



ASIGNACIÓN POLÍTICA DE RECURSOS EN EL FEDERALISMO MEXICANO: INCENTIVOS Y LIMITACIONES*

*Alberto Díaz Cayeros***

Este trabajo estudia la asignación de recursos financieros dentro del federalismo mexicano. Se argumenta que el sistema federal mexicano se ha caracterizado por la poca responsabilidad en el ejercicio del gasto federal y por la presencia de incentivos perversos que no promueven el esfuerzo recaudatorio local y de restricciones presupuestales blandas para los gobiernos locales. El sistema se está transformando y las restricciones presupuestales locales se endurecen, por lo que se proporcionan evidencias y estrategias para coordinar las acciones entre el gobierno federal y los Estados.

This paper studies the assignment of financial resources within the federal system in Mexico. It is argued that the federal system in Mexico has been characterized by a lack of responsibility in federal spending and perverse incentives which do nothing to promote the raising of local revenue, and the existence of soft budget constraints for local governments. The system is undergoing a transformation and local budget constraints are becoming tougher. Therefore, evidences and strategies are provided to coordinate actions between federal government and the states.

La dependencia de los estados respecto del gobierno central es un hecho político, militar y financiero. Desde la aplicación de la constitución para la destitución de gobernadores, pasando por las funciones políticas de los jefes de zona, los agentes de gobernación, los diputados y senadores que hacen carrera política en la capital, las exiguas finanzas de los estados, la dependencia considerable de

* El análisis preliminar de datos del presente trabajo se presentó durante el Foro Nacional sobre Federalismo que organizaron las Fundaciones Rafael Preciado Hernández y Konrad Adenauer de la ciudad de México, el 1 y 2 de octubre de 1996. Una versión anterior de este estudio se presentó el 15 de octubre de 1996, durante la Serie de Seminarios de los Martes de la Universidad de Harvard, que organizan el Centro de Estudios Internacionales y el Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos. Agradezco a los participantes de ambas reuniones por sus atinados comentarios, así como a Francisco Arroyo García por su ayuda en la generación sistemática de las cifras de la IPF, y a Robert Bates, Beatriz Magaloni y un dictaminador anónimo de *Perfiles Latinoamericanos* sus valiosas opiniones y comentarios. Por supuesto, cualquier error es de mi responsabilidad exclusiva.

** Investigador asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo, CIDAC, México.

los ingresos estatales respecto de los federales, las posibilidades de oscilación en un ciento por ciento de la ayuda federal, hasta llegar a un calendario político que paulatinamente va acentuando el poder del presidente conforme transcurre el periodo presidencial, todos estos hechos hacen que los instrumentos políticos ideados para lograr un sistema de "contrapesos y balanzas", del tipo que proponía Madison, no funcionen en la realidad del México contemporáneo.

Pablo González Casanova (1965)

Introducción

En el presente trabajo se evalúan los retos que enfrentará el federalismo mexicano en años futuros, centrándose en la cuestión de la asignación de recursos financieros entre la federación y los estados. Se argumenta que la sobrevivencia de los políticos locales dependerá, cada vez más, de la manera en que negocien con el gobierno federal la asignación de recursos financieros, y de su capacidad para obtener nuevos fondos por concepto de ingresos fiscales y financieros dentro de sus propias localidades. Sin embargo, este cambio implicará un cambio radical de la estructura de incentivos a que se enfrentan en la actualidad los políticos: de un sistema con escasa —o nula— responsabilidad por el gasto federal, incentivos perversos por la recaudación de impuestos, y gobiernos locales que encaran restricciones presupuestales blandas, a otro en donde el gasto federal regional no discrecional está claramente delimitado por los reglamentos vigentes, donde las transferencias financieras federales dependen de los esfuerzos locales que se realizan para la recaudación de impuestos, y donde las limitaciones presupuestales se vuelven más estrictas.

El trabajo se organizó de la siguiente manera. En la primera sección se hace una revisión general breve del resurgimiento del federalismo mexicano y se rastrean las influencias que condujeron a su revitalización dentro del debate público. En la segunda sección se incluye un marco teórico también breve sobre los tres problemas principales que enfrenta en la actualidad el sistema de asignación de recursos federales. A saber: 1) la falta de responsabilidad por el gasto

público en las localidades; 2) los incentivos perversos en contra de esfuerzos del cobro de impuestos a nivel local (por ejemplo el sistema actual de coordinación fiscal no es compatible con los incentivos), y 3) las restricciones presupuestales blandas que enfrentan los gobiernos locales en comparación con el gobierno federal, en cuanto a sus decisiones para el gasto y el endeudamiento. En la tercera sección se proporcionan evidencias de estos problemas que enfrenta el federalismo mexicano. La unidad de análisis se mantuvo a nivel de los estados, aunque se hacen algunos comentarios sobre la dimensión municipal. La última sección concluye con una introspección sobre cuáles serían las mejores estrategias para coordinar las acciones en materia fiscal y de gasto entre los estados y el gobierno federal, con objeto de producir arreglos compatibles con los incentivos, que generen un sistema más responsable de transferencias financieras entre los estados y el gobierno federal.

El resurgimiento del federalismo mexicano

En los últimos años, el federalismo mexicano ha experimentado un resurgimiento.¹ El resurgimiento clamoroso de las regiones se explica principalmente por dos procesos independientes aunque relacionados. Por una parte, la erosión del dominio prolongado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que controlaba las oficinas de gobierno de todos los niveles, llevó a que políticos de partidos de oposición alcanzaran puestos de importancia, incluyendo cuatro gubernaturas y más de 400 gobiernos municipales (de un total de 2 427), así como de una cuarta parte de las capitales de los estados de la República Mexicana. En la actualidad, los políticos locales se sienten más seguros de sí mismos y han llegado a desafiar abiertamente al presidente sobre cuestiones relacionadas con el federalismo, en especial cuando se negocia la manera en que se asignan los

¹ Diversos acontecimientos recientes atestiguan el hecho de que no se trata tan sólo de un discurso programático del ejecutivo federal o de una tendencia académica, sino de un proceso de cambio de larga duración. Véanse el volumen editado por Gadsden (1996), el Informe sobre México de la OECD (1996), el estudio de Arellano Cadena (1996) sobre cuestiones fiscales, y las referencias que se citan en Díaz Cayeros (1995).

recursos financieros y se recaudan los ingresos fiscales entre los estados y el gobierno federal.²

Por otra parte, el proceso de apertura comercial logró aumentar la confianza de los productores locales en los mercados extranjeros como su fuente principal del dinamismo económico. Sin embargo, este proceso dio lugar a patrones de costos y beneficios más bien desiguales y divergentes a nivel regional. Mientras que ciertas áreas se beneficiaron rápidamente con la apertura de los mercados y con las diversas oportunidades que ofrece el nuevo modelo de desarrollo, otras regiones menos favorecidas con bienes públicos que fomenten el comercio regional no pudieron obtener provecho del comercio internacional y, por el contrario, se vieron sujetas a una competencia mayor con los productores del exterior (Díaz Cayeros, 1995).³

El comportamiento diferencial a que nos referimos se volvió todavía más marcado a raíz de la devaluación que sufrió el peso en diciembre de 1994, cuando la crisis económica afectó a las regiones de manera también diferencial. Mientras que ciertas áreas —específicamente las ciudades medias del centro y del norte— se adaptaron rápidamente y tomaron ventaja del tipo de cambio que convenía a los exportadores, con lo que mostraron niveles bajos de desempleo y una pronta recuperación de la producción, otras zonas dentro del

² El caso más famoso es el del gobernador panista de Baja California Ernesto Ruffo, quien tuvo una disputa con la federación sobre el acuerdo de participación fiscal entre estados y federación. También existen otros gobernadores que se han atrevido a hablar francamente, incluso dentro del PRI. Véanse, por ejemplo, los discursos de los gobernadores priistas Carrasco y Murillo Karam, que aparecen en el libro de Gadsden (1996).

³ Este punto resulta crucial para entender por qué las tensiones regionales pueden exacerbarse dentro de los regímenes de libre comercio. Mientras que, en términos agregados, el libre comercio aumenta el bienestar (y de hecho, dada la movilidad de la mano de obra y del capital, y debido a ciertos mecanismos compensatorios, logra mejorar el bienestar de todos los agentes económicos en el largo plazo), algunas regiones resultan perjudicadas por la apertura internacional de los mercados. El efecto diferencial aumenta si se presenta alguna forma de incrementar las ganancias sobre la producción de manera que, por ejemplo, si ciertas regiones poseen bienes públicos que generen mayores ganancias, no sólo crecerán más aceleradamente bajo el libre comercio, sino que también atraerán una proporción mayor de recursos que aquellas donde no existen bienes públicos que favorezcan el comercio. El problema con estos bienes es que son específicos de cada localidad, de manera que la jurisdicción que los proporciona es menor que su contraparte nacional; por otra parte, los productores que se benefician de ellos se encuentran concentrados a su alrededor, por lo que la apertura comercial puede perjudicar a las regiones pobres de dos maneras: primero, por la movilidad factorial limitada y la falta de mecanismos compensatorios, y segundo, debido al escaso abastecimiento de bienes públicos que proporciona el gobierno dentro de la jurisdicción subnacional.

centro industrial y las regiones atrasadas y pobres del sur no lograron soportar la crisis y generar una recuperación acelerada. Esto no quiere decir que el patrón de desarrollo condicionado por el comercio internacional represente una simple división Norte-Sur o Centro-Periferia; en realidad, los patrones son bastante más complejos y diversos, ya que la posición de una región depende, en gran medida, de los bienes públicos locales disponibles dentro de la jurisdicción específica, que le permitan beneficiarse de la apertura a los mercados internacionales, así como de las políticas federales existentes para amortiguar o aislar a una región de los choques internacionales específicos. Tanto los bienes públicos como las políticas federales varían grandemente de estado a estado y en cada municipio, dependiendo de sus características políticas.

Los dos procesos anteriores condujeron a una reorientación de la manera en que los políticos regionales, tanto del PRI como de otros partidos, perciben sus oportunidades de "sobrevivencia política" (Ames, 1989) dentro de los estados o municipios a los que pertenecen. Por sobrevivencia política se entiende "que a los ejecutivos les preocupa enormemente permanecer en sus puestos" (Ames, 1989: 211), y éstos pueden ser un fin en sí mismos, o bien medios para llevar a efecto sus objetivos principales. Los gastos, y en general los recursos financieros, pueden ser instrumentos poderosos para ganar apoyo político, tanto en aquellos momentos vulnerables como podrían ser las épocas de elecciones, o durante el periodo de gobierno. Los políticos utilizan la asignación de recursos financieros como medio para construir una coalición de sobrevivencia para su interés propio, mientras que, para llegar al cargo, sus contendientes prometen darle un uso diferente a estos recursos.

Si se considera a los titulares de las dependencias mexicanas y sus contendientes como actores racionales con intereses propios,⁴ no es de sorprender que el federalismo y la política regional recientemente hayan saltado al primer plano dentro del debate y la militancia política. En el pasado, los políticos se preocupaban básicamente por conservar los favores del centro (véase Bailey, 1994). De manera algo simplista, era el presidente, por medio de las burocracias centralis-

⁴ Es decir, dentro de un enfoque teórico de elección racional.

tas, quien controlaba el dinero, los recursos políticos, las adjudicaciones judiciales, las nominaciones de partido —en realidad, el destino y la carrera de los titulares de las dependencias regionales. Los políticos de la oposición con frecuencia resultaban demasiado débiles para representar un desafío real a los candidatos del PRI, y cuando se convertían en una amenaza plausible, el fraude electoral les impedía acceder al cargo. El comportamiento económico de una región, o cuando menos la condición económica de los grupos de interés con relevancia en la política, no dependían demasiado de los mercados (externos o internos), sino de los recursos que el federalismo pusiera a la disposición de un estado o municipio en particular para obras públicas, fomento industrial o subsidios para la agricultura.

Con la pérdida del apoyo electoral para el PRI y los retos cada vez más serios de la oposición, los políticos del partido en el gobierno dejaron de sentirse seguros de que el presidente les facilitaría la carrera política, o cuando menos su sobrevivencia en el cargo, como había sucedido en el pasado. Por otra parte, las limitaciones presupuestales de los años ochenta hicieron cada vez más difícil que el gobierno federal entregara a las regiones los recursos de manera tan eficiente como antes. Con la llegada de políticos del Partido Acción Nacional (PAN) a varias gubernaturas, y de cientos de políticos de la oposición a cargos locales en los municipios, la lógica de la alianza y la dependencia finalmente se rompió. La apertura comercial y otras reformas del mercado hicieron que el comportamiento económico de las regiones dependiera de su interacción con los mercados mundiales, factor sobre el cual los políticos locales podían ejercer poca influencia.

Otro efecto que debe tomarse en consideración se refiere a las restricciones presupuestales que enfrentó el gobierno durante los años ochenta.⁵ En algunas ocasiones, los problemas que han enfrentado Europa del Este, la ex Unión Soviética, China y Brasil para lograr su estabilización económica se han atribuido a un grado elevado de descentralización para la toma de decisiones fiscales y

⁵ Agradezco a un dictaminador anónimo el haberme señalado esta influencia crucial, que a menudo se pasa por alto cuando se intenta comprender el resurgimiento del federalismo, no sólo en México sino en otros países de América Latina y de otras regiones del mundo.

presupuestales. En México esto no representó problema alguno: el ajuste se logró a través de las regiones; es decir, el ajuste principal de los años ochenta para reducir el déficit en el presupuesto federal con objeto de controlar la inflación se centró, más que en la inversión, en el gasto corriente federal. Esto fue lo que más afectó a los gobiernos locales, ya que recibían la mayor parte de sus recursos de fuentes federales. Las regiones obtuvieron cierta compensación por medio de una participación cada vez mayor de los ingresos fiscales, a través de porcentajes más elevados y una mejora en el sistema tributario federal. Pero, finalmente, el efecto general fue que los gobiernos locales perdieran los recursos financieros durante el periodo de ajuste, incluso respecto del gobierno federal. Las restricciones presupuestales también generaron presiones por parte de la población, ya que el desempeño de los políticos locales se calificó cada vez más en términos de sus acciones para el abastecimiento de bienes y servicios públicos. A su vez, hacer que los políticos locales respondieran en las siguientes rondas electorales por faltas en el cumplimiento de lo prometido tuvo un efecto de retroalimentación sobre la erosión del apoyo al PRI en las urnas.

Para los políticos locales, tanto del PRI como de otros partidos, la nueva configuración económica y política significa cada vez más que deben procurar el desarrollo de su propias regiones como elemento clave para su sobrevivencia política y para el progreso en sus carreras. Para los dirigentes ambiciosos de los partidos de oposición, representa precisamente una oportunidad, ya que a través de un comportamiento local adecuado podrán obtener o mantener sus puestos en las elecciones futuras, y demostrar que son capaces de manejar la economía nacional mejor que el PRI, para cuyos políticos el comportamiento económico regional es una de las escasas recompensas que pueden ofrecer a los votantes cuando se desploma el sistema de apoyo. Por consiguiente, la capacidad de los políticos regionales para negociar con el gobierno federal para que los recursos se canalicen hacia la adquisición de bienes públicos que mejoren el desempeño de su estado o municipio frente a los mercados libres, o su capacidad para elevar los ingresos fiscales o financieros por sí mismos, para financiar los servicios urgentes de infraestructura, educación y otros que demanda la población y que requieren los productores regionales para poder competir en los mercados mun-

diales o con productos internacionales de alta calidad, determinarán su permanencia o exclusión del poder.⁶

Los políticos locales están cada vez más conscientes de lo anterior, y esto ha conducido a una especie de “rebelión de regiones”. Lo mismo que con otro buen número de cuestiones del sistema político mexicano, esta rebelión no ha implicado ni un rompimiento radical con el pasado, ni una división entre las élites políticas que haya generado una transición evidente a un sistema político totalmente diferente. Se trata de un sistema bastante complejo, en que los políticos del PAN aseguran ser los representantes principales de las demandas federalistas; mientras que ciertos gobernadores del PRI han enarbolado la bandera federalista como su propia plataforma política modernizadora, otros estilos caciquiles han encontrado en el federalismo la manera de aislar a sus regiones del escrutinio o la responsabilidad hacia el exterior, y el mismo presidente ha comprometido a su administración a promover un pacto más federal (es decir, menos centralista).⁷ De cierta manera, en estos días todo actor político clama estar a favor del federalismo. Sin embargo, el campo crucial en donde se libra la batalla federación-estado es el de la asignación de recursos financieros.

En un país donde, antes de las transferencias federales, más de 90% de los ingresos los recauda el gobierno federal, la manera en que se asignan los recursos financieros a los estados —tanto dentro del presupuesto como a través de acuerdos de participación de ingresos— determina el comportamiento de cada localidad. Las asigna-

⁶ Las declaraciones anteriores tienen implicaciones extensas en términos de la lógica que subyace a la competencia entre partidos, la relación entre la economía y el comportamiento electoral, y la interacción entre políticos locales y nacionales. Una declaración explícita de esta lógica desbordaría los propósitos del presente trabajo. Algunas referencias bibliográficas sobre el particular son Ames (1989) sobre las estrategias de sobrevivencia; Alesina (1995) y Alesina y Rosenthal (1995) en torno al efecto del desempeño económico sobre el comportamiento electoral; Klesner (1996) con relación al efecto de la crisis económica sobre la realineación partidista en México, y los ensayos que se incluyen en Pascual Moncayo (1995) sobre las elecciones de 1994 en diversos estados de México.

⁷ Aquí se requiere una aclaración de términos. Contrariamente al uso que se le da en otros países, en México la federalización de recursos se refiere a su descentralización eficiente, que debilite al gobierno federal, más que a un proceso de mayor involucración federal. Sin embargo, se hace una distinción entre descentralización y federalización, ya que la primera tiene la connotación de un proceso administrativo controlado desde el centro, mientras que la segunda implica autoridad para la toma de decisiones que se otorga a las unidades políticas a nivel subnacional.

ciones no pueden seguir haciéndose como en el pasado porque tanto la lógica de la interacción entre políticos locales y nacionales como la lógica económica del desarrollo a nivel local y nacional han cambiado. Sin embargo, la reformulación del sistema de asignación de recursos dentro del federalismo mexicano ha sido un proceso azaroso, donde mientras ciertos problemas se solucionan otros surgen. En la siguiente sección se ofrece un marco teórico de los problemas que enfrenta la asignación de recursos entre estados y federación en México. En él destacan, en particular, los problemas de responsabilidad por el gasto federal en las regiones, la cuestión de la compatibilidad de los incentivos dentro de las participaciones federales incondicionales, y el asunto de las restricciones presupuestales blandas dentro de los gobiernos locales.

Estructura de los incentivos en las finanzas de los gobiernos locales

La distribución territorial de los recursos financieros responde a la lógica de sobrevivencia de los políticos regionales. Los patrones específicos de asignación territorial de recursos surgen de acuerdo con las precondiciones que existen en cada región y de conformidad con los intereses políticos que se mantienen o se respetan a través de diferentes pactos institucionales. Diversas corrientes de pensamiento dentro de las ciencias políticas proporcionan una visión de por qué prevalecen patrones específicos de asignación territorial de recursos dentro de un cierto país. Por ejemplo, existen estudios del efecto regional que tienen los ciclos empresariales políticos y de la manipulación partidista de la economía; del proceso institucional de presupuestación, en particular por lo que toca a la formulación de sus procedimientos dentro del poder legislativo de Estados Unidos; de la programación del gasto presupuestal según las amenazas militares o electorales, o la lógica burocrática para las asignaciones en relación con grupos de interés específicos.⁸

Las anteriores contribuciones teóricas son importantes ya que ofrecen una explicación de la distribución particular de los recursos

⁸ Véase una reseña en Díaz Cayeros (1996).

financieros por región. Sin embargo, la mayoría de los marcos teóricos pasan por alto problemas más fundamentales o “primitivos” relacionados con los incentivos, que prevalecen al nivel micro implícito en cualquier asignación territorial de recursos. Los recursos financieros siempre se restringen de manera agregada, pero los actores políticos territoriales pueden no percibir o no querer darse cuenta de esta limitación. Si el nivel de gobierno que recauda los ingresos fiscales es diferente del que los gasta se presentan problemas de tipo agente-principal. Asimismo, las asignaciones territoriales a menudo implican una concentración de beneficios en ciertas áreas, al tiempo que diseminan los costos en todo el país, de manera que no existe ningún vínculo estrecho entre impuestos y gastos, como en el caso que se conoce en economía pública como el “principio de beneficio”. A la larga, comprometer recursos para una región específica podría no ser factible a menos que existieran incentivos regionales y temporales específicos, o procedimientos institucionales que penalizaran el incumplimiento.

Lo anterior puede solucionarse a través de estructuras de incentivos ideadas de manera institucional, que con bastante frecuencia no se citan explícitamente en la literatura existente. Una de las razones de este descuido puede ser que en los países industrializados más avanzados —donde estas cuestiones se han estudiado con gran profundidad— se han instrumentado mecanismos suficientemente eficaces y sofisticados para resolver estos problemas de incentivos, de manera que se consideran un hecho. En los países de menor desarrollo la cuestión de la asignación de recursos está intrínsecamente relacionada, en primera instancia, con la mejor manera para solucionar estos problemas.

Una excepción a las observaciones anteriores, que vale la pena mencionar, es el trabajo de Susan Shirk (1993) sobre China, en que se discute la distribución de recursos financieros entre el centro y las provincias, como estrategia de la dirigencia china para obtener apoyo regional para efectuar reformas económicas. Shirk (1993) está totalmente consciente de la naturaleza problemática de las negociaciones para la asignación de recursos cuando existen problemas de compatibilidad de incentivos, que pudieran conducir a un comportamiento irresponsable por parte de quienes reciben los recursos (pp. 150, 157-158). Asimismo, discute la dificultad para convencer a

las unidades subnacionales de gobierno de que no hay rescates en casos de déficit, de manera que se cree un vínculo más eficaz entre el poder para la asignación de recursos financieros y la responsabilidad (p. 162). Aunque de manera menos explícita, esta autora también está consciente de la posibilidad de una inconsistencia en la "calendarización" y de la necesidad de establecer compromisos multianuales de los recursos que podría esperar recibir una región a lo largo del tiempo (pp. 169-170).

Aunque una teoría integral de las estructuras de incentivos para la asignación territorial de recursos desbordaría los fines del presente trabajo, existen tres problemas que pueden señalarse como centrales para el desarrollo y la viabilidad de un sistema territorial de asignación de recursos. El primero de ellos se refiere a la responsabilidad del proceso de presupuestación (tanto en su formulación como en su ejecución) para la asignación territorial de fondos. El segundo tiene que ver con los incentivos a que dan lugar los acuerdos de coordinación fiscal y, en general, a la mayoría de los planes de subsidio incondicional. El tercero está relacionado con la falta de mecanismos de mercado que generen disciplina, con objeto de mantener vigiladas las finanzas de los gobiernos locales, y en particular la presencia persistente de restricciones presupuestales blandas en las finanzas locales.⁹

El primer problema, sobre la responsabilidad territorial por los recursos que se gastan dentro de una región, depende por completo de la manera en que funciona el presupuesto dentro de un país específico. Generalmente, el gasto gubernamental se ejerce en lugares específicos, y la mayoría de las veces su representación asume una forma territorial, de manera que el vínculo entre representación y partidas presupuestales determina el grado de responsabilidad que tendrá la asignación territorial de recursos. Cuando este vínculo es más bien débil, porque el sistema no es muy democrático o porque la representación de intereses toma principalmente una forma corporativa funcional, la asignación para ciertos lugares puede no resultar muy precisa. Cuando existen vínculos fuertes entre los

⁹ La teoría económica ha proporcionado algunas ideas sobre la naturaleza de estos problemas y sus posibles soluciones, pero a menudo no logra relacionarlas con las características políticas que pudieran hacerlas posibles.

representantes y sus distritos, o cuando el clientelismo desempeña un papel principal en la intermediación de las demandas políticas, es más posible que la asignación tenga un objetivo territorial claro. Sin embargo, esto es una sobresimplificación. En vista de que generalmente existen diversos niveles entre el gasto de dinero en un lugar específico y la manera como se representa este lugar —en especial en los sistemas federales— el vínculo entre presupuesto y representación es indirecto la mayoría de las veces.

La presupuestación es siempre un proceso complejo. Un proceso presupuestal estilizado dentro de un sistema presidencial implica que el ejecutivo prepare una propuesta que se elabora a partir de una priorización clara de las actividades que deben ejecutar las diferentes dependencias nacionales, y una conciencia precisa de las limitaciones de ingresos fiscales necesarias para guardar cierto equilibrio. Tal iniciativa se envía a la asamblea electa (que podría ser bicameral con objeto de interponer un veto a ciertos grupos en contra de un presupuesto “indeseable”), que por lo regular combina criterios de representación territoriales y “funcionales”. Esta asamblea, en cada una de sus cámaras, turna la propuesta de presupuesto a sus comisiones de expertos, que se encargan de estudiar las sutilezas del documento y emiten anteproyectos con modificaciones a la propuesta original si así lo consideran necesario. Según ciertos procedimientos, la asamblea discute posteriormente el documento en que se especifica la manera cómo deberán gastarse los fondos del gobierno durante el año siguiente, o las enmiendas posibles al mismo, y se decide por medio de algún mecanismo de votación cómo y cuándo deberán gastarse los recursos. El proceso no terminará ahí, ya que durante el curso del año en el que se ejerce el presupuesto las diferentes dependencias cuentan con mecanismos y salvaguardias para el uso correcto de los recursos, y la asamblea examina si el ejecutivo ha cumplido con sus obligaciones y ha respetado las asignaciones que se incluyeron en el documento presupuestal. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo los presupuestos no funcionan de esta manera tan estilizada.

La asignación de fondos a una región o actividad específica no significa que dicho recurso en realidad vaya a gastarse de esa manera. El gasto gubernamental puede utilizarse como instrumento para la sobrevivencia política, y la lógica de ésta se sobrepone a los

criterios tecnocráticos o legislativos. Si bien es cierto que los presupuestos como tales son principalmente instrumentos para exigir responsabilidad, ésta no necesariamente tiene como meta dar poder a los ciudadanos o a los territorios donde viven y votan. Con frecuencia el presupuesto es sólo un medio para que los políticos controlen a sus burocracias. Asimismo, es posible que el presupuesto se formule para reflejar intereses corporativos más que objetivos territoriales.

El problema básico con los procesos presupuestales, y esto se aplica a todos los países, es que los diferentes agentes involucrados en cada etapa no consideran necesariamente que sea conveniente salvaguardar las necesidades o los intereses de las regiones. Las comisiones de la asamblea pueden estar integradas por miembros cuyas posturas sobre las cuestiones presupuestales no representan las de las regiones. Así, podrían proponer leyes o enmiendas que resultan aceptables para cierta mayoría de la asamblea, pero que conducen a satisfacer intereses funcionales más que territoriales. Los procedimientos burocráticos pueden hacer extremadamente difícil verificar que el gasto en realidad se efectúe donde se suponía, en especial cuando los legisladores abdican a sus funciones de vigilancia en favor del ejecutivo. Finalmente, el incrementalismo en el procedimiento presupuestal hace extremadamente difícil que el ejecutivo modifique el patrón preexistente para la asignación territorial de los recursos, de manera que las apropiaciones, sin importar las intenciones programáticas específicas que anuncie un gobierno, resultan en extremo dependientes de la ruta marcada.

En resumen, se espera que los gobiernos que tienen una representación más territorial de sus intereses demuestren mayor responsabilidad en el uso regional de los recursos. En un sistema político como el de México, donde los legisladores delegan la mayoría de las decisiones en materia de políticas al ejecutivo, los diputados y senadores deben sus carreras, en mayor grado, al presidente y escasamente a los votantes, los intereses se representan por medio de pactos altamente corporativos a través del PRI, no existen ni mecanismos eficaces para permitir la competencia entre partidos ni la reelección para crear un vínculo entre ciudadanos y políticos, y hay poca responsabilidad territorial en cuanto a la asignación de recursos. Debe hacerse una advertencia en el sentido de que el

clientelismo, que existió como forma complementaria de la representación y el control durante el prolongado dominio del PRI, en realidad sólo podría producir cierta responsabilidad territorial limitada.

El segundo problema, sobre la compatibilidad de los incentivos, se relaciona más con la manera en que el sistema federal recauda los ingresos fiscales, que con la manera en que se gastan. La idea de la compatibilidad de incentivos se deriva de la literatura con respecto a los modelos de agente-principal y de las discusiones en torno al efecto que ejerce la información asimétrica sobre los agentes maximizadores con interés propio. Un incentivo es compatible cuando a un agente que está cumpliendo una labor para un directivo en un puesto subordinado, no le parece conveniente ni rehuir de sus obligaciones ni fingir que es diferente a quien en realidad es. Eso significa que debido al carácter de información asimétrica que tiene la relación entre un directivo que contrata a un agente para que desempeñe un trabajo, a menos que en el contrato se integren ciertas penalidades o incentivos que impidan que el agente utilice su capacidad de información en ventaja propia, o que oculte algunas de sus acciones, el trabajo no se desempeñará de la manera como desea el directivo, y tal vez ni siquiera se dé cuenta de que no se está haciendo correctamente.

La solución más común a los problemas de compatibilidad de incentivos es intentar vincular las ventajas con una característica cuantificable y observable sobre la que estén de acuerdo ambas partes, y que no pueda manipularse fácilmente. Por tanto, un vendedor podría ganar más dependiendo de cuánto vende, o un gerente podría recibir su sueldo en forma de acciones de la compañía para asegurarse que sus intereses coinciden con los de los accionistas. Otra solución común es solicitar garantías de reparación o reglamentos sobre la calidad de un producto. Estas soluciones son siempre imperfectas, ya que sólo disminuyen el impacto de la información asimétrica y de las acciones ocultas, pero jamás eliminan por completo el origen del problema, que es intrínseco a la razón por la cual se establece la relación contractual en primer término.

En el terreno fiscal, el problema expuesto puede volverse muy serio si, por ejemplo, alguna autoridad gubernamental local, o incluso un agente privado, actuaran como funcionarios de una dependencia con autoridad sobre la recaudación de impuestos, como

podría ser el caso de un gobierno nacional o de un soberano. En los grandes imperios de la antigüedad, arreglos como el del “granjero fiscal” permitían la coincidencia de los incentivos, ya que el cobrador de impuestos recibía un porcentaje del ingreso fiscal adicional que se obtenía al realizar un esfuerzo mayor para el cobro. Sin embargo, ya que el porcentaje en cuestión jamás llegaba a 100%, nunca daba lugar a que se realizara el máximo esfuerzo fiscal como una decisión óptima. El granjero fiscal hacía cumplir las leyes fiscales con tanto esfuerzo como fuera necesario para permitirle cobrar su parte, pero no el ingreso total. Así, si la decisión óptima significaba utilizar métodos violentos o dejar de cobrar impuestos a los amigos y a la familia, representaba una decisión racional, ya que el agricultor incurría en todo los costos de la “tecnología” de recaudación, y sólo recibía una fracción de los productos del ingreso fiscal. Estos problemas siguen presentándose en los sistemas modernos de recaudación de impuestos cuando existen múltiples niveles de gobierno.

Cuando el ingreso fiscal local cubre el total del gasto que se ejerce a nivel local no surgen problemas de compatibilidad de incentivos, ya que un nivel de gobierno no puede imponer los costos de sus acciones ocultas sobre un tercero. Sin embargo, en los sistemas federales, que con frecuencia se caracterizan por flujos financieros que se otorgan como transferencias incondicionales entre un nivel de gobierno y otro, las cuestiones relacionadas con el flujo de información y su naturaleza asimétrica se vuelven cruciales, como en cualquier organización compleja.

Cualquier transferencia fiscal, en especial si es incondicional, implica que una de las partes se encargó de recaudar el ingreso que financia el fondo, y otra diferente va a gastarlo. Esto puede conducir a un comportamiento perverso por parte del nivel de gobierno que recibe, y que podría optar por esforzarse menos para la recaudación de su propio ingreso, ya que le resulta más fácil obtener recursos a través de las transferencias. En realidad, la magnitud del desacuerdo en el esfuerzo fiscal a nivel local depende de los incentivos políticos que tienen los gobiernos locales para actuar de manera responsable, y de que tan probable es que puedan transferir sus costos a otro nivel de gobierno.

Un tercer tipo de problema, que a menudo se presenta combinado con cuestiones de compatibilidad de incentivos, es el del “rigor” de la

limitación presupuestal que enfrenta un agente dentro de una relación compleja. Las finanzas gubernamentales locales con frecuencia se caracterizan por lo que Janos Kornai llamó, en el contexto de las economías socialistas, una “restricción presupuestal blanda”, que significa que siempre existe la posibilidad de ser rescatados en caso de no lograr mantener las cuentas financieras en orden. Las restricciones presupuestales blandas son consecuencia de presiones políticas y de la falta de competencia en el mercado.

El siguiente apartado ofrece algunos ejemplos de cómo se presentan los problemas a que se ha hecho referencia dentro del sistema mexicano de asignación territorial de recursos entre los estados y el gobierno federal. Se da mayor énfasis a las cuestiones de responsabilidad por el gasto, aunque la compatibilidad de incentivos a nivel local y las restricciones presupuestales blandas también se discuten de manera abreviada. El análisis se mantiene a nivel estatal porque es en él donde actualmente se libran las principales batallas por el federalismo fiscal y las asignaciones presupuestales.¹⁰

Gasto federal, participación del ingreso y recaudación fiscal dentro del federalismo mexicano

En México, al igual que en otros países, existen dos fuentes principales de financiamiento fiscal para los gobiernos locales: los ingresos propios que los gobiernos recaudan a través de los impuestos estatales o municipales, y las aportaciones que proporciona el gobierno federal como parte del sistema de participaciones fiscales. Los gobiernos estatales también pueden recibir financiamiento a través del endeudamiento, y los gobiernos municipales pueden contraer deudas previa autorización de sus congresos locales. Estos recursos se complementan con lo que en México ha sido la fuente más importante de financiamiento para los gobiernos locales: los subsidios condicionales para proyectos específicos, que en su mayoría se incluyen dentro de la así llamada inversión pública federal (IPF), cuyo gasto ejercen conjuntamente la burocracia federal y las autoridades locales.

¹⁰ Las asignaciones de recursos a nivel municipal desempeñan también un papel crucial en el caso de ciertos recursos, pero sólo se mencionan brevemente.

Es importante distinguir, en términos analíticos, que los ingresos propios y las participaciones son ingresos fiscales (aunque las participaciones figuran como renglones presupuestales del lado del gasto para el nivel de gobierno que hace la transferencia), mientras que la IPF es un gasto presupuestal del gobierno federal en las regiones. Esta distinción analítica sugiere que mientras las participaciones y los ingresos propios se ven complicados principalmente por problemas de incentivos, las cuestiones relativas a la IPF se refieren, en su mayoría, a la responsabilidad que tiene el nivel de gobierno que decide y realiza los gastos.

El gasto federal en políticas regionales es tal vez el renglón presupuestal más estudiado en México. Se conoce como Ramo XXVI o programa para el alivio de la pobreza —PRONASOL— y constituye tan sólo una de las partes de la IPF. Debido a que los recursos financieros son fungibles, una descripción completa de las asignaciones y las transferencias entre federación y estados debería dar cuenta no sólo de un programa específico de gasto, sino también de las inversiones de capital en bienestar social, en fondos para la infraestructura, la industria y la agricultura, que son parte integral de la estrategia territorial de asignación de recursos, tanto por parte de la federación como de los políticos regionales. Por supuesto que es importante saber de dónde provienen los fondos, y en qué se supone que deben gastarse; pero es posible detectar negociaciones en que la asignación para un área (digamos infraestructura), permite la transferencia a otro renglón (por ejemplo bienestar social) de fondos propios que de otra manera se destinarían al primer fin. Para tener un panorama completo es necesario considerar no sólo las asignaciones territoriales de inversión, sino también aquellas correspondientes al gasto federal corriente. No existen estimaciones del gasto corriente que invierte el gobierno federal en cada región (aunque es obvio que una buena parte la capta la burocracia de la ciudad de México); sin embargo, una proporción significativa se justifica en el Ramo XXV, que es un fondo destinado a la educación, específicamente para financiar las nóminas de maestros recientemente descentralizadas.

En México, los bienes públicos se financian casi por completo a través del gasto federal, y se asignan fondos a jurisdicciones subnacionales a través de una variedad amplia de dependencias federales. El PRONASOL demandó gran atención durante los últimos

años no sólo por la cantidad de dinero involucrada, sino también porque se armó todo un aparato burocrático para convertir al programa en un instrumento del ejecutivo federal. Cerca de una tercera parte del presupuesto programable del gobierno federal (es decir, el presupuesto federal sin las transferencias a los estados a través del sistema de coordinación fiscal y de pagos de intereses) se destina a los estados bajo la forma de IPF. En comparación con la participación federal que se transfiere a los gobiernos locales —que constituye la fuente más importante de ingresos fiscales para los estados y los municipios— los recursos de la IPF representan casi el doble de esa cantidad. En el pasado, esta proporción era aún más elevada, pero ha disminuido gracias a una contracción de la IPF y a un aumento en las participaciones de los gobiernos estatales y municipales.

Los patrones regionales de la IPF han sido muy complejos, ya que ciertos estados han ganado y otros han perdido durante la frecuente recomposición y, en el transcurso de los años, debido a la constante disminución en términos reales de la IPF. Sin embargo, la mayor parte de los bienes públicos todavía se financia y concibe a nivel federal. Este tipo de arreglo tuvo sentido en el pasado debido al alto grado de centralización del proceso de toma de decisiones políticas, al predominio prolongado de un partido en todos los niveles de gobierno, y a la estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones. Sin embargo, la erosión de las bases tradicionales de apoyo al PRI, combinada con el triunfo de los partidos de oposición en los puestos locales, sumada a la apertura de la economía y a la tendencia hacia la desregulación y la privatización, han logrado cambiar dramáticamente la lógica política y económica para la asignación de recursos para la inversión en bienes públicos regionales.

Con frecuencia, la distribución de la IPF entre los estados ha respondido a criterios políticos, más que a factores económicos o técnicos, mostrando así un grado considerable de discrecionalidad por parte del ejecutivo federal y sus burocracias. Esto resultaba en extremo aceptable para los empresarios y políticos siempre y cuando el “centro” pudiera garantizar el comportamiento económico y la estabilidad política. Toda vez que estas cuestiones se han puesto en duda, la asignación de participaciones federales y proyectos ha pasado a primer plano como asunto político que favorece la división. El indicador más revelador del grado de discrecionalidad con que el

gobierno federal ha utilizado las asignaciones regionales de la IPF es la diferencia entre los rubros presupuestales y lo que en realidad se gasta en un año específico.¹¹

Entre 1970 y 1993, el presupuesto autorizado para la IPF correspondiente al país en su conjunto resultó siempre diferente al gasto real (incluso después de realizar ajustes debidos a la inflación real, en lugar de la esperada). En ocho de esos años se ejerció 95% de la inversión autorizada; seis años mostraron una inversión que en realidad excedió las cantidades autorizadas entre 2 y 5%, pero hubo años en que la IPF ejercida se quedó corta por cantidades significativas (los casos extremos son 1978 con 73% y 1988 con 75 por ciento).

Sin embargo, el mayor grado de discrecionalidad se observó a nivel estatal. Las diferencias absolutas en términos reales entre la IPF autorizada y ejercida para cada estado de México durante el periodo comprendido entre 1970 y 1993 han sido considerables. Es posible observar discrecionalidad entre estados tanto al restar fondos de la cantidad asignada a uno específico, como en aquellos casos de generosidad federal en que se otorga a un estado más de lo originalmente presupuestado. Algunos estados reciben sistemáticamente bastante más o menos que lo presupuestado originalmente. Asimismo, este patrón muestra variaciones considerables de año en año entre estados, de manera que la participación que recibe cada uno no se mantiene constante a lo largo del tiempo. Lo único que permanece como regla es que los estados reciben cantidades diferentes a lo que se anuncia inicialmente en el presupuesto federal al principio del año.

Algunos estados son más renuentes que otros en cuanto a aceptar cambios en sus asignaciones. Es posible estimar la elasticidad entre estados e IPF, que mide el grado de respuesta de las asignaciones estatales ante las limitaciones presupuestales que enfrenta el gobierno federal, tal como se refleja en los cambios en la IPF nacional o total. La elasticidad puede definirse como:

¹¹ El primer autor que señaló esta discrecionalidad fue Wilkie (1978:59), aunque no analizó las variaciones por estados, ni interpretó esto como una indicación clara de la discrecionalidad federal. Por otra parte, los años que Wilkie estudió (1933-1963) se caracterizan en su totalidad por un gasto mayor al autorizado, de manera que parecieran reflejar, más que discrecionalidad, un incumplimiento total del ejercicio presupuestal por parte del ejecutivo.

$$\epsilon_{iN} = \Delta\% x_i / \Delta\% X \text{ donde } X = \Sigma x_i$$

donde x_i representa el indicador estatal, y X es el indicador nacional integrado por la suma del total de asignaciones estatales. Esto quiere decir que la elasticidad debería medir el cambio relativo en los fondos que se asignan a un estado en particular a lo largo del tiempo, en comparación con la disponibilidad general de fondos a nivel nacional. La elasticidad sería mayor (menor) a uno cuando la respuesta de la asignación de un estado es más (menos) que proporcional a los cambios en los fondos nacionales (tanto positivos como negativos) para la inversión. Una aproximación cercana de la elasticidad punto, estimada para un rango de valores estaría representada en:

$$\epsilon_{iN} = d \log x_i / d \log X$$

que puede obtenerse fácilmente a través del coeficiente b de la regresión de la estimación

$$\log x_i = a + b \log X + u_i$$

Optar por la especificación anterior implica la creencia de que existe una elasticidad constante en cada estado a lo largo del tiempo, y que cualquier desviación de tal elasticidad constante la captaría cualquier error aleatorio normalmente distribuido, que sólo cambiaría la proporción de la asignación, independientemente de su magnitud general (de otra manera, los errores serían heteroesquedásticos). Tal premisa es razonable dado que el periodo de estimación no es demasiado largo, de manera que los estados no varían en gran medida en cuanto a sus estructuras y características productivas. Por otra parte, el término del error puede distribuirse normalmente en tanto se crea que los movimientos migratorios y el flujo de recursos son sistemáticos en todos los estados. Una vez más, esto no funciona para el largo plazo, pero en vista de que el rango relativo de los estados en México, medido en términos del PIB estatal, la industrialización, la urbanización, etc., se mantiene constante durante el periodo, este supuesto resulta razonable. El cuadro 1 muestra tres estimaciones diferentes de la elasticidad de las asignaciones regionales de la IPF que corresponden a diferentes mediciones de ésta.

Cuadro 1
ELASTICIDADES DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL POR ESTADO
(1970-1994)

| <i>Estado</i> | <i>Autorizado</i> | <i>Gastado</i> | <i>Índice</i> |
|---------------------|-------------------|----------------|---------------|
| Aguascalientes | 0.5735 | 0.8670 | 1.5718 |
| Baja California | 0.7345 | 0.8555 | -0.7067 |
| Baja California Sur | 0.8742 | 0.8925 | -1.3493 |
| Campeche | 1.1693 | 1.9946 | 0.7003* |
| Coahuila | 0.9971 | 0.9495 | 1.7162 |
| Colima | 1.3458 | 1.2233 | 1.9371 |
| Chiapas | 1.4338 | 1.4830 | 2.0848 |
| Chihuahua | 0.6911 | 0.8103 | 1.9497 |
| Distrito Federal | 0.7456 | 0.8887 | 0.3584* |
| Durango | 0.4290 | 0.9155 | 1.7095 |
| Guanajuato | 0.2772* | 0.4909 | 1.6861 |
| Guerrero | 0.6127 | 0.7801 | 1.4931 |
| Hidalgo | 0.5195 | 0.8584 | 1.5857* |
| Jalisco | 0.6596 | 0.7786 | 1.4858 |
| Estado de México | 0.6097 | 0.6814 | 1.5952 |
| Michoacán | 0.8436 | 1.1004 | 1.2962 |
| Morelos | 0.4641 | 0.7034 | 1.0120 |
| Nayarit | 0.1676* | 1.0433 | 2.2729 |
| Nuevo León | 1.0792 | 1.0422 | 0.7992* |
| Oaxaca | 0.9109 | 0.9119 | 1.3887 |
| Puebla | 0.7629 | 0.8127 | 1.9508 |
| Quintana Roo | 0.5902 | 1.0163 | 1.4886 |
| Querétaro | 0.8443 | 0.9143 | 1.5273 |
| San Luis Potosí | 0.8515 | 1.0952 | 1.0687* |
| Sinaloa | 1.1540 | 1.0329 | 2.3534 |
| Sonora | 0.5959 | 0.7232 | 1.5808 |
| Tabasco | 1.0857 | 1.3609 | 1.6433 |
| Tamaulipas | 0.7397 | 0.8467 | -0.3759* |
| Tlaxcala | 0.6689 | 0.9160 | 1.5307 |
| Veracruz | 0.9680 | 1.1314 | 1.7785 |
| Yucatán | 0.6748 | 0.6120 | 1.4963 |
| Zacatecas | 0.5740 | 0.9670 | 0.0737* |

* El coeficiente es muy diferente a 0 dentro del intervalo de confianza de 95%.

Fuente: Díaz Cayeros (en prensa), calculado con base en información ajustada sobre inflación de *Inversión Pública Federal*, INEGI.

Agradezco a Francisco Arroyo por la elaboración de estas estimaciones.

La primera columna muestra la elasticidad del gasto autorizado para cada estado. Se trata, en cierto sentido, de la intención programática incluida en el presupuesto, de lo que el gobierno federal anunció que tenía la intención de invertir para cada estado. Esta intención programática no es tan flexible como el gasto real que se ejerció en cada estado, cuya elasticidad se indica en la segunda columna, lo que constituye un indicador claro de la discrecionalidad que se discutió anteriormente. Con excepción de cuatro estados (Coahuila, Colima, Nuevo León y Yucatán), la elasticidad de la IPF gastada es siempre mayor que la del gasto autorizado.

A nivel de las diferentes rubros, es decir, del gasto autorizado para cada estado, las entidades más “inflexibles” para intercambiar asignaciones presupuestales (o sea aquellas con menor elasticidad) son Nayarit y Guanajuato (que en realidad son insensibles a los cambios nacionales, como lo denota la escasa significancia de sus coeficientes), así como Durango, Morelos e Hidalgo. Los más inflexibles en cuanto al gasto real de la IPF —que es lo que en realidad cuenta en términos de la capacidad estatal para destinar los recursos federales para la inversión en bienes públicos locales— son una vez más Guanajuato, Yucatán, Guerrero, el Estado de México y Jalisco. No existe un patrón común obvio para estos estados, aunque pareciera ser que los particularmente clientelistas, donde la política local está dominada por los jefes locales o caciques, tienden a mostrar poca flexibilidad en cuanto al gasto autorizado.

Los estados que muestran una elasticidad elevada, es decir, una respuesta más que proporcional a las limitaciones presupuestales del gobierno federal (donde es obviamente mayor a 1) son, en cuanto al gasto autorizado, Campeche, Colima, Chiapas y Sinaloa; con relación a la IPF realmente gastada, son exactamente esos mismos estados, sólo que Veracruz y Tabasco sustituyen a Sinaloa. Evidentemente, los estados donde la federación muestra mayor desviación y flexibilidad en cuanto a la asignación de recursos, son aquellos que tienen una producción petrolera importante. Dado que tanto la extracción como el procesamiento del petróleo son responsabilidad exclusiva de la federación, y que los ingresos petroleros son sólo federales, a estos estados hasta cierto punto se les trata, por lo que respecta a presupuestación, como extensiones del gobierno federal. Los estados que responden en una proporción de uno a uno a los cambios

presupuestales nacionales son, según el indicador autorizado, Coahuila, Veracruz, Nuevo León y Tabasco, mientras que en terminos del gasto real incluyen a Coahuila y Nuevo León nuevamente, así como a Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa. La razón de uno a uno puede interpretarse como el caso de aquellos estados que mantienen una proporción constante de recursos a lo largo del periodo, lo que significa, sin embargo, que ni ganan ni pierden en términos relativos.

La última columna del cuadro 1 muestra la elasticidad del índice de ejecución, que mide el valor relativo del gasto real en comparación con el autorizado. Este índice se calcula simplemente como la proporción que existe entre las dos variables. Entre más alto el índice, mayores serán los recursos que reciba un estado en comparación con los originalmente presupuestados. La elasticidad de este índice refleja hasta qué grado la discrecionalidad que se muestra a nivel nacional se extiende al nivel de cada estado. Esto quiere decir que las elasticidades elevadas reflejan aquellos estados donde las respuestas a los diferentes grados de discrecionalidad que muestra el nivel nacional son más que proporcionales. Por su parte, las elasticidades bajas muestran que la discrecionalidad en ese estado específico es independiente de lo que suceda con el presupuesto general. Los estados que muestran elasticidades más elevadas son Chiapas, Colima, Chihuahua, Nayarit, Puebla y Sinaloa, lo que significa que se trata de entidades donde la discrecionalidad federal se ve más favorecida al conceder mayores cantidades o restándolas de lo originalmente presupuestado. Los estados cuya elasticidad es estadísticamente insignificante, lo que significa que no responden al patrón nacional de discrecionalidad, son Zacatecas, Tamaulipas, San Luis Potosí, Nuevo León, Hidalgo, Campeche y el Distrito Federal. Estos estados tienen razones de idiosincrasia para su discrecionalidad, que no guardan relación con el hecho de que el gobierno federal ejerza mayor o menor grado de discrecionalidad en el país en su conjunto.¹²

¹² Las elasticidades negativas anómalas que aparecen en la última columna para tres estados tiene dos razones. En el caso de Tamaulipas, el coeficiente para fines prácticos equivale a cero, ya que la estimación no resulta significativa. Para las dos Baja Californias, lo que pasa es que, debido a su categoría de territorios hasta fecha reciente, y a que la conversión en estado de Baja California Sur no tuvo lugar sino hasta 1974, el gobierno federal otorgaba múltiples subsidios que no siempre se clasificaron como IPF, sino que compensaban los cambios sufridos por ésta.

La historia general que se desprende de la evidencia anterior es que las asignaciones federales a través de la IPF son más bien flexibles ante los requerimientos para la sobrevivencia política que enfrenta el ejecutivo federal. El congreso no ha representado un contrapeso para impedir un mayor grado de discrecionalidad en la asignación de recursos, sino que simplemente ha abdicado sus decisiones políticas en favor del presidente quien, a través de las asignaciones presupuestales efectuadas, puede perseguir sus prioridades nacionales. Sin embargo, no todos los estados son igualmente flexibles (en especial en lo que respecta al retiro de fondos prometidos). Los estados en proceso de modernización o más ricos parecen recibir mayor "respeto" de parte del gobierno federal. Los estados con estructuras tradicionales de poder local, donde los caciques continúan ejerciendo su dominio, parecen dejar menos lugar para las maniobras de la federación. Sin embargo, no existe razón para creer que esto implique que los estados donde la política es más plural deban mostrar una mayor flexibilidad; en realidad, según las bases teóricas, cabría esperar todo lo contrario: que mientras menos desafíos enfrente el partido gobernante en un estado particular, mayor será la cantidad de recursos que asignará por voluntad propia. El patrón observado es un reflejo de los procesos de negociación reales donde, por ejemplo, los estados ricos en recursos petroleros sólo pueden explotarlos con la ayuda de la federación, y por lo tanto se encuentran en una posición débil para negociar con ésta. Por otra parte, los estados donde el apoyo político regional al presidente depende, en mayor medida, de las estructuras de poder locales, o es más reñido, pueden obtener más recursos, o cuando menos asegurarse de que se cumplan las promesas federales.

Para ofrecer cierta evidencia sistemática de los patrones de discrecionalidad discutidos, en el cuadro 2 se estiman los determinantes de las elasticidades entre los estados de la República Mexicana. Las variables dependientes son la elasticidad de la IPF autorizada (AUTO) y gastada (REAL). Las variables independientes son el logaritmo del PIB per cápita de cada estado en 1960, como aproximación de la riqueza inicial de cada región (LPIB60); el porcentaje de votos que recibió el PRI durante las elecciones federales de 1982 con objeto de medir que tan reñido resultaba su predominio cuando los partidos de oposición empezaron a representar una amenaza real

Cuadro 2
ESTIMACIONES DE LOS DETERMINANTES DE LA ELASTICIDAD
DE LA IPF AUTORIZADA Y EJERCIDA

| <i>Variable dependiente</i> <i>Variables independientes</i> | <i>Autorizado</i> | <i>Autorizado</i> | <i>Real</i> | <i>Real</i> |
|--|--------------------|--------------------|-------------------|--------------------|
| c | -.83 (1.47) | .84 (1.45) | .06 (0.15) | .14 (0.34) |
| LPIB60 | .40 (2.11)** | .40 (2.09)** | .13 (0.96) | .09 (0.66) |
| VPRI82 | 0.143 (2.89)*** | 0.143 (2.83)*** | .009 (2.35)*** | .087 (2.35)*** |
| DPET | .21 (1.41) | .21 (1.31) | .38 (2.01)** | .30 (2.12)** |
| DCAC | -.24 (1.71)* | -.24 (1.67)* | -.07 (0.84) | -.05 (0.60) |
| CRECI | | -.09 (0.18) | | .0263 (5.21)*** |
| R2 ajustada | .39 | .37 | .41 | .73 |

Estadísticas t en paréntesis, n = 32.

* Significativo al 90% de nivel de confianza (prueba de 2 colas).

** Significativo al 95% de nivel de confianza (prueba de 2 colas).

*** Significativo al 90% de nivel de confianza (prueba de 2 colas).

(VPRI82); la tasa de crecimiento a largo plazo de cada estado entre 1960 y 1988 (CRECI); y las variables “dummy” para los estados productores de petróleo (DPET) y los estados que se han caracterizado por ser más bien clientelistas y por estar dominados por los caciques locales (DCAC).

Según se observa, la popularidad electoral del PRI es siempre significativamente positiva, lo que revela que existe mayor discrecionalidad en el gasto autorizado y ejercido en aquellos estados donde se registró un cambio electoral escaso. Esto, sin embargo, debe matizarse, ya que las variables simuladas para los estados con caciques locales DCAC son negativas, y cuando menos en el caso de los gastos autorizados son significativas, lo que quiere decir que en los estados donde predominan los caciques no hay lugar para un grado ele-

vado de discrecionalidad federal. El nivel inicial de riqueza es importante para el gasto autorizado, y muestra que la federación parece registrar mayor desviación en el caso de los estados más ricos; sin embargo, al estimar lo que en realidad se gasta, resulta que la riqueza inicial de cada estado no tiene efecto alguno sobre la asignación, probablemente porque el grado elevado de discrecionalidad lo atrae en primer lugar los estados petroleros, como puede verse a través de la simulación altamente significativa (DPET). Un último punto que vale la pena mencionar es que pareciera existir bastante más discrecionalidad cuando un estado crece, aun en el largo plazo, que cuando no lo hace, aunque esto sólo es importante en el caso del gasto y no para la elasticidad autorizada de la IPF.

La asignación de recursos para un fondo específico, el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) es una prueba más del grado de discrecionalidad en la asignación del gasto federal, incluso a pesar de una fórmula que tiene por objeto asignar recursos conforme a un compromiso preanunciado. Este fondo sería el caso típico de lo que Peterson (1995) llama un gasto para propósitos redistributivos. Si acaso existe un elemento dentro de la IPF que haya recibido atención dentro del debate político mexicano de los últimos dos años, se trata de este Fondo, que se compone de dos terceras partes de los recursos del Ramo presupuestal XXVI, comprometido para el alivio de la pobreza. Este Fondo es el heredero del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que tuvo gran importancia como instrumento presidencial para la formación de coaliciones durante la administración de Salinas (véase Dresser, 1992; Weldon y Molinar, 1994). Las asignaciones para el PRONASOL recibieron críticas debido a sus sesgos partidistas y a la falta de control local sobre la manera en que el gobierno federal, más precisamente el presidente y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a cargo del programa, tomaban las decisiones sobre el destino de los fondos. Por otra parte, se consideraba que en realidad se estaba haciendo poco por aliviar la pobreza, que era la meta declarada del programa.

La administración del presidente Zedillo decidió reformar el programa de dos maneras: por una parte, descentralizó el proceso de toma de decisiones sobre la asignación y uso de los recursos en los estados y los municipios, otorgándoles dos terceras partes de los fondos de este renglón presupuestal (Ramo XXVI) con escasas condicio-

nes para su uso; segundo, el gobierno federal debía idear una fórmula para la asignación de recursos según el grado de pobreza prevalente en cada región. Sin embargo, cuando se publicó la fórmula a principios de 1996, resultó que se involucró en su cálculo ciertos elementos que restaron importancia al alivio de la pobreza como criterio principal para la asignación de recursos. La fórmula tiene diversos problemas que no pueden tratarse en detalle en el presente estudio. Entre ellos se cuentan errores tipográficos en el decreto oficial, y la imposibilidad, hasta la fecha, de que los investigadores reproduzcan, utilizando las mismas fuentes de información, las asignaciones estatales específicas publicadas en el decreto donde apareció la fórmula (véase Mogollón, 1996). Pero el aspecto más importante para fines de la presente discusión es que la asignación del FDSM apenas corresponde a las necesidades de cada estado en términos de su pobreza prevalente.

El cuadro 3 muestra el tipo de desajuste entre la pobreza de los estados mexicanos y los recursos presupuestales del FDSM que se supone están destinados para la lucha contra la pobreza.

La primera columna del mismo cuadro 3 muestra la contribución de cada estado al nivel nacional de pobreza, de acuerdo con el índice de pobreza de Foster-Greer-Thorbecke, que es la fórmula que el FDSM estipula que debe utilizarse para medir este fenómeno. La segunda columna del cuadro muestra el porcentaje que recibió cada estado en 1996 del total de fondos asignados. Vale la pena mencionar que el Distrito Federal no está incluido en estos fondos. La tercera columna muestra la sobre o subasignación de recursos que resulta de la comparación entre la segunda y la tercera columnas. Evidentemente no existe razón para esperar que se trate de una relación de uno a uno, precisamente porque la fórmula incorpora otros elementos diferentes a la medición de la pobreza. Sin embargo, la comparación muestra con cierto grado de precisión cómo funciona la fórmula: recompensa de más a los estados con poca población y asigna menos recursos tanto a estados pobres (Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Puebla) como a entidades ricas (Jalisco, México y Nuevo León). Otra manera de considerar esto es observar la asignación per cápita de fondos que aparece en la cuarta columna. Al mismo tiempo que confirma los resultados previos, muestra también uno de los rasgos que ha generado mayor sospecha entre los políticos del PAN. Todos los estados

Cuadro 3
INDICADORES DE POBREZA Y ASIGNACIÓN
DEL FONDO DE DESARROLLO MUNICIPAL

| | (1) % de contribución a la pobreza nacional (FGT(2,2)) | (2) Fondo de Desarrollo Social Municipal | (3) Sobre/ subasignación (2)/(1) | (4) FDSM per cápita | (5) % de la población estatal que se considera pobre (FGT-P(0.2)) | (6) FDSM por pobre |
|--------|---|--|---|---------------------------|--|--------------------------|
| AGS. | 0.71 | 1.27 | 1.79 | 126 | 0.63 | 202 |
| B.C. | 1.10 | 1.14 | 1.03 | 49 | 0.40 | 123 |
| B.C.S. | 0.28 | 1.07 | 3.83 | 241 | 0.54 | 446 |
| CAM. | 0.83 | 2.21 | 2.66 | 295 | 0.68 | 434 |
| COA. | 1.81 | 1.50 | 0.83 | 54 | 0.61 | 89 |
| COL. | 0.36 | 1.11 | 3.10 | 186 | 0.50 | 369 |
| CHIS. | 8.68 | 7.96 | 0.92 | 177 | 0.80 | 222 |
| CHIH. | 2.43 | 2.26 | 0.93 | 66 | 0.53 | 125 |
| DGO. | 1.91 | 2.79 | 1.46 | 148 | 0.68 | 218 |
| GTO. | 4.75 | 4.21 | 0.89 | 75 | 0.61 | 123 |
| GRO. | 4.29 | 5.28 | 1.23 | 144 | 0.68 | 213 |
| HGO. | 3.04 | 4.23 | 1.39 | 160 | 0.74 | 217 |
| JAL. | 5.52 | 3.52 | 0.64 | 47 | 0.55 | 86 |
| MEX. | 9.95 | 5.13 | 0.52 | 37 | 0.63 | 60 |
| MICH. | 4.90 | 4.45 | 0.91 | 90 | 0.60 | 150 |
| MOR. | 1.18 | 1.77 | 1.50 | 106 | 0.59 | 178 |
| NAY. | 0.98 | 2.11 | 2.15 | 183 | 0.54 | 341 |
| N.L. | 2.77 | 1.54 | 0.56 | 36 | 0.59 | 61 |
| OAX. | 7.63 | 7.36 | 0.96 | 174 | 0.79 | 221 |
| PUE. | 7.24 | 5.86 | 0.81 | 101 | 0.72 | 140 |
| QRO. | 1.24 | 2.75 | 2.21 | 187 | 0.60 | 309 |
| Q.R. | 0.66 | 1.88 | 2.85 | 273 | 0.49 | 554 |
| S.L.P. | 3.28 | 3.84 | 1.17 | 137 | 0.71 | 193 |
| SIN. | 2.02 | 2.38 | 1.18 | 77 | 0.56 | 139 |
| SON. | 1.29 | 1.42 | 1.10 | 56 | 0.53 | 106 |
| TAB. | 2.36 | 3.03 | 1.28 | 144 | 0.65 | 220 |
| TAM. | 2.54 | 2.08 | 0.82 | 66 | 0.61 | 108 |
| TLA. | 1.07 | 2.14 | 2.00 | 201 | 0.72 | 278 |
| VER. | 10.51 | 7.34 | 0.70 | 84 | 0.72 | 117 |
| YUC. | 2.50 | 2.93 | 1.17 | 154 | 0.74 | 209 |
| ZAC. | 2.17 | 3.43 | 1.58 | 192 | 0.73 | 265 |

Fuente: Calculado con base en información sobre pobreza y cifras de población del *Censo General de Población y Vivienda 1990*, INEGI, y del "Acuerdo publicado por la Secretaría de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1996, con relación a las asignaciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

que tienen gobernadores del PAN reciben, en términos per cápita, menos de 75 nuevos pesos.

La última columna muestra, sin embargo, que lo anterior no indica precisamente un sesgo en contra del PAN, sino más bien que tiene que ver con que ese partido obtuvo la gubernatura de precisamente algunos estados ricos donde es menor la pobreza. Esta columna informa sobre las asignaciones estatales por cada pobre. Si la lógica del programa fue exclusivamente el alivio de la pobreza, deberíamos ver asignaciones similares en cada estado. Pero esto no es así, y no puede atribuirse a cuestiones relacionadas con que la pobreza extrema sea más importante en ciertos estados que en otros, sino más bien con un criterio político obvio. Cualquiera que haya sido la intención de idear una fórmula que fuera transparente e invulnerable ante la crítica de estar politizada, la realidad es que las asignaciones del FDSM no podrían ser muy diferentes de las que prevalecieron en años anteriores dentro del Programa de Solidaridad. Esto implicó que la fórmula tuviera que ajustarse para mayor efectividad política, manteniendo los mismos rangos que en las asignaciones del año previo.¹³

Una vez que se ha discutido el lado del gasto, nos centraremos brevemente en los aspectos relacionados con el ingreso, particularmente en lo que concierne al sistema de participaciones fiscales y a los problemas de compatibilidad de incentivos. México se caracteriza por una concentración extremadamente alta de autoridad e ingresos fiscales a nivel federal, lo que ha dejado a los gobiernos locales del país (tanto municipales como estatales) con escasos recursos o capacidad para determinar su propia inversión en bienes públicos dentro de sus jurisdicciones. En términos de porcentajes, el sistema federal mexicano está tan centralizado que el gobierno federal apenas concentra 80% del total de ingresos fiscales y no fiscales, mientras que los estados tienen una participación de 15% y los municipios de menos de 5% (Díaz Cayeros, 1995). En términos reales, esta concentración se calcula después de transferencias federales, de manera que las cifras son de hecho más bajas para los gobiernos locales, si se considera exclusivamente su propia recaudación de ingresos.¹⁴

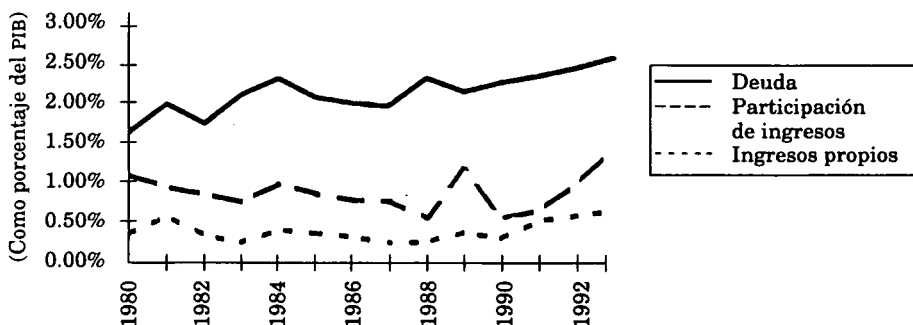
¹³ En Mogollón (1996) se puede encontrar mayor evidencia sistemática.

¹⁴ Del lado del gasto, las cifras son bastante similares.

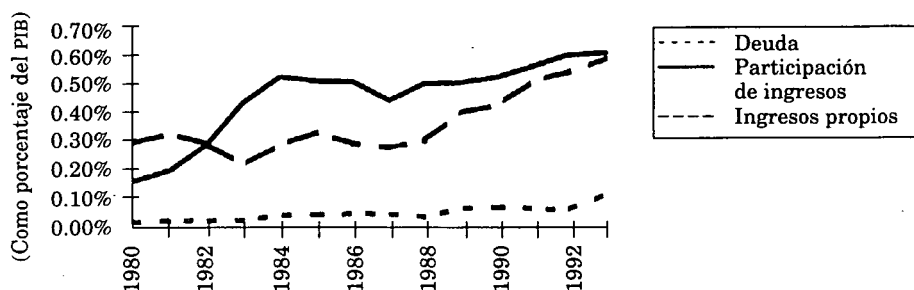
La evolución de las diferentes fuentes de financiamiento para los presupuestos de los gobiernos estatales demuestra que aunque se ha registrado un aumento más o menos constante del total de los recursos de que pueden disponer, así como de las transferencias federales que reciben a través de las participaciones de ingresos, la mayoría de las fuentes de financiamiento de los gobiernos estatales de hecho siguen siendo las transferencias federales (véase gráfica 1). Esto también es cierto en el caso de los municipios, aunque a este nivel los gobiernos han mostrado una evolución más bien favorable en cuanto a su propia recaudación de ingresos (véase gráfica 2). En realidad es conveniente comparar la evolución de las finanzas de los gobiernos estatales con la de los municipios, ya que explica gran parte del porqué los gobiernos estatales se han convertido en críticos clamorosos del estado que guarda actualmente el federalismo mexicano, incluso cuando tienen la misma afiliación partidista que el presidente.

Con el proceso de consolidación del gobierno nacional y la modernización de los sistemas fiscales (en especial la introducción del Impuesto al Valor Agregado, IVA), los gobiernos estatales se han quedado casi sin ninguna fuente exclusiva de ingresos, a excepción

Gráfica 1
GOBIERNOS ESTATALES: FUENTES DE FINANCIAMIENTO
(INCLUYENDO EL DISTRITO FEDERAL)



Gráfica 2
GOBIERNOS MUNICIPALES: FUENTES DE FINANCIAMIENTO
(TOTAL DE MUNICIPIOS SIN EL DISTRITO FEDERAL)

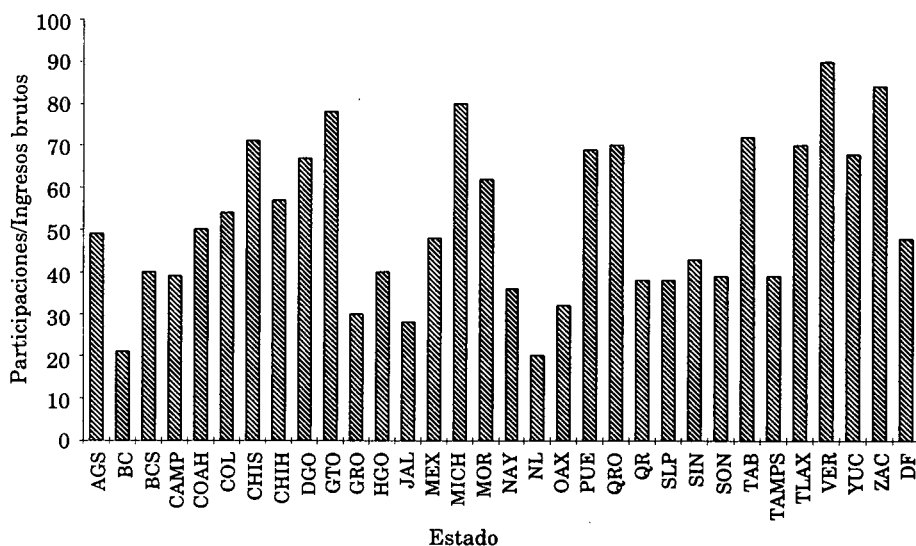


de un impuesto sobre nóminas (1 o 2% en aquellos estados donde está vigente) y de la Tenencia por el uso de vehículos y el Impuesto sobre Automóviles Nuevos, que aunque es un gravamen federal, se entrega 100% a los gobiernos estatales. Los gobiernos municipales, por otro lado, han estado fortaleciendo de manera constante sus impuestos prediales y otros ingresos no fiscales que se derivan de algunos servicios que proporcionan. Los impuestos sobre licores, cerveza, gas, cigarrillos y otros productos son exclusivamente federales, y si los estados desean pertenecer al sistema de participación de ingresos no deben imponer impuesto alguno sobre las ventas.

En términos agregados, pareciera existir una evolución más bien positiva de las finanzas locales, ya que no hay evidencia de un comportamiento de incompatibilidad de incentivos en el que mientras más transferencias otorgue la federación, menor será el ingreso recaudado por los gobiernos locales. Sin embargo, no es posible llegar a tal conclusión sin tomar en consideración la dependencia de cada estado en las transferencias federales, y sus acciones individuales para la recaudación de impuestos. La gráfica 3 muestra la dependencia extrema de algunos estados de las participaciones, calculada como porcentaje que representan del ingreso bruto de cada gobierno estatal, que en algunos casos puede ser de hasta 80 por ciento.

Gráfica 3

DEPENDENCIA DE LAS PARTICIPACIONES DE INGRESOS FEDERALES



No se dispone de estimaciones claras sobre las acciones para la recaudación de impuestos, pero las entrevistas a los secretarios de Finanzas de diferentes estados sugieren que en realidad existe un incentivo perverso en esta relación, ya que los estados con mayor dependencia (Veracruz, Zacatecas, Guanajuato, Chiapas y Tabasco) también se caracterizan por tener sistemas de ingresos locales poco desarrollados, mientras que aquellos estados con una dependencia muy baja (Nuevo León y Baja California) cuentan con sistemas más bien sofisticados. Vale la pena subrayar que los estados gobernados por el PAN no son más o menos dependientes de las participaciones de ingresos que aquellos con gobernadores del PRI.

Esta dependencia, sin embargo, no quiere decir que cualquier estado pueda obtener transferencias incondicionales de la federación. Existe un sesgo evidente a favor de los estados desarrollados con mayor capacidad para producir ingresos, de manera que aque-

llos que supuestamente pueden producir mayor ingreso son también los que cuentan con las participaciones más altas en términos per cápita (Díaz Cayeros, 1996). Esto demuestra que se está haciendo algún esfuerzo por otorgar estas transferencias de manera que resulte compatible con los incentivos, aunque la prueba crucial tiene que ver con las acciones fiscales y no con el ingreso potencial.

A lo largo del tiempo, el sistema de participación de ingresos ha evolucionado hacia la redistribución más que hacia la proporcionalidad. Esto quiere decir que, a lo largo de sus quince años de existencia, las negociaciones entre estados y gobierno federal han implicado un incremento en las participaciones de los estados pobres, de manera más rápida que en el caso de los estados ricos. Esto resultaría bastante razonable, y probablemente sería deseable desde la perspectiva de la equidad, para un fondo de compensaciones; pero carece de sentido desde el punto de vista de los ingresos, a menos que esté relacionado con las acciones para el cobro de impuestos. Sería posible generar un vínculo de esta naturaleza efectuando participaciones contingentes a los ingresos recaudados de las propias fuentes fiscales, o bien condicionando las transferencias al hecho de que los gobiernos locales colaboraran en la recaudación de impuestos federales, ya sea durante todo el proceso, o en áreas específicas tales como la vigilancia y el cumplimiento.

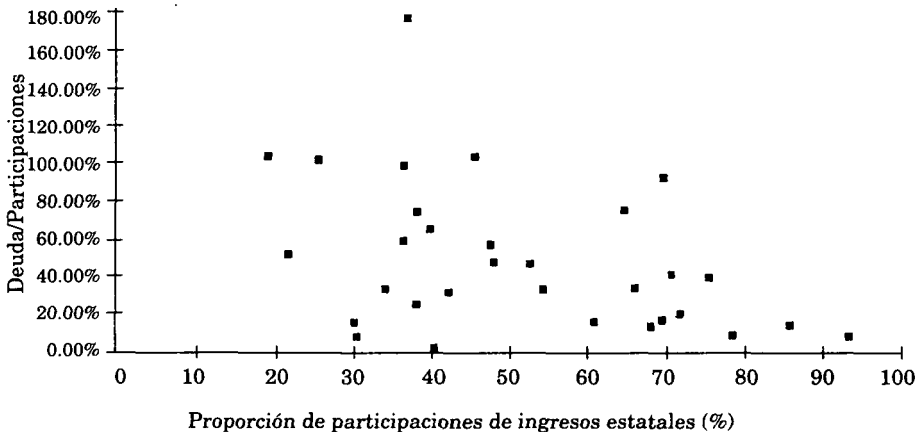
Deben hacerse algunas consideraciones finales con relación a la asignación de la deuda y las restricciones presupuestales blandas entre los estados de la República Mexicana. Por otro lado, no existen estimaciones confiables sobre la deuda consolidada o el costo del servicio de la deuda a nivel local. Los gobiernos estatales y municipales obtienen préstamos de dos fuentes: el gobierno federal, a través de su banco regional de desarrollo, BANOBRAS, o en ciertas ocasiones de manera directa, así como de bancos comerciales. No existe un mercado secundario para la deuda local, ni ha habido una oferta significativa de ésta en las operaciones del mercado libre. El total de la deuda local está garantizado por las participaciones federales. Esto significa que no se hace distinción entre estados en términos de las tasas de interés que deben pagar por el financiamiento. Independientemente del comportamiento financiero de algún gobierno estatal, éste puede obtener financiamiento de los bancos comerciales privados en los mismos términos que cualquier otro estado.

Lo anterior se debe a que el gobierno federal garantiza las deudas locales de dos maneras. Por un lado, ya que las participaciones sirven como garantía de la deuda local, su evolución depende de la propia evolución y riesgo del ingreso federal, y no de los sucesos o acciones locales. Por otro, como el gobierno federal asume y liquida la deuda local cuando ésta aumenta demasiado, no existe un incentivo para que los bancos hagan distinciones entre estados, ya que es el gobierno federal quien siempre termina pagando. Obviamente, éste es el marco típico de las restricciones presupuestales blandas en que no existe un efecto de disciplina para el mercado, ninguna diferenciación en cuanto a riesgos, y ninguna compatibilidad de incentivos entre lo que los gobiernos locales hacen con sus préstamos.

Lo anterior no significa ni que todos los estados estén igualmente endeudados, ni que tengan las mismas probabilidades de ser rescatados en caso de que enfrenten dificultades. Algunas entrevistas con los secretarios de Finanzas de diferentes estados sugieren que es más probable que las entidades obtengan un alivio federal de su deuda, dependiendo de dos factores principales: si existe un proyecto federal importante en curso en su estado, tal como algún desarrollo turístico (Huatulco, en Oaxaca, es un claro ejemplo reciente de que se financió básicamente a través de la deuda estatal que se disparó durante los años de su desarrollo), el gobierno federal se hace cargo de la deuda estatal. Por otra parte, si la presión política es suficiente, por ejemplo a través de la movilización de maestros sindicalizados al final del año, los gobernadores pueden obtener partidas presupuestales “extraordinarias” para cubrir su déficit. A esto debe añadirse que algunos gobernadores se ven más favorecidos que otros por los presidentes entrantes o salientes, dependiendo de sus relaciones personales y del grupo político al que pertenecen.

La evidencia tentativa sobre la cantidad relativa de deuda que enfrentan los estados, y el peso que representa para sus finanzas sugiere que las restricciones presupuestales blandas están en operación en todo el sistema. La gráfica 4 demuestra el patrón de la deuda local como porcentaje de las participaciones, en comparación con la dependencia fiscal de cada estado, medida en términos de la proporción que las participaciones representan dentro de su ingreso bruto. Resulta que no existe una relación significativa, excepto que los estados altamente dependientes casi no tienen deuda, y que in-

Gráfica 4
CORRELACIÓN ENTRE ENDEUDAMIENTO Y DEPENDENCIA FISCAL



cluso el estado más endeudado (Coahuila) en realidad se ve abrumado por sólo dos veces el monto de sus participaciones anuales. Por consiguiente, queda un camino muy largo por recorrer antes de que los estados se vuelvan verdaderamente responsables de sus propias deudas.

Conclusiones

Durante los próximos años, el federalismo mexicano continuará desplazándose en dirección a una mayor descentralización del gasto, los impuestos y la deuda. La lógica detrás de este proceso es tanto política como económica. Será, sin duda, un proceso con tensiones severas, particularmente porque la estructura previa de los incentivos y los mecanismos para el control y la vigilancia de las prácticas financieras gubernamentales no se ajustan a la nueva realidad. Conforme las divisiones en los gobiernos de los estados se vuelven algo más común, e incluso los políticos que pertenecen a la misma afi-

liación partidista del presidente demanden un tratamiento más autónomo de la federación, el sistema deberá reformularse de diferentes maneras.

Lo primero que necesita considerarse en la composición futura del sistema de transferencias financieras intergubernamentales de México son nuevas maneras de controlar y verificar la forma en que la inversión federal se asigna y canaliza con eficiencia hacia los diferentes estados. Esto implicaría, por un lado, un funcionamiento más eficaz de la vigilancia por parte del Congreso, aunada a una penalización más rigurosa a las burocracias federales por incumplimiento de las asignaciones federales anunciadas. Por otra parte, la Constitución tendría que reformarse de manera tal que se le otorgue al Senado autoridad sobre el presupuesto. Como representante principal de los estados dentro del pacto federal, el Senado podría interponer el veto o bien ejercer influencia sobre la asignación de recursos que resultara inaceptable desde el punto de vista de los estados. En lo que se refiere a los fondos destinados al alivio de la pobreza, el problema implica encontrar un equilibrio entre un grado elevado de descentralización en la manera en que se utilizan los recursos en cada localidad, y descubrir fórmulas que den a los estados y a los municipios un grado elevado de certeza, dentro de un horizonte a mediano plazo, sobre la cantidad de recursos de que podrán disponer para sus obras y proyectos públicos. Sobra decir que tal manejo de fondos también requeriría de la vigilancia del congreso y de reglas claras para penalizar el incumplimiento.

En segundo lugar, con relación al sistema de participaciones, deberían realizarse esfuerzos por alinear los intereses de las autoridades fiscales estatales con aquellos de la federación, volviendo al sistema más compatible con los incentivos. El grado de variación de la dependencia de cada estado de la participación fiscal demuestra que los estados pueden encontrar nuevas maneras de recaudar mayores ingresos a través de sus fuentes propias; pero para tener un incentivo para hacerlo, sus participaciones deberán estar atadas más eficazmente a las acciones locales de recaudación de impuestos. Por supuesto que el vínculo entre recaudación fiscal local y nacional jamás será perfecto, pero al menos el gobierno federal podría beneficiarse de la ventaja comparativa de los estados en la recaudación y la vigilancia para el cumplimiento de ciertos impuestos federales,

mientras que los estados, a su vez, podrían obtener ventajas de un sistema fiscal federal más eficiente. Esto significa que el sistema de participaciones no puede ser un instrumento redistributivo entre estados, pero que el ingreso deberá asignarse a aquellos estados que guardan una relación estrecha con su potencial económico y sus acciones de recaudación. El sistema fiscal se convertiría entonces en un mecanismo para otorgar mayores recursos precisamente a aquellos estados que tienen mejor desempeño, y sería el gasto a nivel federal lo que podría jugar un papel subsidiario compensatorio.

Del lado de la deuda, los estados deben estar sujetos a la disciplina del mercado para financiar sus déficit presupuestarios. Esto implicaría explotar los mercados de capital por medio de la emisión de bonos municipales y estatales que se calificarían según su calidad y la garantía que representa el gobierno local que los apoya. Si existe un efecto disciplinador que generen los mercados de capital, las tasas de interés distinguirán una mayor derrama entre diferentes estados y municipios, de manera que a ciertos gobiernos locales les parecerá más fácil que a otros (y más barato) financiar sus déficit según su comportamiento. En tal caso, el gobierno federal sólo necesitaría rescatar a aquellos estados que se encuentran bajo circunstancias extraordinarias, y podría valerse de las condiciones del mercado para determinar las tasas de interés y los términos y condiciones para sus préstamos.

Cada una de las reformas institucionales a que se ha hecho referencia requeriría coordinación entre los estados y el gobierno federal. Es posible idear mecanismos de coordinación a través de comités *ad hoc* y nuevas dependencias administrativas que pudieran hacer más eficiente la comunicación y el intercambio entre los gobernadores y las burocracias federales. Sin embargo, la instancia que ya existe para el despliegue de los intereses estatales y regionales, y para la creación de instituciones que permitan un mejor funcionamiento de las relaciones intergubernamentales es el congreso de la federación. Tanto la Cámara de Diputados como el Senado pueden constituir campos donde los contendientes locales pueden negociar un nuevo sistema y revitalizar el federalismo mexicano, preparándolo para los retos del próximo siglo.

Ciudad de México, enero de 1997

Referencias bibliográficas

- ALESINA, ALBERTO (1995). "Elections, Party Structure and the Economy", en Jeffrey S. Banks, y Eric A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy. Old Topics. New Directions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ y HOWARD ROSENTHAL (1995). *Partisan Politics. Divided Government and the Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- AMES, BARRY (1989). *Political Survival. Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- BAILEY, JOHN (1994). "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.). *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego: Center for U.S. Mexican Studies.
- DÍAZ CAYEROS, ALBERTO (en prensa). "Diversidad regional, jurisdicciones concurrentes y desarrollo", en Jorge Javier Romero (ed.), *Federalismo mexicano*, México: Cal y Arena.
- _____, (1996). "Sobrevivencia política y asignación de recursos en el sistema federal mexicano", en Rogelio Arellano Cadena (ed.), *México hacia un nuevo federalismo fiscal*, México: FCE/Gobierno del Estado de Puebla.
- _____, (1995): *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo Pacto Federal en México*, México: CIDAC/Miguel Ángel Porrúa/Fundación Naumann.
- DRESSER, DENISE (1992). *Neopopulist solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program*, Current Issues Brief núm. 4, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- GADSDEN, CARLOS (1995) (ed.). *Hacia un nuevo federalismo. Memoria*, Guanajuato: Gobierno del Estado de Guanajuato.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO (1965). *La democracia en México*, México: ERA.
- KLESNER, JOSEPH L. (1996). "¿Realineación o desalineación? Consecuencias de la crisis y de la reestructuración económica para el sistema partidario mexicano", en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.). *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, México: Cal y Arena/UNAM.

- KORNAI, JANOS (1986). "The Soft Budget Constraint", *Kyklos* 39(I): 3-30.
- MOGOLLÓN, OLIVIA (1996). "Pobreza y distribución de recursos descentralizados del Fondo de Desarrollo Social Municipal", ponencia presentada durante el Congreso Nacional de Ciencia Política, sección sobre federalismo, México, D.F., 25-27 de septiembre.
- OECD (1996). *Report on Mexico*, París: OECD.
- PASCUAL MONCAYO, PABLO (1995) (ed.). *Las elecciones de 1994*, México: Cal y Arena.
- PÉREZ ARATA, MIGUEL A. (ed.) (1993). *Teoría de incentivos y sus aplicaciones*, México: FCE.
- PETERSON, PAUL (1995). *The Price of Federalism*, Washington: Brookings.
- SHIRK, SUSAN (1993). *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press.
- STIGLITZ, JOSEPH (1994). *Whither Socialism?*, Cambridge (MA): MIT Press.
- WELDON, JEFFREY y JUAN MOLINAR (1994). "Electoral Determinants of National Solidarity", en Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox (eds.). *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies.
- WILKIE, JAMES (1978). *La revolución mexicana: gasto federal y cambio social*, México: FCE (2a. edición).