una historia muy diferente (véase tabla 3). Una vez excluida *ofsupwr* (véase la sección previa y el Apéndice Estadístico), la mayoría de las variables que capturan las capacidades de la autoridad reguladora/supervisora muestran algún tipo de asociación. La variable *respwr* se correlaciona positiva y significativamente con *corrppwr* y *solppwr*, pero entre estas últimas no existe asociación importante. Esto sugiere que, si bien estas dos capacidades (la de rápida acción correctiva y de declarar insolvencia) pueden ser independientes, las dos son necesarias para propósitos de reestructuración. Las correlaciones altas y positivas entre *supind*, *respwr* y *ofsupwr* sugieren que un regulador/supervisor más independiente está en una mejor posición para controlar al sector bancario. La variable que aproxima la naturaleza del ambiente regulatorio, a saber, que tan restringido se encuentra el sistema bancario (*ownrst*) no se correlaciona significativamente con ninguna de las variables anteriores, lo cual sugiere que los alcances de la regulación y la calidad de la supervisión no necesariamente son factores interdependientes. La variable *govown* por su parte parece no tener relación importante con la magnitud y calidad de la regulación/supervisión, como lo ilustran los coeficientes de correlación tan pequeños.

Finalmente, la variable *law* no muestra una correlación significativa con ninguna de las variables regulatorias sugiriendo que, por lo menos en principio, la independencia de estos dos ambientes institucionales –en otras palabras, ni la calidad de la supervisión ni los alcances de la regulación parecen tomar al sistema legal en consideración.

Tabla 3
Correlación entre variables institucionales¹

	<i>respwr</i>	<i>corrpw</i>	<i>solpwr</i>	<i>ofsupwr</i>	<i>supind</i>	<i>law</i>	<i>ownrst</i>	<i>govown</i>
<i>respwr</i>	1.000	0.394*	0.482*	0.531*	0.436*	0.087	0.025	-0.244
<i>corrpw</i>	0.394*	1.000	0.290	0.653*	0.165	0.063	0.236	-0.016
<i>solpwr</i>	0.482*	0.290	1.000	0.479*	0.392*	0.190	0.072	0.031
<i>ofsupwr</i>	0.531*	0.653*	0.479*	1.000	0.423*	0.195	0.269	0.022
<i>supind</i>	0.436*	0.165	0.392*	0.423*	1.000	-0.090	0.143	-0.147
<i>low</i>	0.087	0.063	0.190	0.195	-0.090	1.000	-0.060	0.251
<i>ownrst</i>	0.025	0.236	0.072	0.269	0.143	-0.060	1.000	0.129
<i>govown</i>	-0.244	-0.016	0.031	0.022	-0.147	0.251	0.129	1.000

¹Véase el Apéndice estadístico para una explicación detallada de cada variable.

*Significativa en un nivel $\alpha = .05$ o mejor.

Primero se especificó un modelo que incluía solamente variables de política –se ignoró el ambiente institucional– a fin de identificar la capacidad explicativa de este grupo de indicadores únicamente. De todas las variables macro y microeconómicas variables que se exploraron, solamente *rate* se mostró consistentemente significativa. En cuanto a las variables de política, *depin*, *debt*, *relsup1* y *relsup2* nunca fueron significativas desde el punto de vista estadístico. Se decidió, sin embargo, mantener *depin* y *debt* en subsecuentes especificaciones dada la magnitud de sus coeficientes (las otras variables resultaron ser sustantivamente insignificantes) y por la posible relevancia estadística de su interacción con variables institucionales, como se muestra más adelante.

Los resultados estadísticos básicos –que ignoran por el momento el ambiente institucional– se presentan en la tabla 4. Esta especificación demuestra que de todas las políticas comúnmente usadas para resolver una crisis bancaria, medidas como la transferencia de liquidez, las capitalizaciones repetidas y algunas formas de relajación regulatoria impactan significativamente el costo fiscal de la crisis. Por sí solas, estas variables pueden explicar más del 40 por ciento de la variación total en costos fiscales que se observa en la muestra.

Es interesante observar que el coeficiente de *depin* es negativo, lo que sugiere que la presencia del seguro de depósito puede ayudar a contener la crisis al evitar corridas bancarias o la pérdida general de confianza en el sistema financiero. Este coeficiente, sin embargo, no es estadísticamente significativo (los errores estándar son muy altos), lo cual exige cuidado en su interpretación. Algo similar sucede con *debt* aunque en este caso el coeficiente tiene signo po-

Tabla 4
Resultados básicos para costo fiscal

Variable	Modelo 1		Modelo 2	
	Coficiente ¹	t	Coficiente (1)	t
c	-5.031 (5.063)	-0.994	-5.078 (4.697)	-1.081
rate	2.419 (1.496)	1.617	2.431 (1.410)	1.724*
depin	-3.320 (3.900)	-0.851	-3.300 (3.769)	-0.876
liqt	9.299 (3.467)	2.682**	9.303 (3.406)	2.732**
relsup12 ²	-0.141 (5.065)	-0.028	6.626 (3.547)	1.868*
relsup3	6.657 (3.783)	1.760*	10.514 (4.174)	2.519**
repcap	10.484 (4.383)	2.392**	2.004 (4.139)	0.484
debt	2.048 (4.496)	0.456		
N		38		38
R-Cuadrada		0.514		0.514
R-Cuadrada ajustada		0.397		0.417
F		4.390		5.298
Probabilidad > F		0.002		0.001

¹ Error estándar en paréntesis.

² Término de interacción $relsup1 * relsup2$

** Significativa al nivel alpha = .05 o mejor.

* Significativa al nivel alpha = .10.

sitivo. En cualquier caso, cada una de estas políticas es capaz de incrementar el costo fiscal de la crisis en proporciones dignas de atención, como se mostrará posteriormente.

La especificación básica del modelo permite obtener una estimación preliminar del costo individual de cada opción de política. Para ello se puede utilizar el caso típico de la muestra como base. La tabla 5 presenta los resultados de este ejercicio.

Individualmente, la transferencia de liquidez y las inyecciones repetidas de capital son las estrategias anticrisis más costosas, seguidas por la relajación del marco

Tabla 5
Costo absoluto por política seleccionada

Opción	Costo por opción	Costo fiscal	Incremento en costo fiscal (%)
ninguna	-	2.215	-
depin	-1.130	-1.085	-149
liqt	9.303	11.518	420
relsup3	6.626	8.841	299
repcap	10.514	12.729	475
debt	2.004	4.219	90.5

regulatorio y los programas de apoyo a deudores de la banca. El gobierno del episodio típico en esta muestra (el caso base) utilizó una estrategia tripartita para contrarrestar la crisis: seguro de depósito, transferencia de liquidez y relajación o suspensión temporal del marco regulatorio. Este gobierno no dejó sucumbir a los bancos en problemas pero no utilizó esquemas de capitalización o de apoyo a deudores. La tabla 6 sugiere que es preferible, desde una perspectiva fiscal, evitar estas dos políticas, sobre todo las inyecciones repetidas de capital. Aunque el costo fiscal de la crisis típica podría haber sido 13.5 por ciento superior si se hubieran incluido programas de apoyo a deudores, un incremento mucho mayor (de 70.85 por ciento) se habría observado de haber este gobierno adoptado esquemas de capitalización repetida. Más aún, mientras que el coeficiente de *debt* nunca fue estadísticamente significativo por sí mismo, *repcap* siempre lo fue.

Tabla 6
Variaciones en el costo fiscal de la crisis por política adicional

Opción	Costo fiscal	Incremento en costo fiscal (%)
baseline case	14.844	-
repcap	25.358	70.85
debt	16.848	13.50

Como se mencionó anteriormente, las medidas anticrisis nunca son seleccionadas ni puestas en marcha en un vacío institucional. La especificación correcta del modelo, por ende, debe incluir variables que aproximen o capturen los alcances y la calidad de la regulación/supervisión bancaria y de las instituciones legales. La tabla 7 condensa los resultados de las regresiones que se corrieron utilizando estas variables.

Tabla 7
Resultados para costo fiscal con todas las variables

Variable	Modelo 1		Modelo 2	
	Coficiente ¹	t	Coficiente ²	t
c	-24.550 (8.759)	-2.803**	-21.145 (7.576)	-2.791**
rate	2.891 (1.372)	2.107**	2.823 (1.176)	2.401**
depin	-2.057 (3.976)	-0.517	1.792 (3.608)	0.497
liqt	8.537 (3.461)	2.467**	6.156 (3.054)	2.015**
relsup3	4.194 (3.570)	1.175	2.779 (2.089)	1.330
repcap	11.843 (4.105)	2.885**	9.739 (3.576)	2.723**
debt	4.379 (4.089)	1.071	-5.547 (4.659)	-1.191
govown	0.111 (.087)	1.275	0.137 (0.075)	1.836*
ownrst	5.451 (3.038)	1.795*	5.568 (2.602)	2.140**
law	0.299 (0.279)	1.074	-0.123 (0.272)	-0.453
lawdebt			2.145 (0.664)	3.231**
N	38		38	
R-Cuadrada	0.636		0.743	
R-Cuadrada Ajustada	0.510		0.641	
F	5.049		7.237	
Probability > F	0.000		0.000	

¹ Error estándar en paréntesis.

*Significativo a un nivel alpha = .10.

**Significativo a un nivel alpha = .05 o mejor.

Ninguna de las variables que describen las capacidades de la autoridad reguladora/supervisora (*solpwr*, *corrpwr*, *respwr* y el índice *ofsupwr*), o su grado de independencia, resultó ser significativa estadística o sustantivamente para explicar variaciones en el costo fiscal. Estos resultados no son del todo sorprendidos ya que es factible que las instituciones sólo tengan efectos económicos a través de políticas específicas. Si éste es el caso, deberíamos poder observar cambios en los coeficientes para las variables de política cuando las variables

institucionales son incorporadas al modelo. Sin embargo, distintos intentos en este sentido (por ejemplo, *depin*solpwr* y *relsup3*corrpw*) no produjeron resultados significativos.

Otra historia surge cuando la naturaleza de la regulación bancaria entra al modelo. Como lo muestra el Modelo 1 de la tabla 7, la relación entre el costo fiscal y el grado de restricción sobre los bancos (*ownrst*) es positiva y de magnitud, aunque estadísticamente significativa sólo al nivel de 10 por ciento. El modelo además muestra que conforme la participación del gobierno en el sector bancario aumenta, el costo fiscal de la crisis podría ser más alto. El coeficiente para *govown*, sin embargo, no es sustancialmente importante o estadísticamente relevante. La variable que captura la calidad de las instituciones legales (*law*) tiene el signo correcto (positivo) pero no es tampoco significativa por sí misma.

Como se discutió previamente, sin embargo, el efecto de las variables institucionales se puede apreciar mejor cuando se las hace interactuar con las variables de política. Se crearon distintos términos interactivos entre dichas variables y *law*, a fin de comprobar la hipótesis anterior, aunque de particular interés resultaba la interacción *law*debt* (véase el apartado anterior). De hecho, ningún otro término de este tipo arrojó resultados significativos. El Modelo 2 de la tabla 7 muestra qué sucede cuando esta interacción es incluida en el modelo. A medida que la calidad de la protección a los derechos de propiedad y al cumplimiento de contratos declina, el uso de programas de apoyo a deudores puede incrementar significativamente el costo fiscal de la crisis.

La incorporación de variables regulatorias e institucionales tiene efectos visibles sobre los coeficientes, particularmente para el caso de *relsup3*. Este efecto es en gran parte atribuible a *ownrst*, puesto que esta variable aproxima el nivel de restricciones que han sido impuestas al sector bancario durante un periodo de tiempo mayor al de la propia crisis. Así pues, el modelo sugiere que el efecto de relajar temporalmente las medidas de regulación-supervisión puede no ser tan importante como el espacio de maniobra de que típicamente gozan los bancos para encontrar soluciones de mercado a sus problemas de liquidez o solvencia. Dos efectos de política, sin embargo, se mantienen muy significativos con independencia del ambiente legal y regulatorio: la transferencia de liquidez y los esquemas de capitalización repetida. Los resultados del modelo sugieren, en principio, que estas políticas tienden a generar costosos incentivos al daño moral bajo cualquier tipo de marco legal y regulatorio.

Este modelo –que aquí se argumenta es más preciso– se puede utilizar para calcular nuevamente el costo fiscal promedio por cada política anticrisis seleccionada. El gobierno típico en la muestra utilizada para este estudio impone restricciones moderadas a la actividad comercial del sector bancario, y posee aproximadamente 24 por ciento del total de activos bancarios. Adicionalmente, el país típico cuenta con un sistema legal con prácticas generalmente deficientes en lo que se refiere a la protección a los derechos de propiedad y al cumplimiento de contratos.

Tabla 8
Costo absoluto por política seleccionada en marcos institucionales típicos

Opción	Costo por política	Costo fiscal	Incremento en costo fiscal (%)
ninguna	-	3.877149	-
depin	1.792	5.669149	46.22
liqt	6.156	10.03315	158.78
relsup3	2.779	6.656149	71.68
repcap	9.739	13.61615	251.21
debt	0.888	4.765149	22.90

La tabla 8 muestra que, aunque los esquemas de capitalización repetida y transferencia de liquidez continúan siendo las estrategias anticrisis más caras, su costo es ahora menor. La infraestructura institucional afecta también el costo fiscal del seguro de depósito y de los programas de apoyo a deudores –como se ilustra en la tabla, el primero de vuelve positivo mientras que el segundo se torna casi marginal. Tanto *depin* como *debt*, sin embargo, continúan siendo estadísticamente insignificantes.

Estos resultados también se pueden usar para evaluar el impacto de distintos cambios institucionales sobre el costo fiscal de las crisis bancarias. Para ello, se toma como base la estrategia y las condiciones macroeconómicas típicas de la muestra como punto de partida. Recordemos que la estrategia típica incluye seguro de depósito, transferencias de liquidez, y relajación temporal de la supervisión y regulación bancarias. La tabla 9 muestra cómo el costo fiscal base cambia con cada desviación estándar en la participación del gobierno en el sector bancario y en las restricciones a la propiedad no bancaria.

Tabla 9
Variaciones en el costo fiscal por cambios institucionales para el caso típico

<i>Cambio institucional</i>	<i>Costo fiscal</i>	<i>Incremento en costo fiscal (%)</i>
Caso base (típico)	14.60415	-
+1 d.s. govown (43.7 por ciento)	17.24976	18.12
+2 d.s. govown (63.1 por ciento)	19.89536	36.23
- 1 d.s. govown (5.1 por ciento)	11.95854	-18.16
+1 d.s. ownrst	17.57022	20.32
+2 d.s. ownrst (máximo)	20.53630	40.63
- 1 d.s. ownrst	11.63808	-20.32
- 2 d.s. ownrst (mínimo)	8.672002	-40.63

d.s. = desviación estándar.

El modelo sugiere que, si todo lo demás se mantiene constante, las crisis bancarias tienden a tener un mayor costo fiscal en sistemas financieros caracterizados por una marcada intervención gubernamental. De hecho, el incremento porcentual que equivale a una participación mayoritaria del gobierno en el sector bancario resulta en un aumento de aproximadamente 36.23 por ciento en el costo fiscal de la crisis. Algo parecido sucede en el caso de las restricciones regulatorias a las actividades no bancarias. Conforme la regulación bancaria se vuelve más restrictiva, la probabilidad de que un episodio de crisis sistémica resulte más caro desde la perspectiva fiscal es mayor. De hecho, cuando el nivel de restricción se aproxima al mínimo registrado en la muestra (-2 s.d.), el costo fiscal de la crisis respecto al caso base se reduce en aproximadamente 41 por ciento, *ceteris paribus*.

La tabla 10 presenta los resultados de un análisis estático similar donde el caso de referencia ha sido ligeramente modificado para incluir el uso de programas de apoyo a deudores bancarios. El propósito aquí es evaluar el impacto de cambios en la calidad del sistema legal sobre el costo fiscal de la crisis bajo las condiciones especificadas. Se puede observar en la tabla 10 que si los mecanismos de protección a los derechos de propiedad y al cumplimiento de contratos mejoran, el costo fiscal de la crisis puede reducirse hasta en un 26 por ciento respecto al caso base cuando el gobierno implementa programas de apoyo a deudores (*ceteris paribus*).

Tabla 10
Variaciones en el costo fiscal por cambio en las instituciones legales
bajo programas de apoyo a deudores bancarios

<i>Cambio institucional</i>	<i>Costo fiscal</i>	<i>Incremento en costo fiscal (%)</i>
Caso base/típico (law = 3)	15.49215	-
law = 1	11.44815	-26.10
law = 2	13.47015	-13.05
law = 4	17.51415	13.05

Costo fiscal de la crisis en México

Uno de los aspectos de la crisis de 1994 en México que más ha incomodado a propios y ajenos es el alto costo fiscal del rescate bancario. Y aún más porque este costo ha sido sujeto de constantes revisiones y, en muchas las ocasiones, se reportaron alarmantes incrementos. El costo fiscal aumentó de un 5.1 por ciento del PIB en 1995, hasta un 19.3 por ciento en 1998. Hasta ese año, la mayor parte del costo fiscal correspondía al costo neto de los bonos Fobaproa —el cual resulta de la diferencia entre los pasivos y el valor estimado de los activos en poder del Fondo.⁴⁰ La evolución más reciente de dichos pasivos —ahora en manos del IPAB— se presenta en la tabla 11.

Claramente, el costo asociado al rescate y reestructuración del sistema bancario en México es aún alto pero, durante los tres últimos años, el dinamismo económico que ha experimentado el país ha reducido ligeramente la carga pública potencial que representa la deuda del IPAB. En tanto la economía mexicana continúe en crecimiento y el IPAB sea capaz de cumplir con el componente real de sus obligaciones, el costo fiscal de la crisis continuará a la baja.

Los resultados del análisis estático para el caso de México se condensan en la tabla 12. Al igual que para toda la muestra, *liqt* y *repcap* fueron las medidas más

⁴⁰Una estimación desagregada y bastante detallada de estas distintas tasas esperadas de recuperación se puede encontrar en: Robert J. Lacoursiere y Alejandro A. Santa Cruz, México: Banking Sector, Bear Stearns Emerging Market Equity Research Team, Documento de Investigación, abril de 1999.

Tabla 11
Evolución reciente de los pasivos IPAB*

Programa	Balance 1999	Balance por ciento PIB ¹	Balance 2000	Balance por ciento PIB ¹	Balance 2001	Balance por ciento PIB ¹
Esquemas de capitalización y compra de cartera	86.32	1.72	92.37	1.59	98.06	1.65
Pérdidas bancarias	99.51	1.98	125.37	2.16	79.78	1.34
Pasivos derivados de intervenciones bancarias	177.16	3.53	71.13	1.24	68.44	1.15
Préstamos (bancos y otras entidades)	205.50	4.20	271.98	4.69	265.34	4.49
Programas de apoyo a deudores	16.50	0.33	17.78	0.31	9.41	0.16
Programa de donaciones en pago	14.01	0.28	14.52	0.25	-	-
Otros pasivos	1.25	0.03	1.04	0.01	-	-
Protección al ahorro	1.20	0.02	84.54	1.46	160.88	2.72
Total	601.45	12.09	678.93	11.71	681.91	11.51

* Miles de millones de pesos. Incluye pasivos a corto y largo plazo.

¹ Precios corrientes a fin de año.

Fuentes: los estados financieros provienen del IPAB; los datos sobre PIB son del INEGI; los porcentajes son cálculos propios.

onerosas que puso en marcha el gobierno mexicano para combatir la crisis. El costo marginal de cada política tanto en México como en el caso típico de la muestra es prácticamente el mismo. No obstante, algunas diferencias interesantes se pueden apreciar cuando se obtiene el costo fiscal de cada política bajo las condiciones institucionales de México y del caso típico.

México se encuentra bastante cerca del caso promedio en lo que respecta a instituciones legales —en general, se considera que el país adolece de ciertas deficiencias en materia de protección a los derechos de propiedad y al cumplimiento de contratos. El ambiente regulatorio, sin embargo, parece ser más liberal en México que en el país típico de la muestra. De hecho, México está clasificado como un país que impone restricciones moderadas a las actividades comerciales y no financieras del sistema bancario. En lo que se refiere a la participación gubernamental en la banca y a las estrategias puestas en marcha para combatir la crisis, el gobierno mexicano se encuentra muy distante del caso promedio. Antes de la crisis de 1994, la proporción de activos bancarios en

manos del gobierno mexicano era prácticamente inexistente.⁴¹ En materia de políticas, además de usar seguro de depósitos, transferencias de liquidez, y relajación del marco regulatorio/supervisor (medidas todas que caracterizan al caso típico de la muestra), el gobierno mexicano ha puesto en marcha programas de capitalización repetida y de apoyo a deudores.

Tabla 12
Costo por política seleccionada en el marco institucional mexicano

Opción	Costo por opción	Costo fiscal	Incremento en costo fiscal (%)
ninguna	-	0.92	-
depin	1.92	2.84	208.71
liqt	6.28	7.20	682.61
relsup3	2.91	3.83	316.30
repcap	9.87	10.79	1072.83
debt	0.89	1.81	97.39

Es interesante notar que a pesar del uso de políticas tan costosas, el costo fiscal total de la estrategia –si se mantienen constantes las variables macroeconómicas e institucionales– es menor para México que para el caso típico de la muestra. Esto sugiere que si el sistema bancario mexicano hubiera estado más restringido o hubiera tenido una mayor participación del gobierno, la crisis habría sido fiscalmente más onerosa.

¿Podría haber sido menor el costo fiscal de la crisis en México? La predicción del modelo es que éste habría sido el caso si el Banco de México se hubiera abstenido de otorgar apoyo crediticio en dólares, y si los programas de capitalización y compra de cartera y de apoyo a deudores no hubieran existido. El ADE y el esquema de reestructuración en UDIS habrían tenido un efecto muy marginal sobre el costo total pero, dada la calidad del marco legal-institucional en México, estos programas incrementaron la carga fiscal de la crisis en un 4.15 por ciento aproximadamente. El impacto de esta y otras variables institucionales sobre el costo de la crisis para el caso mexicano se describe más ampliamente en la tabla 13.

⁴¹ Después de la privatización de acuerdo con el FMI. La situación cambió significativamente desde que el gobierno mexicano intervino en la crisis de 1994. Algunos expertos consideran que el gobierno mexicano tiene actualmente en su poder aproximadamente un 25 por ciento del total de activos bancarios como resultado de operaciones de intervención, saneamiento y reestructuración, pero señalan que esta cifra cambia con frecuencia por lo que su confirmación es difícil.

Tabla 13
Variaciones en el costo fiscal por cambios institucionales para México

<i>Cambio institucional</i>	<i>Costo fiscal</i>	<i>Incremento en costo fiscal %</i>
Caso base*	22.27**	-
govown a nivel promedio	25.61	15.01
govown al mínimo	22.27	0.00
govown al máximo	32.13	44.28
ownrst a nivel promedio	25.06	12.53
ownrst al mínimo	18.10	-18.73
ownrst al máximo	30.63	37.54
law = 1	18.23	-18.14
law = 2	20.26	-9.03
law = 4	24.31	9.16

**depin=1, liqt=1, relsup3=1, repcap=1, debt=1, govown 0, ownrst 2, y law=3.*

** Costo fiscal para México de acuerdo con modelo; Pr [37.15 > Y_o > 7.39]=95 por ciento.

De acuerdo con el modelo, México pudo haber reducido el costo fiscal de la crisis en aproximadamente un 19 por ciento si la regulación bancaria antes de la crisis hubiera sido aún menos restrictiva. Esta evidencia confirma la idea de que la diversificación impone cierto grado de disciplina de mercado e incentiva a los bancos a ser no solamente más responsables sino también más adaptables. Nuevamente, se puede observar que la calidad de las instituciones legales es de gran relevancia cuando el riesgo moral es muy alto. Mejores esquemas de protección a los derechos de propiedad y al cumplimiento de contratos podrían haber reducido el costo fiscal de la crisis mexicana en un 18 por ciento, incluso si el gobierno no hubiera omitido los programas de capitalización y compra de cartera y de apoyo a deudores. En su mayoría, estas conclusiones son consistentes con las que se obtuvieron en el análisis de toda la muestra aunque los números son distintos por razones obvias.

COMENTARIOS FINALES

Este documento ha intentado poner a la crisis mexicana del 1994 en perspectiva mediante la identificación de los factores que potencialmente contribuyen al costo fiscal de las crisis bancarias y la cuantificación de su impacto. La evidencia presen-

tada apoya de hipótesis de que la estrategia de política utilizada para combatir la crisis afecta el precio de resolver el problema, pero también sugiere que la infraestructura institucional que rodea a la crisis puede exacerbar o aminorar tanto los efectos de la crisis misma como los de las medidas empleadas para contenerla y resolverla. De acuerdo con el análisis estadístico aquí realizado, el relativamente alto costo del rescate bancario de México es atribuible en gran medida al Fobaproa. Sin embargo, otras acciones como los programas de apoyo a deudores de la banca, implementados bajo un deficiente sistema de protección a los derechos de propiedad y cumplimiento de contratos, tuvieron un impacto negativo que no se puede ignorar.

¿Pudo el gobierno mexicano haberlo hecho mejor? Los resultados estadísticos generales sugieren que México no lo hizo tan mal después de todo, si comparamos la crisis de 1994 con episodios semejantes en otros países. Por supuesto, la mayor parte del tiempo estas comparaciones sólo son de interés y relevancia para un pequeño grupo de personas. La mayoría de los ciudadanos puede legítimamente cuestionar las decisiones tomadas y preguntar si no había otras opciones disponibles, es decir, si rescatar a los bancos era la única alternativa factible. Si la respuesta fuera afirmativa, entonces es igualmente legítimo preguntar si no podría haberse escogido una estrategia diferente —una quizá menos costosa.

Intervenir para apoyar al sistema bancario en una crisis no es, y no debe ser, el curso de acción que los gobiernos toman de manera automática. Antes de tomar una decisión de este tipo, es razonable esperar que los gobiernos ponderen los costos y beneficios de estrategias alternativas. Por ejemplo, permitir que algunos bancos quiebren puede ser una buena manera de inducir disciplina en los mercados financieros. La experiencia de otros países demuestra que, incluso en situaciones de crisis, los bancos sanos pueden captar los depósitos o comprar los activos de sus contrapartes más débiles, y que esto fortalece al sistema financiero.

La historia oficial afirma que no había otra opción más que la de apoyar decididamente al sector bancario. Muy posiblemente, ésta fue la decisión correcta. El gobierno mexicano pudo exitosamente prevenir un colapso financiero sistémico sin afectar a los ahorradores y sin inducir una suspensión de pagos. No obstante, una vez tomada la decisión de rescatar a los bancos, el gobierno mexicano podría haber hecho un esfuerzo mayor por minimizar el costo fiscal de ese rescate utilizando una estrategia alternativa —particularmente, una que evitara la repetida capitalización de bancos que, al final del día, igual tuvieron que ser intervenidos y reestructurados. Una estrategia diferente también podría haber tratado de minimizar el riesgo moral tanto entre bancos como entre sus deudores.

Finalmente, el impacto fiscal negativo de las políticas implementadas para combatir la crisis pudo ser menor bajo una estructura institucional más adecuada. Por un lado, existen razones para creer que los programas de recapitalización generaron estructuras de incentivos incorrectas para los bancos. No es claro todavía en qué medida los bancos percibieron que el costo de recuperar los activos que transfirieron al Fobaproa podía ser mayor que el de asumir pérdidas o conservar los pagarés Fobaproa. De cualquier manera, la parte no recuperable de estos activos constituye una pérdida que tendrá que ser absorbida por el gobierno federal. Por otro lado, el alcance de los beneficios recibidos a través de los programas ADE y UDI es cuestionable. La evidencia disponible sugiere que estos programas no lograron contrarrestar exitosamente la cultura del "no pago". Esto, sin embargo, no debe sorprender. A medida que el valor de las garantías sobre préstamos (colateral) se deterioraba con tasas de interés tan altas, muchos deudores no tenían incentivos suficientes para cumplir con sus deudas —como resultado, la proporción de cartera vencida se mantuvo muy alta todavía hacia finales de los años noventa. Puesto que las acciones gubernamentales rara vez son inmunes al ambiente institucional en el que fueron formuladas e implementadas, las deficiencias del marco institucional mexicano deben ser seriamente consideradas. En este sentido, un paso en la dirección correcta lo constituye la introducción de una nueva ley de quiebras y suspensión de pagos que mejora significativamente los incentivos contra la moratoria y facilita los procedimientos de cobro y, de necesitarse, de confiscación del colateral.

Se ha dicho que la crisis mexicana debe ser evaluada tomando en cuenta las limitaciones de las prácticas de vigilancia y supervisión bancaria. Aunque no se encontró evidencia para apoyar este argumento, el problema sin duda merece mayor atención. Durante los últimos años se han hecho reformas importantes a los procedimientos y estándares contables y de reporte de estados financieros. Sólo podemos esperar que estas reformas efectivamente mejoren la transparencia de las operaciones y balances financieros y que, como consecuencia, simplifiquen las tareas de vigilancia y supervisión.

Un comentario final se refiere a los resultados estadísticos. La evidencia que se presenta en este documento es preliminar y debe ser interpretada con cautela. El lector podrá notar que algunos resultados se ven claramente afectados por el tamaño de la muestra, mientras que otros son atribuibles a la forma en que las variables independientes fueron medidas. Una muestra más grande, con indicadores institucionales y de política más desagregados podría ayudar a medir mejor las variaciones en costo fiscal que se observan entre episodios de crisis. Obviamente, las

conclusiones que aquí se presentan son producto de análisis estáticos —en la realidad, las variables interactúan entre sí de múltiples y muy complejas maneras por lo que aislar por completo sus efectos puede ser una labor titánica. Aun así, los resultados de este estudio son un buen punto de partida para futuras investigaciones sobre la economía política de las crisis bancarias tanto en México como en otros países del mundo, sobre todo a medida que más y mejores datos se encuentran disponibles.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

La muestra

La muestra se compone de 40 episodios de crisis financiera sistémica en países industrializados, mercados emergentes y economías en transición. Es importante señalar que algunos países aparecen más de una vez en la muestra (México, Argentina, Turquía, Tailandia, Filipinas e Indonesia) por que éstos han atravesado por más de un episodio de crisis durante su historia reciente. Se decidió, sin embargo, tratar a estas instancias de crisis como eventos independientes añadiendo un factor de control en el lado derecho de la ecuación.

La muestra también se construyó a partir de los datos disponibles. Muchos más países de los que se incluyen en la muestra han experimentado crisis bancarias sistémicas. Desafortunadamente no existen datos adecuados y completos sobre costo fiscal, medidas anticrisis utilizadas, prácticas regulatorias y marcos institucionales para todos ellos. No obstante, se trató de hacer una muestra lo más completa posible al incorporar casos de distintas partes del mundo. En términos generales, se ha tomado en cuenta la mayoría de los contextos económicos, sociales y políticos de que se tiene noticia.

Otra característica de la muestra es que excluye a países con costo fiscal igual a cero, es decir, países que no han experimentado crisis bancarias sistémicas. Finalmente, la mayoría de los episodios de crisis en la muestra se inició después de 1980 (excepto en el caso de España). Esto se debe en parte a que la gran mayoría de las crisis financieras ha ocurrido durante los años ochenta y noventa. Además, estos casos se encuentran mejor documentados, lo que incrementa la cantidad de datos disponible.

Descripción de las variables y origen de los datos

- Costo fiscal (*cost*).** El cómputo final o más reciente de los desembolsos fiscales asociados a la resolución de la crisis como proporción del PIB. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Transferencia de liquidez (*liqt*).** Variable binaria que toma el valor de 1 si se hicieron transferencias de fondos a los bancos en problemas durante la crisis, y toma el valor de 0 si no fue así. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Bank for International Settlements (BIS).
- Seguro de depósito (*depin*).** Variable binaria que toma el valor de 1 si antes del estallido de la crisis existían garantías explícitas o protección implícita para los participantes de los mercados financieros. La variable toma el valor de 0 si no fue así. Fuente: Bank for International Settlements (BIS).
- Relajación de reglas/regulación/supervisión 1 (*relsup1*).** Variable binaria que indica si se permitió o no funcionar a bancos insolventes por un periodo de seis meses o más. Fuente: Bank for International Settlements (BIS).
- Relajación de reglas/regulación/supervisión 2 (*relsup2*).** Variable binaria igual a 1 si las regulaciones prudenciales fueron suspendidas o no totalmente aplicadas en algún momento durante la crisis, de otra manera es igual a 0. Fuente: Bank for International Settlements (BIS).
- Relajación de reglas/regulación/supervisión 3 (*relsup3*).** Variable binaria igual a 1 si hubo cualquier tipo de tolerancia regulatoria durante la crisis. Fuente: Bank for International Settlements (BIS).
- Capitalización repetida (*repcap*).** Variable binaria que indica la presencia o ausencia de medidas de capitalización repetida durante la crisis. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Esquemas de apoyo a deudores (*debt*).** Variable binaria igual a 1 si se usaron programas de este tipo durante la crisis. De otra manera la variable es igual a 0. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Bank for International Settlements (BIS).
- Tasa de interés (*rate*).** El promedio de las tasas reales de interés sobre depósitos un año antes del estallido de la crisis y durante la misma. Fuente: International Financial Statistics-Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Crecimiento económico (*growth*).** El promedio de las tasas reales de crecimiento del PIB un año antes del estallido de la crisis y durante la misma. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial.

- Precios de las acciones (stock).** Describe la variación porcentual promedio en los precios del mercado de valores un año antes del estallido de la crisis y durante la misma. Fuente: International Financial Statistics-Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Cuenta corriente (acct).** Indica las variaciones en la cuenta corriente como proporción del PIB dos años antes del estallido de la crisis y durante la misma. Fuente: International Financial Statistics-Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Balance fiscal (fiscal).** El balance fiscal promedio en proporción al PIB dos años antes del estallido de la crisis y durante la misma. Fuente: International Financial Statistics-Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Términos de intercambio (trade).** Describe la variación porcentual promedio en los términos de intercambio un año antes y durante la crisis. Fuente: International Financial Statistics-Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Deuda externa (fdebt).** Deuda externa promedio como proporción del PIB un año antes del estallido de la crisis y durante la misma. Fuente: International Financial Statistics-Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Expansión crediticia (credirg).** Mide el crecimiento promedio del crédito bancario al sector privado como proporción del PIB un año antes y durante la crisis. Fuente: International Financial Statistics-Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial.
- Liquidez bancaria (liquid).** El promedio de la razón préstamos/depositos un año antes y durante la crisis. Fuente: International Financial Statistics-Fondo Monetario Internacional (FMI), Bank for International Settlements (BIS).
- Deuda bancaria (borrow).** Mide la proporción promedio de préstamos del banco central sobre el total de depósitos bancarios un año antes y durante el periodo total de crisis. Fuente: International Financial Statistics-Fondo Monetario Internacional (FMI), Bank for International Settlements (BIS).
- Calidad institucional (Law).** Índice compuesto que refleja la calidad de la protección a los derechos de propiedad y al cumplimiento de contratos, así como el respeto general a la ley. La variable toma valores del 1 al 4, donde un mayor valor equivale a niveles más bajos de calidad institucional. Fuente: International Country Risk Guide (ICRG), Business Environmental Risk Intelligence (BERI).
- Participación gubernamental (govown).** Proporción del total de activos bancarios que son propiedad del gobierno. Fuente: Banco Mundial.
- Restricciones a la propiedad (ownrst).** Índice combinado que mide: a) el grado en que las autoridades reguladoras de la nación permiten a los bancos comerciales entrar en negocios de valores, seguros o bienes raíces; y b) el grado en que

empresas no financieras tienen permitido poseer y controlar instituciones bancarias. La variable toma valores de 1 a 4, donde un mayor valor indica un mayor nivel de restricción.

El modelo econométrico

Como un primer acercamiento al problema, se utilizó un modelo lineal estándar para explicar la variación unitaria en el costo de la crisis bancarias. La hipótesis central es tal que el costo de la crisis es una función de un vector de n variables explicatorias X_i .

· Supóngase que Y_i es una variable aleatoria que tomar cualquier valor dentro de un rango continuo para el episodio de crisis C_i , siendo igual a cero solamente cuando C_k no implique ningún costo fiscal o cuando éstos sean minúsculos. Supóngase también que β describe a un vector de n coeficientes desconocidos cuyos valores minimizarán la función $U_i = Y_i - X_i\beta$, Donde U es un vector de errores (o residuales). El vector de coeficientes estimado $\hat{\beta}$ indicará la magnitud de la variación en Y_i que resulta de un cambio unitario en X_i .

El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*

María Amparo Casar Pérez

RESUMEN

El marco institucional que regula el proceso de presupuestación en México fue ignorado durante muchas décadas tanto por los científicos sociales como por los propios actores políticos. Este abandono se debe al contexto caracterizado, tanto por el monopolio del Congreso por parte del partido del Presidente como por una disciplina absoluta y lealtad a la línea dictada por el Ejecutivo. Sin embargo, los enormes cambios en la composición del Congreso que concluyeron con la aparición del primer gobierno sin mayoría en 1997 pusieron en manifiesto las deficiencias del marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la urgente necesidad de reformarlo. En este trabajo se analizan algunas de las principales variables que determinan la posibilidad de alcanzar acuerdo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestal.

ABSTRACT

The institutional framework that regulates the budgeting process in Mexico was ignored during several decades by both, social scientist and politicians. This abandonment responds to the monopolization of the President's party in Congress, as well as a very disciplined parliamentary fraction and its loyalty to the Executives agenda. The substantial changes in the composition of Congress,

*Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford por el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

which concluded with the first government without majority in 1997, evidenced the deficiencies in the normative framework that regulates the budgeting negotiation and approval in Mexico and its urgent need for reform. This article will analyze some of the fundamental variables that determine the possibility of reaching cooperation and agreement in budget affairs between the Legislative and Executive powers.

INTRODUCCIÓN

El marco institucional que regula el proceso de presupuestación en México fue ignorado durante muchas décadas tanto por los científicos sociales como por los propios actores políticos. Las razones que explican el abandono de un asunto tan central para el desarrollo de cualquier país son de naturaleza política. En un contexto caracterizado tanto por el monopolio del Congreso por parte del partido del Presidente como por una disciplina absoluta y lealtad a la línea dictada por el Ejecutivo no había porque prever situaciones en las que las iniciativas presupuestales pudieran ser obstaculizadas.

Los enormes cambios en la composición del Congreso que concluyeron con la aparición del primer gobierno sin mayoría en 1997, pusieron de manifiesto las deficiencias en el marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la necesidad de reformarlo.

Partiendo de la base de que en los sistemas presidenciales democráticos, la definición de las políticas públicas surge de la cooperación y acuerdo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en este trabajo se analizan algunas de las principales variables que determinan la posibilidad de alcanzar dicho acuerdo en materia presupuestal. En particular, se examinan las siguientes variables: marco normativo que regula la negociación presupuestal, composición del Congreso y comportamiento de los legisladores y fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados.

La investigación se divide en tres secciones. En la primera parte de la investigación se considera el marco normativo que rige el proceso de negociación presupuestal con un doble propósito. Por una parte, evaluar, desde una perspectiva comparada, las esferas de autoridad y facultades con que los poderes Ejecutivo y Legislativo están dotados. Esto es, evaluar el equilibrio de poderes entre los dos actores centrales de la negociación presupuestal. La idea central en esta sección es mostrar que aun cuando no puede afirmarse que el balance de po-

deres establecido en la Constitución favorezca al Ejecutivo, el entramado institucional del sistema político mexicano anuló, en la práctica, la acción autónoma del Poder Legislativo dejando en manos del Presidente en turno las decisiones en materia presupuestal.

Por la otra, mostrar que las normas que regulan el proceso presupuestal son obsoletas, imprecisas e inadecuadas. Obsoletas porque su funcionamiento es ineficaz en un contexto en el que el predominio del partido del Presidente ha desaparecido, esto es, en un contexto en el que ya no está presente la "certeza institucional" de que el Congreso simplemente ratificará las iniciativas presidenciales. Imprecisas porque no establecen con claridad que ocurriría en el caso de que, llegada la fecha en que el nuevo presupuesto deba entrar en vigor (1o. de enero), las iniciativas no hubiesen sido aprobadas. Inadecuadas, entre otros motivos, porque no prevén incentivos a la negociación y aprobación presupuestal ni mecanismos que destraben un eventual "no acuerdo".

Esta primera parte del trabajo de investigación concluye con una breve revisión de las negociaciones presupuestales durante la larga época de hegemonía del partido del Presidente.

En la segunda parte del trabajo se analiza la composición del Congreso como factor determinante de la negociación presupuestal. La investigación en diversos países con sistemas presidenciales ha demostrado que la ausencia de mayoría del partido del Presidente en el Congreso es un factor que complica el proceso de negociación y aprobación presupuestal y que puede llevar a la parálisis. Bajo este esquema, se analizan las coaliciones potenciales dada la composición de las cámaras de Diputados y Senadores y la alineación programática-ideológica de los partidos con representación en el Congreso en el primer gobierno sin mayoría en México.

En la tercera parte de la investigación se examinan los procesos de negociación presupuestal durante los tres años de la LVII Legislatura, analizando cómo fueron sorteándose los problemas al interior del Congreso y entre el Legislativo y el Ejecutivo. Finalmente, a través del estudio detallado del comportamiento de los legisladores se exponen las condiciones que hicieron posible que, aun en el contexto de ausencia de mayoría en la Cámara de Diputados y en presencia de un marco institucional inadecuado, pudieran ser aprobados tres presupuestos de manera consecutiva.

Finalmente, en las conclusiones se proponen un conjunto de reformas que podrían implementarse en el caso de México con el fin de hacer de las negociaciones presupuestales un asunto con menores niveles de conflictividad y mayores niveles de eficiencia.

EL MARCO NORMATIVO DE LA NEGOCIACIÓN PRESUPUESTAL

La Constitución mexicana impone la intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la negociación presupuestal. Mientras que el primero tiene la facultad de introducción de las iniciativas referentes al presupuesto, la Cámara de Diputados tiene la facultad –en realidad la obligación– de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.¹

La normatividad sobre el presupuesto en México tiene dos vertientes: la propiamente legislativa y la de control. Ambas están comprendidas en un amplio y complejo entramado legal plasmado en la Constitución y leyes ordinarias.²

En términos constitucionales, los preceptos que rigen la normatividad presupuestal son: artículo 31, fracción IV que establece la obligación de los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del D.F. o del estado y municipio en el que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Artículo 71 que otorga al Ejecutivo la facultad de iniciar leyes o decretos.

Artículo 72 que estipula el procedimiento para todo proyecto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las dos cámaras. La fracción h señala que la formación de leyes o decretos puede comenzar en cualquier cámara con excepción de los proyectos que traten sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropas. En estos casos la Cámara de origen será siempre la de Diputados.

Artículo 73 que faculta al Congreso para “imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto” (fracción VII); “para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional ... Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos...” (fracción VIII) y para establecer con-

¹Es preciso aclarar aquí, que mientras el Senado comparte con la Cámara de Diputados la facultad de analizar y aprobar la Ley de Ingresos, la de Egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

²Estas últimas incluyen principalmente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el reglamento de la misma y la Ley de Deuda Pública. Para un tratamiento más extenso de estas véase Słomianski (1998).

tribuciones sobre comercio exterior, explotación de recursos naturales... gasolinas... (fracción XXIX)

Artículo 74 que establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

Vigilar por medio de una comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor (fracción II).

Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina (fracción III).

Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior (fracción IV).³

Artículo 75 que señala que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por ley y en caso de omisión, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Artículo 126 que establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Artículo 131 que dispone que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Dada la legislación sobre el presupuesto no puede decirse que el Congreso no está equipado con la autoridad suficiente como para ejercer tanto la función legislativa como la de control en materia presupuestal. Mas aún, puede concluirse que –al menos constitucionalmente hablando– el Ejecutivo no es particularmente poderoso *vis a vis* el Congreso. El Poder Legislativo tiene en efecto lo que se conoce como el *poder de la bolsa*, que, en palabras de Carpizo (1978: 143) quiere decir que “el Ejecutivo no podrá recaudar ni gastar un centavo si previamente no ha sido autorizado por el órgano Legislativo”.

³La Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano técnico con el que cuenta la Cámara de Diputados que, como organismo superior de fiscalización, tiene a su cargo la revisión de las cuentas públicas del gobierno federal (y el D.F.). Ejerce funciones de contraloría.

Sin embargo, con el fin de realmente ver el balance de poder entre ambas ramas, resulta útil analizar qué ocurre con otros sistemas de presentación, negociación y aprobación presupuestal, esto es, resulta útil situar a México en una perspectiva comparada.

En México, como en la mayoría de los países, la iniciativa del presupuesto es prerrogativa presidencial (artículo 74), pero mientras que la mayoría de los países restringen la capacidad de sus asambleas legislativas para hacer enmiendas,⁴ la capacidad del Congreso mexicano para hacer modificaciones al presupuesto es, en principio, ilimitada.⁵ La única restricción es que el gasto no puede sobrepasar la estimación de recursos para cubrirlos (Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, 1996).

Por otra parte, aunque esto es motivo de litigio, el Ejecutivo no tiene poder de veto sobre la decisión tomada por la Cámara de Diputados respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación.⁶ El siguiente cuadro proporciona la comparación entre países de América Latina en lo que respecta tanto al veto presidencial como a la mayoría que hace falta para superarlo.

Disposiciones constitucionales generales y particulares sobre el veto presidencial en América Latina

País	<i>Disposiciones generales sobre el veto presidencial</i>	<i>Disposiciones particulares sobre el presupuesto</i>
Argentina (1994)	Se reputa por aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en 10 días hábiles. Las partes no observadas pueden ser promulgadas si tienen autonomía normativa –promulgación parcial (art. 80). Puede superarse el veto con mayoría de dos terceras partes en ambas cámaras (art. 83).	Ninguna.

⁴En otros países presidencialistas el Congreso tiene mayores restricciones. Por ejemplo, en Argentina el Congreso sólo puede proponer modificaciones que no aumenten el déficit; en Perú y Venezuela el Congreso está impedido para modificar el tamaño del presupuesto y del déficit; en Chile, el Congreso puede recortar pero no incrementar los gastos individuales.

⁵Sin embargo, existen otras disposiciones constitucionales y de leyes secundarias que fortalecen la posición del ejecutivo en el campo presupuestal. Tal es el caso de la “práctica anticonstitucional consistente en habilitar anualmente al ejecutivo en la Ley de Ingresos para ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio ejecutivo se presenten circunstancias extraordinarias que así lo exijan” (Orozco Henríquez, 1993: 209 y Carpizo, 1978: 145). En posición similar se encuentra la facultad, esta vez por delegación, para “aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos... cuando lo estime urgente...” (art. 131).

⁶Para una discusión sobre la facultad de veto en el caso mexicano véase Weldon (2000).

País	Disposiciones generales sobre el veto presidencial	Disposiciones particulares sobre el presupuesto
Bolivia (1967)	Si el proyecto de ley es desechado en la Cámara de origen, no podrá ser propuesto hasta la legislatura siguiente (art. 73). Puede superarse el veto con dos terceras partes en ambas cámaras (art. 77).	El Congreso debe aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones (cap. I, art. 59-11). Vencido el plazo para aprobar la ley de presupuesto -60 días-, tendrá fuerza de ley (art. 147).
Brasil (1988)	El Ejecutivo puede vetar proyectos de ley total o parcialmente (Secc. II, cap. 2 art. 84-5). Un veto puede superarse en sesión conjunta después de 30 días del recibimiento y sólo con mayoría absoluta de diputados y senadores (art. 66-4).	Ninguna.
Colombia (1991)	Ante discrepancias en un proyecto, ambas cámaras integrarán comisiones accidentales y después se lleva al pleno. Si persisten en un segundo debate, se negará el proyecto (art. 161). Veto parcial y total del Presidente (art. 158). El gobierno debe devolver con objeciones cualquier proyecto (en un plazo de 6 a 20 días) de lo contrario el Presidente deberá promulgarlo (art. 166). Puede superarse el veto con mayoría absoluta de 50 por ciento más uno (art. 177).	Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno (si no se presentó dentro del plazo regirá el del año anterior) (art. 348). Lo mismo ocurre con el Plan Nacional de Inversión (art. 341).
Costa Rica (1949)	El Ejecutivo tiene derecho de veto (art. 140-5). Puede superarse el veto con dos terceras partes de la Asamblea Legislativa (art. 127).	No procede el veto para el proyecto de presupuesto (art. 125).
Chile (1981 y reformas de 1989)	Un proyecto de ley desechado por la Cámara de origen no podrá renovarse sino después de un año. A petición del Presidente puede pasar a la revisora y aprobarse por dos terceras partes (art. 65). Pueden superarse objeciones del Ejecutivo con dos terceras partes de ambas cámaras (art. 70).	Si el proyecto de presupuesto no es despachado por el Congreso a 60 días de su presentación, regirá el proyecto del Presidente (art. 64).
Ecuador (1996)	El Congreso conoce, aprueba o niega proyectos de ley (art. 90). Las leyes objetadas por el Presidente sólo pueden ser consideradas por el Congreso un año después. Ante una objeción parcial puede promulgarse la ley si es aprobada por dos terceras partes del Congreso (art. 93).	La respectiva comisión legislativa aprobará el presupuesto por sectores de gasto. En caso de discrepancia, informará al pleno que en un solo debate la resolverá hasta el 31 de diciembre de cada año (art. 95).
El Salvador (1983)	El Ejecutivo puede vetar un proyecto y devolverlo en los siguientes 8 días, de lo contrario, se dará por sancionado. En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto y puede aprobarlo con dos terceras partes de los diputados (art. 137). La Asamblea Legislativa decreta el Presupuesto de Ingresos y Egresos, así como sus reformas (art. 131-8).	Ninguna.

Disposiciones constitucionales (continuación)

País	Disposiciones generales sobre el veto presidencial	Disposiciones particulares sobre el presupuesto
Guatemala (1993)	El Presidente tiene derecho de veto total, las leyes no podrán ser vetadas parcialmente (art. 178). Devuelto el proyecto al Congreso por el Ejecutivo, el primero puede rechazar el veto con dos terceras partes. (art. 179).	El Congreso puede aprobar, modificar o improbar el presupuesto. Si al momento de iniciarse el año fiscal no ha sido aprobado, regirá el del año anterior (art. 171-b).
Honduras (1982)	Veto parcial y total para el Ejecutivo; si éste no objeta en 10 días, se vuelve ley. Cuando el Ejecutivo devuelve el proyecto, éste puede aprobarse con dos terceras partes (art. 216).	El Ejecutivo no puede vetar la Ley de Presupuesto (art. 218-6).
Nicaragua (1995)	El Presidente tiene derecho de veto parcial o total (art. 142). El veto puede ser superado por mayoría absoluta de 50 por ciento más uno (art. 143).	Ninguna.
Panamá (1994)	El Ejecutivo puede objetar cualquier ley. Consideradas las objeciones, la Asamblea puede aprobar el proyecto con dos terceros partes (art. 164).	Si la Asamblea no aprueba el presupuesto al inicio del año fiscal, entrará en vigor el propuesto por el Ejecutivo (art. 269). Si la Asamblea lo rechaza, se prorroga el del año anterior hasta que se apruebe el nuevo (art. 270).
Paraguay (1992)	El Presidente puede vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso (art. 238-4). Puede superarse el veto con mayoría absoluta en ambas cámaras (art. 208).	Las cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto de presupuesto sólo con mayoría absoluta de dos terceras partes en cada una de ellas (art. 216). Si el Ejecutivo no presentase el proyecto de presupuesto o éste fuera rechazado por el Congreso, regirá el presupuesto del año fiscal en curso (art. 217).
Perú (1993)	Ante objeciones del Presidente, el Congreso puede reconsiderar el proyecto de ley y promulgarlo con el voto de más de la mitad de sus miembros (art. 108).	El Congreso debe aprobar el Presupuesto y la Cuenta General (art. 102-4). Si el proyecto de presupuesto no es remitido por el Congreso al Ejecutivo para el 30 de noviembre, se promulga por decreto (art. 80).
República Dominicana (1994)	El Ejecutivo puede objetar proyectos de ley y devolverlos al Congreso. Puede superarse el veto con dos terceras partes en ambas Cámaras (art. 41).	Cuando el Congreso cierre la legislatura sin haber votado el Presupuesto de Ingresos y la Ley de Gastos Públicos, seguirá rigiendo la Ley de Gastos Públicos del año anterior (art. 115-4).

País	<i>Disposiciones generales sobre el veto presidencial</i>	<i>Disposiciones particulares sobre el presupuesto</i>
Uruguay (1996)	Veto total y parcial del Ejecutivo, puede superarse con tres quintas partes del voto en la Asamblea General (arts. 137 y 138).	Si no hay pronunciamiento de las dos cámaras en 45 días respecto al proyecto de presupuesto, se considerará rechazado (art. 217).
Venezuela (1983)	Los actos del Legislativo en ejercicio de sus atribuciones privativas no estarán sometidos al veto de otros poderes (art. 159). El Presidente puede pedir al Congreso su reconsideración a fin de que se modifique una disposición o se levante la sanción total o parcial a alguna ley. Decidirán si procede la petición y pueden darle una nueva redacción a las disposiciones en sesión conjunta y con dos terceras partes de votación. Si la decisión se toma por mayoría simple, el Presidente puede optar por promulgar la ley o devolverla al Congreso para una última reconsideración (art. 173).	Ninguna.

Fuente: Constituciones de América Latina.

Como puede observarse, además de México, solamente Costa Rica y Honduras prohíben el veto del Ejecutivo de manera explícita en lo que se refiere a la legislación presupuestal. No obstante, en estos países el efecto de esta disposición se ve aminorada por el hecho de que en ambas naciones existen previsiones para la eventualidad de que el presupuesto no haya sido aprobado en los tiempos que marca la ley.

Otra característica que distingue a México es que, a pesar de que la Constitución estipula la obligación del Congreso para examinar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, no indica sanción ni solución alguna en caso de que el Congreso no cumpla con esta tarea por falta de acuerdo. Esto abre la posibilidad de que llegado el plazo fijado por la Constitución (31 de diciembre) el gobierno no pueda recabar impuestos ni ejercer el gasto.

La mayoría de los países presidenciales han adoptado la norma de que en caso de no aprobación por el Congreso, el presupuesto del año anterior siga en vigor. Otros países (Colombia y Panamá) tienen reglas distintas dependiendo de si la iniciativa del Ejecutivo es rechazada (en cuyo caso el presupuesto del año anterior entra en vigor) o no es aprobada a tiempo (en cuyo caso entra en vigor el presupuesto por el Ejecutivo).

Disposiciones en caso de no aprobación del presupuesto

<i>Entra en vigor el presupuesto del año anterior</i>	<i>Entra en vigor el presupuesto propuesto por el Ejecutivo</i>	<i>El gobierno está obligado a presentar una nueva iniciativa</i>	<i>No puede ejercerse el gasto</i>	<i>El gobierno debe renunciar</i>
Argentina	Bolivia (si no se aprueba)	Bolivia	México	
Colombia (si se rechaza)	Chile	Brasil		
Ecuador (para las agencias descentralizadas)	Colombia (si no se aprueba)	Honduras		
República Dominicana	Costa Rica			
El Salvador	Ecuador (para el gobierno central)			
Guatemala	Jamaica			
Panamá (si se rechaza)	Nicaragua			
Paraguay (si se rechaza)	Panamá			
Uruguay	Paraguay (si no se aprueba)			
Venezuela	Perú			

Fuente: Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1996).

Entonces, a diferencia de la gran mayoría de los sistemas presidenciales, el mexicano no cuenta con mecanismo alguno que prevea una solución expedita a la eventual falta de acuerdo y la consecuente no aprobación de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos para el año fiscal.⁷

⁷Al respecto véase Carrillo y Lujambio (1998) y el documento "Sistemas de gobierno y procesos presupuestarios en países seleccionados", Cámara de Diputados de México (2000).

Este marco vago e impreciso no fue objeto de preocupación durante seis décadas pues nunca se imaginó y mucho menos se presentó un escenario en el que el marco normativo fuese inoperante, esto es, un escenario como el actual, en el que el partido del Presidente (o algún otro partido) no contara con la mayoría necesaria para aprobar una iniciativa del Ejecutivo.

A pesar de la evidente necesidad de reformar el marco que regula la negociación y aprobación presupuestales, los partidos y el gobierno dejaron pasar la oportunidad de hacerlo. Cada año de los tres que duró la LVII Legislatura (1997-2000), el país estuvo al borde de tener una crisis presupuestaria. Esta reforma deberá adquirir prioridad en el próximo periodo de sesiones del Congreso⁸ y es analizada en las conclusiones de este trabajo.

LA COMPOSICIÓN DEL CONGRESO Y EL COMPORTAMIENTO DE LOS LEGISLADORES

Integración del Congreso

La composición del Congreso es el segundo factor determinante de la negociación presupuestal. La investigación en diversos países presidencialistas ha demostrado que la fragmentación del sistema de partidos es un factor que complica el proceso legislativo, en particular, el de negociación y aprobación del presupuesto ya que éste tiene plazos perentorios. A mayor fragmentación del sistema de partidos, mayores posibilidades de que haya gobiernos divididos o sin mayoría, mayor la polarización ideológica-programática y mayor grado de dificultad en la construcción de coaliciones.

Durante décadas ésta no fue una preocupación para el sistema. La mayoría del partido del Presidente estaba garantizada y la oposición, aun unificada, estuvo siempre lejos de alcanzar la mayoría simple necesaria para frenar las iniciativas del Ejecutivo y su partido.

⁸La reforma a las instituciones presupuestarias debiera abarcar otros rubros como, al menos, los siguientes: la inclusión del Senado en la aprobación del presupuesto de egresos, los tiempos para que el Congreso analice las iniciativas del Ejecutivo, la revisión de la capacidad del veto por parte del Presidente, la creación dentro del Congreso de un departamento u oficina de análisis presupuestal con capacidad técnica y el análisis de la posibilidad de introducir presupuestos multianuales.

De 1964 a 1976 el partido del Presidente, el Partido Revolucionario Institucional, concentró, en promedio el 83 por ciento de los asientos en la Cámara de Diputados y el 100 por ciento en la de Senadores. De 1979 a 1985 el promedio de diputados para el PRI fue de 75 por ciento. Adicionalmente, los legisladores de ese partido mostraron una disciplina casi absoluta en torno a las iniciativas de ley del Ejecutivo. La disciplina de los legisladores priístas y su alineación con la voluntad presidencial encuentran su explicación en dos factores íntimamente relacionados: la escasa y o desigual competencia política que ha privado en el país y los amplios poderes partidarios que tradicionalmente ha concentrado el Presidente en turno. La combinación de estos dos factores terminó por traducirse en que a los legisladores del PRI les conviniera actuar a favor de los intereses del Presidente dado que, al final de cuentas, su trayectoria política dependía de la voluntad presidencial y que, fuera del PRI hubiera pocas oportunidades de proseguir con una carrera política.

Estos dos factores se alteraron como producto del lento crecimiento de los partidos de oposición en México y de las reformas político-electorales que desde 1978 se han sucedido. La creciente competencia electoral dio como resultado que, a lo largo de tres lustros (1982-1997), la oposición en su conjunto pasara de ocupar el 25.3 por ciento de las curules en la Cámara de Diputados a 52.2 por ciento y de 0 por ciento en el Senado a 39.8 por ciento. La transformación ha sido tan radical que para la LVII Legislatura (1997-2000) México tuvo por primera vez en la historia contemporánea un gobierno sin mayoría.

Una breve revisión de la negociación y aprobación de las iniciativas en materia presupuestal durante la larga época de hegemonía por parte del partido del Presidente muestra la escasa participación del Congreso como actor principal en la aprobación del presupuesto. En uno de los pocos estudios sobre el presupuesto, Wilkie (1967), muestra que en la primera etapa posrevolucionaria (1918 a 1928) el Presidente pudo ignorar sistemáticamente a la Cámara y decretar su presupuesto en los casos de emergencia, y que los años treinta fueron testigos de las últimas modificaciones presupuestales de alguna sustancia.

Lo mismo puede decirse de la función de control que idealmente debiera haber cumplido el Congreso. La contaduría mayor de Hacienda –que depende del Congreso– siempre aprobó el ejercicio del presupuesto aun en los casos en los que hubo violaciones flagrantes (Carpizo cita el ejercicio de 1976 cuando se gastó por encima de lo aprobado).

Algo similar puede decirse de épocas más recientes. De 1970 a 1996 el presupuesto siempre ha sido aprobado con el voto del partido del Presidente y con la

oposición casi mayoritariamente en contra. En un estudio reciente, Magaloni y Díaz Cayeros (1997) concluyen que mientras que el Congreso no modificó ninguna partida presupuestal de manera significativa hasta 1980 (precisamente los años de hegemonía priísta), a partir de esa fecha lo ha empezado a hacer. Las modificaciones han sido un poco mayores desde la entrada más franca de la oposición en la Cámara (1985 pero sobre todo a partir de 1989): en 1983 sufrió modificaciones por 1 por ciento y en 1993 del orden del 1.5 por ciento.⁹

La tendencia a la pluralización del Congreso tuvo su punto más alto en las elecciones intermedias de 1997 cuando el partido del Presidente perdió la posibilidad de que con sus votos pudieran aprobarse las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación. De la acción unilateral del Presidente, se pasó a la acción conjunta de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Las condiciones estaban sentadas para que el Congreso ejerciera la autoridad presupuestal que la Constitución le confiere y para que la prácticamente absoluta discrecionalidad de la burocracia federal desapareciera.

A partir de los dos apartados anteriores se ha establecido que los poderes que la Constitución otorga al Poder Legislativo son, aunque inadecuados, formalmente suficientes para que este cuerpo colegiado ejerza el poder de la bolsa. Se ha observado, sin embargo, que el Ejecutivo ha hecho prevalecer su voluntad y que el Congreso ha estado francamente al margen de la discusión presupuestal. Lo que refleja el caso de México es un ejemplo de franca abdicación del poder de la bolsa por parte de los legisladores. Estamos obligados a concluir, entonces, que el problema del desbalance entre la participación y capacidad de decisión de los poderes Ejecutivo y Legislativo en esta materia, no se encuentra en el marco constitucional sino en la integración del Congreso y en los incentivos que han regulado la conducta de los legisladores.

Estas dos últimas variables se han transformado de manera radical en los últimos años dando lugar a un proceso de negociación y aprobación presupuestal que, aunque se da dentro de un marco normativo prácticamente inalterado, en poco se parece al que conoció el país en los años de hegemonía o dominancia del partido del Presidente en el Congreso.

La siguiente sección está dedicada a estudiar la transformación en la composición del Congreso y el impacto que ésta ha tenido en el proceso de negociación presupuestal en el país.

⁹Los autores no reportan una evolución similar para la actividad de control presupuestal.

EL GOBIERNO DIVIDIDO Y LA NEGOCIACIÓN PRESUPUESTAL: 1997-2000

Las elecciones intermedias de 1997 dieron como resultado una Cámara de Senadores en la que el PRI conservó la mayoría pero una Cámara de Diputados en la que ningún partido obtuvo la mayoría (50 por ciento más uno) necesaria para aprobar las iniciativas de ley. A partir de este momento cualquier iniciativa requeriría la construcción de consensos y alianzas en la Cámara de Diputados. El impacto de esta nueva composición de la Cámara de Diputados se hizo sentir de inmediato en el área presupuestal. El Ejecutivo y su partido no estarían en posibilidad de asegurar la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Por primera vez, se enfrentó a la necesidad de agregar intereses al interior del Poder Legislativo con el fin de ver aprobado el presupuesto. También a partir de este momento salieron a la superficie las imperfecciones que el marco que regula la negociación presupuestal presenta en un escenario de pluralidad.

La composición de la Cámara de Diputados en septiembre de 1997 fue como sigue:

Votación y asientos en la Cámara de Diputados
LVII Legislatura, 1997 (distribución original)

	Votos (%)	Asientos	Asientos (%)
PRI	39.12	239	47.8
PAN	26.62	121	24.2
PRD	25.7	125	25
PVEM	3.8	8	1.6
PT	2.5	7*	1.4

*Durante los dos primeros años de Legislatura, ésta vio alterada su composición. La fracción del PT recibió a cuatro diputados de otras fracciones y otros tres abandonaron sus bancadas para constituirse en independientes.

Por su parte, la Cámara de Senadores siguió con una mayoría para el partido del Presidente con 77 asientos para el PRI; 33 para el PAN; 14 para el PRD, uno para el PVEM y dos independientes.

La composición de la Cámara de Diputados colocó a los partidos de oposición como jugadores con potencial de veto, determinó el tipo de negociación que se requeriría y las alianzas posibles. En el caso del Senado, encargado de aprobar la Ley de Ingresos como cámara colegisladora, el PRI mantuvo la mayoría y la oposición, aun en coalición, quedó sin dicho poder.

Los procesos de negociación presupuestal en 1997 y 1998

La conformación de la Cámara de Diputados en 1997 causó gran expectación y de inmediato comenzaron las especulaciones sobre la parálisis en el Poder Legislativo y la ingobernabilidad en la que caería México producto de la falta de acuerdo para llegar a consensos mínimos que la hicieran posible. Además de lo inédito de la situación, estas especulaciones fueron atizadas por las difíciles circunstancias en las que se instaló la LVII Legislatura y la imposición por parte de la oposición de una renovada composición de las comisiones. En consonancia con la ausencia de mayoría por parte de algún partido en la Cámara, se decidió que tampoco ninguno tendría mayoría al interior de las comisiones. De esta manera, de los 30 miembros que suelen integrar las comisiones regulares, ningún partido reuniría los 16 diputados requeridos para aprobar los dictámenes Legislativos antes de ser enviados al pleno.

La mayor preocupación se dio en torno al ámbito presupuestal pues a diferencia del resto de las iniciativas, las de Ingresos y Presupuesto de Egresos tienen estipulada una fecha de presentación y conclusión (15 de noviembre y 31 de diciembre, respectivamente). Los temores de ingobernabilidad en esta materia se acentuaron, además, por la ambigüedad de las disposiciones constitucionales respecto a la manera de proceder en caso de una falta de acuerdo llegada la fecha estipulada, la ausencia de poder de veto por parte del Ejecutivo respecto al Proyecto de Egresos de la Federación y el temor sobre el impacto económico que la no aprobación del presupuesto podría tener.

La primera negociación presupuestal se inició, pues, en 1997 en condiciones poco propicias tanto jurídica como políticamente hablando. Éstas persistirían a lo largo de los tres años de la Legislatura. Con diferencias en cada uno de los procesos presupuestales, en los tres años se logró el acuerdo y, con modificaciones impuestas por los partidos de oposición, las diversas iniciativas en materia presupuestal fueron finalmente aprobadas. ¿Cuáles fueron las coaliciones que lograron for-

marse? y, ¿puede avanzarse en una explicación de por qué se formaron unas coaliciones y no otras?

La iniciativa de Ley de Ingresos requiere para su aprobación de la mayoría (50 por ciento más uno) de los diputados y de los senadores. La de Presupuesto de Egresos sólo necesita de la aprobación de los miembros de la Cámara de Diputados. Dado que en el Senado, el PRI mantuvo la mayoría, a continuación sólo se reporta lo concerniente a la Cámara de Diputados. Durante los dos primeros procesos de negociación presupuestal las coaliciones posibles en la Cámara de Diputados se reducían a las siguientes.

Coaliciones ganadoras en la Cámara de Diputados

PRI-PAN

$$238+117=355$$

PRI-PRD

$$238+125=363$$

PAN-PRD-PT

$$117+125+11=253$$

PRI-PT-PVEM

$$238+11+6=255$$

Si partimos de la base de la disciplina parlamentaria, el PRI requería del apoyo de uno de los dos partidos grandes o de los dos pequeños en el Congreso para obtener la mayoría necesaria. Por su parte, los dos partidos grandes de la oposición –por sí solos– no estaban en la capacidad de bloquear las iniciativas provenientes del Presidente o de su partido. Para ello necesitaban el apoyo de la bancada del PT.

De las tres negociaciones presupuestales a cargo de la LVII Legislatura, la menos complicada fue la de 1997. Aunque no estuvo exenta de dificultades, ésta resultó ser la única que logró acordarse en los tiempos que marca la ley y sin recurrir a un periodo extraordinario. Finalmente la votación de los diferentes asuntos presupuestales fue como sigue:

Votaciones en el pleno para el presupuesto 1998

Fecha	Asunto	Votos a favor	Votos en contra	Observaciones
4 de diciembre	Miscelánea fiscal	240 (239 del PRI y 1 del PAN)	243 (G-4)	Desechada
4 de diciembre	Disminución del NA (1a. votación) Disminución del NA (Senado)	252 (G-4)	239 (PRI)	Se envió al Senado Rechaza la mayoría priísta del Senado
10 de diciembre	Disminución del NA (2a Votación)	255 (G-4)	238 (PRI)	Se vuelve a enviar al Senado
11 de diciembre	Ley de Ingresos	351 (PRI-PAN)	131 (PRD- PT-PVEM)	Verónica Velazco (PVEM) se abstuvo, 12 panistas vota- ron en lo particular en con- tra del art. 2o. (facultades del Ejecutivo para contratar deuda interna)
	Disminución del NA (Senado)			Se congela la iniciativa y no podrá ser presentada hasta el siguiente periodo*
	Miscelánea fiscal (nuevo proyecto del Legislativo)	450 (todos los partidos)		Se corrige la 1a. votación que rompió el G-4
14 de diciembre	Ley de Coordi- nación Fiscal	438 (todos los partidos)		
14 de diciembre	Presupuesto de Egresos	341 (PRI-PAN)	132 (PRD- PT-PVEM)	

*La Constitución estipula que una iniciativa de ley desechada por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla hubiese hecho. Si es examinada y aprobada de nuevo por la Cámara de origen y vuelta a rechazar por la revisora, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Como se desprende del cuadro anterior, la oposición avanzó de manera unificada –y en contra del PRI y el Ejecutivo– en materia del IVA. Lograron unificarse para proponer una disminución de dicho impuesto del 15 al 12 por ciento. Esta propuesta que logró la mayoría en la Cámara de Diputados fue derrotada en el Senado.

De las votaciones anteriores se desprenden algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, que el PRI tenía un importante punto de veto sobre la Ley de Ingresos gracias a la mayoría que logró mantener en el Senado. En las iniciativas que por ley deben pasar por ambas cámaras, la oposición, aun unificada, estaba imposibilitada para imponer sus preferencias de política. En segundo lugar, que el PRI y el PAN son dos partidos que por su cercanía en términos de proyecto económico son más proclives a llegar a acuerdos entre sí que con el PRD. Finalmente, que el potencial de la oposición para imponer sus preferencias de política estuvo condicionado a su capacidad para llegar a acuerdos como bloque unificado.

Esto no significa que la oposición, en particular el PAN, hubiese estado desvalido frente al partido del Presidente. De hecho, el PAN logró cambios importantes en el Presupuesto de Egresos al conseguir un aumento importante en las aportaciones federales para entidades federativas y de municipios. Según Felipe Calderón, en ese momento líder del PAN, los diputados y senadores de su partido obtuvieron los siguientes triunfos: el incremento del ingreso estimado de los municipios en un 53.71 por ciento respecto de 1997; reglas más claras y justas que eliminan el enorme poder discrecional de la Secretaría de Desarrollo Social y, el incremento del gasto social en 22 por ciento. Hubo, además, otros cambios importantes. Entre ellos caben mencionar los siguientes: una reasignación presupuestal de 12,000 millones, un recorte de 6,400 millones de pesos al monto destinado para el programa de saneamiento financiero y la sensible reducción de la partida secreta del Presidente de la República.

El segundo proceso de presupuestación fue más complicado que el anterior a pesar de que la oposición nunca se coaligó para enfrentar como un bloque ni a las iniciativas del Presidente ni al Revolucionario Institucional. Llegado el fin del periodo ordinario (15 de diciembre de 1998) los legisladores no habían logrado el consenso necesario para aprobar las iniciativas y hubo necesidad de convocar a un periodo extraordinario que se prolongó hasta el 30 de diciembre.

Votaciones en el pleno para el presupuesto 1999

<i>Fecha</i>	<i>Asunto</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Observaciones</i>
30 de diciembre	Ley de Ingresos	343 (116 PAN, 226 PRI, 1 ind.)	131 (119 PRD, 4 ind., 6 PT, 2 PVE)	En lo general y en lo particular de los artículos no impugnados.
30 de diciembre	Miscelánea Fiscal	342 (114 PAN, 227 PRI, 1 ind.)	133 (1 PAN, 119 PRD, 4 ind., 6 PT, 3 PVE)	En lo general y en lo particular.
30 de diciembre	Ley de Coordinación Fiscal	343 (113 PAN, 226 PRI, 3 ind. 1 PVE)	126 (119 PRD, 1 ind. 6 PT)	En lo general y en lo particular de los artículos no reservados. Se hizo una votación particular para los artículos. 25, 32, 33, 34, 36, 37, 38 con la votación en pro del PAN y el PRI.
31 de diciembre	Presupuesto de Egresos	334 (109 PAN, 224 PRI, 1 ind.)	127 (2 PAN, 114 PRD, 4 ind. 6 PT, 1 PVE)	En lo general y en lo particular de los artículos. no reservados

En esta ocasión, las cuatro iniciativas presidenciales –Ley de Ingresos, Ley de Coordinación Fiscal, Miscelánea fiscal y Decreto de Presupuesto– se desdoblaron en 16 votaciones en el pleno (véase apéndice 1). En cada una de ellas la coalición ganadora fue siempre la de PRI-PAN. El PRD se coaligó con los partidos pequeños pero en todos los casos quedó en minoría. Al igual que en el proceso presupuestal del año anterior, el PAN logró extraer del partido del Presidente algunos beneficios. Entre ellos destacan la eliminación del impuesto telefónico que el Ejecutivo buscaba introducir, el aumento al Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), el aumento a las Aportaciones a Seguridad Social

(Ramo 19) y la disminución de las Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero.¹⁰

Los primeros dos procesos presupuestales (presupuestos para 1998 y 1999) fueron muestra de la necesidad que tienen los partidos y el gobierno de cooperar y de crear coaliciones. En ambas ocasiones (sobre todo en la segunda) se presentaron dificultades que, al final, lograron ser remontadas. Lo que mostraron estas negociaciones y eventuales acuerdos fue:

- en cuanto a la Ley de Ingresos, que el Ejecutivo, a través de la mayoría que su partido mantiene en el Senado, sigue contando con poder de veto con respecto a las resoluciones de la Cámara de Diputados en la que ningún partido tiene la mayoría;
- que para derrotar al PRI es necesaria la coalición de todos los partidos de oposición en la Cámara de Diputados y que ésta es una tarea difícil de lograr dadas las posiciones ideológico-programáticas de los dos mayores partidos de oposición (PAN y PRD);
- que la cercanía entre PAN y PRI en materia económica (en particular en materia presupuestal) es mucho mayor que la de cualesquiera otros partidos, haciendo posible alianzas más estables entre estos dos partidos;
- que la cooperación del PRD es más difícil de obtener que la de otros partidos;
- que, al menos en los dos primeros años de la Legislatura, ninguno de los dos partidos pequeños (PVEM y PT) podían actuar como fiel de la balanza para decidir las votaciones.¹¹

El presupuesto para el año 2000

El proceso presupuestal de 1999 (presupuesto para el año 2000) significó nuevos retos y un proceso de negociación aún más complicado que el de los dos años anteriores. Entre los factores que hicieron más compleja la negociación pueden mencionarse dos: la mayor cercanía de las elecciones presidenciales y la alteración en la composición de la Cámara de Diputados.

¹⁰Al respecto véase el folleto *¿Cómo se gastará nuestro dinero en 1999?*, elaborado por el equipo del Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE-Fundación Ford, México, 1999.

¹¹La composición original de la Cámara de Diputados era como sigue: PRI, 239 diputados; PAN, 121; PRD, 125; PT, 7 y PVEM, 8.

Como en las anteriores negociaciones, la importante tarea de alinear y coordinar las preferencias del Presidente, su partido y de los partidos de oposición, estuvo presente en este nuevo proceso. Sin embargo, en esta ocasión las dificultades fueron mayores por la coyuntura. Hicieron falta dos periodos extraordinarios para que finalmente el 28 de diciembre fuesen aprobadas todas las iniciativas.

El Ejecutivo se encontraba en su último año de gobierno y uno de sus principales objetivos era la aprobación de un presupuesto equilibrado en el que el déficit y la inflación pudieran mantenerse en el nivel que el equipo económico considera adecuados para no provocar alteraciones sensibles en sus indicadores macroeconómicos. Por otra parte, le resultaba imperativo que no se provocara una crisis producto de la no aprobación del presupuesto. Finalmente, aunque confiaba en la disciplina de su partido, no podía dar por sentada la cooperación del PAN por tercera vez consecutiva y, mucho menos, la del PRD.

El PAN se movió en la disyuntiva que trae aparejado el dilema entre maximizar el voto y cuidar la imagen y consistencia del partido. Por una parte, las iniciativas del Ejecutivo no diferían sustancialmente de las prioridades del PAN pero, por la otra, había que considerar las consecuencias de que, una vez más, apareciera como aliado del gobierno. A estos dos factores se agregó un tercero que, como era previsible, contaminó la negociación presupuestal: el asunto del rescate bancario producto de la crisis bancaria ocurrida en los primeros meses de 1995 y conocido como IPAB-Fobaproa.¹²

Por su parte, la conducta del PRD era más predecible. Inicialmente, la cooperación como estrategia de este partido era descontada. La historia reciente revelaba un patrón de conducta en la que la cooperación PRI-PRD parecía remota.

Bajo estas condiciones se inició el examen y discusión presupuestales para el año 2000. A diferencia del año anterior en el cual la Ley de Ingresos, la Miscelánea Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal fueron puntos fuertes de controversia, en este proceso fue el Proyecto de Egresos el territorio en disputa. La discusión y los diferendos giraron en torno a tres puntos principalmente: el monto de recursos asignados a los estados, la partida presupuestal para el IPAB (rescate bancario) y la distribución del gasto social. Con respecto al primer punto, el PAN exigía un incremento a las participaciones y asignaciones a los estados (vía la creación del Fondo de Apoyo para las Entidades Federativas, Ramo 35) por casi 8,000 millones de pesos. La discusión sobre el IPAB en la que el PAN y el PRD proponían un recorte de 2,500 millones de pesos en el presupuesto a esta insti-

¹²Instituto de Protección del Ahorro Bancario y Fondo para la Protección de los Ahorradores.

tución. Finalmente, la oposición proponía una reasignación del gasto social en distintos rubros (educación, vivienda, pensionados y desarrollo rural) por alrededor de 17,000 millones de pesos.

La Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad el proyecto de dictamen de la Miscelánea Fiscal dejando fuera la propuesta del Ejecutivo de que los estados pudieran establecer, opcionalmente, un impuesto de 2 por ciento sobre el consumo. Fue aprobada, en lo general, el 14 de diciembre con 457 votos de todos los partidos y 10 en contra (nueve del PAN y uno de un independiente). Por su parte, la Ley de Ingresos fue aprobada el 15 de diciembre con 389 votos de diputados de todos los partidos y 89 en contra (cuatro del PRD, 84 del PAN y uno Independiente).

Votaciones e indisciplina partidista en el pleno para la Ley de Ingresos del año 2000

Fecha	Asunto	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Indisciplina (con abstención)
14 de diciembre	Miscelánea Fiscal	458 (238 PRI, 104 PRD, 103 PAN, 8 PT, 3 PVE, 2 ind.)	10 (9 PAN, 1 ind.)	14 (11 PRD, 3 PAN)	PRI = 0 PRD = 9.57 % PAN = 10.43 % PT = 0 PVEM = 0
15 de diciembre	Ley de Ingresos	392 (237 PRI, 111 PRD, 27 PAN, 13 PT, 1 PVE, 3 ind.)	89 (4 PRD, 84 PAN, 1 ind.)	5 (2 PRD, 3 PVE)	PRI = 0 PRD = 5.13 % PAN = 32.14 % PT = 0 PVEM = 25%

En esta votación resalta la división de la fracción parlamentaria del PAN pues mientras que 27 votaron a favor, 84 lo hicieron en contra. Hay que reconocer, sin embargo, que la disidencia panista no fue determinante en el resultado.

Además de las dos votaciones generales para la Ley de Ingresos y la Miscelánea Fiscal, estas dos iniciativas requirieron de 16 votaciones adicionales referentes a los artículos reservados y las adiciones que se hicieron a las iniciativas originales. En ellas, se rompió el patrón de las dos negociaciones anteriores pues, el PRD votó junto con el PRI en 12 ocasiones. La interpretación generalizada de este hecho sin precedente es que el PRI aceptó un techo de endeudamiento para el D.F. (guber-

nado por el PRD) de 6,000 millones de pesos y la desaparición de los candados a éste. En todo caso, la Ley de Ingresos y Miscelánea Fiscal sufrieron importantes cambios por efecto de la oposición lo que muestra que, poco a poco, el Congreso recupera la función de contrapeso del Poder Ejecutivo. Entre ellos cabe destacar el aumento en la previsión del precio del petróleo (de 15.50 a 16 dólares) y el rechazo a la propuesta de establecer un impuesto local, a discreción de cada estado de la República, sobre bienes y servicios.

La negociación del Presupuesto de Egresos fue aún más complicada. A pesar de una serie de declaraciones en el sentido de que el PRI conseguiría la mayoría necesaria con el apoyo de la fracción parlamentaria del PT, para el día en que terminó el periodo ordinario de sesiones (15 de diciembre) los diputados no habían podido llegar a un acuerdo y no pudo formarse una coalición ganadora capaz de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación en lo general. Hubo, entonces, necesidad de convocar a un periodo extraordinario para el día 21. La primera votación del Presupuesto, en lo general, se dio sobre la propuesta que lograron consensar las fracciones parlamentarias de la oposición (PAN, PRD, PT y PVEM). Ésta fue derrotada por 245 votos a favor y 248 en contra (los 238 del PRI, siete del PT, uno del PRD y dos independientes). La segunda votación resultó en un empate (246 contra 246). Por su parte, el proyecto del PRI (presentado como voto particular) fue rechazado por la oposición, perdiendo el PRI por diferencia de un voto (248 contra 247).

Para resolver este empate de fuerzas hubo necesidad de convocar a un segundo periodo extraordinario para el día 28 de diciembre. A la sesión de este día se llegó finalmente con un dictamen acordado por todas las fracciones parlamentarias para votar el presupuesto en lo general y hacer votaciones particulares sobre los puntos de controversia: IPAB y gasto social. El Presupuesto fue aprobado en lo general con 465 votos,¹³ ocho en contra (seis del PAN, uno del PRD y uno independiente) y 10 abstenciones. Después de esta votación que garantizó el paso del Presupuesto, se llevaron a cabo 14 votaciones de asuntos específicos en las que los patrones de comportamiento de las fracciones fueron como sigue: de las 14 votaciones sobre los artículos reservados o impugnados destaca que en el 71 por ciento (10) se unieron los partidos de oposición¹⁴ para derrotar al PRI y que en 21 por ciento (3), el PRI junto con parte de la fracción petista y un diputado independiente derrotaron al resto de la oposición¹⁵ (véase

¹³Esta cifra que no coincide con la difundida por los medios, fue obtenida de las hojas electrónicas de la Cámara de Diputados.

¹⁴Es necesario mencionar que en esta unión de la oposición, la bancada del PT votó de manera dividida. En términos generales, cinco miembros del PT votaron regularmente con la bancada del PRI.

¹⁵En una de éstas, la abstención de 95 panistas fue determinante para el triunfo del PRI.

apéndice 2). Esto, una vez más, contrasta con lo que ocurrió en la negociación del presupuesto para 1999 cuando priistas y panistas votaron juntos.

Votaciones e indisciplina partidista en el pleno para el Presupuesto de Egresos del año 2000

Fecha	Asunto	Votos a favor	Votos en contra	Abstenciones	Indisciplina (con abstención)
21 de diciembre	Presupuesto de Egresos	245 (119 PRD, 116 PAN, 6 PT, 2 PVE, 2 ind.)	248 (238 PRI, 1 PRD, 7 PT, 2 ind.)	2 (1 PRI, 1 PVE)	PRI = .42% PRD = .83% PAN = 0 PT = 46.15% PVEM = 33.33%
21 de diciembre	Presupuesto de Egresos (voto particular PRI)	246 (239* PRI, 5 PT, 2 ind.)	246 (118 PRD, 116 PAN, 7 PT, 3 PVE, 2 ind.)	0	PRI = 0 PRD = 0 PAN = 0 PT = 41.67% PVEM = 0
21 de diciembre	Presupuesto de Egresos (voto particular PRI)	247 (239* PRI, 6 PT, 2 ind.)	248 (119 PRD, 117 PAN, 7 PT, 3 PVE, 2 ind.)	0	PRI = 0 PRD = 0 PAN = 0 PT = 46.15% PVEM = 0
28 de diciembre	Presupuesto de Egresos	465 (236 PRI, 115 PRD, 101 PAN, 10 PT, 1 PVE, 2 ind.)	8 (1 PRD, 6 PAN, 1 ind.)	10 (1 PRD, 6 PAN, 2 PT, 1 ind.)	PRI = 0 PRD = 1.71% PAN = 10.62% PT = 10.67% PVEM = 0

* En las votaciones del PRI se incluyó en voto de la ex perredista Martha Elena Luna Calvo.

La unificación de la oposición significó algunos triunfos. Aunque es necesario reconocer que el presupuesto no varió sustancialmente pues pasó de una propuesta original de 1 billón 187,000 millones de pesos a 1 billón 195,000 millones (7,500 millones de diferencia aproximadamente), se hicieron reasignaciones hacia el gasto social que alteraron las preferencias iniciales del Ejecutivo. En particular,

Coaliciones ganadoras formadas en las votaciones presupuestales (votaciones en general)

Coaliciones	1997		1998		1999		Total (%)
	Ingreso	PEF	Ingreso	PEF	Ingreso	PEF	
Todos	2				1	1	4 (25)
G-4	3					1	4 (25)
PRI-PAN	1	1	3	1			6 (37.5)
PRI-PRD-PT-ind.					1		1 (6.2)
PRI-PT -ind.						1	1 (6.2)
Total	6	1	3	1	2	3	16 (100)

No se reporta la votación (voto particular del PRI) que se empató 246 versus 246.

se incrementaron las aportaciones y participaciones a entidades y municipios, el presupuesto para vivienda (Fovi), desarrollo rural, apoyo a centros regionales para la competitividad empresarial, educación, medio ambiente, promoción turística y pensiones de jubilados.

Por su parte, el PRI logró mantener la partida para el IPAB derrotando la propuesta de la oposición de reducir el monto de los recursos asignados para este instituto y el condicionamiento en la entrega de los fondos.

Desde un punto de vista político, la negociación del presupuesto para el 2000 puso de manifiesto la imperiosa necesidad de negociar y concertar alianzas, la inestabilidad de las mismas, la importancia de la composición de la Cámara de Diputados y la disciplina de los miembros de las bancadas. Todos estos factores, desde luego, están inextricablemente ligados.

La composición de la Cámara de Diputados ha cambiado su fisonomía. Si bien desde sus inicios ningún partido contó con mayoría (50 por ciento más uno), la composición inicial tenía la particularidad de que ninguno de los dos partidos pequeños (PT y PVEM) podía constituirse en fiel de la balanza. Esto es, ni el PT ni el PVEM contaban con suficientes legisladores para dar a los partidos grandes la mayoría. Esta situación cambió en los últimos meses.

La nueva composición provocó dos consecuencias de gran relevancia política. Por una parte convirtió al PT en fiel de la balanza tanto para el PRI como para la coalición PAN-PRD. Es evidente que el PT jugó este papel en un buen número de votaciones en las que determinó el resultado tanto a favor como en contra de la oposición o del PRI.

Composición de la Cámara de Diputados

<i>Partido</i>	<i>Distribución original de curules (1997)</i>	<i>Distribución de curules en diciembre de 1999</i>
PRI	239	238
PAN	121	117
PRD	125	123
PVEM	8	13*
PT	7	5
Independientes	-	4**

*El PVEM sufrió dos bajas pues dos de sus integrantes se definieron de inmediato como independientes.

**Incluye a P. Muñoz Ledo que en las hojas electrónicas se registra como independiente.

Por la otra, la nueva composición puso de manifiesto la importancia de la cohesión y disciplina parlamentarias. En situaciones críticas, como lo fue la negociación presupuestal, la presencia y sentido del voto de cada uno de los legisladores puede ser determinante en el resultado político. Este proceso de negociación presupuestal fue muestra de ello.

La investigación que se ha hecho para la actual legislatura muestra que en los tres partidos grandes la indisciplina no ha sido un comportamiento preocupante. Es cierto que en un buen número de iniciativas se presenta disidencia. Para los segundos dos años de la LVII Legislatura,¹⁶ del total de votaciones en el pleno en materia económica en la Cámara, en 25 por ciento el PRI registró algún diputado que votara en sentido adverso al de la mayoría. Las cifras para el PAN y PRD fueron de 54 por ciento y 41 por ciento, respectivamente. Sin embargo, el porcentaje promedio de diputados que se indisciplinaron en aquellas votaciones económicas en las que hubo disidencia fue bajo. En el PRI el promedio de diputados disidentes fue de 1.6 por ciento, en el PAN de 10.3 por ciento y en el PRD de 12.6 por ciento.

Si en lugar de tomar el universo de las votaciones en materia económica lo reducimos a las votaciones en materia de ingreso-gasto, en el actual proceso

¹⁶La muestra sólo incluye los segundos dos años de la Legislatura pues durante el primero todavía no se contaba con el registro nominal de las votaciones en el pleno.

de negociación presupuestal la indisciplina del PRI, que ya era baja de suyo, prácticamente quedó eliminada. En las pocas iniciativas en las que hubo indisciplina sólo un diputado presentó esta conducta. El PRD mantuvo su patrón de comportamiento mostrando un promedio de disidencia en las iniciativas en las que hubo indisciplina de 10.7 por ciento. El cambio más notable ocurrió en el PAN pues para las votaciones sobre asuntos de ingresos el porcentaje promedio de diputados disidentes por iniciativa se elevó sensiblemente (17 por ciento). Más aún, en esta ocasión, la disidencia ya fuera por abstención o por voto contrario fue decisiva al menos en dos ocasiones, una en el artículo 2o. reservado de la Ley de Ingresos y otra en lo referente al IPAB.¹⁷

LOS PROBLEMAS DE NUESTRA NORMATIVIDAD Y LAS REFORMAS NECESARIAS

En este artículo se ha abordado el análisis de algunas de las variables que determinan los procesos de negociación presupuestal: el marco normativo que la regula, la composición del Congreso y la disciplina de los legisladores.

Se ha mostrado que, a diferencia del pasado, hoy la Cámara de Diputados está en posición de incidir de manera definitiva en el tipo de políticas públicas que busquen ser implementadas. En particular, que el Congreso ha recuperado una de sus funciones principales como representante de la ciudadanía: el poder de la bolsa. Sin su cooperación, el Ejecutivo simplemente está imposibilitado para implementar su agenda.

Esta recuperación del poder de la bolsa es producto del desarrollo democrático que se ha venido operando en el país desde hace más de dos décadas y que ha tenido una de sus expresiones más acabadas en la composición del Congreso. La pluralización del Congreso, en particular en la Cámara de Diputados, ha convertido a los legisladores y a sus partidos en actores clave del proceso de negociación presupuestal.

La nueva composición del Congreso no ha sido acompañada, sin embargo, de la transformación del marco normativo que regula los procesos de discusión, negociación y aprobación presupuestales. Un marco que, en un contexto democrático, presenta serias lagunas, carece de inventivos para lograr acuerdos y

¹⁷Es necesario señalar que esta votación la gana el PRI no sólo por la abstención o ausencia de miembros del PAN sino también del PRD.

que no proporciona “salidas” adecuadas que destraben un eventual empate de fuerzas.¹⁸

Las tres negociaciones presupuestales del primer gobierno sin mayoría (1997-2000) llegaron eventualmente a buen término y no llegó a producirse la parálisis. Como en otros países con sistema presidencial, las alianzas que se formaron al interior de la Cámara de Diputados fueron inestables y cambiantes pero en cada ocasión se lograron las mayorías suficientes para aprobar tanto los proyectos en lo general como los votos particulares o artículos reservados. A esto ayudó, por una parte, la mayor cercanía ideológico-programática entre el PRI y el PAN y, por la otra, la cohesión de las fracciones parlamentaria al interior de la Cámara.

Las elecciones federales del 2000 volvieron a dar como resultado un gobierno sin mayoría. El jefe del Ejecutivo y los legisladores del nuevo Congreso se verán obligados a negociar los próximos presupuestos en condiciones aún más difíciles que sus antecesores. De aquí la necesidad de revisar el marco normativo del presupuesto. A manera de conclusión, en esta sección se presentan algunas de las modificaciones que parecen no sólo indispensables sino urgentes en el nuevo estadio político en que se encuentra el país.

Esta reforma debiera incluir, al menos, los siguientes temas:

1. Los tiempos de presentación del presupuesto. De todos los países presidenciales de América Latina, México es el que cuenta con el tiempo más reducido para que los legisladores estudien, analicen y aprueben el presupuesto. Mientras que el Poder Legislativo en México tiene tan sólo 30 días para esta tarea, el resto de los congresos en América Latina cuentan, en promedio, con 90 días.
2. El fortalecimiento de la capacidad del Congreso en materia presupuestal. El poder de la bolsa no radica únicamente en la facultad que tiene el Congreso para aprobar, modificar o rechazar las iniciativas del Ejecutivo. Se sustenta, también, en su capacidad técnica para revisarlas y hacer propuestas alternativas. En la actualidad, ni la Cámara de Diputados ni la de Senadores están equipadas para hacer este tipo de trabajo. Tampoco lo están las fracciones parlamentarias. Para cubrir esta carencia, sería recomendable la

¹⁸Para una discusión del impacto del sistema de partidos sobre los procesos presupuestarios véase “Latin American after a Decade of Reforms, Economic and Social Progress”, de The Johns Hopkins University (1997).

- creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso compuesta de un equipo de especialistas apartidarios que funcionara como apoyo a las Comisiones de Hacienda y Programación y Presupuesto.
3. Revisar el papel del Senado y evaluar su reinclusión en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. De conformidad con el artículo 74 fracción IV, la aprobación del presupuesto de egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Esta situación, excepcional si se la compara con el resto de los regímenes presidenciales con sistemas bicamerales, es un resabio del unicameralismo de 1857 que debería desaparecer en razón de que México es un sistema federal y no hay justificación para que la representación de las entidades federativas quede excluida de las decisiones sobre el gasto.
 4. Incluir, dentro de la normatividad presupuestal, algún mecanismo que evite la paralización en caso de que, llegado el momento, el Congreso no hubiese aprobado la Ley de Ingresos y/o el Presupuesto de Egresos.
 5. Revisar la normatividad sobre el poder de veto del Ejecutivo. La Constitución señala que, entre otras, el Presidente está impedido para vetar las leyes que son competencia exclusiva de una de las dos cámaras. El Presupuesto de Egresos de la Federación es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados y, por tanto, el Presidente no estaría en capacidad de ejercer su poder de veto. No obstante, entre los juristas no existe consenso sobre este asunto. Con el fin de evitar una posible controversia constitucional respecto a esta importante materia debiera especificarse la esfera de autoridad del Ejecutivo con respecto a este poder.
 6. Finalmente, con el fin de dar continuidad a ciertos rubros del gasto presupuestal, debiera reformarse la normatividad para dar cabida a presupuestos o partidas multianuales.

APÉNDICE 1

LVII Legislatura (1997-2000) Votaciones presupuestales, diciembre de 1998

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
1. Decreto que modifica diversas leyes fiscales y otros ordenamientos federales (miscelánea fiscal) General y particular. Aprobado.	PRI-PAN	PRI: 233	PRI: 0	PRI: 0
		PAN: 114	PAN: 1	PAN: 0
		PRD: 0	PRD: 119	PRD: 0
		PT: 0	PT: 6	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 3	PVEM: 0
		Ind.: 1	Ind.: 4	Ind.: 0
2. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. En lo general y en lo particular de los artículos no impugnados. Aprobada.	PRI-PAN	PRI: 232	PRI: 0	PRI: 0
		PAN: 116	PAN: 0	PAN: 0
		PRD: 0	PRD: 119	PRD: 0
		PT: 0	PT: 6	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 2	PVEM: 0
		Ind.: 0	Ind.: 4	Ind.:
3. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. Artículo 1o., inciso i, letra A, reservado. Aprobada.	PRI-PAN	PRI: 232	PRI: 0	PRI: 0
		PAN: 79	PAN: 30	PAN: 5
		PRD: 0	PRD: 119	PRD: 0
		PT: 0	PT: 6	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 2	PVEM: 0
		Ind.: 1	Ind.: 4	Ind.: 0
4. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. Artículo 2o., sexto párrafo, en lo particular. Aprobada	PRI-PAN	PRI: 230	PRI: 0	PRI: 0
		PAN: 63	PAN: 43	PAN: 9
		PRD: 0	PRD: 120	PRD: 0
		PT: 0	PT: 6	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 0	PVEM: 2
		Ind.: 0	Ind.: 4	Ind.: 1
5. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. Propuesta de modificación al artículo 2o., sexto párrafo. Rechazada.	PRI-PAN	PRI: 0	PRI: 233	PRI: 0
		PAN: 37	PAN: 66	PAN: 6
		PRD: 120	PRD: 0	PRD: 0
		PT: 6	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 0	PVEM: 2
		Ind.: 4	Ind.: 0	Ind.: 1

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
6. Ley de Coordinación Fiscal. En lo general y en lo particular por los artículos no reservados. Aprobada.	PRI-PAN	PRI: 233 PAN: 113 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 1 Ind.: 3	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 119 PT: 6 PVEM: 0 Ind.: 1	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 1
7. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 25, en lo particular. Aprobada.	PRI-PAN	PRI: 230 PAN: 94 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 117 PT: 6 PVEM: 0 Ind.: 4	PRI: 0 PAN: 1 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 1
8. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 32, en lo particular. Aprobada.	PRI-PAN	PRI: 226 PAN: 88 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 116 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 4	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0
9. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 33, en lo particular. Aprobada.	PRI-PAN	PRI: 225 PAN: 87 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 117 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 4	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0
10. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 34, en lo particular. Aprobada.	PRI-PAN	PRI: 225 PAN: 86 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 111 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 4	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 1
11. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 36, en lo particular. Aprobada.	PRI-PAN	PRI: 219 PAN: 91 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 115 PT: 4 PVEM: 0 Ind.: 4	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 1

Apéndice 1 (continuación)

Iniciativa	Coalición	Votos a favor	Votos en contra	Abstención
12. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 37, en lo particular. Aprobada.	PRI-PAN	PRI: 222 PAN: 90 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 117 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 4	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 1
13. Ley de Coordinación Fiscal. Artículo 38 en lo particular. Aprobada	PRI-PAN	PRI: 224 PAN: 88 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 112 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 4	PRI: 0 PAN: 0 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 1
14. Ley de Coordinación Fiscal. Proposición de reformas al artículo 33. Rechazada.	PRI-PAN	PRI: 22 PAN: 10 PRD: 113 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 4	PRI: 195 PAN: 83 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0	PRI: 1 PAN: 0 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 1
15. Proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. Aprobado.	PRI-PAN	PRI: 230 PAN: 109 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 1	PRI: 0 PAN: 2 PRD: 114 PT: 6 PVEM: 1 Ind.: 4	PRI: 0 PAN: 1 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0
16. Proyecto de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999. Se reservaron para su aprobación los artículos 9, 10, 11, 13, 14 y Noveno Transitorio. Se resolvieron todos en esta votación. Aprobado.	PRI-PAN	PRI: 219 PAN: 88 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 1	PRI: 0 PAN: 5 PRD: 107 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 4	PRI: 1 PAN: 8 PRD: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0

APÉNDICE 2

LVII Legislatura (1997-2000) Votaciones presupuestales, diciembre de 1999

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
1. Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (miscelánea), en lo general.	Todos	PRI: 0	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 0	PRD: 0	PRD: 11
		PAN: 9	PAN: 9	PAN: 3
		PT: 0	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 0	PVEM: 0
		Ind.: 1	Ind.: 1	Ind.: 0
2. Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales (miscelánea). Arts. no impugnados.	PRI-PRD- PT-PV	PRI: 233	PRI: 0	PRI: 4
		PRD: 67	PRD: 37	PRD: 7
		PAN: 47	PAN: 54	PAN: 13
		PT: 13	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 4	PVEM: 0	PVEM: 0
		Ind.: 1	Ind.: 1	Ind.: 0
3. Art. 44, reservado de la Ley del Impuesto Sobre la Renta propuesto por la Comisión.	Todos	PRI: 237	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 102	PRD: 4	PRD: 3
		PAN: 98	PAN: 12	PAN: 3
		PT: 12	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 3	PVEM: 0	PVEM: 0
		Ind.: 1	Ind.: 0	Ind.: 0
4. Miscelánea Fiscal. Art. 77 fracción XIX de la LISR.	PRI-PT	PRI: 232	PRI: 0	PRI: 2
		PRD: 2	PRD: 104	PRD: 3
		PAN: 0	PAN: 112	PAN: 0
		PT: 11	PT: 0	PT: 2
		PVEM: 0	PVEM: 0	PVEM: 0
		Ind.: 1	Ind.: 1	Ind.: 0

Apéndice 2 (continuación)

Iniciativa	Coalición	Votos a favor	Votos en contra	Abstención
5. Miscelánea Fiscal. Art. 119 Ñ, reservado de la USR.	PRI-PT-PV	PRI: 235	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 0	PRD: 111	PRD: 0
		PAN: 0	PAN: 111	PAN: 0
		PT: 10	PT: 1	PT: 2
		PVEM: 3	PVEM: 0	PVEM: 0
		Ind.: 1	Ind.: 1	Ind.: 0
6. Miscelánea Fiscal. Art. 33 reservado, del Código Fiscal de la Federación.	PRI-PRD-PT	PRI: 235	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 56	PRD: 54	PRD: 3
		PAN: 9	PAN: 104	PAN: 1
		PT: 13	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 3	PVEM: 0
		Ind.: 1	Ind.: 1	Ind.: 0
7. Miscelánea Fiscal. Art. 91 A reservado, del Código Fiscal de la Federación.	PRI-PRD-PT	PRI: 237	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 90	PRD: 21	PRD: 1
		PAN: 15	PAN: 99	PAN: 1
		PT: 11	PT: 2	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 3	PVEM: 0
		Ind.: 1	Ind.: 1	Ind.: 0
8. Miscelánea Fiscal. Art. 4o. reservado de la Ley del IVA.	PRI-PRD-PT	PRI: 237	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 95	PRD: 16	PRD: 3
		PAN: 16	PAN: 92	PAN: 0
		PT: 11	PT: 2	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 3	PVEM: 0
		Ind.: 1	Ind.: 1	Ind.: 0
15. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, general y particular de los arts. no impugnados.	PRI-PRD-PT-Ind.	PRI: 237	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 111	PRD: 4	PRD: 2
		PAN: 110	PAN: 84	PAN: 0
		PT: 27	PT: 0	PT: 0
		PVEM: 1	PVEM: 0	PVEM: 3
		Ind.: 3	Ind.: 1	Ind.: 0

Apéndice 2 (continuación)

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
16. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, art. 2o. reservado.	PRI-disidencia PAN	PRI: 236 PRD: 0 PAN: 28 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 2	PRI: 0 PRD: 120 PAN: 78 PT: 13 PVEM: 1 Ind.: 1	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 1 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0
17. Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, art. 2o. A reservado (si se acepta la propuesta de adición).	PRI-PRD-PAN-PT-Ind.	PRI: 236 PRD: 117 PAN: 88 PT: 13 PVEM: 0 Ind.: 3	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 2 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0	PRI: 0 PRD: 3 PAN: 17 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0
18. Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2000, art. segundo transitorio reservado	PRD- PAN-PT	PRI: 0 PRD: 120 PAN: 109 PT: 13 PVEM: 0 Ind.: 1	PRI: 232 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 2	PRI: 1 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 1
19. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000 (general y arts. no impugnados). Rechazado	PRI-PT-Ind.	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 6 PVEM: 2 Ind.: 2	PRI: 238 PRD: 1 PAN: 0 PT: 7 PVEM: 0 Ind.: 2	PRI: 1 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 1 Ind.: 0
20. Voto particular. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000 (gral. y arts. no impugnados) Empaté.	PRD-PAN-PT-PVEM-Ind.	PRI: 239 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 2	PRI: 0 PRD: 118 PAN: 116 PT: 7 PVEM: 3 Ind.: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
21. Voto particular. Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2000 (gral. y arts. no reservados, segunda votación). Rechazado	PRD-PAN-PT- PVEM- Ind.	PRI: 239	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 0	PRD: 119	PRD: 0
		PAN: 0	PAN: 117	PAN: 0
		PT: 6	PT: 7	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 3	PVEM: 0
		Ind.: 2	Ind.: 2	Ind.: 0
22. Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal del año 2000 (en lo gral. y en lo part. los arts. no impugnados).	Todos	PRI: 233	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 116	PRD: 1	PRD: 1
		PAN: 103	PAN: 6	PAN: 6
		PT: 10	PT: 0	PT: 2
		PVEM: 1	PVEM: 0	PVEM: 0
		Ind.: 2	Ind.: 1	Ind.: 1
23. Proyecto del PEF 2000 (art. 13 reservado).	PRI-PT- abstención PAN	PRI: 236	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 0	PRD: 117	PRD: 0
		PAN: 1	PAN: 14	PAN: 95
		PT: 5	PT: 8	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 0	PVEM: 2
		Ind.: 2	Ind.: 2	Ind.: 0
24. PEF 2000 (art. 13 reservado con las modificaciones del PRD). Rechazado.	PRI-Ind.- abstención PAN	PRI: 0	PRI: 236	PRI: 0
		PRD: 117	PRD: 0	PRD: 1
		PAN: 12	PAN: 0	PAN: 102
		PT: 8	PT: 5	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 0	PVEM: 2
		Ind.: 1	Ind.: 2	Ind.: 1
25. PEF 2000 (art. 13 reservado con las modificaciones del PRI).	PRI-Ind.- disidencia PT	PRI: 239	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 0	PRD: 119	PRD: 0
		PAN: 0	PAN: 114	PAN: 0
		PT: 5	PT: 8	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 2	PVEM: 0
		Ind.: 2	Ind.: 2	Ind.: 0

Apéndice 2 (continuación)

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
26. PEF 2000 (adición del art. décimo noveno transitorio). Rechazada.	PRI-Ind.- disidencia PT	PRD: 0	PRI: 239	PRI: 0
		PRD: 119	PRD: 0	PRD: 0
		PAN: 116	PAN: 0	PAN: 0
		PT: 6	PT: 5	PT: 0
		PVEM: 2	PVEM: 0	PVEM: 0
		Ind.: 2	Ind.: 2	Ind.: 0
27. PEF 2000 (art. 84 fracción I, reservado).	PRD-PAN-PT- PVEM-Ind.	PRI: 0	PRI: 239	PRI: 0
		PRD: 119	PRD: 0	PRD: 2
		PAN: 116	PAN: 0	PAN: 0
		PT: 8	PT: 5	PT: 0
		PVEM: 3	PVEM: 0	PVEM: 3
		Ind.: 2	Ind.: 2	Ind.: 0
28. PEF 2000 (art. 84 fracción II, reservado).	PRD-PAN-PT- PVEM-Ind.	PRI: 0	PRI: 239	PRI: 0
		PRD: 119	PRD: 0	PRD: 0
		PAN: 115	PAN: 0	PAN: 0
		PT: 8	PT: 5	PT: 0
		PVEM: 3	PVEM: 0	PVEM: 0
		Ind.: 2	Ind.: 2	Ind.: 0
29. PEF 2000 (art. 84 fracción III, reservado)	PRD-PAN-PT- PVEM-Ind.	PRI: 0	PRI: 237	PRI: 0
		PRD: 119	PRD: 0	PRD: 0
		PAN: 116	PAN: 0	PAN: 0
		PT: 8	PT: 5	PT: 0
		PVEM: 3	PVEM: 0	PVEM: 0
		Ind.: 2	Ind.: 2	Ind.: 0
30. PEF 2000 (art. 84 fracción IV, reservado).	PRD-PAN-PT- PVEM-Ind.	PRI: 0	PRI: 239	PRI: 0
		PRD: 120	PRD: 0	PRD: 0
		PAN: 115	PAN: 0	PAN: 0
		PT: 8	PT: 5	PT: 0
		PVEM: 3	PVEM: 0	PVEM: 0
		Ind.: 2	Ind.: 2	Ind.: 0

<i>Iniciativa</i>	<i>Coalición</i>	<i>Votos a favor</i>	<i>Votos en contra</i>	<i>Abstención</i>
31. PEF 2000 (art. 84 fracción V, reservado).	PRD-PAN-PT- PVEM-Ind.	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 Ind.: 2	PRI: 239 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0
32. PEF 2000 (art. 84 fracción VI, reservado).	PRD-PAN-PT- PVEM-Ind.	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 Ind.: 2	PRI: 235 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0
33. PEF 2000 (art. 84 fracción VII, reservado).	PRD-PAN-PT- PVEM-Ind.	PRI: 1 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 Ind.: 2	PRI: 234 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0
34. PEF 2000 (art. 84 fracción VIII, reservado).	PRD-PAN-PT- PVEM-Ind.	PRI: 0 PRD: 119 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 Ind.: 2	PRI: 236 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 2	PRI: 0 PRD: 0 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0
35. PEF 2000 (art. 84 fracción IX, reservado).	PRD-PAN-PT- PVEM-Ind.	PRI: 2 PRD: 118 PAN: 116 PT: 8 PVEM: 3 Ind.: 2	PRI: 233 PRD: 0 PAN: 0 PT: 5 PVEM: 0 Ind.: 2	PRI: 1 PRD: 1 PAN: 0 PT: 0 PVEM: 0 Ind.: 0

Apéndice 2 (continuación)

Iniciativa	Coalición	Votos a favor	Votos en contra	Abstención
36. PEF 2000 (art. 84 fracción V, reservado) con las modificaciones del PRI. Rechazado	PRD-PAN-PT- PVEM-ind.	PRI: 238	PRI: 0	PRI: 0
		PRD: 0	PRD: 119	PRD: 0
		PAN: 0	PAN: 116	PAN: 0
		PT: 5	PT: 8	PT: 0
		PVEM: 0	PVEM: 3	PVEM: 0
		Ind.: 2	Ind.: 2	Ind.: 0

BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, Alberto, Hausmann, Hommes y Stein, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", Cambridge, MA,: National Bureau of Economic Research, Working Paper 5586, 1996.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Sistema de gobierno y procesos presupuestarios en países seleccionados, México, Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, abril de 2000.
- CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI, 1978.
- CARRILLO, Ulises y Alonso Lujambio, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", Revista Mexicana de Sociología, vol. 60, núm. 2, México: Instituto de Investigaciones Sociales, abril-junio, 1998.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, ¿Cómo se gastará nuestro dinero?, documento elaborado por el equipo del Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE-Fundación Ford, México, 1999.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Colección Popular de la Ciudad de México, IJJ-UNAM y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2000.
- Constituciones de América Latina.
- DÍAZ-CAYEROS, Alberto, "Federalism and Endogenous Institutional Change in the Mexican Senate", Documento preparado para the Latin American Political Science Association, Chicago, 1998.
- MAGALONI, Beatriz y Alberto Díaz-Cayeros, "Presidential Agenda Setting Under Hegemonic Party Rule: Executive and Legislature in Mexico", documento prepara-

do para el XVII World Congress of the International Political Science Association (IPSA), Seúl, 1997.

OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús J., "Comentario al artículo 49 de la Constitución", en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Colección Popular de la Ciudad de México, IJ-UNAM y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 1993.

———, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en El sistema presidencial mexicano, México, UNAM, 1988.

SLOMIANSKI, Paul, "The Budgeting Process in Mexico", documento de Trabajo núm. 63, División de Administración Pública, CIDE, México 1998.

THE JOHNS HOPKINS UNIVERSITY, "Latin America after a Decade of Reforms, Economic and Social Progress", Washington, D.C, The John Hopkins University Press, Documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

WELDON, Jeffrey, "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico" ITAM, mimeo., 2000.

WILKIE, James W., The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910, Berkeley, Cal., University of California Press, 1967.

parte 4

*P*resupuesto
y política social



¿Quién se beneficia del gasto social en México?*

John Scott Andretta

RESUMEN

El trabajo presenta un análisis de la incidencia de beneficios del gasto social en México, utilizando medidas comunes de progresividad absoluta y relativa, e introduciendo nuevas medidas basadas en normas de igualdad de oportunidades educativas y de salud. Los resultados se interpretan a través de un análisis histórico de las asignaciones del gasto social en las últimas tres décadas, y un análisis comparativo a partir de estudios de incidencia de beneficios para otros países de América Latina.

ABSTRACT

The paper presents a benefit incidence analysis of social spending in Mexico, using standard measures of absolute and relative progressivity, and introducing new measures based on norms of equality of health and educational opportunities. These results are interpreted through a historical analysis of social spending allocations covering the last three decades, and a comparative analysis using recent benefit incidence estimates for other countries in the region.

*Agradezco el apoyo financiero que este proyecto recibió del Programa de Presupuesto y Gasto Público (CIDE-Ford).

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas cuatro décadas (1960-2000) el gasto social en México creció del 1.7 por ciento al 9.2 del PNB. Éste ha sido el principal compromiso presupuestario del gobierno federal, que actualmente absorbe el 42 por ciento del total del gasto público y el 60 por ciento del gasto federal derivado de los pagos de la deuda y la recolección de impuestos de los estados. El gasto público en educación y salud equivale a la mitad del gasto total en estos sectores. La evaluación del impacto redistributivo de estos recursos es de interés particular por varias razones.

Primero, desde que concluyó la Revolución mexicana hasta la primera victoria electoral de un candidato a la presidencia de la oposición en 2000, México fue gobernado de forma continua, durante siete décadas, por un solo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Careciendo de instituciones democráticas con credibilidad, los gobiernos de este periodo lograron la legitimidad política gracias a su capacidad para buscar la estabilidad política y económica, y adjudicándose el clamor (exclusivo) por la demanda de justicia social emanado de la Revolución mexicana. Mientras que es claro que lograron lo primero,¹ el éxito del proyecto redistributivo es menos claro. La política principal apoyando esta promesa durante la primera mitad de la era priísta era la reforma de la tierra, pero la disminución en la calidad de las tierras y la concentración de los subsidios agrarios a los principales productores limitó el impacto redistributivo (De Janvry, 1981). Durante las últimas tres décadas el gasto social público ha sido el principal instrumento redistributivo disponible para el Estado mexicano.

En segundo lugar, a pesar de un importante avance en la educación y logros en el ámbito de la salud en las últimas décadas, el registro del desarrollo humano en México sigue por debajo de las expectativas según los lineamientos internacionales. La tasa de mortalidad infantil estaba un 17 por ciento por debajo de la media en países con ingresos medios-altos en 1960, pero para 1997 ya estaba un 16 por ciento por arriba de este promedio.² Actualmente, la mortalidad infantil en México es comparable con la de China, no mucho más abajo que la de Vietnam y significativamente más alta que Sri Lanka, a pesar de la distancia entre México y estos países en ingreso per cápita y gasto público (véase cuadro 1).

El analfabetismo y la tasa de inscripción a la educación secundaria son comparables de manera similar en estos países. A pesar del progreso excepcional en

¹Esto fue interrumpido por las crisis de 1983 y 1995 y por el levantamiento zapatista en 1994.

²Esto es calculado del conjunto de datos de Barro-Lee (1994) y el Banco Mundial (1999).

la escolaridad promedio de la población adulta en las últimas cuatro décadas, de 2.8 a 7.7 años, ésta sigue teniendo un déficit de dos años de escolaridad dado el ingreso per cápita en México (Londoño, 1996).

Cuadro 1
Desarrollo humano y recursos económicos

		México	Chile	Vietnam	China	Sri Lanka
Expectativa de vida (años)	1998	72	75	68.5	70	73.5
Mortalidad infantil (%)	1998	3	1	3.4	3.1	1.6
Analfabetismo (%)	1998	9	4.5	7	17	9
Ingreso a la secundaria (% grupo de edad)	1997	66	85	55	70	76
PIB/per cápita (dólares PPP)	1999	7,719	8,370	1,755	3,291	3,056
Gasto público en salud/ per cápita (dólares)	Década de 1990	111	110	4	16	11
Gasto público en edu- cación/per cápita (dólares)	1997	216	171	11	18	28
	1990	200	356		146	244
Gasto público en edu- cación primaria/estudiante (dólares PPP 1985)						
Coefficiente Gini	Década de 1990	53.7	56.5	36.1	40.3	34.4

Fuente: Banco Mundial (1999, 2000); Barro y Lee (1994).

En tercer lugar, al igual que la distribución del ingreso, la distribución del desarrollo humano en México es excepcionalmente desigual. La desigualdad en el ingreso ha sido persistentemente alta durante toda la segunda parte del siglo, incrementándose en las últimas dos décadas (Lustig y Székely, 1998). La razón principal de esta diferencia son las crecientes reinversiones a la educación observadas en muchos otros países, pero agravadas en el caso de México por la distribución de la escolaridad.³ La brecha educacional en México, entre el 20 por ciento más rico y el 40 por ciento más pobre de la población (7.3 años), es la más grande de América Latina y está entre las más grandes del mundo.⁴ De acuerdo con el IADB

³Boullion, Legovini, Lustig (1998). Para un contraste entre México, Taiwán y Brasil en este punto, consúltese a Kanbur y Lustig (1999).

⁴Los datos comparativos para América Latina son tomados del IADB (1998), apéndice cuadro 1.2.III, y se refiere a la población de 25 años de edad. Filmer y Pritchett (1998) presentan un conjunto más amplio, en donde sólo el subcontinente hindú y Marruecos aparecen con más desigualdad que México.

(1998), a principios de la década de los noventa, la escolaridad promedio en el 10 por ciento más pobre de la población adulta (2.1 años) era aproximadamente equivalente a la mitad y a la tercera parte del nivel avanzado por la correspondiente población pobre de Honduras, Perú y Chile, respectivamente. Mientras que la terminación de la educación básica en Argentina, Chile y Uruguay era lograda por el sector más pobre, esto sólo ocurría en México en el séptimo sector.

Una parte importante de la explicación del registro del modesto y desigual desarrollo humano en México, descansa en la distribución del ingreso, el cual limita severamente el acceso de los hogares más humildes a los servicios privados de salud y educación así como a bienes y valores complementarios a éstos en la construcción de logros en salud y educación. Pero la distribución del ingreso se explica ampliamente por la prevaleciente distribución de valores, especialmente, en el extremo inferior de la distribución, valores humanos como la escolaridad. Dada la distribución del gasto privado en servicios de educación y salud, el acceso de estas poblaciones a estos servicios, y por tanto a la acumulación de capital humano depende en gran medida de su acceso a los servicios públicos.

Finalmente, a pesar de los puntos anteriores, los estimados de incidencia de beneficios para México son sorprendentemente escasos. Existe un número de ensayos clásicos sobre la asignación sectorial y geográfica del gasto social en México, pero sólo reportan hasta los primeros años de la década de los ochenta y no tienen estimados de la incidencia de gasto social por grupos de ingreso incluso para ese periodo.⁵ Aunque la carencia de estudios globales de incidencia de beneficios para México puede ser explicada en parte por las restricciones a la información del pasado, éstas se han ido relajando con los años gracias a la inclusión de información más útil en cuanto a servicios públicos en los ensayos recientes sobre gasto e ingreso familiar.⁶ En contraste, los estimados de esta naturaleza han aparecido durante la última década para otros países importantes de la región, incluyendo Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador y Uruguay y para muchos otros países en desarrollo.⁷

⁵Wilkie (1978), Aspe y Beristáin (1984), Lustig (1989) y Maddison et al. (1992). Hasta donde sé, el único análisis de incidencia de beneficios disponible para México es de López-Acevedo et al. (2000), el cual sólo considera el sector educativo.

⁶Previo a 1992, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) no hace diferencia entre estudiantes de educación pública y privada.

⁷Véase apartado de página 584. El primer estudio de este tipo en la región fue de Selowsky (1979) para Colombia. La incidencia estimada para la región está reportada en CEPAL (1994, 2000). Banco Mundial (2000: 80) reporta estimados de incidencias para otros 24 países.

El resto del trabajo está estructurado como sigue. El segundo apartado revisa la asignación del gasto público en educación, salud y seguridad social en México durante las últimas tres décadas y cinco administraciones gubernamentales. El tercer apartado describe las medidas de progreso utilizadas en este estudio. El cuarto apartado describe la información y presenta los resultados principales. El quinto apartado interpreta estos últimos desde una perspectiva histórica y comparativa. El sexto apartado concluye.

LA ASIGNACIÓN DEL GASTO SOCIAL EN MÉXICO: 1970-2000

En la primera mitad del siglo XX el gasto social en México variaba entre uno y dos puntos porcentuales del PIB, pero para 1982 ya absorbía el 9.2 por ciento del PIB. Este crecimiento financió la creación y la ampliación de la cobertura de las principales instituciones de seguridad social en los cuarenta y los cincuenta, y una expansión de la educación pública en los años setenta. Al salir de la crisis financiera de 1983, el gasto social fue recortado y hacia el final de los noventa sólo recuperó su nivel de 1982 —como una proporción del PIB así como en términos reales per cápita. Contrastando con la expansión anterior del gasto social, financiado por un crecimiento insostenible del gasto público, el más reciente ha sido capitalizado a través de la creciente penetración del gasto social en el presupuesto público. La participación respecto al gasto público neto de los pagos de deuda y participaciones al Estado estuvieron cercanas al 30 por ciento el periodo 1970-1980, pero crecieron al 60 por ciento en la última década.

La educación absorbió el efecto de este gasto. En la primera mitad del siglo. Aunque para 1970, salud y seguridad social absorbieron la participación principal del gasto social, la mayor parte de éste fue financiado por sus beneficiarios directos a través de impuestos en seguridad social que pagaban tanto empleados como patrones.⁸ Las evaluaciones generales del gasto público en México usualmente han ignorado estas contribuciones presentando de alguna manera una contabilidad incompleta.⁹ Considerando las transferencias fede-

⁸Siguiendo la introducción gradual sobre una reforma a la seguridad social en 1997, la participación del impuesto general en el financiamiento de la seguridad social se incrementa del 5 por ciento al 40 por ciento (SHCP, 1999).

⁹Por ejemplo, Lustig (1989: 105) notó que "...las dos grandes instituciones de seguridad social (IMSS y ISSSTE) absorben cerca del 90 por ciento del presupuesto asignado a educación... como resultado... el gasto per cápita por la Secretaría de Salud (atendiendo a la población no asegurada) es equivalente al 5 por ciento del correspondiente al IMSS".

rales netas de los impuestos, seguridad social, educación y salud han absorbido el 59 por ciento y el 21 por ciento del gasto social, respectivamente, en promedio, en el periodo 1970-2000. Juntos, estos sectores actualmente absorben el 88 por ciento del gasto público. El análisis de incidencia que se presenta más abajo es, por tanto, razonablemente representativo del gasto social como un todo.

Cuadro 2
Gasto social 1971-2000

Años	Presidente	% PIB	% gasto público*	Educación y salud y seguridad social	
				% de gasto social neto (bruto) de impuestos de seguridad social	
1971-1976	Echeverría	6.7	31.2	36 (57)	52 (24)
1977-1982	López -Portillo	8.5	32.9	40 (58)	43 (19)
1983-1988	De la Madrid	6.6	30.1	42 (62)	44 (16)
1989-1994	Salinas	7.7	45.2	42 (62)	45 (20)
1995-2000	Zedillo	8.8	55.8	43 (57)	44 (25)

Fuente: Salinas (1994), Zedillo (1999), SHCP (2000).

*Neto de pago de deuda y participaciones estatales.

Educación

Durante la segunda mitad del siglo xx el sistema de educación pública en México se expandió de 3 a 18.5 millones de estudiantes en educación básica (primaria y secundaria) y de menos de 70,000 a 3.6 millones de estudiantes en preparatoria (véase cuadro 3). En el caso de educación básica esta expansión en las inscripciones se detuvo en la primera parte de los años ochenta, y de hecho el ingreso a la educación básica cayó casi en un millón de estudiantes durante esa década, y se ha mantenido cerca de ese nivel en la década de los noventa. Esta diferencia se explica por las expansiones demográficas, la amplia cobertura de la educación básica de los ochenta y la crisis de 1983, que junto con un agudo corte en el gasto público, llevó a un incremento en tasas de deserción, ya que los hogares de escasos recursos no podían seguir invirtiendo

en capital humano aun en esta etapa tan primaria. Por otro lado, el ingreso a la educación secundaria se expandió en un millón en la misma década. En el caso de la educación superior, la expansión principal se ha logrado en las últimas 3 décadas, a una tasa promedio de un millón por década.

Cuadro 3
Ingreso a la educación pública

Año	Ingreso (miles de estudiantes)				Cobertura (% de grupo de edad)	
	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Terciaria	Básica (5-14)	Superior (15-24)
1950	2,997	70	37	30	45	1
1960	5,730	272	129	83	62	3
1970	8,802	890	288	215	69	6
1980	13,952	2,510	867	896	85	13
1990	13,516	3,852	1,592	1,013	83	15
2000	13,668	4,864	2,253	1,364	83	19

Fuente: INEGI (1994 y 2001), Zedillo (2000).

El cuadro 4 presenta la evolución del gasto federal en educación en el periodo 1970-2000, considerando participaciones en el gasto y gasto por estudiante en cada nivel. Nótese el bajo nivel de gasto por estudiante de primaria en el periodo 1970-1990. En los años setenta esto sucedió en un contexto donde el presupuesto para la educación crecía rápidamente, beneficiando a estudiantes de educación superior básicamente. Posterior a la revuelta estudiantil de 1968, la participación del gasto público asignado a la educación superior se incrementó del 20 por ciento al 42 por ciento durante la década. Sin embargo, la participación de los recursos asignados a la educación primaria decayó de un 80 por ciento a un 58 por ciento. Esto sucedió mientras el ingreso a la educación crecía en un 70 por ciento, pasando de 9.7 a 16.5 millones de estudiantes (véase cuadro 3). El impacto del gasto por estudiante en la educación primaria fue afectado durante la administración 1983-1988, cuando una participación desproporcionada de cortes presupuestales fue absorbida por este nivel educativo y el gasto en educación básica cayó a su nivel más bajo de este periodo.

Cuadro 4
Gasto federal en educación
(Pesos del año 2000)

	1971-1976	1977-1982	1983-1988	1989-1994	1995-2000
% PIB	2.41	3.42	2.73	3.23	3.76
Per cápita	907	1,593	1,157	1,429	1,855
Participación presupuestal (%)					
Primaria	48	42	33	40	38
Secundaria	19	19	19	21	20
Preparatoria	13	16	20	17	17
Terciaria	20	23	28	23	25
Gasto por estudiante (miles de pesos)					
Primaria	1.4	2.3	1.1	3.3	5.3
Secundaria	4.3	5.9	2.5	6.1	8.2
Preparatoria	7.3	12.5	6.7	11.2	12.5
Terciaria	16.0	21.8	13.4	24.7	30.7
Primaria (% PIB/cap.)	4.1	5.6	3.5	8.5	12
Terciaria/Primaria (x)	11.9	9.7	12	7.5	5.8

Fuente: Aspe y Beristáin (1984); Salinas (1994); Zedillo (2000); SHCP (2000).

Para poner en perspectiva estos niveles de gasto, hay que comparar con otros países. De acuerdo con la muy utilizada base de datos de Barro-Lee (1996) sobre escolaridad y calidad educativa, de 1960 a 1990 el gasto por estudiante en educación primaria realizado en México fue más bajo que todas las regiones del mundo con la excepción de la región SubSahara de África y el sur de Asia (véase cuadro 5). Como una proporción del PIB per cápita, el gasto por estudiante de educación primaria fue menor al 50 por ciento del promedio de cualquier región y la tercera parte del promedio de países en desarrollo considerados como una unidad. México registra el tercer valor más bajo para esta variable entre los países de ingresos medios con los países de la OECD gastando, en promedio, 10 veces más por estudiante de educación primaria. Este último grupo también gastó 2.3 veces más por estudiante en educación terciaria comparado con la educación básica, contrastando con las 10 veces más que México gastó entre 1970 y 1980 y las 5.3 veces más de la actualidad.

Cuadro 5
Gasto público por estudiante en educación primaria
(Dólares PPP 1985)

	1960-1990	% PIB/cápita	Horas-escuela por año
México	175	4	780
América Latina y el Caribe	256	9.1	952
Cercano Oriente y Norte de África	404	13.4	944
Región SubSahara de África	143	16.6	1,026
Asia oriental y Pacífico	295	9.3	1,097
Sur de Asia	101	9.1	981
Economías planificadas centralizadamente	774	24.3	845
Países en desarrollo	251	12.7	977
OECD	1,656	15.7	974

Fuente: Base de datos Barro-Lee (1996).

Salud y seguridad social

Durante los últimos 50 años, la población cubierta por las instituciones de seguridad social –IMSS e ISSSTE– ha crecido de 1 a 55 millones.¹⁰ Esta expansión difícilmente ha podido equipararse con el crecimiento de la población: la cantidad de no asegurados se ha mantenido cercana a los 40 millones entre 1979 y 1990, incrementándose a 44 millones en la última década. El gasto de estas instituciones ha absorbido en promedio, en las últimas tres décadas, el 87 por ciento del gasto en salud pública y seguridad social. Los niveles de gasto por beneficiario en las poblaciones aseguradas comparado con las no aseguradas se ha reducido continuamente en este periodo desde su punto más alto de 17.6 veces a favor del asegurado en 1971-1976, a 5.5 veces en el periodo 1995-2000 (véase cuadro 6).¹¹

¹⁰No consideraremos aquí los otros dos servicios de seguridad social que cubren a los trabajadores afiliados a la compañía petrolera nacional y a las fuerzas armadas, cubriendo una población cercana a los 1.4 millones.

¹¹La cobertura y el gasto por beneficiario se define aquí en relación con los derechohabientes de estos servicios, más potenciales que activos en sí. En el caso de instituciones de seguridad social hemos usado los estimados oficiales de trabajadores afiliados y sus familias. Para la Secretaría de Salud y Asistencia (SSA), sirviendo a la población no asegurada, hemos estimado la cobertura simplemente como el complemento de la población no asegurada en la población total. Esto no considera una fuente más de desigualdad en la población no asegurada, que surge de la desigualdad en el acceso a las instalaciones de la SSA. En el análisis de incidencia para la salud reportado más abajo utilizamos información de encuestas en el uso reportado de las diferentes instituciones de salud.

Considerando el gasto federal neto de los impuestos de seguridad social, el gasto en los no asegurados ha absorbido el 44 por ciento de las transferencias federales hacia la salud y seguridad social, y las transferencias federales para los asegurados han seguido estando en promedio 1.8 veces más arriba que hacia la población pobre no asegurada. Contrastando con el caso de la educación, este radio se ha reducido durante los años setenta y ochenta, pero se ha estado incrementando durante la última década.¹²

Cuadro 6
Gasto federal en salud y seguridad social
(Pesos del año 2000)

	<i>Administraciones de gobierno</i>				
	1971-1976	1977-1982	1983-1988	1989-1994	1995-2000
% PIB	3.45	3.62	2.86	3.45	3.85
Per cápita	1,293	1,683	1,207	1,520	1,908
Cobertura (% del total de la población)					
IMSS	23.9	32.9	39.8	42.5	41.8
ISSSTE	4.5	7.3	8.4	9.7	10.1
Participación presupuestal (neto de impuestos en SS)					
SSA	44.4	44.6	52.1	43.4	36.4
IMSS e ISSSTE	55.6	55.4	47.9	56.6	63.6
Por beneficiario					
SSA	238	381	300	359	516
IMSS	3,340	3,050	1,992	2,308	2,562
ISSSTE	7,011	6,136	3,141	2,870	3,128
Asegurados/no asegurados	17.6	9.6	7.4	6.9	5.5
(Neto de impuestos en SS)	(3.3)	(1.9)	(1.0)	(1.3)	(1.8)

Fuente: Salinas (1994); Zedillo (2000); SHCP (2000).

¹²Adicionalmente a la implementación de la reforma de 1997, esto se ha debido a la reasignación de los subsidios federales al ISSSTE en 1993, que habían sido eliminados en 1983.

¿PROGRESIVO RELATIVO A QUÉ?

El análisis en incidencia de beneficios estima la distribución de transferencias monetarias implícitas en el gasto social ordenando a la población por ingreso o consumo. La magnitud de estas transferencias se obtiene del costo presupuestal de los servicios sociales. Su distribución entre hogares, como una función del ingreso, es típicamente estimado del uso de estos servicios registrado en el ingreso nacional y las encuestas sobre gasto. Este método tiene tres limitaciones bastante conocidas (Van de Walle 1998):

- a) falla al tomar en cuenta efectos conductuales y de equilibrio general,
- b) los costos pueden no reflejar los beneficios (los beneficios pueden no ser comparables entre sí y cuando lo son, los programas pueden variar en términos de su costo-efectividad) y
- c) puede dar una guía equivocada para reformar (no provee información sobre las causas de la desigualdad en el gasto ni del impacto marginal de reformas alternativas). Aquí nos concierne una limitante más fundamental, aunque menos notada.

El análisis de incidencia de beneficios asume implícitamente que la función principal del gasto social público es la redistribución del ingreso o el consumo. Esto contrasta directamente con una venerable tradición en la economía, basada en el "segundo teorema de la economía del bienestar" la cual privilegia la eficiencia y la corrección en las fallas de mercado como el objetivo principal de las políticas públicas. Por ejemplo, un estudio representativo sobre la economía del Estado de bienestar de Barr (1992) fue explícitamente motivado a reclamar el tema como "parte de las corrientes principales de la economía", minimizando el análisis de temas redistributivos.¹³ Pero aun si adoptamos una actitud más favorable a los conceptos y medidas desarrollados por los economistas y filósofos en las últimas dos décadas para dirigirse a problemas de justicia distributiva y nos interesamos en evaluar el impacto redistributivo del Estado benefactor, podríamos no estar interesados en primera instancia en su impacto directo sobre

¹³ "Éste es un ensayo sobre estructuras de incentivos e información. Su efecto conjunto es dar al Estado benefactor una función de eficiencia que está separada de los objetivos redistributivos. El Estado benefactor no es un sujeto aparte, sino una parte de la economía principal..." (Barr, 1992: 742). Consistente con este proyecto, el estudio dedica sólo un par de páginas (de 62) a calificar conceptos distributivos y bienes meritarios como vagos, en contraste a "definiciones analíticamente precisas" del objetivo de eficiencia (p. 747).

la desigualdad en el ingreso o en el consumo. Aquí propondremos medidas que nos dirigirán a lo que parecería un objetivo más relevante del gasto social: reducir desigualdades en oportunidades, en salud y educación (y por tanto, eventualmente, en ingreso pretransferencia).

La medida de progresividad más común usada en la literatura de incidencia de beneficios es el coeficiente de concentración (o quasi-Gini), C , que es un coeficiente Gini derivado de las curvas de concentración de Lorenz definidas en el espacio de participaciones de gasto social, ordenando a la población por ingreso o consumo antes de transferencias. C se define en el intervalo $(-1, .1)$, donde los valores negativos y positivos representan, respectivamente, asignaciones progresivas y regresivas. Ésta es una medida de progresividad absoluta, y como tal no mide el impacto del gasto social en la distribución del ingreso.

La medida más popular de progresividad relativa es el coeficiente de Kakwani, K (Kakwani, 1977; Vélez, 1995), la cual es simplemente la diferencia entre la concentración y el coeficiente Gini antes de transferencias, G :¹⁴

$$K = C - G \quad (1)$$

Kakwani (1977) mostró que el impacto redistributivo del gasto social —la diferencia entre el Gini antes y después (G_{Post}) de transferencias corresponde a:

$$\Delta G = G_{Post} - G = K \frac{\gamma}{(1 + \gamma)} \quad (2)$$

donde es la tasa de transferencia promedio —la magnitud de la transferencia presupuestaria dividida entre la magnitud del ingreso o gasto autónomo. El impacto redistributivo de una transferencia es, por tanto, directamente proporcional a su grado relativo de progresividad y su magnitud relativa al ingreso privado.

Sin embargo, cabe hacer notar una implicación paradójica al medir la progresividad relativa a la distribución del ingreso prevaleciente: si comparamos dos países con esfuerzos redistributivos idénticos, pero caracterizados por distribuciones diferentes del ingreso autónomo de los hogares, el gobierno del país más desigual emergerá como el redistribuidor más efectivo. Esto es así porque se mide el grado de progre-

¹⁴En términos geométricos, C , como G , representan el doble del área entre la curva de concentración y la diagonal, mientras que K representa el doble del área entre la curva de Lorenz de la distribución original y la curva de concentración, y es así definida en el intervalo $(-2, 1)$, con valores negativos correspondientes a transferencias igualadoras progresivas y valores positivos a transferencias concentradoras regresivas, relativas a la distribución original del ingreso.

sividad tomando como punto de referencia la proporcionalidad con el ingreso (neutralidad), postulado por Kakwani como una condición normativa explícita.¹⁵ Para evitar esto definiremos medidas de progresividad utilizando como referencia normas explícitas de justicia distributiva en este universo. Proponemos dos medidas de este tipo.

La primera toma como el ideal relevante la distribución del gasto público en salud y educación que, dada la distribución del gasto privado en esos rubros, generaría una igualdad de recursos totales en estos sectores. El coeficiente de concentración correspondiente a esta distribución puede ser obtenido como:¹⁶

$$C_{ER} = - \frac{G_s}{\pi} , \quad (3)$$

donde G_s es el (quasi) Gini del gasto autónomo en salud y educación y es la tasa promedio de gasto público a privado de estos bienes.

Usando la distribución observada del gasto autónomo en estos sectores en la fórmula anterior nos podría llevar a un estimado sesgado del C_{ER} . Primero, si el gasto público en estos sectores desplaza al gasto autónomo de los hogares en ellos, para generar una distribución equitativa del gasto después de transferencias, se requeriría un esfuerzo fiscal menor al que sugiere el nivel actual de gasto social privado. En segundo lugar, hay un efecto distributivo de desplazamiento: un incremento en la progresividad del gasto público puede llevar a un gasto autónomo más regresivo, si el pobre disminuye mientras que el rico incrementa gasto social autónomo para mantener constantes sus respectivas participaciones presupuestales en estos bienes. Finalmente, cierto gasto en los sectores salud y educación por grupos de ingreso superiores puede ser gasto "de lujo", superfluo en su impacto sobre la salud y la educación. Por las dos razones anteriores, una medida más relevante de la distribución del acceso privado a estos resultados sería la distribución de la capacidad del gasto pretransferencia en servicios de educación y salud, medido por G .

La segunda medida asume un ideal más ambicioso, reconociendo que si las necesidades difieren, incluso una igualdad del total de recursos para salud y educación puede ser insuficiente para la igualdad de oportunidades. Las necesidades

¹⁵ Axioma 12.2, Kakwani (1977).

¹⁶ Reinterpretando la ecuación (2), obtenemos el impacto en la distribución del gasto total (público y privado) como:

$$\Delta G_s = G_s^{m} - G_s = K_s \frac{\pi}{(1 + \pi)} \quad (4),$$

donde es el coeficiente de concentración para el gasto social total y $K_s = C - G_s$. La distribución equitativa del gasto social se deriva fijo $G_s^{post} = 0$. G_s puede ser aproximado en la práctica por $m G$.

pueden variar con los grupos de ingreso, a pesar de la igualdad de recursos en educación y salud, por la desigualdad en otros recursos complementarios a éstos en la producción de salud y educación, tales como la capacidad para adquirir alimento, el capital acumulado de salud y educación, la estructura demográfica, factores ambientales, etcétera. En este caso, una norma más relevante sería la igualdad de recursos por necesidad.

Para el caso de salud, Wegstaff *et. al.* (1989) han propuesto una "curva de concentración de la enfermedad", tomando la distribución acumulativa de la población ordenada contra la distribución acumulativa de la enfermedad. Más generalmente, podemos postular las curvas de concentración de necesidades educacionales y de salud, resumidas en un coeficiente de concentración C_N . Cuando estas curvas coinciden con las curvas de concentración del total del gasto social, tendremos proporcionalidad del gasto con las necesidades en esta dimensión, o igualdad de recursos por necesidad. La distribución requerida del gasto social público tendría un coeficiente de concentración correspondiente a:¹⁷

$$C_{ERH} = C_{ER} + C_N \left(1 + \frac{1}{\pi}\right) \quad (5)$$

Dado que las desigualdades de las necesidades observadas se deben en parte a la desigualdad del gasto después de transferencias en educación y salud, esta fórmula de nuevo sobreestimaría la progresividad del gasto público requerido para la igualdad de recursos por necesidad. C_N debería representar entonces la desigualdad en las necesidades que persisten bajo la igualdad de recursos.

INCIDENCIA DE BENEFICIOS

Limitantes de la información

Utilizamos dos fuentes de información principales. La información de gasto público se obtiene de los reportes oficiales sobre gasto federal realizado. Toda la información de gasto público en este trabajo se refiere a gasto federal, definido aquí para que incluya gasto descentralizado en salud y educación financiado por fondos federales específicos asignados a estos sectores,¹⁸ así como el gasto

¹⁷ Esto se obtiene fijo $C_N = G_S^{post}$ en la ecuación 3.

¹⁸ Estos fondos se clasifican en el presupuesto federal como aportaciones (Ramo 33).

directo del gobierno federal en los estados, excluyendo el gasto social local financiado por la recolección general y participación de impuestos. La información sobre la asignación del gasto social local de este último tipo generalmente no se encuentra disponible. El gasto federal, en esta definición, representa la desviación del gasto público en México: cerca al 95 por ciento en salud y al 85 por ciento en educación.¹⁹

Los datos en el uso de los servicios por parte de los hogares en función del ingreso se obtiene de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) para 1996. En el caso de educación, esta fuente reporta si las personas están matriculadas en una escuela pública, y su último grado educativo. De esto inferimos el nivel educativo que cursan.²⁰

En el caso de salud, el estudio reporta tanto si alguien es derechohabiente de cualquiera de las dos instituciones de seguridad social y el uso de los servicios de salud en cualquiera de éstas, lo mismo que en la Secretaría de Salud (SSA). Para las instituciones de seguridad social hemos usado el primer tipo de información para estimar la incidencia de sus componentes fuera del ámbito de la salud (pensiones, etcétera) y la segunda para estimar la incidencia de sus servicios de salud. Como mencionamos arriba, aquí consideramos al gasto público neto de los impuestos para la seguridad social. En el caso del IMSS utilizamos la ley reformada de 1997 para tener una mejor aproximación del estado actual de la situación. Esta ley incluye un esquema de impuestos en seguridad social más progresivo pero incrementa sustancialmente la participación del impuesto general en el financiamiento de la seguridad social.

Hay que notar que carecemos de información acerca de la calidad de los servicios accesibles a los distintos grupos de ingreso. Hay evidencia amplia de que los grupos de mayor ingreso en México tienen acceso a mejores servicios de educación y salud, predominantemente en áreas urbanas.²¹

Para estimar el tamaño de las transferencias públicas al gasto privado, y dado el impacto redistributivo de estas transferencias, hemos ajustado los gastos pretransferencia en ENIGH para subreportar el consumo privado agregado reportado en cuentas nacionales de acuerdo con la práctica usual en estudios sobre pobreza basados en el ensayo anterior.²² A menos que se especifique lo contrario, los resultados reportados más abajo se refieren a los datos ajustados.

¹⁹Zedillo (2000) y Funsalud (1998). En el caso de educación hay importantes variaciones a través de los estados en el peso del gasto local (generalmente financiado con impuestos).

²⁰Primaria, 6-12; Secundaria, 12-15; Preparatoria, 15-18; Terciaria, 18 o más.

²¹18.4 (Baja California Sur) a 3.4 (Coahuila). De manera similar, subsidios federales a universidades públicas variaron (en 1999) de 54 miles de millones de pesos (en la ciudad de México) a 9.6 miles de millones de pesos (en Oaxaca).

²²Véase Lustig y Székely (1998), y Székely et al. (2000).

Para obtener C_{ERN} , hemos estimado las distribuciones de la educación básica y necesidades de salud (cuadro 5.A, en el anexo). En el caso de educación hemos usado el ENIGH para obtener, para cada niño entre los 6 y los 15 años de edad, el rezago escolar en relación al nivel que debió haber logrado a su edad, hasta completar la educación básica (nueve años escolares), asumiendo como edad de inicio para la educación primaria los seis años. Hemos reportado la participación porcentual de cada decil la brecha total en educación básica (casi 17 millones de años en 1996). En el caso de salud, hemos estimado la participación en el número total de muertes infantiles en 1998 (45,434), a partir de datos a nivel municipal, usando un índice de marginación municipal de Conapo, para construir deciles.²³

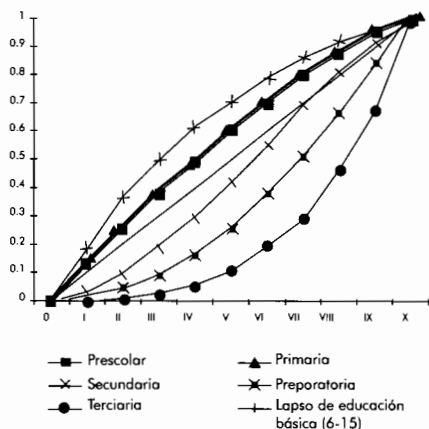
Finalmente, ordenamos la población de acuerdo con dos criterios alternativos: el *ingreso total del hogar* (thy) y el *ingreso per cápita del hogar* (pchy). En el primer caso ordenamos los hogares de acuerdo a su ingreso, agrupándolos para conformar deciles de población. En el segundo caso imputamos a cada miembro del hogar su propio ingreso per cápita y agrupamos la población directamente sobre la base de este ingreso. A menos que se especifique lo contrario, los resultados reportados más abajo se refieren al primer tipo de ordenamiento.

Resultados

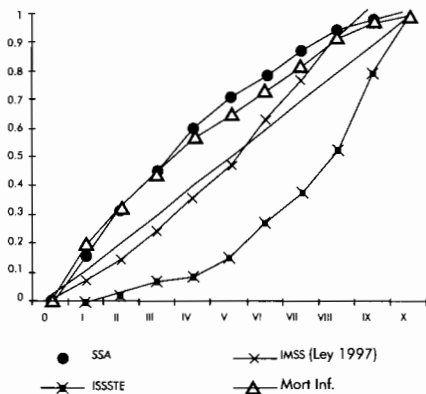
Las gráficas 1 y 2 presentan curvas de concentración de gasto público y necesidades en los sectores educación y salud. Las gráficas 3 y 4 ilustran el impacto redistributivo del gasto social total. El cuadro 7 presenta las medidas correspondientes de progresividad absoluta (C) y relativa (K), la participación del gasto público beneficiando al 40 por ciento más pobre y el impacto redistributivo del gasto público en la desigualdad del gasto total (G), en la desigualdad del gasto en educación y salud (G_s) y en el gasto total y social ejercido a favor del 40 por ciento más pobre. También incluimos un índice de eficiencia redistributiva (RE), que mide la reducción porcentual de la desigualdad (G/G) por cada punto porcentual del gasto autónomo absorbido por las transferencias públicas.

²³Éste es un índice multidimensional desarrollado por Conapo (1993) usando información sobre infraestructura de vivienda básica, acceso a casa y electricidad, e ingreso, del Censo de Población y Vivienda de 1990. Desafortunadamente no existe un estudio disponible en México sobre nivel de vivienda que incluya ingreso adecuado o datos de consumo así como mediciones objetivas de estados de salud.

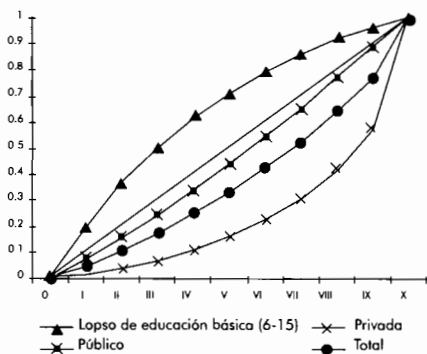
Gráfica 1
Gasto público en educación



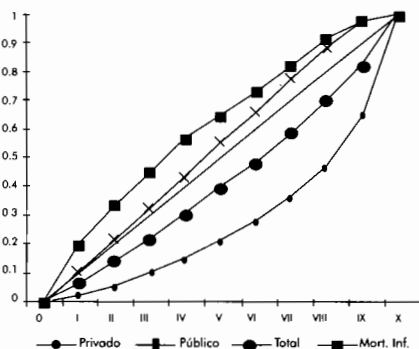
Gráfica 2
Distribución del gasto social en salud



Gráfica 3
Gasto en educación y necesidades básicas



Gráfica 4
Gasto en salud y mortalidad infantil



El gasto social público como un todo es medianamente regresivo, como lo es el gasto público en educación, mientras que el gasto público en salud y seguridad social es muy cercano a lo neutral. Sólo tres de los ocho programas considerados aquí son progresivos en términos absolutos ($C < 0$): educación preescolar y educación primaria y servicios de salud para la población no asegurada. Más sorprendentemente, el gasto en la educación terciaria y seguridad social para los trabajadores del Estado es regresivo aun relativo al gasto privado ($K > 0$), contribuyendo así a incrementar, más que a reducir, la desigualdad en México.

El impacto del gasto social en el coeficiente Gini es más bien modesto, y esto es muy sensible a los supuestos hechos: sería más del doble en términos no ajustados usando el ordenamiento per cápita. El impacto redistributivo del gasto social es más impresionante en términos de otros indicadores. Estas transferencias representan al menos el 18 por ciento del gasto total para el 40 por ciento más pobre, y el 72 por ciento del gasto en salud y educación. El gasto social público tiene un impacto muy significativo en la distribución del gasto total en salud y educación, reduciendo la desigualdad en los recursos disponibles a los hogares en estos rubros al menos en 20 puntos del Gini (cuadro A-1).

Cuadro 7
Medidas de progresividad e impacto redistributivo

	C	K	% participación 40% más pobre			% gasto 40% más pobre		RE
			ΔG	ΔG_r	Total	Social		
Educación	8.2	-34.9	33.7	-1.91	-15.5	13.5	76.5	0.94
Preescolar	-14.2	-57.3	49.5	-0.19	-1.5	1.3		1.55
Primaria	-13.7	-56.8	49.2	-1.38	-10.4	9.0		1.53
Secundaria	10.1	-33.0	29.3	-0.35	-2.9	2.1		0.89
Preparatoria	30.5	-12.6	16	-0.09	-1.0	0.8		0.34
Terciaria	53.7	10.7	5.4	0.10	0.2	0.3		-0.29
Salud y ss	-2.3	-45.4	36.7	-0.65	-5.0	4.1	60.1	1.22
SSA	-25.8	-68.8	59	-0.41	-3.0	2.7		1.86
IMSS NL	NL	6.7	-36.4	29.6	-0.24	-1.9	1.3	
0.98								
ISSSTE	45.2	2.1	8.4	0.00	-0.1	0.1		-0.06
Total (thy, aj.)	6.0	-37.1	34.8	-2.56	-20.5	17.6	72.2	
Thy, no ajustado	"	"	"	-4.10	-26.3	29.5		
Pchy, ajustado	1.4	-47.9	38.4	-3.31	-22.7	26.2		
Pchy, no ajustado	"	"	"	-5.29	-29.2	43.9		

Fuente: Calculado de los cuadros A-1 a A-3. Población ordenada por ingreso familiar total (thy), y gasto privado ajustado a las Cuentas Nacionales excepto donde se indica (pchy: población ordenada por ingreso familiar per cápita).

Más de la mitad del impacto redistributivo del gasto social se debe al gasto en educación primaria. El impacto redistributivo máximo por peso gastado, sin embargo, es logrado por los servicios de salud de la SSA para la población no asegurada, seguido de la educación preescolar y primaria. El impacto mínimo, aparte de los dos programas concentradores, se destina a la educación media-superior, que absorbe el 10 por ciento del gasto social pero explica sólo el 3.5 de la reducción en el coeficiente Gini. Nótese que aunque el efecto concentrador del gasto terciario es marginal, es suficiente para anular el efecto de la educación media-superior. Así, el gasto en educación no básica, que absorbe el 30 por ciento del gasto público en educación, es redistributivamente inerte.

El impacto en la distribución de los recursos en educación y salud, a pesar de la regresividad absoluta del gasto público en estos sectores, se explica por la participación importante del gasto público de estos sectores, que es entre el 45 por ciento (ajustado) y el 58 por ciento (no ajustado) y por la desigualdad profunda del ingreso y gasto autónomo en México. Es importante, por lo tanto, considerar la magnitud de las desigualdades remanentes relativas a la igualdad de oportunidades en educación y salud, así como a lo que se pudo haber logrado con una asignación más progresiva del gasto social (véase apartado de la página 584).

Para evaluar el impacto redistributivo del gasto público relativo al último ideal, hay que notar que incluso la progresividad del gasto público en la educación primaria es insuficiente para lograr la proporcionalidad entre gasto público y necesidades, aunque la distribución del gasto de la SSA es, aparentemente, más congruente con las necesidades básicas en salud (gráficas 1 y 2). El gasto en salud y educación después de transferencias está por debajo de la diagonal y muy distante de las curvas de concentración de necesidades (gráficas 3 y 4). El cuadro 8 presenta los coeficientes de concentración del gasto social público requerido para lograr la igualdad de recursos y la igualdad de recursos por necesidad.

Cuadro 8

	C_{ER}	C_{ERN}
Educación	-52.9	-110
Salud y ss	-93.1	-158

Fuente: Calculado de los cuadros A-1 y A-5.

Dados los esfuerzos presupuestarios actuales, lograr la igualdad de recursos en educación a través del gasto público requeriría una reforma radical en la asignación del gasto en educación, e incluso más en el caso de la salud, a pesar de su asignación más progresiva, dada su menor participación pública. Incluso una regla asignativa Rawlsian que efectivamente destine el gasto social público a los más pobres sería insuficiente para la igualdad de recursos relativa a las necesidades en ausencia de un incremento significativo en el gasto público.²⁴

INTERPRETACIÓN

Los resultados anteriores sugieren que la expansión importante de los servicios sociales en México en la última mitad del siglo xx (apartado de la página 569) no lograron llegar en forma prioritaria a la población que más los necesitaba. Esta falla pudo originarse en dos clases de asignaciones erróneas. La primera, en la que generalmente se ha hecho énfasis en la literatura sobre la incidencia de beneficios en los países en desarrollo, es un sesgo a favor de los servicios terciarios comúnmente accesibles a los grupos de ingresos medios y altos, con el correspondiente abandono de los servicios de educación y salud básica que favorecerían a los pobres. La recomendación obvia en cuanto a las políticas –redirigir el gasto social hacia estos últimos servicios– ha sido un componente central en la estrategia contra la pobreza enfatizada por el Banco Mundial durante la última década.²⁵ Esto coincidió, como hemos visto, con un decisivo aunque velado incremento en el gasto por beneficiario en educación primaria y servicios de salud para la población no asegurada de México en la década de los años noventa. Pero la capacidad limitada de llegar a las poblaciones más pobres también podría originarse en una asignación inequitativa de recursos dentro de los niveles básicos de atención. Un simple análisis histórico y comparativo sugiere que una mala asignación entre los niveles de atención fue un grave problema en el pasado, pero el problema principal hoy en día es del último tipo.

Para apreciar el punto histórico, hemos simulado la progresividad y el impacto redistributivo del gasto social que hubiese resultado de la distribución del uso de estos servicios observada en 1996, con los niveles de gasto por beneficiario en cada programa observado en las últimas tres décadas (véase cuadro 9). Dado lo restringido de

²⁴Es importante recordar que este estimado de CERN representa una cota superior ya que no tomó en cuenta la reducción en el valor de CN que ocurriría bajo la igualdad del gasto social después de transferencias.

²⁵Banco Mundial (1990). Véase también Any y Ravallion (1993).

la cobertura de estos servicios en el pasado, obviamente se subestima el grado de regresividad del gasto en esos años, pero sugiere una evolución del impacto distributivo del gasto social debido a los cambios en las prioridades en las asignaciones.²⁶

Cuadro 9
Incidencia del gasto social 1970-2000

Años	ΔG	% consumo privado	Participación del 40% más pobre	Coeficiente de concentración		
				Total	Educación	Salud y SS
1971-1976	-1.5	5.77	27.1	16.3	19.8	-3.2
1977-1982	-2.2	7.35	31.3	10.3	15.4	-1.6
1983-1988	-1.8	5.10	33.9	6.7	16.1	-22.1
1989-1994	-1.8	5.19	34.8	6.1	12.2	-21.4
1995-2000	-2.7	7.56	35.1	5.2	8.6	-5.4

Fuente: Cuadros 3, 6 y A-1 a A-3. Población ordenada por ingreso familiar total (thy).

Estas asignaciones implican un claro progreso en la equidad del gasto social en este periodo. En los años ochenta esto se explicó por el gasto en salud, ya que las transferencias de gobierno a la seguridad social alcanzaron su nivel más bajo en el mismo periodo. En los años noventa, en cambio, se dio un incremento notable en el gasto en servicios básicos, aunque el efecto redistributivo de esto ha sido mitigado por el incremento de las transferencias federales a la seguridad social en esta década. Mientras que el coeficiente de concentración simulado del gasto social se redujo por más de 10 puntos en esas tres décadas, de 15.7 a 4.4, y la participación de gasto social correspondiente al 40 por ciento más pobre se incrementó en ocho puntos porcentuales, sólo se observa un incremento modesto en el impacto redistributivo del gasto social, que gana poco más de un punto adicional en la reducción del Gini entre la primera y la última administración del periodo. Nótese que una buena parte de esta ganancia se explica simplemente por el incremento en el gasto social (compare las administraciones 1977-1982 y 1995-2000).

En el caso de educación, la observación anterior y la amplia cobertura de educación básica lograda dos décadas antes (véase *supra* cuadro 3) sugiere posibilidades limitadas de lograr ganancias futuras en equidad reasignando el gasto de los niveles

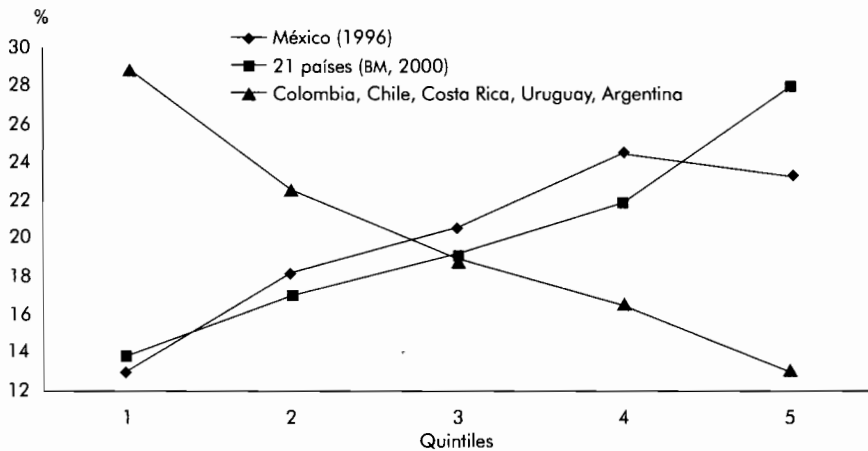
²⁶Desafortunadamente, como se hizo notar más arriba, el ingreso nacional y los estudios de gasto previos a los años noventa no incluyen información acerca del uso de servicios públicos necesaria para un análisis histórico de incidencia.

de atención altos a los bajos. En el caso de servicios de salud, hay más campo para reasignaciones hacia los servicios accesibles a los pobres (SSA), y para la expansión en la cobertura de la seguridad social hacia poblaciones pobres en los sectores informales rural y urbano, y la estrategia más efectiva buscaría incrementar la cobertura de salud básica de un sistema nacional integrado en salud y seguridad social.

Para demostrar la relevancia de la distribución del gasto al interior de cada nivel de atención, más que entre niveles, hay que considerar el caso mexicano desde una perspectiva comparativa. Notemos primero que la observación de regresividad absoluta de gasto social es más típica que excepcional en la literatura sobre incidencia de beneficios en países en desarrollo. Restringiremos nuestro análisis al gasto público en educación ya que estos servicios involucran menos problemas de comparación entre países.²⁷ También usaremos ordenamientos por hogar y no por población, para hacer este estudio más comparable con los estudios en otros países (véase cuadro A-4).

De 21 países reportados en el Banco Mundial (2000: 80) para los años noventa, sólo en dos casos es mayor la participación del quintil más pobre –y la del quintil más rico menos–, que 20 por ciento. El caso de México es más excepcional, sin embargo, con algunos países latinoamericanos que reportan asignaciones progresivas del gasto educativo (gráfica 5, cuadro 11).

Gráfica 5
Distribución del gasto público



²⁷La incidencia de beneficios estimados en salud frecuentemente incluyen sólo los servicios de salud para la población no asegurada, y cuando incluyen seguridad social usualmente es bruto de impuestos en seguridad. También, algunos estudios usan datos de valor de los servicios consumidos mientras que otros, como el presente, carecen de esta información.

Los cuadros siguientes sugieren que este último contraste no se explica actualmente en primera instancia por un sobregasto en educación superior en México, sino por la modesta participación del gasto en educación pública recibido por los pobres a todos los niveles. Como muestra la última columna del cuadro 11, el impacto redistributivo del presupuesto para educación de México y las asignaciones intersectoriales se verían significativamente incrementadas con la equidad de gasto logrado por estos países dentro de cada nivel educativo. Pero es en educación básica donde se concentran las ganancias con mayor potencial.

Cuadro 10
Asignación del gasto público por nivel (1996)

	Participación en gasto			Gasto por estudiante /PIB/cap.		
	Primaria	Secundaria	Terciaria	Primaria	Secundaria	Terciaria
Chile	60.4	18.9	16.4	11	11	24
México	50.3	32.5	17.2	12	20	54
Argentina	45.7	34.8	19.5	8	5	10
Colombia	40.5	31.5	19.2	9	5	29
Costa Rica	40.2	24.3	28.3	13	6	8
Uruguay	32.6	29.0	19.6	8	24	25

Fuente: UNESCO (2000).

Cuadro 11
Beneficios en educación pública para el 20 por ciento más pobre

	Participación del gasto público %			Impacto redistributivo simulado en México* (% gasto autónomo)			
	Primaria	Secundaria	Terciaria	Primaria	Secundaria	Terciaria	Total
Uruguay (1989)	52	30	5	20.1	11.2	1.0	32.3
Chile (1990)	36	24	23	14.0	8.9	4.6	27.5
Argentina (1991)	43	29	8	15.6	9.6	1.6	26.8
Colombia (1992)	39	21	5	15.3	7.6	1.0	24.0
Costa Rica (1992)	34	16	1.6	13.1	5.9	0.3	19.4
Promedio	41	24	8.5	15.6	8.6	1.7	26.0
México (1996)	22	8	1	8.6	3.2	0.2	12.0

Fuente: México: cuadro A-4; Colombia: Vélez (1995); Argentina: CEPAL (2000); Uruguay, Costa Rica y Chile: Banco Mundial (1993, 1997a, 1997b).

*Aplicando participaciones de beneficio en cada nivel de los demás países al presupuesto de educación pública de México y su asignación por nivel de escolaridad.

El análisis comparativo también nos permite evaluar el realismo de las normas ideales que hemos propuesto antes. El grado extremo en progresividad en el gasto social público requerido para lograr la igualdad de recursos en salud y educación (véase cuadro 8) puede ser explicado por el particular patrón de la desigualdad del ingreso observado en México y en América Latina más generalmente. Como se hace notar en Barros *et al.* (1999), una parte sustancial de esta desigualdad se debe al decil más rico, con el Gini para México del resto de los nueve deciles decayendo de 0.54 a 0.35 –un valor más bajo que el Gini para la correspondiente distribución truncada en los Estados Unidos. Una implicación de este patrón es que la igualdad de recursos en educación y salud requeriría la reducción de la participación del gasto social público recibido por el decil más rico del 10 por ciento al –19 por ciento aproximadamente equivalente a un impuesto de 50 por ciento del impuesto al gasto privado en salud y educación en el nivel de ingreso correspondiente a este decil, con una asignación óptima de estos recursos a los otros deciles (cuadro A-4). Un ideal más realista y eficiente en estas circunstancias sería reducir drásticamente la participación del decil superior en el gasto social público, y pretender igualdad de los recursos en salud y educación sólo dentro del 90 por ciento restante de la población. Aunque el 10 por ciento más rico aun gozaría de una participación doble de recursos para educación y salud después de transferencias en relación al resto de la población (19 por ciento contra 9 por ciento de cada uno de los demás deciles), ciertamente se aseguraría igualdad en oportunidades de salud y educación básica, y sería alcanzable con una distribución del gasto social público comparable a la de Chile (véase cuadro 12).

Cuadro 12
Igualdad de recursos hasta el 9o. decil

Quintil	<i>Ideal</i> México	Chile (1990)
I	32	36
II	28	28
III	23	20
IV	15	12
V	2	4

Fuente: México, cuadro A-4; Chile, Banco Mundial (1997a).

CONCLUSIÓN

Después de la más exhaustiva revisión de la distribución del gasto social público en México hasta principios de los ochenta, Aspe y Beristáin (1984: 323) concluyen con gran pesimismo: "El mayor significado de este estudio es negativo: las políticas en educación y salud no han sido correctivas y no han ayudado a disminuir la disparidad del ingreso, sino al contrario, han confirmado y reafirmado esas condiciones."

Afortunadamente, ésta no es una conclusión que pueda derivarse de los datos presentados por los autores, pues carecen de un análisis de incidencia de beneficios y aparentemente está basado en una confusión entre la regresividad absoluta y relativa. Aunque la asignación regional y sectorial en el pasado –la única evidencia disponible del estudio anterior– sí sugiere una distribución altamente regresiva para algunos rubros de gasto, como educación terciaria y seguridad social, la asignación del gasto público social en su conjunto difícilmente podría haber sido más desigual que la distribución del ingreso en México incluso en el caso de la más regresiva de las administraciones de las últimas tres décadas (1971-1977). Desafortunadamente, sin embargo, nuestra propia conclusión, 20 años después, y con el beneficio del análisis anterior, no puede ser mucho más optimista.

Mientras que el gasto social no ha afectado directamente la distribución del ingreso en México, presenta una de las distribuciones más inequitativas de capital humano en la región, lo cual dado el incremento en regresos a la educación ha sido factor en

Cuadro 13
Distribución del gasto en salud

Gasto en salud/ cápita (dólares)	Público Privado	México	Vietnam
		172 249	13 52
I		0.45	0.20
II		0.47	0.36
III		0.02	0.16
IV		-0.45	-0.20
V		-14.3	-3.2
C_n Mortalidad infantil		0.33 -22.5	0.33 -0.9

Fuente: Véase apartado de la página 569 para las definiciones. Niveles de gasto en salud desde WHO (200); G del Banco de Mundial (2000), C calculando de la distribución del quintil presentado en el último (p. 80); C_n de Wegstaff (1999) para Vietnam, cuadro A-5 para México; otros indicadores derivados de más arriba.

el incremento de la desigualdad del ingreso observado en las últimas dos décadas. Pero análogamente a Aspe y Beristáin, nuestro análisis previo carece de la información crítica requerida para ligar la distribución del gasto social con las desigualdades prevalecientes de capital humano. De acuerdo con este análisis, el gasto social contribuye a reducir la desigualdad en los recursos en salud y educación en al menos 20 puntos. Esto implica, por ejemplo, que la desigualdad postransferencia del gasto en salud de México resulta ser similar al de Vietnam, que tiene una distribución del ingreso pretransferencia con mayor igualdad (3.6) pero en sector público débil (20 por ciento del gasto total en salud, distribuido regresivamente).

Con un grado similar de desigualdad en gasto en salud postransferencia a Vietnam (0.33), 6.5 veces más recursos económicos per cápita dedicados salud (en términos PPP), y 4.4 veces más recursos económicos per cápita global (11.8 veces en dólares americanos no-PPP), ¿por qué los indicadores promedio en salud de México apenas superan a los de Vietnam y su distribución (mortalidad infantil) es significativamente peor? Este contraste puede deberse a varias razones: a) el impacto en la salud de la distribución de recursos no de salud, b) la eficiencia global del sistema en salud, c) la distribución de beneficios en salud (ajustados a calidad), d) el bono acumulado de capital humano, e) el estado de transición demográfico y epidemiológico, f) diferencias ambientales, et-cétera. Esta comparación ilustra los límites del análisis de la incidencia de beneficios, aun extendido como se sugiere aquí, al evaluar el éxito redistributivo del gasto social, no su impacto inmediato sobre la distribución del ingreso como transferencias monetarias implícitas, sino en su impacto a largo plazo en la distribución de oportunidad.

Cuadro A-1

Distribución e incidencia del gasto social, 1996; deciles de población ordenados por ingreso familia total (thy); ajustado a cuentas nacionales

<i>Distribución (% participaciones)</i>												
	Total (miles de millones de pesos de 2000)	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	G, C
Total postransferencia	3,099	2.8	3.8	4.6	5.4	6.6	7.6	9.2	10.9	14.6	34.5	40.5
Sin ajustor	1,935	3.0	4.0	4.8	5.6	6.7	7.7	9.3	10.9	14.5	33.4	38.9
Total pretransferencia*	2,882 (1,721)	2.5	3.5	4.3	5	6.3	7.3	9.1	10.8	14.9	36.4	43.1

Cuadro A-1 (continuación)

Social postransferencia	473	4.0	5.1	6.0	6.7	7.8	8.5	9.5	11.5	14.1	26.9	30.5
Sin ajustar	376	4.8	5.9	6.7	7.4	8.4	9.0	9.9	11.6	13.4	22.9	24.7
Social pretransferencia*	256 (153)	1.2	2.3	3.3	4.1	5.5	6.6	8.1	11.3	16.4	41.1	51.0
Social público	214	7.3	8.5	9.2	9.8	10.5	10.7	11.1	11.8	11.3	9.9	6.0
Educación postransferencia*	342	4	5.1	6	6.8	7.9	8.7	9.5	11.5	13.4	27.2	30.3
Educación pretransferencia	172 (103)	1.1	2.1	3.1	4.1	5.5	6.7	8.1	11.3	15.2	42.8	52.0
Educación pública	170	7	8.2	9	9.5	10.2	10.7	10.9	11.7	11.6	11.3	8.2
Preescolar	11	12.8	13.5	12	11.2	10.9	9.3	10.4	7.9	7.8	4.2	-14.2
Primaria	75	12	12.8	12.4	12	11.2	10.2	9.4	8.6	6.9	4.5	-13.7
Secundaria	33	3.3	5.7	9.9	10.4	12.7	13.1	13.8	11.8	10.9	8.3	10.1
Preparatoria	22	1.8	3.1	4.4	6.7	9.7	12.2	13.1	15.9	17.7	15.5	30.5

Distribución (% participaciones)

	Total (miles de millones de pesos de 2000)	Distribución (% participaciones)										
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	G, C
Terciaria	29	0	0.9	1.3	3.2	5	8.7	9.9	17.5	21.4	32.1	53.7
Salud postransferencia*	128	3.8	5	5.9	6.3	7.4	7.7	9.2	11.5	15.5	25.5	31.4
Salud pretransferencia	83 (50)	1.5	2.6	3.9	3.9	5.5	6.3	8.2	11.5	18.9	37.6	49.2
Salud pública y SS	44	7.9	9.2	9.3	10.3	10.6	10.1	11.1	11.4	9.5	3.9	-2.3
SSA	19	15	16.9	13.2	13.9	11.8	7.5	8.6	7.2	3.8	2.1	-25.8
IMSS (Ley 1997)	20	4.6	5.6	8.7	10.7	12.5	13.7	15	15.7	11.9	1.7	6.7
ISSSTE	5	0.2	1.5	3.7	3	6.1	11.1	11.3	16.3	25.7	21.2	45.2

Incidencia (% gasto privado)

Gasto social público	21.9	18.1	15.9	14.5	12.4	10.9	9	8.1	5.6	2
Educación	16.7	13.8	12.3	11.1	9.6	8.6	7	6.4	4.6	1.8
Preescolar	1.9	1.4	1.0	0.8	0.6	0.5	0.4	0.3	0.2	0.0
Primario	12.7	9.5	7.6	6.2	4.7	3.6	2.7	2.1	1.2	0.3
Secundaria	1.5	1.9	2.6	2.4	2.3	2.1	1.7	1.3	0.8	0.3
Preparatoria	0.6	0.7	0.8	1.0	1.2	1.3	1.1	1.1	0.9	0.3
Terciaria	0.0	0.3	0.3	0.6	0.8	1.2	1.1	1.6	1.4	0.9
Salud y ss	5.2	4.3	3.6	3.4	2.8	2.3	2	1.7	1	0.2
SSA	3.9	3.1	2.0	1.8	1.2	0.7	0.6	0.4	0.2	0.0
IMSS (Ley 1997)	1.3	1.1	1.4	1.5	1.4	1.3	1.2	1.0	0.6	0.0
ISSSTE	0.0	0.1	0.2	0.1	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.1

Fuente: Elaboración propia usando INEGI (1998 y 2000), Zedillo (2000), SHCP (1997).

Cuadro A-2
Distribución e incidencia del gasto social, 1996;
deciles de población ordenados por ingreso per cápita (pchy); ajustado a cuentas
nacionales

	Distribución (% participaciones)										G,C
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Total postransferencia	2.1	3.1	3.9	4.9	5.8	7	8.4	10.6	15.8	38.3	46
Total pretransferencia	1.6	2.7	3.5	4.5	5.5	6.7	8.3	10.6	16.2	40.5	49.3
Social postransferencia	4.7	5.5	6.3	7	7.7	8.3	8.8	10.9	14.2	26.6	28.7
Social pretransferencia	1.1	2.5	3.2	4.2	5.5	6.3	7.6	11.2	17.1	41.4	51.5
Social pública	8.9	9.2	9.9	10.4	10.4	10.6	10.4	10.6	10.8	8.9	1.4
Educación postransferencia	5.2	5.9	6.4	7.1	7.7	8.5	9	10.6	13.3	26.2	26.8
Educación pretransferencia	1.2	2.7	3.4	4.3	5.7	6.8	8	10.8	15.3	42	50.4
Educación pública	9.1	9.3	9.6	10	9.9	10.2	10.1	10.4	11.2	10.2	2.8
Preescolar	14.9	13.3	10.8	13.4	11	8.6	9.7	8.8	6.7	2.7	-18
Primaria	16.2	14.4	12.9	12.1	10.8	9.7	8.3	7	5.5	3	-22.3
Secundaria	4.5	7.7	11.3	11.6	11.9	12.9	12	13	9.5	5.6	3.2
Preparatoria	1.2	3.5	4.5	7.4	9.4	14.7	13.5	13.4	19.7	12.7	28.5
Terciaria	0.1	0.6	2.3	3.6	4.9	5.6	10.2	14.8	22.8	35.1	55.3
Salud postransferencia	3.3	4.5	5.8	6.8	7.5	7.8	8.3	11.7	16.7	27.5	33.8
Salud pretransferencia	1	2.1	2.9	4.1	5	5.5	6.7	12.1	20.6	40.1	53.6
Salud pública y ss	7.8	9	11.3	12	12.4	12.2	11.4	11.1	9.2	3.6	-3.9
SSA	13.1	14.6	17.7	14.3	12.9	10.1	6.8	5.3	3.8	1.5	-26.7
IMSS (Ley 1997)	5	5.8	7.7	11.7	13.2	14.9	14.9	14.9	11.1	0.8	-4.7
ISSSTE	0	2.1	2.6	5.3	7.3	9.3	13.8	16.9	20.9	21.9	42.8
	Incidencia (% de gasto privado)										
Gasto social público	40.8	25.5	21.1	17.3	14	11.8	9.3	7.4	4.9	1.6	
Educación pública	9.1	9.3	9.6	10	9.9	10.2	10.1	10.4	11.2	10.2	
Preescolar	33.4	20.3	16.1	13.2	10.5	9	7.2	5.8	4.1	1.5	
Primaria	3.4	1.8	1.1	1.1	0.7	0.5	0.4	0.3	0.1	0	
Secundaria	26.2	14	9.6	7.1	5.1	3.8	2.6	1.7	0.9	0.2	
Preparatoria	3.2	3.3	3.7	3	2.5	2.2	1.7	1.4	0.7	0.2	
Terciaria	0.6	1	1	1.3	1.3	1.7	1.3	1	0.9	0.2	
Salud pública y ss	7.4	5.2	5	4.1	3.4	2.8	2.1	1.6	0.9	0.1	
SSA	5.2	3.5	3.3	2.1	1.5	1	0.5	0.3	0.2	0	
IMSS (Ley 1997)	2.2	1.5	1.6	1.8	1.7	1.6	1.3	1	0.5	0	
ISSSTE	0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	

Fuente: Elaboración propia usando INEGI (1998 y 2000), Zedillo (2000), SHCP (1997).

Cuadro A-3
Incidencia del gasto social, 1996; sin ajustar

	<i>Salud y Seguridad Social</i>										
	<i>Educación</i>						<i>IMSS</i>				
	<i>Total</i>	<i>Preescolar</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Preparatoria</i>	<i>Terciaria</i>	<i>Total</i>	<i>SSA</i>	<i>(Ley 1997)</i>	<i>ISSSTE</i>	
	Thy										
I	36.7	27.9	3.2	21.2	2.6	0.9	0.0	8.8	6.5	2.2	0.0
II	30.3	23.0	2.4	16.0	3.2	1.1	0.4	7.3	5.2	1.9	0.1
III	26.6	20.6	1.7	12.7	4.4	1.3	0.5	6.0	3.3	2.4	0.3
IV	24.2	18.6	1.4	10.5	4.0	1.7	1.1	5.7	3.0	2.5	0.2
V	20.8	16.1	1.1	7.8	3.9	2.0	1.3	4.7	2.0	2.4	0.3
VI	18.3	14.5	0.8	6.1	3.4	2.1	2.0	3.8	1.1	2.2	0.5
VII	15.1	11.8	0.7	4.5	2.9	1.9	1.8	3.4	1.0	2.0	0.4
VIII	13.6	10.7	0.4	3.5	2.1	1.9	2.7	2.9	0.7	1.7	0.5
IX	9.5	7.7	0.3	2.0	1.4	1.5	2.4	1.8	0.3	0.9	0.5
X	3.4	3.1	0.1	0.5	0.4	0.5	1.5	0.3	0.1	0.1	0.2
	Pchy										
I	68.4	56.0	5.6	43.9	5.4	0.9	0.1	12.4	8.7	3.7	0.0
II	42.7	34.1	3.0	23.5	5.5	1.7	0.4	8.6	5.9	2.5	0.2
III	35.3	27.0	1.9	16.1	6.2	1.7	1.1	8.3	5.5	2.6	0.2
IV	29.0	22.1	1.8	11.8	5.0	2.1	1.4	6.9	3.5	3.1	0.4
V	23.4	17.6	1.2	8.6	4.2	2.2	1.5	5.8	2.5	2.8	0.4
VI	19.7	15.1	0.8	6.3	3.7	2.8	1.4	4.7	1.6	2.6	0.4
VII	15.6	12.1	0.7	4.4	2.8	2.1	2.1	3.5	0.9	2.1	0.5
VIII	12.4	9.7	0.5	2.9	2.4	1.6	2.3	2.7	0.5	1.7	0.5
IX	8.3	6.8	0.3	1.5	1.1	1.6	2.4	1.5	0.3	0.8	0.4
X	2.7	2.5	0.0	0.3	0.3	0.4	1.5	0.2	0.0	0.0	0.2
% ΔG	-5.29	-4.08	-0.36	-2.78	-0.79	-0.24	0.09	-1.22	-0.73	-0.47	-0.02
RE		0.97	1.41	1.50	0.96	0.43	-0.13	1.11	1.59	0.93	0.14
% ΔGS ¹	-29.18	-22.50	-1.98	-15.10	-4.34	-1.38	0.31	-6.68	-3.95	-2.60	-0.13
CER	-36.82	-30.60						-60.7			
CERN	-101.5	-97.9						-108.6			

Fuente: Elaboración propia usando INEGI (1998), cuadros A-1-2, A-2 y A-5.

Cuadro A-4
Distribución e incidencia del gasto en educación, 1996
Deciles de hogar ordenados por ingreso total

	<i>Deciles de hogar</i>									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
<i>Distribución del gasto público (% participaciones)</i>										
Total	5.5	7.5	8.6	9.7	9.9	10.7	12.3	12.3	12.5	10.9
Primaria	10.0	11.7	12.5	12.7	11.0	10.4	10.8	9.1	7.3	4.5
Secundaria	2.2	4.3	6.4	9.4	10.8	12.5	14.5	14.5	14.2	11.0
Terciaria	0.0	0.9	1.4	3.0	5.5	8.8	12.2	16.8	23.3	28.2
<i>Incidencia (% total del gasto privado)</i>										
Público total	7.1	7.5	8.8	8.9	10.1	11.1	11.7	12.1	12.6	10.1
Privado total	1.5	2.7	3.6	4.7	5.8	7.2	8.9	11.5	16.0	38.1
Total	4.3	5.0	6.2	6.8	7.9	9.1	10.3	11.8	14.3	24.3
<i>Distribución ideal (% participaciones)</i>										
Recursos iguales	18.7	17.5	16.5	15.4	14.3	12.9	11.1	8.5	3.9	-18.7
Deciles I-IX de igualdad	16.6	15.4	14.4	13.3	12.2	10.8	9.0	6.4	1.8	0.0

Fuente: Elaboración propia usando INEGI (1998 y 2000), Zedillo (2000), SHCP (1997).

Cuadro A-5
Distribución de necesidades en salud y educación (% participaciones)

	<i>Sector escolar de educación básica</i>		
	<i>Años 6-12</i>	<i>Años 13-15</i>	<i>Muertes infantiles</i>
I	21.7	16.2	19.6
II	19.3	16.7	13.8
III	14.7	12	11.4
IV	12.3	11.5	12.0
V	7.8	9.7	7.9
VI	8.1	9	8.1
VII	5	8.2	8.7
VIII	5.3	6.5	10.1
IX	3.1	5.2	6.0
X	2.8	4.9	2.5
C _N	-35.27	-22.05	-22.48

Fuente: Elaboración propia usando INEGI (1998), Conapo (1993), y datos de mortalidad infantil por municipio (1998).

BIBLIOGRAFÍA

- ANY, S. y M. Ravallion, "Human development in poor countries: on the role of private incomes y public services", *Journal of Economic Perspectives*, 7, 1994, 133-150.
- ASPE, P. y J. Beristáin, "Distribution of educative y health services", Chapter 10 of P. Aspe y P. Sigmund (eds.), *The Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Homes y Meier Publ, USA, 1984.
- BARR, N., "Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation", *Journal of Economic Literature*, 30, 1984, 741-803
- BARRO, R. y J. Lee, *Data Set*, www.worldbank.org/research/growth, 1994.
- _____, *International Measures of Schooling Years y Schooling Quality*, <http://www.worldbank.org/research/growth/ddbarle2.htm>, 1996.
- BARROS, R. Paes de, S. Duryea y M. Székely, *What's Behind the Latin American Inequality?*, Office of the Chief Economist, Inter American Development Bank, mimeo., 1999.
- BOULLON, C., A. Legovini y N. Lustig, "Rising Inequality in Mexico: Returns to Household Characteristics and the «Chiapas» Effect", mimeo., Poverty and Inequality Advisory Unit, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Comisión Económica para América Latina, ONU, 2000.
- CONAPO, *Indicadores socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990*, Consejo Nacional de Población, México, 1993.
- DE JANVRY, Alain, "The Role of Ly Reform in Economic Development: Políticas y Politics", *American Journal of Agricultural Economics*, 63(2), 1981, 384-92.
- FILMER, D. y L. Pritchett, *The Effect of Household Wealth on Educacional Attainment Around the World: Demographic y Health Survey Evidence*, World Bank, WP, 1998.
- FUNSAIUD, *Cuentas Nacionales de Salud en México*, Fundación Mexicana para la Salud, 1998.
- IADB, *Facing Up to Inequality in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report*, John Hopkins and Inter-American Development Bank, 1998.
- INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, México, 1994.
- _____, *Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 1996*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, México, 1998.

- , *Cuentas Nacionales*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, México, 2000.
- , *Censo de Población y Vivienda 2000, Tabulados*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, México, 2001.
- KANBUR, R. y N. Lustig, *Why is inequality back on the agenda?*, Dep. of Agricultural, Resource, y Managerial Economics WP 99-14, Cornell University, 1999.
- KAKWANI, "Measurement of tax progressivity: an international comparison", *Economic Journal*, 87, 1977, 71-80.
- LONDOÑO, J.L., *Poverty, Inequality and Human Capital Formation in Latin America, 1950-2025*, World Bank, 1996.
- LUSTIG, N., "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", *Investigación Económica* 187, 1989.
- y M. Székely, *Economic Trends, Poverty and Inequality in Mexico*, POV-103, IADB, 1998.
- MADDISON et al., *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Brazil and Mexico*, World Bank, 1992.
- NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS, U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION, *Digest of Education Statistics*, 1998.
- SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1997. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto*, Secretaría de Egresos de la Federación, Poder Ejecutivo Federal, 1998.
- , *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2001. Exposición de Motivos e Iniciativa de Decreto*, Secretaría de Egresos de la Federación, Poder Ejecutivo Federal, 2000.
- SALINAS, C., *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, 1994.
- SELOWSKY, M., *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, Oxford University Press-World Bank, 1979.
- SZÉKELY, M., N. Lustig, M. Cumpa y J.A. Mejía, *Do we know how much poverty there is?*, Inter-American Development Bank, Research Department WP 437, 2000.
- UNESCO, *World Education Report 2000*.
- VAN DE WALLE, D., "Assessing the welfare impacts of public spending", *World Development*, 26(3), 1998, 365-379.
- VÉLEZ, C.E., *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Colombia, 1996.
- WAGSTAFF, A., E. van Doorslaer, P. Paci, "Equity in the finance and delivery of health care: some tentative cross-country comparisons", *Oxford Review of Economic Policy* 5, 1989, 89-112.

- , "Inequalities in child mortality in the developing world: How large are they? How can they be reduced?", World Bank, mimeo., 1999.
- WILKIE, J., *La Revolución mexicana: gasto federal y cambio social*, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- WORLD BANK, *World Development Report 1999/2000*, Oxford University Press, 1999.
- , *World Development Report 2000/2001*, Oxford University Press, 2000.
- , *Chile: Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy, 1987-1995*, World Bank, 1997a.
- , *Costa Rica: Identifying the Social Needs of the Poor. An Update*, World Bank, 1997b.
- , *Uruguay Poverty Assessment: Public Social Expenditures and Their Impact on the Income Distribution*, World Bank, 1993.
- ZEDILLO, E., *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, 2000.

La descentralización del gasto en salud en México: una revisión de sus criterios de asignación*

Carlos Moreno Jaimes

RESUMEN

Este trabajo se inscribe dentro del Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, financiado por la Fundación Ford. Presenta un diagnóstico sobre la descentralización del gasto en salud en México, haciendo énfasis en sus criterios y mecanismos de asignación. Sus principales hallazgos son:

1. a lo largo del periodo 1990-2000 hay un crecimiento en términos reales del gasto federal en la población abierta;
2. a pesar de que los estados tienen mayor control sobre los recursos transferidos por el gobierno federal, todavía hay elementos que podrían poner en riesgo la racionalidad y transparencia de la descentralización;
3. la distribución regional del gasto está parcialmente determinada por las condiciones de mortalidad y marginación en las regiones, sin embargo la capacidad instalada del sector sigue siendo la variable más influyente;
4. el gobierno federal conserva cierta capacidad de reasignación que no ha sido totalmente eliminada por factores inerciales.

Agradezco al actuario Javier Jiménez, coordinador de asesores del subsecretario de Coordinación Sectorial y al doctor Jorge Morales Velázquez, de la Dirección General de Estadística e Informática, su tiempo e información; agradezco también los comentarios de Enrique Cabrero, Juan Pablo Guerrero, Rafael Tamayo y John Scott.

*Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

Finalmente, agradezco a Raúl González por su asistencia en la sistematización de datos. Cualquier error u omisión son responsabilidad exclusiva del autor.

INTRODUCCIÓN

En 1995 el gobierno federal inició un proceso de descentralización de sus servicios de atención a la salud con el fin de imprimir mayor eficiencia a la operación del sector orientado a atender a la población no asegurada. Si bien desde 1983 la Secretaría de Salud había emprendido acciones descentralizadoras, éstas se habían circunscrito a 14 estados de la República y la secretaría continuaba ejerciendo controles formales (regulatorios y presupuestales) muy estrictos. El centralismo persistente en la toma de decisiones y el bajo impacto que la primera descentralización tuvo en general, llevaron al gobierno federal a retomar el proceso en 1995 como parte del nuevo federalismo impulsado por el presidente Zedillo. La descentralización de la década de los noventa ha sido mucho más ambiciosa en sus objetivos: el acuerdo nacional para la descentralización de servicios de salud incorporó a los 31 estados de la Federación y al Distrito Federal; por otra parte, los estados han comenzado a asumir mayores responsabilidades en la operación de sus sistemas de atención a la salud, y también han adquirido mayor autonomía en el manejo de los recursos presupuestales. El proceso actual busca reservar para la autoridad federal funciones de tipo normativo y regulatorio, dejando a las entidades federativas la prestación directa de los servicios.

La descentralización, por otra parte, ha mantenido para el gobierno federal el papel de financiar el desarrollo de los sistemas estatales de salud mediante transferencias a los gobiernos de los estados, sin que ello implique sustituir la contribución financiera estatal. La distribución regional de las aportaciones federales para servicios de salud (provenientes de un fondo especial del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación desde 1998), se pretende que esté dictada por criterios transparentes y sustentados en las condiciones de salud de cada región.¹

El objetivo de este documento consiste en presentar un diagnóstico inicial sobre la descentralización del gasto federal para servicios de salud en México. Su principal énfasis está en los mecanismos de su asignación regional, a fin de explorar algunos de sus criterios. En particular, analizo la influencia que tienen las condiciones socioeconómicas, epidemiológicas y de infraestructura sanitaria en la distribución de las

¹A lo largo del documento usaré los términos "región" y "estado" indistintamente.

aportaciones federales para servicios de salud en las regiones del país, ya que uno de los objetivos de la reforma actual es dotar de mayor transparencia y racionalidad a las decisiones de asignación del gasto. El trabajo discute también algunos elementos que parecen todavía estar ausentes en el diseño e implementación de la política, y que requieren ser abordados de manera explícita a fin de inducir conductas eficientes por parte de los operadores del gasto, es decir de los sistemas estatales de salud. De lo contrario, el proceso descentralizador actual corre el riesgo de perpetuar inequidades e ineficiencias en el sistema de atención a la salud.

El documento está organizado de la siguiente forma. El segundo apartado describe, a grandes rasgos, las características de la descentralización de la década de los ochenta, analizando la distribución de competencias para cada ámbito gubernamental y señalando las grandes limitaciones que enfrentaron los estados para manejar con autonomía los recursos presupuestales. Se presenta también una descripción del nuevo proceso iniciado en 1995, aludiendo sus objetivos y estrategias presentes. Concluyo dicho apartado con una discusión de los elementos que, a mi juicio, y siguiendo varios planteamientos de la literatura sobre federalismo fiscal, siguen estando ausentes en la política. El tercer apartado aborda de lleno el tema del gasto público en salud, a fin de mostrar sus principales tendencias y algunos de sus resultados en términos de eficiencia y equidad. En ese mismo apartado analizo la distribución regional del gasto de la Secretaría de Salud con el fin de identificar, con los datos disponibles, la influencia de algunas variables socioeconómicas, epidemiológicas y de infraestructura sanitaria. Por otra parte, analizo en qué medida la distribución del gasto está dominado por factores inerciales que dificultan las decisiones de reasignación del gasto en salud por parte del gobierno federal. Finalmente, presento mis conclusiones y algunas de sus implicaciones sobre el diseño de la política.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD EN MÉXICO

Esta sección tiene el propósito de presentar, de manera muy concisa, el proceso de descentralización de los servicios de salud para la población abierta, el cual inicia en la década de los ochenta con 14 estados únicamente y se renueva en 1995 como parte del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 del presidente Zedillo.² Intento

²No abundaré demasiado en los detalles del proceso. Para una revisión más exhaustiva véanse Cardozo (1998); Flammand (1997), Torres (1997) y OECD (1998).

mostrar algunas características del primer proceso, sobre todo en lo que se refiere al grado en que los estados participantes asumieron un control efectivo sobre los recursos del sistema. Describo los elementos más importantes del diseño del nuevo proceso de descentralización, como son la distribución de competencias entre los niveles federal y estatales, el modelo ideal al que se pretende llegar en algunos años y el papel que se espera desempeñe el sistema de presupuestación como mecanismo de asignación de recursos financieros a las entidades federativas. Finalizo con una discusión sobre los elementos que todavía están ausentes en la descentralización del gasto y que son requisitos indispensables para dotar de mayor transparencia al proceso. La siguiente sección se ocupa de analizar la evolución reciente del gasto en salud, su composición programática, su distribución regional y sus posibles vínculos con indicadores socioeconómicos, epidemiológicos y de infraestructura sanitaria.

La descentralización en los ochenta

En 1983 la protección de la salud se elevó a rango constitucional y se estableció que el gobierno federal y los estados concurrirían en materia de salubridad general (artículo 4o. constitucional). El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 incluyó, como parte de sus estrategias, la descentralización a los estados de los servicios de salud a la población abierta para los niveles de atención primero y segundo. La Ley General de Salud fue promulgada en 1984, la cual distribuyó competencias sanitarias entre el gobierno federal y las entidades federativas. Sin embargo, la descentralización de los servicios incluyó exclusivamente a 14 estados de la República: Tlaxcala, Nuevo León, Guerrero, Jalisco, Baja California Sur, Morelos, Tabasco, Querétaro, Sonora, Colima, México, Guanajuato, Aguascalientes y Quintana Roo.

La idea general de la distribución de competencias definida por el artículo 13 de la Ley General de Salud es reservar para la autoridad federal funciones de tipo normativo o regulatorio, como son la definición de los lineamientos generales de política, la certificación de los profesionales y de las unidades proveedoras, la consolidación de información estadística, etcétera. Por su parte, las entidades federativas adquieren, según la ley, la responsabilidad de la operación de los servicios de salud para la población no asegurada. Sin embargo, la ley no siempre define una frontera exclusiva entre las competencias de cada nivel de gobierno. Establece algunas facultades exclusivas del gobierno federal, otras de competencia federal con la posibilidad de que los estados participen, otras de competencia estatal con la posibilidad de que la Federación se involucre, otras de competencia estatal exclusiva y otros dos conjun-

tos de atribuciones concurrentes y coordinadas (estas categorías se derivan incluso de otros artículos de la ley diferentes del decimotercero). El cuadro 1 presenta la distribución de competencias en materia de salubridad general, tomando en cuenta esas seis clasificaciones. El cuadro no es exhaustivo en su descripción de facultades, sólo se enfoca en aquellas que considero más relevantes para el objetivo de este estudio.³ Uno de los puntos relevantes del cuadro es que, incluso en lo que se refiere a la prestación de los servicios, no hay una línea divisoria definitiva en el papel que toca a cada nivel de gobierno. Por ejemplo, la Federación puede participar en servicios de rehabilitación, saneamiento básico y prevención de enfermedades, de manera coordinada con los estados.

Es interesante comparar la distribución de competencias de la Ley General de Salud con un modelo propuesto por un estudio del Banco Mundial,⁴ el cual se reporta en el cuadro 2. Este modelo propone una distribución de competencias entre el nivel central y el local, distinguiendo las funciones de financiamiento y las de provisión de servicios. La distribución de papeles establecida en el modelo está diseñada a partir de una serie de factores sobre los cuales la literatura económica del federalismo fiscal coincide: el grado en que los servicios poseen características de bien público, la distribución espacial de los beneficios y costos, la posible existencia de economías de escala en la producción de los servicios, y las capacidades administrativas y técnicas de cada nivel gubernamental (estos argumentos económicos pueden revisarse en Oates, 1972, y Ahmad *et al.*, 1997 b). Si bien, el modelo excluye al nivel intermedio de gobierno (el estatal o regional), la comparación con México es de cualquier forma útil.

En lo que se refiere al financiamiento de los servicios, las funciones del ministerio de salud se concentran, según el modelo, en asegurar un nivel mínimo de gasto por habitante, tomando en cuenta las características socioeconómicas y epidemiológicas de cada región y estableciendo una fórmula para transferir recursos federales hacia los niveles subnacionales de gobierno. Los gobiernos locales tienen la facultad de complementar el financiamiento de sus sistemas con cuotas de los usuarios. En cuanto a la provisión de los servicios, las funciones del gobierno central son principalmente regulatorias y evaluativas; abarcan desde definir un paquete básico de servicios obligatorio para todas las regiones (en aras de la equidad) hasta establecer sistemas de información para la evaluación de las políticas sanitarias. Los gobiernos locales son los encargados de llevar a cabo la operación de los servicios y tienen un amplio margen de autonomía en la gestión de recursos financieros, humanos y materiales.

³Para una revisión exhaustiva véase Martínez (1996).

⁴Tomado de Winkler (1994: 20).

Cuadro 1
Distribución de competencias en salud

<i>Facultades gobierno federal</i>	<i>Facultades de competencial federal con participación estatal posible</i>	<i>Facultades de competencial estatal con participación federal posible</i>	<i>Facultades exclusivas de los gobiernos estatales</i>	<i>Facultades de competencia concurrente</i>	<i>Facultades coordinadas</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Organizar, operar, controlar y vigilar por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud, servicios públicos a la población en general. • Determinar la política nacional en materia de salud. • Expedir normas oficiales (regulación sanitaria). • Evaluar la prestación de servicios de salud. • Aplicar el control sanitaria de las vías generales de comunicación. • Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general. • Coordinar el Sistema Nacional de Salud (incluyendo el proceso de programación). 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover, orientar, fomentar y apoyar las acciones en materia de salubridad general, a cargo de los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia. • Desarrollar temporalmente acciones en las entidades federativas cuando éstas lo soliciten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planear, organizar y desarrollar sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar, operar, supervisor y evaluar los servicios de salubridad general. • Coadyuvar a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. • Formular y desarrollar programas locales de salud. • Elaborar información estadística local y proporcionarla a las autoridades federales competentes. • Ejercer la verificación y control sanitario de los establecimientos que expendan o suministren al público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover actividades tendientes a la formación, capacitación, actualización de los recursos humanos que se requirieron. • Coadyuvar en el señalamiento de los requisitos para la apertura y funcionamiento de instituciones dedicadas a la formación de recursos humanos para los servicios de salud. • Establecer los procedimientos para regular las modalidades de acceso a los servicios públicos, a los socios y o las privadas. • Promover y aprobar la constitución de grupos, asociaciones y demás instituciones que tengan por objeto participar organizadamente en los programas de promoción y mejoramiento de la salud. • De conformidad con los lineamientos que emita la autoridad competente, captar, producir y procesar la información 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación y seguimiento de los servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social. • El control sanitario de productos y servicios y de su exportación y de su impartación. • El control sanitaria de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere la Ley General de Salud. • La sanidad Internacional. • Prevención de adicciones. • La definición, en su caso, de las directrices de la descentralización de los gobiernos de los estados o los municipios.

- Determinar valores de concentración máximo permisible de contaminantes ambientales.

- Determinar límites máximos permisibles de exposiciones a contaminantes en los centros laborales.

- Control sanitario de medicamentos.

necesaria para la planeación, programación, presupuestación y control del Sistema Nacional de Salud.

- Utilizar elementos auxiliares en la lucha contra epidemias.

- Promover el establecimiento de centros y servicios de rehabilitación somática, psicológica social y ocupacional.

- Prevención en el consumo de sustancias inhalantes.

Fuente: Martínez (1996).

Cuadro 2

Modelo de distribución de competencias en salud primaria

	Ministerio de Salud	Gobierno local
<i>Financiamiento</i>		
Financiamiento de gastos corrientes.	Asegurar un nivel mínimo del gasto para atención preventiva y curativa y financiamiento para compensar las diferencias en las condiciones epidemiológicas y socioeconómicas de las regiones; determinar los mecanismos de financiamiento y el algoritmo para transferir los recursos a gobiernos locales.	Establecer y recabar cuotas a los usuarios y financiar la atención primaria sobre la base de costos compartidos, teniendo la autoridad de gastar a más allá del gasto mínimo garantizado por el ministerio de salud.
Financiamiento de gastos de capital.	Proporcionar financiamiento para clínicas y equipos o respaldar el endeudamiento local para este propósito; diseñar y administrar las ayudas en especie.	Tomar parte en el financiamiento de clínicas y equipo médico.
<i>Provisión</i>		
Paquete básico de servicios.	Especificar los servicios básicos que cada ciudadano debe recibir y regular la tecnología para la entrega del servicio; definir las normas y procedimientos para la operación del sistema; vigilar y obligar a su cumplimiento.	Operar el paquete básico de servicios, adaptándolo de acuerdo con las necesidades epidemiológicas y demográficas, así como a la demanda local.
Suministro de complementos farmacéuticos, medicamentos y alimentos.	Fijar estándares tecnológicos mínimos; facilitar la adopción de mecanismos de abastecimiento de bajo costo (incluyendo la contratación con el sector privado)	Priorizar y seleccionar los suministros y contratador con proveedores locales.
Equipo médico.	Regular las especificaciones técnicas mínimas del equipo.	Priorizar y seleccionar el equipo y contratar con proveedores locales.
Información estadística, vigilancia epidemiológica y control de calidad.	Definir la información necesaria sobre desempeño epidemiológico para monitorear al sistema. Definir el sistema de información para la recolección de datos. Evaluar el cumplimiento de los objetivos	Asignar al personal responsable del sistema de información; contratar asistencia técnica si es necesaria.
Planeación y presupuestación.	Definir las clasificaciones presupuestales para los gastos centrales y locales; establecer requisitos para los reportes financieros; proporcionar ayuda técnica a los gobiernos locales.	Realizar la planeación y presupuestación de los gastos por programas y fuentes de financiamiento; puede contratar asistencia técnica.

	<i>Ministerio de Salud</i>	<i>Gobierno local</i>
Entrenamiento del personal médico.	Asegurar un adecuado entrenamiento previo a la incorporación de los médicos al servicio; establecer estándares para la certificación del personal médico; definir requisitos mínimos de capacitación del personal.	Identificar necesidades de capacitación, seleccionar capacitadores y contratar servicios de capacitación.
Reclutamiento y remuneración del personal médico.	Establecer las condiciones mínimas del empleo para el personal, incluyendo las protecciones de servicio civil.	Negociar niveles salariales con el personal médico y administrativo; reclutar, contratar y despedir personal.
Gestión financiera y auditoría.	Establecer las normas de contabilidad; determinar el contenido de las auditorías; revisar los resultados y llevar a cabo acciones correctivas.	Mantener la contabilidad para su revisión y cumplir con las acciones correctivas requeridas.
Construcción y mantenimiento de clínicas.	Establecer normas mínimas para la construcción y mantenimiento de las clínicas y asegurar su cumplimiento.	Contratar y monitorear la construcción y mantenimiento de las clínicas.

Fuente: Winkler (1994: 20).

La distribución de competencias de la Ley General de Salud, contrariamente a lo propuesto por el modelo anterior, se enfoca exclusivamente en el aspecto de la provisión de los servicios, omitiendo toda referencia a los aspectos presupuestal y financiero. La idea central de la ley es asignar al gobierno federal funciones regulativas (fijación de políticas, expedición de normas, control sanitario, etcétera) y evaluativas, dejando a las entidades la operación de sus propios sistemas, a pesar de que, como ya señalé en párrafos anteriores, las competencias en ocasiones se sobreponen. Sin embargo, la ley no hace mención alguna sobre los papeles de cada nivel gubernamental en materia presupuestaria y financiera. La razón de ello es que en la descentralización de los ochenta el gobierno federal siguió manteniendo centralizadas estas funciones, como lo mostraré a continuación. Si bien la descentralización en los noventa mantuvo sin modificación la distribución de competencias de la Ley General de Salud, los asuntos presupuestales y financieros fueron abordados explícitamente en la Ley de Coordinación Fiscal y en los acuerdos firmados con cada entidad federativa. Más adelante volveré a esta discusión.

En el proceso descentralizador de los ochenta, el financiamiento de los servicios provino de fondos federales determinados por la Secretaría de Salud, aunque se propuso también que los estados contribuyeran al financiamiento del sistema mediante sus propias aportaciones y con las contribuciones de los usuarios. La descentralización de servicios, sin embargo, mantuvo para la Secretaría importantes atribuciones en materia de programación, presupuestación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación del gasto. En realidad, la proporción del gasto solventada con recursos propios de los estados fue el único margen de autonomía financiera concedida a las entidades federativas (Cardozo, 1998: 206), es decir la suma de aportaciones estatales y cuotas de recuperación (su porcentaje respecto al financiamiento total fue aproximadamente de 20 por ciento en los primeros cuatro años del proceso). Asimismo, los empleados de los servicios estatales de salud continuaron perteneciendo a la nómina federal, aunque los gobiernos de los estados fueron facultados para actuar como patrones sustitutos en cuestiones sindicales y para participar en la administración del personal (Flammand, 1997).

Durante los 12 años que se mantuvo este esquema de descentralización restringida a 14 estados, las evaluaciones de la política fueron muy escasas. Una estudio reciente (Cardozo, 1998) señala las grandes limitaciones del proceso, especialmente las enormes restricciones sobre manejo presupuestal y patrimonial impuestas a los estados descentralizados (baja autonomía de gestión) y su gran dependencia con respecto a los fondos federales (la proporción del gasto federal relativa al gasto total en servicios de salud creció de 69.78 por ciento en 1985 a 80.67 por ciento en 1987). Además, el estudio señala que algunos estados descentralizados no presentaron indicadores de productividad (cobertura, utilización, accesibilidad, calidad, etcétera) significativamente superiores a otros estados que no participaron en la descentralización. Finalmente, la evaluación muestra que no hubo cambios significativos en las condiciones de salud de la población y que, en aquellos casos donde hubo mejorías, éstas no pueden atribuirse directamente a la política de descentralización.

En suma, la descentralización de salud en los ochenta puede caracterizarse por su gradualismo, ya que el gobierno federal continuó ejerciendo funciones de operación en 17 estados de la República y mantuvo para sí un gran número de atribuciones en materia presupuestal. De hecho, el aspecto financiero parece haber sido uno de los principales obstáculos para una descentralización más profunda durante la década de los ochenta, no sólo por la falta de autonomía en el manejo de los recursos, sino también por la preocupación de los gobernadores de que los recursos federales no fueran suficientes para atender los nuevos compromisos adquiridos (Flammand, 1997).

La descentralización en los noventa

En 1995, el gobierno federal decidió retomar el proceso de descentralización. El Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000 incluye a la descentralización como uno de sus principales lineamientos, cuyo fin es "incrementar la eficiencia de la atención a la población abierta". El programa reconoce que las instituciones de salud del país padecen un enorme centralismo que genera una definición poco precisa de responsabilidades, burocratismo en la toma de decisiones y considerables inercias en la asignación del gasto hacia los estados. Por tanto, el programa propone concluir la descentralización en las entidades federativas aún centralizadas y profundizarla en las restantes con el propósito de promover una nueva relación entre las autoridades federal y estatales. El documento señala que "los estados contarán con un mayor margen de acción y autodeterminación que les permita cumplir con sus propios medios los objetivos nacionales fundamentales y determinar el destino de los recursos excedentes una vez alcanzados esos objetivos". Es interesante enfatizar esta última observación del programa, pues implica la introducción de incentivos al ahorro que han estado ausentes en el esquema de presupuestación tradicional centralizado. Como se mencionó anteriormente, los estados descentralizados no tuvieron autonomía en el manejo de recursos financieros federales, ya que el porcentaje de recursos bajo control directo de los estados descentralizados fue de 23.4 por ciento, cifra marginalmente superior al porcentaje de recursos controlados por los estados no descentralizados, 20.4 por ciento (Bonilla, 1998).

El programa busca ampliar los márgenes de autonomía de los estados para el manejo de los recursos financieros y para la toma de decisiones estratégicas en materia de salud. Si bien, durante muchos años, la secretaría ha definido los capítulos, conceptos y partidas del gasto en salud para todo el país, su objetivo actual es que las entidades federativas decidan totalmente el destino de los recursos federales que reciben, siempre y cuando cumplan por lo menos con un nivel mínimo de acciones de salud determinadas a nivel federal (el llamado "Paquete Básico de Servicios de Salud").⁵ El esquema de presupuestación es, por tanto, una pieza clave para modificar la relación entre la autoridad normativa (la Secretaría de

⁵El Paquete Básico de Servicios de Salud es un programa definido a nivel federal por el Consejo Nacional de Salud, cuyo objetivo es garantizar a toda la población del país un mínimo de servicios costo-efectivos agrupados en acciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación. Es un irreductible de estrategias de alto impacto al que las entidades quedarán obligadas a cubrir. Su descripción puede consultarse en G. Velázquez y M. Juon (1996).

Salud) y los prestadores de servicios (los estados), la cual pretende transitar de un esquema de control directo hacia uno de autonomía de gestión, en donde el gobierno federal asuma la función de evaluar los resultados obtenidos por los operadores del gasto, sin por ello interferir con sus decisiones.

La implementación del proceso en los noventa comenzó formalmente con la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, entre el gobierno federal, el Sindicato de Trabajadores de la Secretaría de Salud y las 31 entidades federativas y el entonces Departamento del Distrito Federal. Dicho acuerdo, firmado en agosto de 1996, define un conjunto de principios básicos, dentro de los cuales destacan el manejo y operación directos de los servicios de salud por parte de los estados de la Federación, así como de los recursos financieros con la posibilidad de distribuirlos de acuerdo con sus necesidades y prioridades locales. Por otra parte, todas las estructuras administrativas operadas por el gobierno federal se integrarían al ámbito estatal. El acuerdo establece al Consejo Nacional de Salud como instancia permanente de coordinación y concertación entre las autoridades centrales y las estatales.

Posteriormente a la firma del acuerdo nacional, la Secretaría de Salud firmó acuerdos de coordinación con cada uno de los estados de la Federación, a fin de precisar las atribuciones en materia de programación y presupuestación, servicios personales, recursos materiales, transferencia de bienes muebles e inmuebles y la transferencia de recursos financieros. En todos los acuerdos de coordinación destaca que los recursos transferidos por el gobierno federal pasan a formar parte del presupuesto de la cuenta pública de los estados. Cada estado firmó su acuerdo en momentos distintos, entre agosto de 1996 y julio de 1997.

En 1998 la asignación del presupuesto de la Secretaría de Salud hacia los estados pasó a formar parte del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33. Antes de ese año, la distribución regional del presupuesto federal se efectuaba por el Ramo 12, en el cual la secretaría elaboraba todos los capítulos y conceptos del gasto de cada entidad federativa, utilizando presupuestos históricos. Sin embargo, a partir de 1998 los estados adquirieron una autonomía considerable para llevar a cabo su programación y presupuestación, con amplia libertad para distribuir el gasto federal entre diversos programas.⁶ Estas decisiones se toman al interior del organismo público descentralizado de servicios de salud de cada estado, el cual se integra por el gobernador del estado respectivo (quien lo

⁶Por ejemplo, en la actualidad los estados pueden transferir fondos del capítulo destinado a recursos humanos hacia gastos de operación e inversión.

preside), algunas secretarías estatales, un representante de la Secretaría de Salud federal y un representante sindical.⁷ Actualmente, las entidades federativas ejercen más de 70 por ciento del presupuesto total en salud, mientras que en 1994 ejercían menos del 25 por ciento (*Quinto Informe de Gobierno*, 1999).

A raíz de la descentralización, los estados sólo tienen que reportar su aplicación de los recursos federales a los congresos locales, informando a la Secretaría de Salud sólo sobre cuestiones muy generales de manejo presupuestal, sin rendirle cuentas sobre sus decisiones específicas de asignación.⁸

Asuntos pendientes en el proceso

A cinco años de haberse iniciado el nuevo proceso de descentralización, hay varios asuntos que todavía parecen no estar plenamente definidos, especialmente en lo que se refiere al mecanismo de asignación de recursos. Por supuesto éstas son cuestiones que deben ir definiéndose conforme el proceso evoluciona, ya que tanto autoridades federales como entidades federativas requieren generar aprendizajes sobre el papel que a cada una corresponde, los flujos de información necesarios para la toma de decisiones y los instrumentos para disminuir conflictos.

Uno de los asuntos que no están suficientemente definidos es el papel de la evaluación en la determinación de las aportaciones federales. ¿Qué consecuencias tendrá para la asignación de los recursos el hecho de que un estado sistemáticamente presente insuficiencias en sus indicadores de productividad? Formalmente, corresponde al Consejo Nacional de Salud evaluar los resultados de la aplicación del gasto por parte de las entidades federativas, quienes acuerdan metas en materia de salubridad. Sin embargo, no es claro si ese organismo aplicará incentivos positivos o negativos al desempeño de los sistemas estatales de salud, ni si dichos incentivos estarán vinculados a las asignaciones presupuestales. Esta misma interrogante puede formularse en lo que se refiere al Paquete Básico de Servicios de Salud, el cual, como ya señalé, constituye un conjunto mínimo de intervenciones en salud que son obligatorias para todos los estados, y cuyo propósito es ampliar la cobertura de los servicios, especialmente para los grupos poblacionales con más dificultades de

⁷Entrevista con el actuario Javier Jiménez, coordinador de asesores de la Subsecretaría de Coordinación Sectorial de la Secretaría de Salud, 24 de mayo del 2000.

⁸Para una descripción del nuevo proceso descentralizador hasta 1998 véase OECD (1998).

acceso al sistema. En este caso tampoco se sabe con precisión qué tipo de sanciones habría para aquellos estados que incumplan con este mandato federal.⁹

Algunos autores (Martínez-Vázquez y Cabrero, 1999) discuten también el problema de la autonomía en el manejo financiero por parte de los estados. Si bien el actual proceso descentralizador ha ampliado dicha autonomía, ésta se ve restringida por el requisito de que los estados cumplan con los estándares mínimos fijados por el gobierno federal. En principio este diseño puede considerarse apropiado, ya que busca garantizar que los estándares de calidad y cobertura de los servicios de salud provistos por los estados sean suficientes; sin embargo, existe el riesgo de que el gobierno federal fije estándares demasiado restrictivos y que ello limite considerablemente la autonomía de gestión de los gobiernos estatales. Adicionalmente, estos autores dudan que los incentivos del sistema sean suficientemente claros y adecuados para inducir a que los estados diversifiquen y aumenten sus fuentes de financiamiento.

El sistema de información para la toma de decisiones en materia presupuestal es otro aspecto que parece no estar todavía bien definido. Por ejemplo, el gasto en servicios de salud proveniente de fondos estatales es un dato que los estados no reportan a la secretaría. Sin esta información es imposible conocer el esfuerzo financiero de los estados en contribuir a desarrollar sus sistemas de salud y tampoco es posible saber el grado de dependencia de las entidades respecto al dinero federal. Si bien varios estados de la República tienen una capacidad de contribución baja, hay algunos otros que podrían complementar los recursos federales con aportaciones propias, promovándose así una mayor corresponsabilidad entre el nivel central y los niveles subnacionales e induciendo también mayor rendición de cuentas hacia los ciudadanos por parte de los gobiernos estatales. Es posible que los estados teman sufrir reducciones en la ayuda federal al revelar información sobre su propio esfuerzo financiero, lo cual es muy comprensible tomando en cuenta que la presupuestación tradicional centralizada ha operado bajo esa lógica. Sin embargo, si la asignación de recursos federales estuviera dictada por criterios transparentes y verificables (asunto que discuto más adelante), no habría razón para suponer un castigo financiero de parte del gobierno federal. A fin de inducir a que los estados revelen dicha información, la secretaría está contemplando la alternativa de comprometerse con aquellos a no reducir en términos reales su nivel de gasto en cada entidad federativa (Bonilla, 1998). Tampoco se conocen

⁹Hasta la fecha, según funcionarios de la secretaría, ningún estado reporta incumplimiento de las metas acordadas dentro del Consejo Nacional de Salud.

los capítulos y conceptos en los que los estados distribuyen los recursos federales (por lo menos esta información no está disponible en los presupuestos de egresos de la Federación desde 1998, año a partir del cual las aportaciones se transfirieron totalmente a las entidades federativas). Aunque transferir completamente los recursos a los estados promueve la autonomía de gestión y simplifica la presupuestación para el gobierno federal, al mismo tiempo restringe la rendición de cuentas, pues los ciudadanos no pueden evaluar la efectividad y eficiencia del gasto.¹⁰ Lo deseable es que los estados reporten al gobierno federal su distribución presupuestal por áreas programáticas, sin que ello signifique una interferencia de la secretaría en sus decisiones de asignación.

Los criterios de asignación de las aportaciones federales a los estados es otro tema donde prevalece ambigüedad. Una de las críticas más fuertes a las aportaciones intergubernamentales en México, por lo menos hasta hace algunos años, es su falta de transparencia, pues se arguye que es posible que consideraciones políticas puedan influir en la asignación de los recursos descentralizados.¹¹ En el caso del sector salud, este riesgo puede también estar presente. Si bien la Ley de Coordinación Fiscal mexicana establece una fórmula para la distribución regional del gasto federal para servicios de salud (basada en algunas características vitales, epidemiológicas y socioeconómicas de cada región del país), ésta se aplica al presupuesto adicional una vez que los estados han recibido los recursos necesarios para mantener una capacidad de respuesta similar a la del año anterior, es decir que todavía está influida por factores inerciales que perpetúan ineficiencias e inequidades. Más adelante abundo en la discusión de estos problemas, sin embargo cabe señalar que, según algunos funcionarios participantes en reuniones del Consejo Nacional de Salud, los estados tácitamente han aceptado el modelo de asignación presupuestal actual. Lo anterior puede significar que los gobiernos estatales perciben que la transición hacia un esquema de asignación diferente sería costoso en términos organizacionales o de información, ante lo cual prefieren mantener el sistema presupuestal vigente.¹²

¹⁰Como señalé en párrafos anteriores, los estados reportan su aplicación de los fondos federales exclusivamente al congreso local. Sin embargo, dado que dichos recursos son financiados por el país en su conjunto, los estados deberían rendir cuentas sobre ello al nivel federal.

¹¹Varios estudios se han enfocado a analizar la distribución regional de recursos en el caso educativo (Merino, 1997) y de combate a la pobreza (Molinar y Weldon, 1994; Esquivel, 1996). Para una explicación política véase también a Díaz Cayeros (1998).

¹²Incluso es probable que avizoren el riesgo de que un esquema diferente reduzca el monto de sus aportaciones federales.

En suma, los asuntos discutidos anteriormente son cuestiones cuya definición es imprescindible para generar transparencia en la determinación y uso de los recursos públicos destinados al sector salud, así como para fijar claramente responsabilidades entre los operadores del gasto. La sección siguiente trata de explorar el peso de algunos indicadores socioeconómicos, epidemiológicos y de infraestructura sanitaria en la determinación de las aportaciones federales a salud. Es posible que la influencia de algunas de estas condiciones sea todavía limitada, dado que el proceso de descentralización es muy reciente y que existen elementos del sistema de presupuestación anterior que introducen inercias importantes. De cualquier forma, considero que el ejercicio es relevante para analizar posibles vías de reforma congruentes con el propósito de imprimir mayor eficiencia, equidad y transparencia al proceso presupuestal en el sector.

EL GASTO PÚBLICO EN SALUD

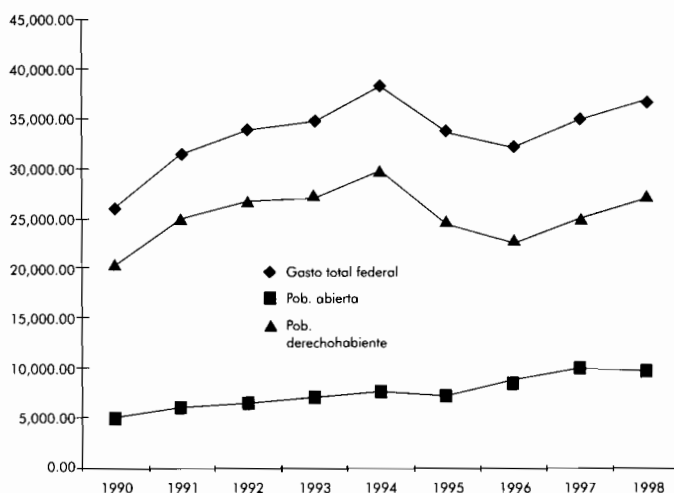
Esta sección tiene dos objetivos. El primero es describir la evolución, tamaño y composición del gasto federal en salud en México en la última década, a fin de analizar sus tendencias recientes, establecer ciertas comparaciones y presentar algunos de sus resultados en términos de equidad y eficiencia operativa. El segundo objetivo consiste en enfocarnos al gasto federal en salud en las regiones del país y entender algo de su lógica distributiva. Concretamente, esta sección pretende explorar posibles relaciones entre la distribución de dicho gasto y variables de tipo socioeconómico, epidemiológico y de desempeño institucional a nivel regional. Lo que se busca es analizar si estas variables tienen en realidad un peso importante en la asignación regional del gasto en salud, pues uno de los objetivos que persigue la reforma al sector salud iniciada en 1995 es establecer criterios objetivos y transparentes en la distribución de los recursos. Como ya discutí en el apartado anterior, la ausencia de una fórmula imparcial para asignar el gasto conlleva el riesgo de que las decisiones de asignación se vuelvan discrecionales y poco efectivas en promover equidad y eficiencia.

Tamaño, evolución y composición del gasto federal

La gráfica 1 muestra que el gasto federal real en salud tuvo un crecimiento sostenido entre 1990 y 1994, tanto el destinado a atender a la población abierta (cubierta por la Secretaría de Salud, el programa IMSS-Solidaridad, el Departamento del Distrito

Federal y el DIF), como el gasto en salud destinado a cubrir a la población derechohabiente de la seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex, etcétera). Sin embargo, entre 1994 y 1996 el gasto en salud de las instituciones de seguridad social sufrió una caída importante, aunque 2 años después su nivel parece haberse recuperado. El gasto en servicios de salud para población abierta (no asegurada), por el contrario, muestra una tendencia creciente en todo el periodo 1990-1998, a pesar de una disminución aproximada de 7 por ciento generada por la crisis fiscal de 1995. La tasa promedio de crecimiento del gasto federal en salud durante los primeros cinco años de la década pasada fue de 10 por ciento, mientras que en la segunda mitad de ese periodo sufrió un decrecimiento en términos reales de 3 por ciento anual.

Gráfica 1
Gasto público en salud, 1990-1998
(Millones de pesos de 1994)



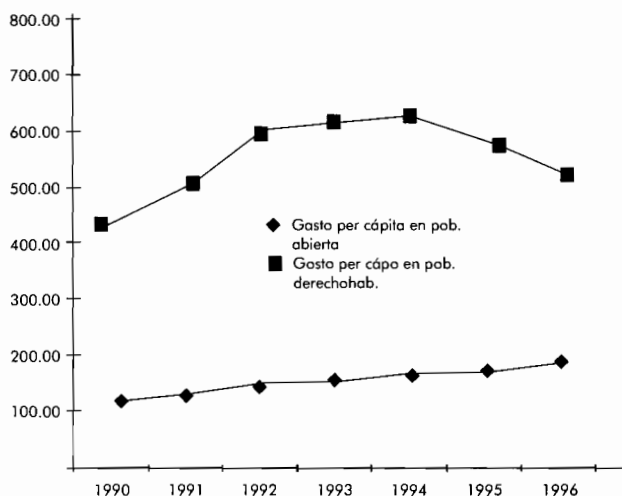
Fuente: Dirección General de Estadística e Informática de la Secretaría de Salud.

Vista esta evolución en términos per cápita (es decir el gasto dividido por la población legal de cada esquema), en la gráfica 2 podemos apreciar una fuerte caída en el gasto para la población derechohabiente entre 1994 y 1996,¹³ sin que el gasto

¹³Nos referimos al gasto bruto de la seguridad social, es decir aquél financiado por trabajadores, empleadores y gobierno federal. El gasto neto se refiere exclusivamente a la aportación del gobierno federal.

per cápita en la población abierta haya sufrido tal descenso (de hecho este gasto ha crecido de manera sostenida a una tasa promedio anual de 9 por ciento en términos reales durante el periodo 1990-1996).¹⁴ La caída en el gasto per cápita para la población derechohabiente contrasta con el comportamiento de su cobertura (véase gráfica 3), la cual se estancó prácticamente entre 1990 y 1994, cayó un año después en aproximadamente 4 por ciento y después de 1995 parece haberse recuperado.¹⁵ Por su parte, la cobertura para la población no asegurada ha crecido a una tasa promedio de 3 por ciento anual de manera más o menos sostenida durante el periodo 1990-1996, es decir que la tasa de crecimiento de la cobertura es menor que la tasa de crecimiento del gasto per cápita real para ese sector de la población.

Gráfica 2
Gasto público en salud per cápita, 1990-1996
(Pesos de 1994 por habitante)

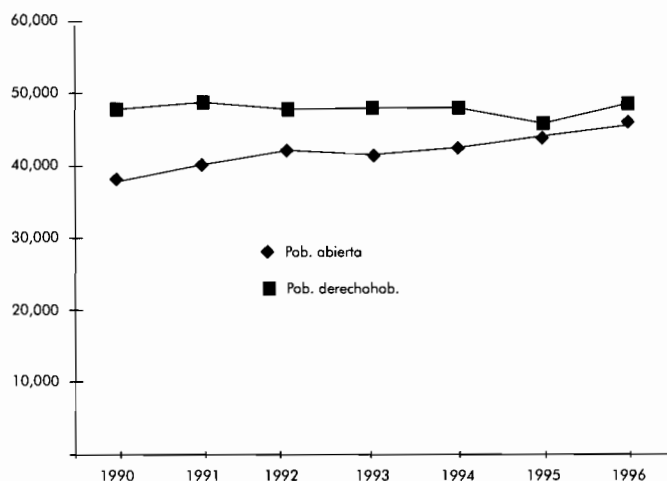


Fuente: Dirección General de Estadística de la Secretaría de salud.

¹⁴Se dispone de información sobre cobertura legal de cada esquema de atención sólo hasta 1996, por lo cual no se presenta el gasto per cápita para años posteriores.

¹⁵Una de las razones que se alude para explicar el bajo crecimiento de la seguridad social (especialmente entre 1990 y 1994, a pesar de haber sido años de crecimiento económico) es el desincentivo a la formalización del empleo, generado por el elevado costo del seguro de enfermedades y maternidad (IMSS, 1995).

Gráfica 3
 Cobertura de los dos principales esquemas de atención a la salud
 1990-1996
 (Miles de personas)



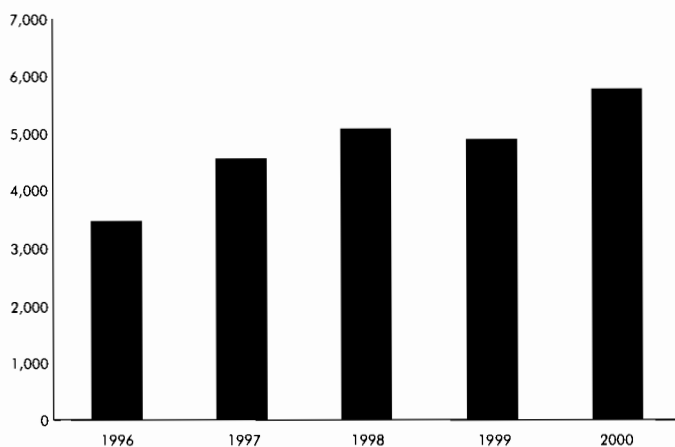
Fuente: Anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno, 1999.

En suma, los datos sugieren un esfuerzo financiero importante por parte del gobierno federal en incrementar el gasto real per cápita en la población abierta, la cual tiene sólo dos alternativas para atender su salud: acudir a los servicios de la secretaría (los cuales se descentralizaron a los estados a partir de 1996) o recurrir a los servicios privados de salud y aseguramiento. Sin embargo, como discutiré más adelante, todavía hay una diferencia muy marcada entre el gasto per cápita para la población asegurada y aquél orientado a la población abierta.

El gasto federal en salud (el cual incluye todo el gasto federal para población abierta así como el de las instituciones federales de seguridad social) como porcentaje del PIB oscila entre 2 y 2.7 por ciento entre 1990 y 1998. Por su parte, el gasto privado en salud representa entre 2.06 y 2.97 por ciento del PIB, según estimaciones de la Fundación Mexicana para la Salud basadas en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 1992. Lo anterior implica que la inversión total en salud en México es cercana al 5 por ciento del producto. ¿Es ésta una cifra baja o elevada? El promedio latinoamericano de inversión en salud es 5.7 por ciento del PIB, es decir que México está ligeramente debajo de dicho promedio regional. Por otra parte, un estudio del Banco Mundial de 1993 muestra que

México ocupaba el decimoquinto lugar en cuanto al porcentaje del gasto destinado a salud dentro del PIB, al compararlo con otros 18 países de la región latinoamericana, mientras que ocupaba el noveno lugar en niveles de mortalidad infantil. A primera vista pareciera que incrementar la inversión en salud dentro del PIB podría mejorar los indicadores de salud en México, sin embargo esto no es necesariamente cierto, pues ello requiere que las decisiones de asignación de recursos efectivamente estén guiadas bajo criterios de eficiencia y efectividad. En otras palabras, no se trata solamente de gastar más, sino de orientar mejor el gasto.

Gráfica 4
Gasto regional de la SSA, 1996-2000
(Millones de pesos de 1994)



Fuente: Cuentas públicas federales 1996-1998; presupuestos de Egresos de la Federación 1999 y 2000.

En lo que respecta al gasto de la Secretaría de Salud en los estados de la Federación, podemos observar una evolución creciente en términos reales durante el periodo 1996-2000 (véase gráfica 4), salvo por una ligera caída en 1999 de 4 por ciento aproximadamente.¹⁶ Es probable que la caída que se observa en la gráfica se derive de que los datos para 1999 se refieren al gasto presupuestado y no al

¹⁶El gasto real para el año 2000 se calcula suponiendo una inflación de 10 por ciento, como la espera el Banco de México.

realmente ejercido.¹⁷ Es claro que el esfuerzo financiero del gobierno federal en servicios de salud para población abierta también se refleja en el monto destinado a los estados de la Federación.

Algunos resultados del gasto en salud

Hay un consenso amplio en la literatura sobre los dos objetivos que debe cumplir cualquier sistema de atención a la salud: eficiencia y equidad (Enthoven, 1988). Por eficiencia se entiende obtener el máximo valor posible en las condiciones de salud de la población con los recursos (físicos, humanos, materiales y financieros) disponibles. El concepto de equidad es más difícil de definir, pues no tiene un significado universalmente aceptado. Sin embargo, parece haber acuerdo en que equidad en la atención a la salud significa que una persona pueda tener acceso a un nivel mínimo de servicios, independientemente de sus características (nivel de ingresos, lugar de residencia, etcétera). A continuación presento algunos datos que pueden darnos una idea general sobre el grado de equidad y eficiencia del gasto público en salud en México.

Uno esperaría que el esfuerzo financiero público sea mayor para atender al sector de la población más vulnerable, es decir a la gente que no tiene acceso a los esquemas de seguridad social por no estar incorporados al sector formal de la economía. En este aspecto, el sistema de atención a la salud en México revela inequidades importantes al comparar el gasto per cápita en la población derechohabiente de la seguridad social con el gasto per cápita en la población abierta. Entre 1990 y 1997 el gasto per cápita en la población no asegurada representa alrededor de 30 por ciento del mismo gasto en la población cubierta por esquemas de seguridad social como el IMSS, el ISSSTE, Pemex, etcétera.¹⁸ Sin embargo, como mencioné anteriormente, esta tendencia parece estar cambiando en los últimos años, ya que el gasto per cápita en población abierta está creciendo en términos reales.

Por otra parte, es interesante examinar la distribución regional del gasto en salud en comparación con indicadores vitales a nivel estatal.¹⁹ La gráfica 5 muestra la relación entre el gasto regional per cápita para la población abierta en 1997 y

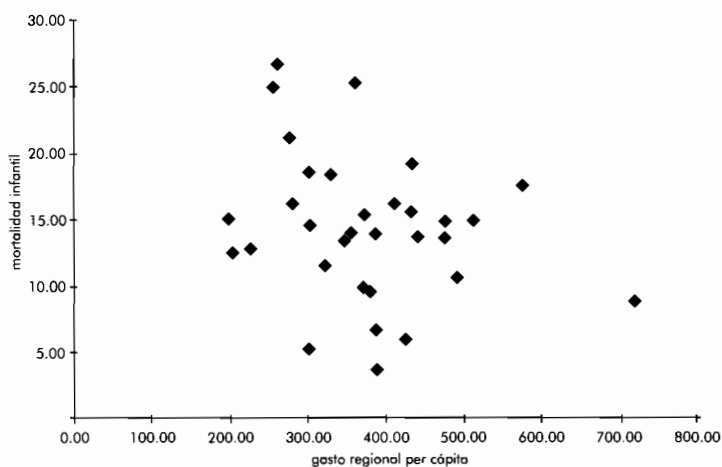
¹⁷Entre 1996 y 1998, el gasto ejercido siempre supera al programado.

¹⁸Esta afirmación se refiere nuevamente al gasto bruto en seguridad social. Sin embargo, el gasto neto (aquel que proviene sólo de las aportaciones del gobierno federal) es en realidad menor que el gasto público para la población no asegurada, a pesar de que el primero creció considerablemente después de la última reforma a la ley del IMSS.

¹⁹El cuadro 4 reporta la información con la que se elaboraron las gráficas en esta sección.

la tasa de mortalidad infantil de cada entidad federativa en 1996.²⁰ La gráfica sugiere una relación ligeramente inversa entre ambas variables, lo cual también parece indicar cierto grado de inequidad en la distribución regional del gasto: a mayor mortalidad infantil, menor gasto per cápita para la población abierta (el coeficiente de correlación es igual a -0.25).

Gráfica 5
Gasto regional en salud 1997 y mortalidad infantil



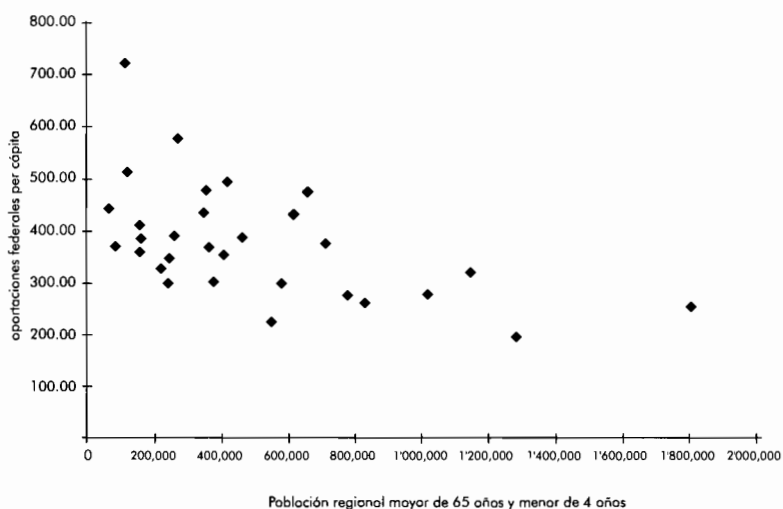
Fuente: Conapo-Progresa, 1995; Cuenta Pública Federal 1997.

La inequidad del gasto en salud también puede observarse al analizar su distribución regional. El cuadro 3 muestra que en 1996 el gasto federal para servicios de salud en los estados fue de 238 pesos per cápita en promedio (es decir por habitante no derechohabiente de la seguridad social). Sin embargo, hay variaciones significativas entre estados. Por ejemplo, Campeche recibió 470 pesos per cápita, mientras que Tabasco recibió 111 pesos per cápita. Es decir que la aportación federal per cápita más alta superó a la más baja en más de cuatro múltiplos.

²⁰La tasa de mortalidad infantil se define como las muertes de niños menores de un año por cada 1,000 nacimientos vivos. La fuente de los datos es el Consejo Nacional de Población.

Esta aparente inequidad en la distribución regional del gasto podría explicarse por variaciones en las condiciones de salud de cada región, por variables socioeconómicas e incluso por compromisos de inversión adquiridos en el pasado. Más adelante analizo estas posibles influencias en la distribución del gasto, sin embargo vale la pena observar la gráfica 6, la cual muestra la relación entre las aportaciones federales a salud per cápita en cada región del país en 1996 y la población cuya demanda de servicios es potencialmente más alta: los menores de cuatro años y las personas mayores a 65 años. La gráfica revela una correlación negativa entre ambas variables, es decir que el gasto per cápita es en promedio menor en aquellas regiones cuya demanda potencial es más alta, lo cual implica inequidad distributiva del gasto federal en salud.

Gráfica 6
Relación entre el gasto regional en salud
y población más demandante de servicios



Fuente: Cuenta Pública Federal 1997; los datos de población fueron proporcionados por INEGI.

Con respecto a la eficiencia del gasto en salud, la información estadística disponible es muy escasa. A continuación examino sólo algunos aspectos de la composición del gasto que permiten derivar algunas conclusiones tentativas sobre su productividad.

Varios estudios afirman que la inversión en atención preventiva es un mecanismo altamente efectivo y poco costoso para promover condiciones de salud entre la gente, en comparación con la inversión en atención curativa, la cual llega a ser sumamente costosa y con bajas probabilidades de ser efectiva, sobre todo para enfermedades crónico-degenerativas (Frenk et al., 1994; Bobadilla et al., 1994). ¿Qué ha sucedido con el gasto en atención preventiva en México durante los últimos años? La gráfica 7 muestra que, en términos reales, el gasto preventivo mostró una tendencia más o menos constante entre 1990 y 1995 para la población abierta (oscilando entre 10 y 11 por ciento respecto al gasto total), aunque un año después el gasto en atención preventiva dio un salto importante, situándose en más de 14 por ciento. Para la población derechohabiente, el gasto preventivo es, en promedio, menos de la mitad del gasto preventivo ejercido por instituciones para población abierta y además ha caído en términos reales a partir de 1993. Sin embargo, es importante tener en cuenta que gran parte de la atención preventiva (en virtud de que posee ciertas características de bien público) debe recaer principalmente en la Secretaría de Salud y no tanto en las instituciones de seguridad social. En conclusión, pareciera que la tendencia creciente en la inversión en atención preventiva es una señal positiva sobre la priorización del gasto en salud.

Por último, es interesante analizar algunos indicadores de productividad entre instituciones proveedoras de servicios de salud. El primero de ellos es porcentaje que representa el gasto administrativo dentro del gasto total de las dos principales instituciones prestadoras de servicios: el IMSS y la Secretaría de Salud. El gasto administrativo representa 23.4 por ciento del gasto total de la Secretaría de Salud, mientras que en el caso del IMSS dicho gasto equivale a 4.49 por ciento del total. En términos de gasto administrativo por usuario, la secretaría destina en promedio 138 pesos, mientras que el IMSS destina sólo 64 pesos. Lo anterior sugiere que el IMSS tiene una mayor eficiencia operativa en comparación con la secretaría.

Otro indicador de productividad importante son las consultas externas diarias por médico.²¹ Entre 1987 y 1997, este indicador promedió 3.77 en la Secretaría de Salud, mientras que en el IMSS el promedio de consultas externas diarias por médico fue de 7.7 para el mismo periodo, lo cual de alguna manera confirma

²¹ La consulta externa se define como la atención médica que se imparte tanto en el consultorio, como en el domicilio del paciente, sin utilización de la cama hospitalaria (SSA, *Boletín de Información Estadística*, t 1, 1996).

Cuadro 3
Aportaciones del gobierno federal a las regiones para servicios de salud

	Aportación federal 1996*	Aportación federal per cápito 1996	Aportación federal 1997*	Aportación federal per cópita 1997	Aportación federal 1998*	Aportación federal per cápita 1998	Aportación federal 1999*	Aportación federal per cápita 1999	Aportación federal 2000	Aportación federal per cápito 2000*
Aguascalientes	92,273	263.6	144,033	411.5	193,319	552.3	213,117	608.9	312,031	891.5
Baja California	147,373	268.4	238,063	433.6	302,540	551.1	331,982	604.7	456,183	830.9
Baja California Sur	78,532	271.7	127,300	440.5	202,345	700.2	170,806	591.0	226,960	785.3
Compeche	98,882	469.7	151,810	721.2	195,908	930.7	221,546	1,052.5	303,553	1,442.1
Coahuila	125,884	230.3	202,793	371.1	268,263	490.9	288,316	527.6	400,157	732.2
Colima	75,390	237.1	118,430	372.4	177,550	558.3	169,058	531.6	253,361	796.7
Chiapos	343,154	322.1	506,445	475.3	652,086	612.0	701,400	658.3	970,842	911.2
Chihuahua	132,013	212.8	240,299	387.3	339,935	547.8	386,607	623.1	533,378	859.6
Durango	129,688	237.7	211,686	388.1	278,329	510.2	307,800	564.3	421,615	772.9
Guonajuoto	213,492	162.9	363,127	277.1	481,985	367.8	536,077	409.1	750,892	573.0
Guerrero	350,275	204.4	516,773	301.5	674,981	393.8	751,913	438.7	1,043,475	608.8
Hidalgo	190,379	217.6	264,360	302.1	354,090	404.7	399,526	456.6	539,121	616.1
Jalisco	321,204	150.3	597,564	279.6	789,360	369.3	901,141	421.6	1'332,641	623.5
México	716,620	165.7	1'109,403	256.5	1'407,330	325.4	1'821,636	421.2	2'405,418	556.2
Michaacón	241,442	239.6	381,126	378.3	470,643	467.1	540,542	536.5	737,670	732.2
Morelos	108,668	167.3	195,394	300.8	251,726	387.6	271,226	417.6	370,506	570.4
Noyarit	111,306	295.2	145,498	385.9	193,233	512.6	213,372	566.0	292,543	776.0
Nuevo León	233,985	153.0	345,790	226.1	422,779	276.4	456,757	298.6	611,509	399.8
Oaxaco	315,821	353.3	386,890	432.8	494,898	553.6	551,691	617.1	747,521	836.2
Puebla	243,093	196.5	324,009	261.9	435,592	352.1	495,432	400.5	685,235	553.9
Querétaro	104,679	196.6	175,654	329.9	224,809	422.2	252,677	474.5	358,487	673.2
Quintano Roo	92,578	285.3	166,200	512.2	195,609	602.8	232,363	716.1	336,128	1,035.8
Son Luis Potosí	143,457	265.9	191,885	355.7	264,069	489.5	296,370	549.3	415,126	769.5
Sinaloa	162,934	268.0	258,314	424.9	321,092	528.1	352,098	579.1	487,342	801.5
Sonoro	180,428	275.5	312,314	476.8	407,747	622.5	442,554	675.7	598,989	914.5
Tabasco	144,424	110.9	264,500	203.1	348,609	267.6	374,310	287.4	535,036	410.8
Tamoulipas	185,647	262.6	347,637	491.7	467,968	661.9	520,332	736.0	724,797	1,025.2
Tlaxcola	83,934	225.6	133,980	360.2	167,649	450.7	188,934	507.9	279,013	750.0
Veracruz	263,348	185.4	458,302	322.6	614,326	432.5	720,588	507.3	1'003,288	706.3
Yucatán	136,166	362.6	216,820	577.4	282,761	753.0	309,064	823.1	431,836	1,150.0
Zacatecas	101,145	238.8	146,840	346.7	190,451	449.7	206,040	486.5	283,292	668.9
Dístrito Federal	469,839	130.5	714,538	198.5	828,855	230.2	840,824	233.6	1'174,757	326.3
Media nacional	198,064	238	311,181	375	403,151	493	452,066	541	625,709	753
Dev. estándar	134,660	74	206,757	111	257,700	148	320,831	160	431,702	222
Mínimo	75,390	111	118,430	198	167,649	230	169,058	234	226,960	326
Máximo	716,620	470	1'109,403	721	1'407,330	931	1'821,636	1,052	2'405,418	1,442

* Miles de pesos corrientes.

Fuente: Entre 1996 y 1998, Cuenta Pública Federal; para 1999 y 2000, Presupuesto de Egresos de la Federación.

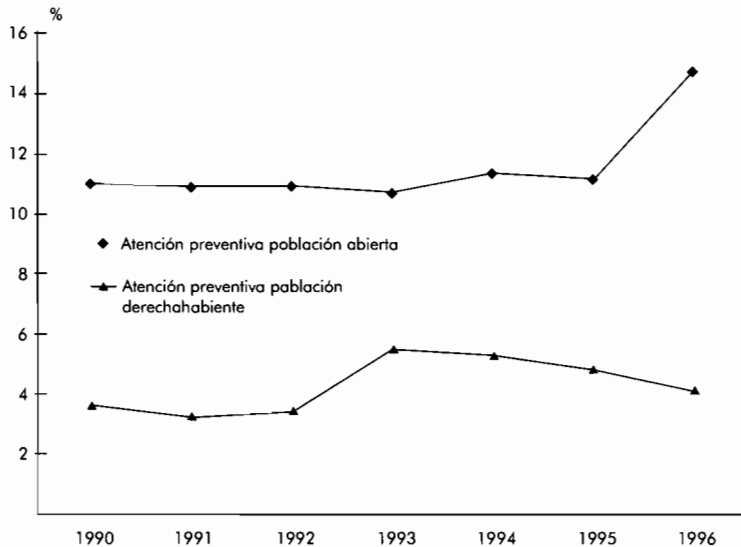
Cuadro 4
Indicadores socioeconómicos y vitales a nivel regional

	Participante en el proceso de descentralización de los achenta	Población legal SSA en 1996 (Miles)	Índice de marginación 1995	Consultas diarias por médico en 1996	Producto estatal bruto per cápita 1997	Por ciento de población mayor a 65 y menor de 4 años	Mortalidad infantil 1990-1995	Recursos humanos por mil habitantes en 1996
Aguascalientes	Sí	350	-1.05 muy baja	4	14.27	17	25.6	6.63
Bajo California		549	-1.27 muy bajo	4.6	15.65	15	25.1	4.02
Baja California Sur	Sí	289	-0.84 bajo	4.7	17.76	15	27.7	4.45
Campeche		210.5	0.78 alto	6.8	21.73	16	36.7	5.42
Coahuila		546.5	-1.18 muy bajo	5.6	16.58	16	25.8	4.89
Calima	Sí	318	-0.71 bajo	5.9	13.54	16	27	4
Chiapas		1,065.5	2.36 muy alto	6.4	6.02	18	48.4	4.12
Chihuahua		620.5	-0.78 bajo	5.3	16.57	16	27.9	3.16
Durango		545.5	0 medio	4.7	10.94	18	33.1	4.29
Guanajuato	Sí	1,310.5	0.13 medio	6.4	8.98	17	33.6	3.86
Guerrero	Sí	1,714	1.91 muy alto	6.6	7.24	19	44.6	3.11
Hidalgo		875	1 alto	7.5	8.07	17	40.1	3.88
Jalisco	Sí	2,137.5	-0.6 bajo	6.9	12.21	16	27.8	2.8
México	Sí	4,325	-0.74 bajo	9	10.1	15	27.3	3.95
Michoacán		1,007.5	0.39 alto	4.6	7.41	18	35.8	4.15
Morelos	Sí	649.5	-0.55 bajo	6.3	10.98	16	29.1	3.92
Nayarit		377	0.05 medio	5.9	7.96	17	32.3	4.34
Nueva León	Sí	1,529.5	-1.5 muy baja	7.2	20.78	15	23.4	2.92
Oaxaca		894	1.85 muy alto	6.5	5.94	19	46.7	4.44
Puebla		1,237	0.8 alto	5.4	8.11	17	38.2	3.42
Querétaro	Sí	532.5	-0.19 medio	4.1	14.22	17	32.7	4.08
Quintana Roo	Sí	324.5	-0.22 medio	4.7	20.44	15	30.6	4.67
San Luis Potosí		539.5	0.76 alta	7.9	9.19	18	39.4	3.56
Sinaloa		608	-0.21 media	6	10.63	16	31.7	5.49
Sonora	Sí	655	-0.85 bajo	5.8	14.83	16	27.4	6.88
Tabasco	Sí	1,302.5	0.67 alto	6.5	8.63	16	36	4.61
Tamaulipas		707	-0.58 bajo	5.3	13.34	16	30	4.48
Tlaxcala	Sí	372	-0.23 medio	8.3	7.02	17	30.4	4.47
Veracruz		1,420.5	1.13 muy alto	8.7	8.1	17	41.2	2.11
Yucatán		375.5	0.8 alto	4.9	9.69	17	36	5.71
Zacatecas		423.5	0.6 alto	8.2	7.44	18	36.4	3.89
Distrito Federal		3,600	-1.74 muy bajo	3.6	32.11	15	20.7	3.47

Fuente: Conapo, 1995; SSA, Boletín de Información Estadística, 1997; INEGI.

Gráfica 7

Gasto en atención preventiva respecto del gasto total en salud



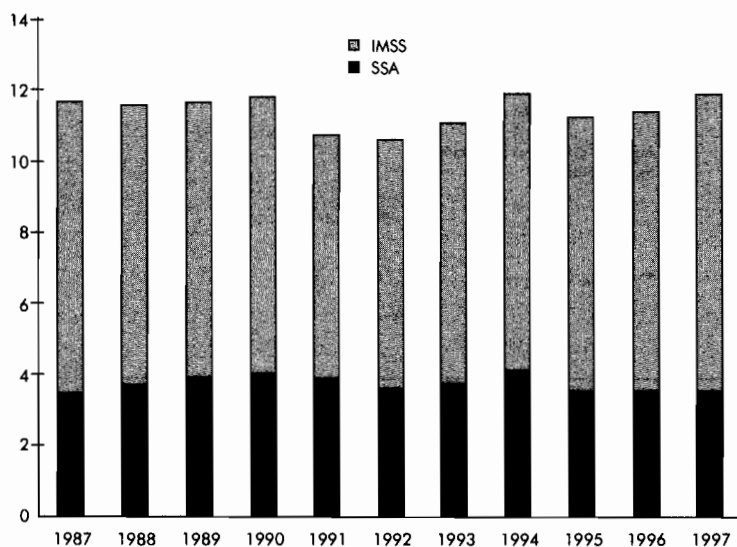
Fuente: Dirección General de Estadísticas e Informática de la Secretaría de Salud.

la idea de que el IMSS tiene una eficiencia operativa mayor que la secretaría. Este indicador, por otra parte, no parece mostrar una tendencia cambiante a lo largo del tiempo (véase gráfica 8).

En suma, los datos presentados en esta sección sugieren, en primer lugar, un esfuerzo financiero creciente por parte del gobierno federal en apoyar los servicios de salud para la población abierta durante todo el periodo 1990-1998, salvo entre 1994 y 1995, años en que la crisis fiscal generó una reducción del gasto per cápita de aproximadamente 7 por ciento. Sin embargo, a pesar de su crecimiento real, el gasto en salud para la población abierta continúa mostrando inequidades e ineficiencias. En primer lugar, sigue representando una proporción muy baja con respecto al gasto per cápita en la población no asegurada. En segundo lugar, su distribución regional parece estar inversamente relacionada tanto con la tasa de mortalidad infantil como con la demanda de servicios potencialmente más alta (proveniente de los ancianos y los niños más pequeños). Por último, su productividad y eficiencia demuestran ser más bajas en comparación con las de instituciones de seguridad social (su gasto administrativo es relativamente alto y las consul-

tas diarias por médico son comparativamente pocas). El hecho de que la inversión gubernamental en atención preventiva esté creciendo es, sin embargo, una señal positiva sobre la priorización del gasto.

Gráfica 8
Consultas externas diarias por médico



Fuentes: Anexo estadístico del tercer Informe de Gobierno, 1997.

LAS APORTACIONES FEDERALES PARA SALUD: UNA PRIMERA EXPLORACIÓN SOBRE SUS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN REGIONAL

La descentralización de servicios de salud retomada en 1995 tiene entre sus objetivos guiar la asignación regional del gasto mediante criterios transparentes y verificables, tomando en consideración las condiciones de salud y marginación de cada entidad federativa. Esta parte del documento trata de explorar el peso de ciertas variables socioeconómicas, epidemiológicas y de productividad institucional a fin de determinar su influencia en la fijación de las aportaciones federales.

La única base legal que existe para guiar la distribución regional de las aportaciones federales a salud es el artículo 30 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual establece tres consideraciones básicas para determinar los montos asignados a cada entidad federativa, con cargo al FASSA (Fondo de Aportaciones para Servicios de Salud):²²

- a) el inventario de infraestructura médica y plantillas de personal transferidos a los estados;
- b) las previsiones para servicios personales contenidas en el presupuesto de egresos federal, dentro de las cuales se incluyen todos los posibles incrementos salariales y prestaciones laborales;
- c) los gastos de operación e inversión comprometidos con anterioridad por los estados.

El primer criterio puede ser contrario a una asignación eficiente de los recursos, ya que introduce incentivos a que los estados mantengan una infraestructura médica obsoleta o a que los estados subutilicen dicha infraestructura.²³ Es decir que un estado podría aumentar sus recursos provenientes del gobierno federal por el solo hecho de contar con mayor infraestructura física, independientemente de su calidad y desempeño. Los otros dos criterios introducen un componente fuertemente inercial a la asignación del gasto, ya que tanto los compromisos salariales con el personal y los gastos operativos y de inversión contraídos en ejercicios fiscales pasados son obligaciones imposibles de eludir por los gobiernos estatales. De hecho, el pago al personal representa aproximadamente 60 por ciento del gasto total en salud, según datos de la Cuenta Pública Federal.

Sin embargo, la misma ley contempla la posibilidad de que el presupuesto de egresos destine recursos para servicios de salud adicionales a los establecidos bajo los tres criterios anteriores, especialmente tomando en cuenta consideraciones de equidad. Para distribuir dichos recursos adicionales, el artículo 31 de la ley establece una fórmula cuyo fin es compensar a aquellos estados que, aun después de obtener los recursos necesarios para sufragar infraestructura, personal y gastos operativos y de inversión, queden por debajo de un

²²La ley no especifica la forma concreta como operan dichos criterios.

²³Martínez-Vázquez y Cabrero (1999) coinciden en alertar sobre este posible efecto. Basándose en resultados de una encuesta de 1995, señalan que 23 por ciento de los hospitales del sistema federal-estatal tuvo una tasa promedio de ocupación de 50 por ciento o menos. Además, encuentran que 3.5 por ciento de todas las unidades médicas no operaban por falta de mantenimiento, personal o equipo.

"gasto mínimo per cápita aceptado". Sólo aquellos estados que estén en esta situación tendrían acceso a los posibles fondos adicionales, los cuales se distribuirían tomando además en cuenta indicadores de mortalidad y de marginación estatal. El problema con dicha fórmula es la falta de una definición precisa del concepto "gasto mínimo per cápita aceptado", ya que esta ausencia puede prestarse a un manejo discrecional por parte del gobierno federal.

En conclusión, la Ley de Coordinación Fiscal es problemática para decidir la distribución de fondos federales para servicios de salud a los estados, ya que puede inducir comportamientos ineficientes entre los prestadores de servicios y generar inercias importantes. ¿Qué peso han tenido las condiciones de salud y socioeconómicas en la determinación de las aportaciones federales en años recientes? ¿Existe alguna evidencia de que las decisiones de gasto efectivamente hayan respondido a variables de marginación y mortalidad regionales? ¿Qué tan inercial es en realidad la distribución del gasto? Para dar una respuesta (por lo menos tentativa) a estas interrogantes, a continuación analizo la influencia de las siguientes variables sobre las aportaciones federales per cápita en cada entidad federativa para 1996.²⁴

- a) El producto estatal bruto per cápita, a fin de medir la influencia de la riqueza relativa regional sobre las aportaciones federales a salud.
- b) El índice de marginación estatal elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo), ponderado por la población estatal relativa a la nacional. Si las aportaciones federales tienen un objetivo compensatorio, es de esperarse que exista una relación positiva entre este indicador y el gasto federal en salud.
- c) El promedio anual de la tasa de mortalidad infantil a nivel regional durante el periodo 1990-1995. Si las aportaciones federales tienen el objetivo de promover las condiciones de salud de la población, se espera una influencia significativa y positiva sobre el nivel del gasto federal regional.
- d) La proporción de personas mayores a 65 años y menores de cuatro con respecto a la población total de cada estado. Esta variable es un indicador de la demanda potencial de servicios de salud, la cual se espera esté positivamente relacionada con el nivel de gasto federal en las regiones.

²⁴Recordemos que en ese año todavía el gasto regional en salud era controlado por la Secretaría de Salud. Más adelante analizo si en 1998 (año a partir del cual los estados adquirieron un manejo amplio sobre los recursos financieros) hay algún cambio en los criterios de asignación del gasto federal.

- e) Los recursos humanos (personal médico, paramédico y administrativo) transferidos por la Secretaría de Salud a los estados, por cada 1,000 habitantes. Esta variable mide la capacidad instalada para la provisión de servicios de salud en cada región del país. Si la influencia de esta variable es grande, ello confirmaría la naturaleza inercial de la distribución regional del gasto en salud, la cual puede limitar fuertemente la capacidad de reasignación gubernamental para promover resultados eficientes y equitativos.
- f) Las consultas diarias por médico en contacto directo con el paciente. Se incluye esta variable como un indicador de la productividad diaria del personal médico, a fin de determinar si el desempeño de los recursos tiene alguna influencia sobre la distribución del gasto regional. Un esquema de incentivos al desempeño tendería a asignar más recursos a las regiones con personal más productivo, por lo que el signo ideal del coeficiente de esta variable sería positivo.
- g) Una variable dicotómica para identificar a los 14 estados que participaron en la descentralización de servicios de salud desde la década de los ochenta. El propósito consiste en analizar si las aportaciones federales tienden a favorecer o no a dichos estados, en comparación con las entidades que apenas se incorporaron al proceso descentralizador.

Las estimaciones fueron realizadas mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios. Los resultados se reportan en el cuadro 5, el cual presenta tres especificaciones cuando la variable dependiente es la aportación federal per cápita en 1996. El cuadro 6 presenta el mismo análisis, pero aplicado al año 1998, cuando los estados comenzaron efectivamente a tener un manejo amplio sobre los recursos del FASSA.

Del análisis de los resultados presentados en el cuadro 5 podemos anotar las siguientes observaciones:

1. El índice regional de marginación 1995 resulta ser una variable significativa y el signo de su coeficiente es positivo. Esto indica que los recursos per cápita en 1996 son mayores para aquellas regiones cuya marginación es más alta, lo cual parece confirmar el objetivo compensatorio de las aportaciones federales a salud. Lo mismo sucede en las especificaciones segunda y tercera, las cuales excluyen el indicador de marginación del Conapo para incluir la tasa de mortalidad infantil promedio durante el periodo 1990-1995 (no se incluyen ambas simultáneamente pues es-

tán fuertemente correlacionadas). En este caso, también la mortalidad infantil resulta estadísticamente significativa y con el signo positivo esperado: por cada incremento en la mortalidad infantil de un estado, la aportación federal crece entre 5.6 y 7.2 pesos per cápita en promedio. En suma, tanto la marginación como las condiciones de salud parecen ser tomadas en cuenta por el gobierno federal para distribuir regionalmente sus aportaciones al sector salud.

2. El ingreso estatal per cápita también aparece como una variable explicativa de las aportaciones federales a salud en las especificaciones primera y tercera. El signo de su coeficiente es positivo, lo cual significa que aquellas regiones con mayor ingreso per cápita reciben en promedio más recursos del gobierno federal para financiar sus servicios de salud (por cada 1,000 pesos de ingreso adicional per cápita, la aportación federal per cápita aumenta entre 5 y 6 pesos en promedio). Sin embargo, es interesante contrastar este resultado con el obtenido del análisis de la marginación, en donde su coeficiente apareció con signo positivo: la aportación federal per cápita aumenta conforme crecen tanto la marginación como el producto estatal por habitante, lo cual parece ser contradictorio. Una posible explicación a lo anterior es que la atención de la salud es un bien normal (su demanda es una función positiva del ingreso de las personas). Si dicha hipótesis es correcta, implica que al aumentar el ingreso de la gente, el gobierno federal necesita aumentar su aportación para financiar el aumento en la demanda por servicios. Otra posible explicación es que aquellas regiones con mayor producto per cápita tienen perfiles epidemiológicos que se caracterizan por una fuerte presencia de enfermedades crónico-degenerativas cuya atención es de costo elevado, por lo tanto el financiamiento federal debe ser mayor.
3. La demanda potencial por servicios (en nuestro modelo la proporción de gente más joven y más vieja respecto de la población total de cada región) no resulta ser una variable explicativa de las aportaciones federales, en ninguna de las tres especificaciones del cuadro 5. Este resultado sugiere que las aportaciones responden únicamente a la demanda real por servicios (originada por cambios positivos en el ingreso estatal per cápita) y no a la demanda potencial.²⁵

²⁵Sin embargo, pese a la baja significación estadística de la demanda potencial, su coeficiente tiene una magnitud muy grande, lo cual sugiere que el problema probablemente radica en el bajo número de observaciones incorporadas a la estimación.

Cuadro 5
Resultados del análisis de regresión para 1996

	<i>Variable dependiente: Aportación federal per cápita en 1996</i>		
	<i>Modelo 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>Modelo 3</i>
<i>VARIABLES INDEPENDIENTES</i>	n = 32 R cuadrada ajustada: 0.615 Estadístico F: 9.268 Signif. de F: 0.000	n = 32 R cuadrada ajustada: 0.544 Estadístico F: 7.159 Signif. de F: 0.000	n = 32 R cuadrada ajustada: 0.466 Estadístico F: 6.410 Signif. de F: 0.001
Marginación	926.09 (274.46)		
Mortalidad infantil (promedio 1990-1995)		5.60 (2.35)	7.20 (2.43)
Producto estatal per cápita	7.187 (2.50)	4.91 (2.51)	5.76 (2.69)
Rec. humanos (por 1,000 hab.)	46.06 (8.79)	47.66 (9.59)	46.05 (10.34)
Demanda potencial	670.66 (1,087.13)	240.77 (1,325.97)	382.41 (1433.15)
Primera etapa	-54.86 (17.22)	-45.58 (19.55)	
Consultas diarias por médico	12.54 (7.39)	6.55 (8.23)	3.88 (8.82)
Constante	-206.79 (222.30)	-267.45 (240.20)	-350.71 (257.00)

NOTAS: Entre paréntesis se indica el error estándar de los coeficientes. Los números en cursivas indican un nivel de significación de 0.05 o menor.

Cuadro 6
Resultados del análisis de regresión para 1998

	<i>Variable dependiente: Aportación federal per cápita en 1998</i>
	n = 32 R cuadrada ajustada: 0.350 Estadístico F: 3.778 Signif. de F: 0.008
<i>VARIABLES INDEPENDIENTES</i>	
Mortalidad infantil (promedio 1990-1995)	10.06 (5.64)
Producto estatal per cápita	6.57 (6.04)
Rec. humanos (por 1,000 hab.)	88.78 (23.00)
Demanda potencial	-2,101.51 (3,181.12)
Primera etapa	-64.05 (46.90)
Consultas diarias por médico	-0.807 (19.75)
Constante	87.99 (576.26)

NOTAS: Entre paréntesis se indica el error estándar de los coeficientes. Los números en cursivas indican un nivel de significación de 0.05 o menor.

4. Los 14 estados que participaron en la descentralización de servicios de salud desde la década de los ochenta revelan recibir en promedio menos recursos federales que el resto de los estados (esta reducción oscila entre 45 y 54 pesos per cápita en promedio por estado). La interpretación de este resultado es complicada, ya que podría pensarse que los estados que asumieron la responsabilidad de operar los servicios 11 años antes que el resto de las entidades, pudieron desarrollar esquemas de financiamiento menos dependientes del dinero federal, por lo que ahora la Secretaría de Salud les transfiere menos recursos. Sin embargo, esta interpretación contradice lo que sostienen autores como Cardozo (1998), quien afirma que la descentralización de los ochenta aumentó la dependencia de los estados respecto a los recursos federales, por lo menos hasta 1987. Según funcionarios de la secretaría,²⁶ la explicación más factible es que ninguno de los 14 estados que firmaron acuerdos de descentralización en los ochenta tenían indicadores vitales y epidemiológicos más adversos que el resto de las entidades del país. Debido a ello, la aportación que dichos estados reciben del gobierno federal es relativamente menor.
5. Las consultas diarias por médico no son, en absoluto, explicativas de la distribución regional del gasto en salud. El desempeño productivo de los recursos humanos para la salud no parecen –por lo menos en 1996– incidir favorablemente en la asignación financiera a los estados. No es claro si la eficiencia operativa en la prestación de servicios será un aspecto que el gobierno federal premiará en su proceso de asignación presupuestal (sobre todo en estos últimos años de reforma presupuestaria en el ámbito federal), sin embargo la evidencia no sugiere que ello haya ocurrido en el caso del sector salud.
6. Los recursos humanos destinados a la salud en las regiones tienen un peso determinante en las aportaciones federales. Su coeficiente es positivo y de magnitud elevada. Esto confirma la idea de que la capacidad instalada para servicios de salud explica la mayor parte de la distribución del gasto federal en las regiones del país. La infraestructura médico-hospitalaria existente en cada estado de la República introduce un componente fuertemente inercial en la asignación presupuestal descentralizada. Como ya discutí anteriormente, asignar el gasto de acuerdo con la capacidad instalada constituye un criterio cuyos incentivos

²⁶Entrevista con el actuario Javier Jiménez, coordinador de asesores del subsecretario de Coordinación Sectorial de la SSA, 24 de mayo del 2000.

pueden ser contrarios a la eficiencia, además de que limita la capacidad gubernamental de reasignar sus recursos a las áreas más estratégicas del sector (por ejemplo a programas de política sanitaria con una adecuada relación costo-efectividad).

Por su parte, el cuadro 6 reproduce el mismo análisis de regresión, pero teniendo como variable dependiente las aportaciones federales per cápita del FASSA en 1998, año a partir del cual los estados asumieron efectivamente un control directo sobre los recursos transferidos. El objetivo de este cuadro es analizar si los resultados presentados para 1996 (año donde los recursos todavía estaban totalmente etiquetados por la Secretaría de Salud), se mantienen dos años después.²⁷ Su principal hallazgo es que la capacidad instalada (medida nuevamente como los recursos humanos por cada 1,000 habitantes) se mantiene como la principal variable explicativa, lo cual podría estar induciendo inercias importantes en la distribución regional del gasto. Sin embargo, como señalé anteriormente, los estados han aceptado, tácitamente, el modelo de asignación vigente, pese a sus elementos de inercia presupuestal.

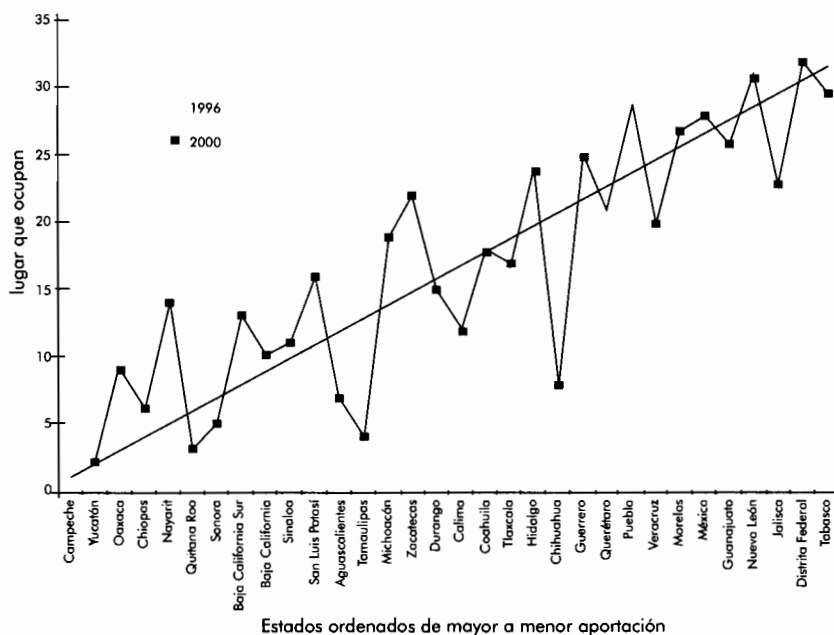
¿Qué tan inercial es la distribución regional del gasto federal en salud? Si bien he alertado sobre la posibilidad de que la capacidad instalada sea un obstáculo para la reasignación de recursos por parte de la Secretaría de Salud, los datos del gasto descentralizado para años posteriores a 1996 sugieren que el gobierno federal tiene (o bien ha adquirido) un margen razonable para reasignar el presupuesto adicional que año con año destina a servicios de salud.²⁸ La gráfica 9 ilustra lo anterior. Su eje horizontal representa a todos los estados de la Federación (incluyendo al D.F.), ordenados de acuerdo con la aportación per cápita que recibieron en 1996, de mayor a menor. El eje vertical representa el lugar que los estados ocuparon en ese mismo año y en el año 2000 (nuevamente de ma-

²⁷El segundo análisis, sin embargo, se ve limitado por el hecho de sustentarse en información rezagada para algunas variables (los datos de marginación y mortalidad infantil son de 1995). De cualquier forma, los resultados son interesantes en la medida en que muestran la persistencia de los recursos humanos como la variable explicativa principal.

²⁸Como señalé anteriormente, el presupuesto federal descentralizado para servicios de salud ha venido creciendo en términos reales durante los últimos cinco años. Por otra parte, ningún estado ha experimentado reducciones en su aportación respecto a años anteriores (ninguno ha perdido en términos absolutos). Debido a lo anterior, cuando utilizo el término "reasignación" me refiero exclusivamente a la capacidad del gobierno federal de modificar la posición relativa que cada estado ocupa dentro de la distribución presupuestal anual. Es decir, me refiero a la capacidad de la Secretaría de Salud de reasignar el incremento anual de sus recursos entre estados de la República.

por a menor aportación per cápita).²⁹ La gráfica revela fluctuaciones muy marcadas en algunos estados con respecto al año 1996, especialmente en los casos de Chihuahua, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Tamaulipas y Zacatecas, en donde el lugar relativo que ocupaban dentro de la distribución del gasto cambió dramáticamente cuatro años después (en el caso de Nayarit, su lugar cambió sustancialmente entre 1996 y 1997, pasando del quinto lugar de la distribución al decimocuarto, como puede apreciarse en el cuadro 7, donde se incluyen datos para todos los años del periodo estudiado). La mayoría de los estados, sin embargo, ha conservado en lo general su posición relativa; Campeche y Yucatán, por ejemplo, se han mantenido en las posiciones primera y segunda durante todos los años considerados, mientras que Tabasco y el D.F. siempre han ocupado los últimos.

Gráfica 9
Orden que ocupa cada estado, según su aportación per cápita
(1996-2000)



²⁹ Los años 1997 a 1999 se omiten de la gráfica para mejorar su nitidez. Las fluctuaciones en esos años son similares a las aquí representadas. El cuadro 7 presenta la misma información para todo el periodo considerado (1996-2000).

En suma, pese a que en general se percibe cierto grado de inercia en la distribución regional del gasto federal en salud (el coeficiente de correlación entre la distribución del gasto per cápita en 1996 y en el 2000 es de 0.9), los datos revelan que la Secretaría de Salud mantiene una buena capacidad de modificar el lugar relativo que cada estado ocupa, año con año, en la distribución presupuestal. En otras palabras, la secretaría conserva un margen significativo para la redistribución de sus recursos excedentes. En qué medida dicha capacidad responde a cambios en las condiciones socioeconómicas o epidemiológicas en las regiones del país, es una pregunta difícil de responder con la información disponible para este estudio. A medida que el sector salud vaya generando indicadores periódicos y homogéneos para todas las regiones del país, será posible conocer con mayor precisión los criterios que guían sus decisiones de reasignación de gasto.

Se me ha sugerido que el criterio estrictamente poblacional podría estar induciendo, *per se*, las decisiones de distribución de gasto de la Secretaría de Salud, es decir que la asignación de recursos presupuestales podría estar guiándose por un simple principio de capitación.³⁰ La gráfica 10 describe esta relación. En su eje horizontal presenta, en orden ascendente, a los estados de acuerdo con el tamaño de su población no asegurada en 1998; en el vertical, el gasto federal ejercido en ese mismo año, tanto en términos absolutos como per cápita. En general se observa una influencia importante del criterio poblacional: el gasto absoluto muestra una tendencia más o menos creciente conforme aumenta el tamaño de la población abierta a nivel estatal. Sin embargo, en varios estados el gasto no se comporta según dicha tendencia, lo cual confirma la influencia de las otras variables consideradas en el análisis anterior. Tomemos como ejemplo los casos de Tabasco y Chiapas, los cuales tienen una población abierta muy similar, aunque el gasto federal en salud asignado al segundo casi duplica al gasto del primero; es claro que el criterio socioeconómico tiene un papel fundamental en explicar esta diferencia, tal y como demostré en el análisis de regresión.

En conclusión, los datos revelan que la influencia del criterio poblacional es relevante en la distribución del gasto, aunque no determinante. Sin embargo, es muy probable que el alto impacto de la capacidad instalada sobre las aportaciones federales esté estrechamente vinculado con el criterio poblacional. Es decir que las decisiones de inversión en infraestructura médico-hospitalaria y de contratación de

³⁰Debo esta observación a Enrique Cabrero, quien alude a un estudio reciente de Alberto Díaz Cayeros (no publicado) en el que se demuestra que la suma de todas las aportaciones federales a los estados están distribuidas de acuerdo con la población estatal.

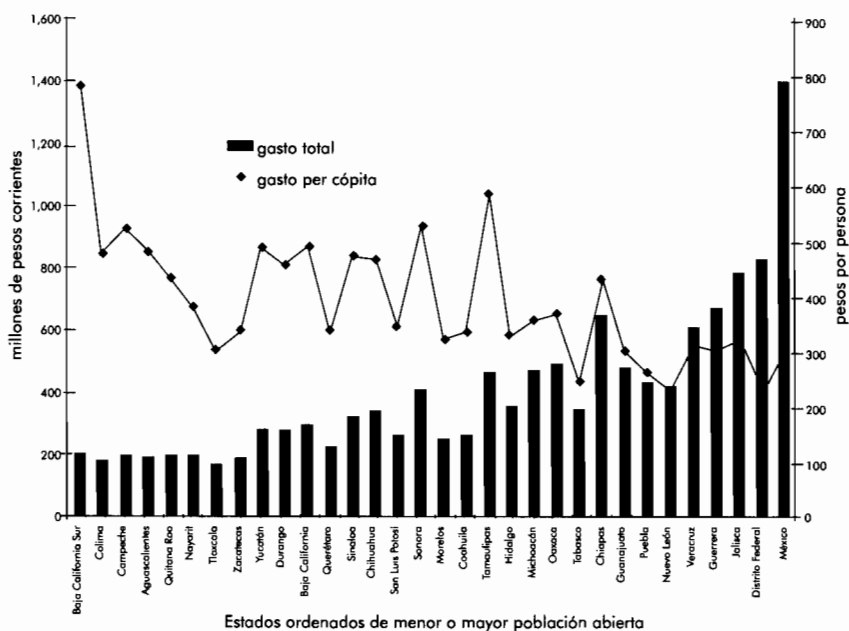
Cuadro 7
Aportación federal per cápita y lugar que ocupa cada estado en orden descendente

Entidad federativa	1996	Lugar que ocupa	1997	Lugar que ocupa	1998	Lugar que ocupa	1999	Lugar que ocupa	2000	Lugar que ocupa
Aguascalientes	264	12	412	11	552	10	609	9o.	892	7o.
Bajo California	268	9o.	434	8o.	551	11	605	10	831	10
Bajo California Sur	272	8o.	440	7o.	700	3o.	591	11	785	13
Campeche	470	1o.	721	1o.	931	1o.	1,052	1o.	1,442	1o.
Coahuila	230	18	371	17	491	16	528	18	732	18
Colima	237	17	372	16	558	8o.	532	17	797	12
Chiapas	322	4o.	475	6o.	612	6o.	658	6o.	911	6o.
Chihuahua	213	21	387	13	548	12	623	7o.	860	8o.
Durango	238	16	388	12	510	15	564	14	773	15
Guanojuato	163	28	277	27	368	27	409	28	573	26
Guerrero	204	22	301	24	394	24	439	24	609	25
Hidalgo	218	20	302	23	405	23	457	23	616	24
Jalisco	150	30	279	26	369	26	422	25	623	23
México	166	27	256	29	325	29	421	26	556	28
Michoacán	240	14	378	15	467	18	537	16	732	19
Morelos	167	26	301	25	388	25	418	27	570	27
Nayarit	295	5o.	386	14	513	14	566	13	776	14
Nuevo León	153	29	226	30	276	30	299	30	400	31
Oaxaca	353	3o.	433	9o.	554	9o.	617	8o.	836	9o.
Puebla	197	24	262	28	352	28	401	29	554	29
Querétaro	197	23	330	21	422	22	475	22	673	21
Quintana Roo	285	6o.	512	3o.	603	7o.	716	4o.	1,036	3o.
San Luis Potosí	266	11	356	19	489	17	549	15	769	16
Sinaloa	268	10	425	10	528	13	579	12	802	11
Sonora	275	7o.	477	5o.	623	5o.	676	5o.	914	5o.
Tabasco	111	32	203	31	268	31	287	31	411	30
Tamaulipas	263	13	492	4o.	662	4o.	736	3o.	1,025	4o.
Tlaxcala	226	19	360	18	451	19	508	19	750	17
Veracruz	185	25	323	22	432	21	507	20	706	20
Yucatán	363	2o.	577	2o.	753	2o.	823	2o.	1,150	2o.
Zacatecos	239	15	347	20	450	20	487	21	669	22
Distrito Federal	131	31	198	32	230	32	234	32	326	32

Fuente: Cuadro 3.

personal pudieron haber sido dictadas por el tamaño de la población no asegurada en cada región del país, para luego convertirse en un criterio determinante de las decisiones de asignación de gasto en salud para años consecutivos.

Gráfica 10
Distribución regional del gasto federal en salud 1998
según tamaño de la población abierta en cada estado



Fuentes: SSA, Boletín de Información Estadística 1998; Cuenta Pública Federal 1998.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Este documento ha tratado de presentar un diagnóstico inicial sobre la reciente descentralización del gasto en salud en México orientado a atender a la población no asegurada. Uno de sus principales hallazgos es que, en los últimos 10 años, el gobierno federal ha incrementado su esfuerzo financiero en términos reales para atender a dicha población: esto se percibe tanto en el análisis del gasto per cápita global de las instituciones que atienden a dicha población, como en la distribu-

ción regional del gasto de la Secretaría de Salud. No obstante, los datos revelan que el sistema todavía padece de inequidades e ineficiencias en la asignación del gasto público, probablemente derivadas de la influencia de factores inerciales.

Otro resultado interesante, obtenido del análisis de regresión, es que si bien la distribución regional del gasto per cápita parece estar positivamente influido por las condiciones socioeconómicas y epidemiológicas de los estados, la capacidad instalada del sector en el ámbito regional tiene un peso muy significativo en explicar las decisiones de distribución del gasto por parte del gobierno federal. Esta variable podría estar preservando cierto grado de inercia a través del tiempo, lo cual limita la capacidad de reasignación hacia aquellas regiones con mayores necesidades de servicios de salud. Sin embargo, la capacidad de reasignación presupuestal relativa no ha sido totalmente eliminada, ya que la distribución del gasto per cápita manifiesta cambios importantes en algunos estados del país durante el periodo 1996-2000. Sería interesante saber a qué han obedecido las decisiones de reasignación relativa para dichos estados en años recientes, aunque para ello la información disponible es todavía insuficiente.

El documento también ha discutido algunos asuntos del reciente proceso de descentralización en salud que requieren ser detallados, a fin de imprimirle mayor transparencia y racionalidad. La mayoría de ellos tiene que ver con los mecanismos de asignación, gestión y evaluación del gasto público en los estados, los cuales han comenzado a asumir importantes responsabilidades en el sector y adquirido autonomía en la toma de decisiones. El sistema de incentivos de la descentralización no es suficientemente claro todavía. La creciente autonomía de los gobiernos estatales en asignar las aportaciones federales a diversas áreas programáticas no parece estar equilibrada por mecanismos de rendición de cuentas tanto hacia los usuarios como hacia el nivel federal. Tampoco es claro si la asignación presupuestal estará vinculada al desempeño de los estados en el uso de los recursos federales (por lo menos en 1996 la productividad del factor humano no reveló tener influencia alguna sobre la asignación del gasto), lo cual puede ir en detrimento de la eficiencia operativa del gasto. Algo similar ocurre con el diseño de las aportaciones federales hacia las regiones, ya que la Secretaría de Salud no posee información sobre la contribución financiera de los gobiernos estatales para desarrollar sus propios sistemas de atención a la salud; es posible que las aportaciones federales hayan originado una disminución del esfuerzo financiero de los estados, como parece haber ocurrido en el sector educativo (Merino, 1997), lo cual debilitaría la corresponsabilidad fiscal y reforzaría la dependencia de los estados con respecto al dinero federal. La literatura (Winkler, 1994; Gramlich, 1977; Ahmad

et al., 1997a) reconoce la importancia de evitar que los gobiernos subnacionales reduzcan su propio esfuerzo financiero y recomienda condicionar las transferencias intergubernamentales al mantenimiento de un nivel mínimo de gasto subnacional por habitante (o bien diseñar esquemas donde las regiones tengan que complementar el financiamiento federal en un porcentaje determinado). Este tipo de esquemas de corresponsabilidad fiscal está ausente en el diseño del FASSA.

Considero importante cerrar con una reflexión final que sirva de base para plantear acciones futuras que mejoren la asignación, operación y evaluación del gasto descentralizado en salud, tomando en cuenta que la ciudadanía demanda cada vez más transparencia y calidad en la gestión de los recursos públicos.

En primer lugar es importante reconocer que, si bien la descentralización del gasto puede mejorar la eficiencia en la asignación, ello requiere que el gobierno federal diseñe mecanismos claros y estables para transferir recursos a los niveles subnacionales. Como demostré en el documento, hay evidencia de que la marginación y mortalidad infantil influyen en las decisiones de asignación regional del gasto federal, sin embargo el mecanismo concreto que hace operativos ambos criterios no es explícito. La fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal sólo se aplica a aquellos estados que están por debajo de un nivel de gasto mínimo aceptado después de haber satisfecho sus compromisos salariales, operativos y de inversión, los cuales representan la mayor parte del presupuesto anual, dejando un reducido margen para aplicar criterios compensatorios o de eficiencia. Además, la ley no define el concepto de "gasto mínimo aceptado", lo cual resta transparencia a este criterio formal de asignación. Es evidente que la distribución del gasto no podría basarse exclusivamente en criterios socioeconómicos o epidemiológicos, pues ello implicaría soslayar los compromisos salariales con el personal del sector. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que dichos compromisos son negociados con el sindicato en el ámbito central. Sería deseable que la descentralización otorgara a los gobiernos estatales un margen más amplio de poder de negociación laboral, pues ello podría traducirse en incentivos a la eficiencia operativa y reducir posibles desequilibrios verticales.

En segundo lugar, considero indispensable que la asignación presupuestal incentive también la corresponsabilidad fiscal en el sector salud, sobre todo ante el riesgo de que algunos estados reduzcan su propio esfuerzo financiero en desarrollar a sus sistemas de atención. Para ello, el diseño de las aportaciones federales podría requerir que ningún estado reduzca su propia contribución presupuestal en el sector, o bien diseñar un esquema de transferencias intergubernamentales en donde cada estado tenga que complementar la ayuda federal en un porcenta-

je determinado (lo que en inglés se conoce como *matching grants*). Evidentemente, cualquiera de estas alternativas implica que cada estado debe rendir cuentas al nivel central sobre su gasto propio en el sector.

Por último, me parece que la evaluación debe cumplir un papel fundamental en la descentralización del gasto en salud. Si bien las condiciones epidemiológicas de cada región deben fundamentar las decisiones de asignación del gasto, el sistema de evaluación debe también incorporarlas como indicadores del desempeño de los operadores de los servicios. Es decir, no sólo se trata de compensar presupuestalmente a aquellas regiones cuyas condiciones epidemiológicas son más desfavorables, sino también de crear mecanismos que incentiven a los sistemas estatales de salud a mejorar sus indicadores de mortalidad, morbilidad, etcétera. Las reformas presupuestarias que varios países han llevado a cabo en la última década han puesto un énfasis mayor en evaluar los resultados de la gestión pública, y no tanto los insumos que se utilizan. Es claro que el sector salud en nuestro país debe ir transitando en esa dirección, sobre todo para que el proceso descentralizador actual genere los beneficios que promete.

El presente estudio es únicamente un ejercicio exploratorio inicial que, ante la escasez de trabajos en esta materia aplicados al caso mexicano, ha tratado de establecer algunas pistas para el análisis futuro. Sus hallazgos, por lo tanto, deben tomarse como explicaciones provisionales. El desarrollo sistemático de bases de datos a nivel regional permitirá profundizar en algunas de las preguntas de investigación planteadas por este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- "Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud," *Diario Oficial de la Federación*, 25 de septiembre de 1996.
- AEDO, Cristian y O. Larrañaga (1994), *Social Service Delivery Systems: An Agenda for Reform*, Center for Research in Applied Economics, Inter-American Development Bank.
- AHMAD, Ehtisham et al. (1997a), "Intergovernmental Transfers", en Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C., pp. 73-107.
- (1997b), "Assigning Expenditure Responsibilities", en Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C., pp. 25-48.

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1994), *Progreso económico y social de América Latina. Informe 1994*, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en salud*, Washington, Oxford University Press.
- BOBADILLA, J.L. et al. (1994), *El paquete universal de servicios esenciales de salud, Economía y salud: documentos para el análisis y la convergencia*, México, Fundación Mexicana para la Salud.
- BONILLA, Javier (1998), "Descentralización de la Secretaría de Salud", en *Hacia la federalización de la salud en México*, México, Consejo Nacional de Salud.
- CARDOZO, Myriam (1998), "El ámbito sectorial. Análisis de la descentralización en el sector salud (1983-1993)", en Enrique Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, México, CIDE-M.A. Porrúa.
- CONAPO-PROGRESA (1995), *Índices de marginación*, México.
- DI GROPELLO, Emanuela y R. Cominetti (comps.) (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto (1998), "Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica", en Jaime Sempere y H. Sobarzo (comp.), *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, México, pp. 73-117.
- ENTHOVEN, Alain C. (1988), *Theory and Practice of Managed Competition in Health Care Finance*, Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam.
- ESQUIVEL, Gerardo (1996), "Los dineros de la pobreza", *Economía Informal (UNAM)*, mayo, pp. 4-11.
- FLAMMAND, Laura (1997), *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud. Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, México, CIDE, DT-DAP-55.
- FRENK, J., R. Lonzano y M.A. Gonzalez-Block (1994), *Economía y salud: propuestas para el avance del sistema de salud en México. Informe final*, México Fundación Mexicana para la Salud.
- FRENK, Julio y J.L. Bobadilla (1991), "Los futuros de la salud", *Nexos*, núm. 57, pp. 59-68.
- GRAIG, Laurence A. (1993), *Health of Nations*, Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C.
- GRAMLICH, Edward (1977), "Intergovernmental grants: a Review of the Economic Literature" en Wallace Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books, Lexington, pp. 219-239.

- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (1995), *Diagnóstico*.
- LEY GENERAL de SALUD, 1984.
- LITVACK, Jennie et al. (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank (Sector Studies Series), Washington, D.C.
- MACEIRA, Daniel (1996), *Fragmentación e incentivos en los sistemas de atención de la salud en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- MARTÍNEZ, Patricia (1996), "Distribución de competencias en materia sanitaria", en *La descentralización de los servicios de salud: una responsabilidad compartida*, México, Consejo Nacional de Salud.
- MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge y E. Cabrero (1999), "The Assignment of Expenditure Responsibilities" (mimeo.).
- MERINO, Gustavo (1997), "Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1997, pp. 77-121.
- MOLINAR, Juan y J. Weldon (1994), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en W. Cornelius et al. (eds.), *Transforming State Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, University of California.
- OATES, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- OECD (1992), *The reform of Health Care*, París.
- (1994), *Health Care Reform. Controlling Spending and Increasing Efficiency*, París.
- (1998), *Estudios económicos de la OCDE 1998*, "Capítulo Especial: Reforma del sistema de salud", México.
- SAVEDOFF, William (comp.) (1998), *La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- SEMPERE, Jaime y H. Sobarzo (1998), "Federalismo fiscal en México", en Jaime Sempere y H. Sobarzo (comps.), *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, México, pp. 15-72.
- TER-MINASSIAN, Teresa (1997), "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview", en Teresa Ter-Minassian (ed.), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington, D.C., pp. 3-24.
- TIEBOUT, Charles (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, núm. 64.

- TORRES RUIZ, Antonio (1997), "Descentralización en salud: algunas consideraciones para el caso de México", México, CIDE, DT-DAP-69.
- VELÁZQUEZ, Georgina y M. Juan (1996), "El paquete básico de servicios de salud", en *La descentralización de servicios de salud: una responsabilidad compartida*, Consejo Nacional de Salud, México.
- WINKLER, Donald (1994), *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers*, World Bank Discussion Papers, The World Bank, Washington, D.C.
- WORLD BANK (1987), *Financing Health Services in Developing Countries*, Washington, D.C.

Presentación 5

PARTE 1

REFORMA PRESUPUESTARIA Y TRANSPARENCIA

Índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina 9

Juan Pablo Guerrero Amparán
y Helena Hofbauer Balmori

Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica 57

David Arellano Gault, José Ramón Gil García,
José de Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano Aguilar

Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México 149

Juan Pablo Guerrero Amparán
y Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega

La administración tributaria en América Latina: una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México 219

Marcelo Bergman

PARTE 2

PRESUPUESTOS, DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

<i>Participación del sector privado en la inversión en infraestructura al nivel municipal: los servicios municipales en agua potable</i>	253
Carlos Javier Hernández Téllez y F. Alejandro Villagómez A.	
<i>Manejo de riesgos financieros en entidades federativas de México: fondo de contingencia estatal y municipal para enfrentar riesgos macroeconómicos</i>	293
Fausto Hernández Trillo	
<i>Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano</i>	343
Enrique Cabrero Mendoza y Ady Carrera Hernández	
<i>Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos</i>	395
Uri Raich Portman	

PARTE 3

ECONOMÍA Y PRESUPUESTO

<i>Inversión pública en infraestructura, acceso de mercado y dispersión territorial del crecimiento industrial en México</i>	447
Rafael Tamayo Flores	
<i>Implicaciones fiscales del rescate bancario en México, 1994-1998</i>	475
Gabriela Nava-Campos	

<i>El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso</i>	523
María Amparo Casar Pérez	

PARTE 4

PRESUPUESTO Y POLÍTICA SOCIAL

<i>¿Quién se beneficia del gasto social en México?</i>	565
John Scott Andretta	

<i>La descentralización del gasto en salud en México: una revisión de sus criterios de asignación</i>	599
Carlos Moreno Jaimes	

**Impuestos
y Gasto Público
en México desde
una
perspectiva
multidisciplinaria**

se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de septiembre del año 2004. La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-508-X
MAP: 013615-01

En este libro se abordan aspectos clave de la reforma del sistema federal mexicano como el rediseño de la descentralización fiscal, el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales, la cooperación intergubernamental para la planeación a nivel mesorregional, y el perfeccionamiento de mecanismos de participación social en la instrumentación de políticas y proyectos locales.

La discusión de esos temas se desarrolla en torno a preguntas básicas: ¿Hasta dónde puede avanzar la devolución de potestades tributarias a gobiernos locales?, ¿cómo y hasta dónde se puede compensar a las regiones más rezagadas?, ¿cuáles son los elementos centrales de una estrategia para el fortalecimiento de los municipios?, ¿cuáles son las condiciones para lograr la cooperación entre estados en proyectos mesorregionales?, ¿dónde está el equilibrio entre el actuar autónomo de la sociedad civil y la sujeción de ésta a las reglas fijadas por la autoridad municipal y a la legalidad?, ¿qué cambios requiere el diseño institucional del gobierno municipal para permitir y aprovechar la participación de la sociedad civil?, ¿cómo evitar que la descentralización conduzca a una mayor corrupción en gobiernos locales?

El libro integra visiones y puntos de vista de destacados funcionarios del gobierno federal, de gobiernos estatales, y del Congreso de la Unión, que han trabajado en el diseño y la implementación de políticas relacionadas con los distintos temas abordados. Incluye también, por supuesto, las argumentaciones y razonamientos analíticos de reconocidos académicos que cuentan con toda una trayectoria en el estudio de estos temas. Las distintas visiones y puntos de vista no siempre coinciden y en ocasiones contrastan marcadamente, lo cual resulta en una muy rica aportación de elementos para el debate actual.

Juan Pablo Guerrero Amparán es uno de los cinco comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), nombrado por el Presidente de la República y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para el periodo 2002-2009. Fue profesor titular e investigador de tiempo completo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde fue director de la Oficina de Vinculación y Desarrollo; director del Programa Presupuesto y Gasto Público; director del Programa Índice de Transparencia Presupuestaria en cinco países de América Latina; director del Programa Agenda de la Reforma Municipal y director de la División de Administración Pública. Es maestro en política pública por el Institut d'Études Politiques, IEP-París, y maestro en economía y política internacional por la Paul Nitze School of Advanced International Studies (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins.

