

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**ANÁLISIS EMPÍRICO DEL GASTO GESTIONADO POR EL
PODER EJECUTIVO HACIA LOS ESTADOS DE LA
FEDERACIÓN EN EL PERIODO 1998-2004**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**PRESENTA
ARMANDO ISLAS DELGADILLO**

**DIRECTORA DE LA TESINA
DRA. LAURA SOUR VARGAS**

MÉXICO, D.F. JULIO 2007

Para Patty y Regina por su apoyo, gracias!

Indice general

	página
Introducción	
Capítulo 1. Descentralización Fiscal.....	3
1.1 Definición, origen y concepto.....	3
1.1.2 Antecedentes, principios y fundamentos teóricos.....	4
1.1.3 Beneficios y ventajas.....	7
1.1.4 Riesgos	9
1.1.5 Otros aspectos relevantes para el proceso de descentralización.....	11
1.2 La descentralización y el desarrollo económico.....	13
1.3 Parámetros de análisis para la revisión de la base de datos.....	14
1.4 Ventajas del análisis de la descentralización fiscal con respecto al análisis de otros tipos de descentralización	17
1.5 Panorama del presupuesto como unidad de análisis.....	19
1.5.1 La importancia del presupuesto en la política.....	21
Capítulo 2. Descentralización fiscal en México.....	26
2.1 Reseña histórica y evolución	26
2.2 El proceso de descentralización mexicano.....	27
2.2.1 Descripción de los principales ramos de descentralización: ramo 33 y ramo 28.....	31
2.3 El papel del poder ejecutivo con respecto a la descentralización fiscal	33
Capítulo 3. Descripción y análisis de la base de datos.....	36
3.1 Justificación del análisis.....	36
3.2 Descripción de la clasificación y estructura del gasto público en México.....	38
3.2.1 Clasificación programática.	39
3.2.2 Clasificación administrativa.	41
3.2.3 Clasificación funcional.	42
3.2.4 Clasificación económica.....	43
3.3 Descripción del proceso de la elaboración del presupuesto	44
3.4 Análisis y tendencias de la base de datos.....	46
3.4.1 Descripción de la base de datos por Estado y por dependencias.....	47
3.4.2 Tendencia de los recursos ejercidos mediante los ramos que controla el poder ejecutivo y que se destinan hacia los estados	50
3.5 Modelo Datos Panel.....	59
3.5.1 Descripción del estudio.....	60
3.5.2 Metodología.....	63
3.5.3 Resultados.....	65
3.6 Reflexiones finales.....	67
Conclusiones.....	69
Bibliografía.....	72
Anexos.....	77

Introducción

Los países latinoamericanos han experimentado, en los últimos veinticinco años, una ola de políticas de descentralización. El gobierno federal mexicano ha adoptado una postura enfocada a disminuir el control político, económico y administrativo sobre los estados que conforman la federación con la aceptación de modelos descentralizadores desde la década de los noventa con mayor fuerza.

De acuerdo a cierta teoría sobre federalismo fiscal se afirma que los gobiernos locales, en este caso los estatales, son los que deben hacerse cargo de administrar los recursos destinados a proveer bienes y servicios públicos por razones de eficiencia. Por otro lado, se afirma que la descentralización es un factor que impulsa el crecimiento y desarrollo económico. Por último, la teoría también afirma que la descentralización favorece esquemas de rendición de cuentas y transparencia por la cercanía entre los ciudadanos y las autoridades responsables de ejercer los recursos.

Con el fin de analizar este fenómeno se han realizado numerosos trabajos para evaluar el proceso descentralizador mexicano, y de esta forma conocer sus avances, virtudes, y defectos, tanto en el ámbito político como en el administrativo y económico. En éste último entorno, es en donde se inserta el presente trabajo de tesina. La pregunta que guiará este estudio exploratorio es: ¿cómo han evolucionado y qué tendencias se pueden observar de los recursos ejercidos y controlados por el poder ejecutivo y que tienen como destino los Estados a partir de una mayor consolidación del proceso de descentralización fiscal del gasto en México?

En primer lugar, el objetivo de este trabajo es elaborar una base de datos que incluya información sobre los recursos ejercidos y controlados por el poder ejecutivo y que

tienen como destino los Estados. En otras palabras, estamos hablando de recursos que se asignan a las diferentes secretarías y oficinas auxiliares de gobierno que ayudan al poder ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones y que se envían a los Estados a través de éstas. Lo anterior, debido a que no existen actualmente trabajos que analicen la descentralización tomando en cuenta estas cifras y desde este mirador político. Por ello el presente trabajo será una aportación más a los documentos que actualmente existen en relación al estudio de éste fenómeno, que principalmente han analizado el tema a partir de información relativa a otros renglones presupuestales como el ramo 28 y el ramo 33.

Para lograr el propósito de este trabajo se estructuró de la siguiente manera. En la primera parte se discutirá, una vez definida la descentralización, los beneficios, riesgos y aspectos relevantes de la descentralización fiscal y del presupuesto como unidad de análisis del proceso descentralizador. En la segunda parte se describirá el proceso de descentralización mexicano y en particular el papel del ejecutivo y sus oficinas auxiliares por las cuales se envían recursos a los Estados. En la tercera parte analizaremos y describiremos las tendencias que muestra esta información. Finalmente analizaremos mediante un modelo econométrico el impacto que tiene el gasto mencionado anteriormente en el margen de producción de bienes y servicios finales, medido como el Producto Interno Bruto per cápita. Por último, expondremos los resultados obtenidos de este esfuerzo analítico y enunciaremos las conclusiones del mismo.

I Descentralización Fiscal

Definición, origen y concepto

La descentralización puede ser definida como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus agencias, hacia las unidades de campo de agencias del gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semi-autónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias Rondinelli (1999). En otras palabras la descentralización que estudiamos aquí, es decir, la descentralización del régimen político mexicano, se puede definir como la transferencia de autoridad y responsabilidad del gobierno central a los gobiernos locales, o a organizaciones subordinadas a él.

Adicionalmente, la tendencia a descentralizar funciones está necesariamente ligada al principio básico que suele presentarse como argumento central de ésta: la mejora de eficiencia asignativa ligada a la mayor cercanía de los individuos, que expresan las preferencias sociales con su voto, con relación a aquéllos que actúan como sus representantes en los gobiernos, encargados de generar la provisión de los bienes públicos Tiebout (1956).

La cercanía de los consumidores a las autoridades políticas, no sólo permite reducir los problemas de agencia de toda democracia representativa, sino que introduce un mecanismo político dinámico tendiente a reducir el costo de las decisiones sociales y aumentar la calidad de las mismas. Por otra parte, se ha sugerido que la provisión de servicios equivalentes por varias jurisdicciones diferentes, debido al escenario competitivo,

incentiva un mayor progreso técnico y su mayor difusión, por las actitudes de tender a copiar modalidades o modelos exitosos (CEPAL, 1993).

Desde el punto de vista normativo, los argumentos a favor de la descentralización son de naturaleza tanto económica como política. Por el lado económico, la descentralización se ve como un catalizador de la eficiencia en la provisión local de bienes y servicios públicos. Por el lado político, por su parte, se dice que la descentralización favorece el incremento en la participación política en el ámbito local y con ello contribuye a que el proceso democrático sea más incluyente (Kraemer, 1997).

Antecedentes, principios y fundamentos teóricos

El federalismo fiscal es la aproximación más cercana a lo que mundialmente se le ha denominado descentralización en el ámbito de las finanzas públicas. El federalismo fiscal identifica tres principales funciones para el sector público en términos de gasto público: estabilidad macroeconómica, redistribución del ingreso y asignación de recursos. La teoría clásica sobre el federalismo fiscal (Musgrave, 1959) establece funciones normativas para los diferentes niveles de gobierno. El gobierno federal debe ser responsable por la estabilidad macroeconómica y la redistribución del ingreso. Por otra parte, los gobiernos estatales y municipales están obligados a llevar a cabo la provisión de bienes públicos, cuyo consumo está limitado para sus jurisdicciones.

Así, la teoría de las relaciones fiscales intergubernamentales sostiene que, si bien hay variaciones importantes de país a país, por lo general el gobierno central deberá mantener funciones como defensa, relaciones exteriores, comercio internacional, política migratoria, intervención y regulación de los sectores económicos, como el transporte, el

industrial, las telecomunicaciones y la promoción de la investigación y el desarrollo (Ter-Minassian, 1997). Por su parte, los niveles intermedios (estados, regiones o localidades) comparten responsabilidades en áreas como la educación, salud, agricultura, silvicultura, pesca, políticas ecológicas y de infraestructura regional. Finalmente, la provisión de servicios públicos, tales como policía, saneamiento, transporte urbano y agua potable, entre otros, corresponden al ámbito local, que asimismo comparte con otros niveles de gobierno sectores como el de la educación y la salud (Ter-Minassian, 1997). Otros autores afirman que esta repartición de funciones se debe analizar a partir de mediciones de carácter económico y financiera en cada país, para de esta forma determinar cuál nivel de gobierno debe participar en qué tareas (Shah y Querishi, 1994).

En el terreno económico, con la descentralización fiscal se busca una asignación eficiente de recursos, ante la presencia de preferencias locales diferentes sobre bienes públicos locales. Estos principios económicos tienen su base en varios modelos normativos. Por ejemplo, Tiebout (1956) argumenta que la descentralización permite a la población heterogénea escoger y determinar una tarifa impositiva “razonable”, y destinar el gasto público a satisfacer necesidades y crear las condiciones que más se acerquen a sus preferencias y necesidades. Puesto que los gobiernos locales permanecen en mayor contacto con sus gobernados y por lo tanto “conocen mejor” las necesidades y condiciones de la ciudadanía y su medio. A este modelo se le conoce como el modelo de “votar con los pies” (voting with the feet) por el hecho de que los consumidores, votantes o ciudadanos, en una economía espacial y sin restricciones de movilidad, pueden establecerse en una jurisdicción determinada. Esto es, lo que conduce a los consumidores a moverse de un lugar

a otro, una vez reveladas sus preferencias, es una determinada combinación de impuestos a pagar, y bienes y servicios públicos por recibir.

Oates (1972) argumenta que los gobiernos locales deben estar principalmente a cargo de la función asignativa, pues son éstos quienes deben decidir qué bienes y servicios han de producir y cómo han de emplear sus recursos. El argumento teórico del teorema de Oates se refiere a razones de eficiencia y establece que: *“Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales-será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”*(pág. 35). El teorema parte del supuesto de que las preferencias de las distintas comunidades –al interior de un país- son heterogéneas y que una provisión homogénea de los bienes públicos, por parte del nivel central, resultará en asignaciones que puedan ser mejoradas en el sentido de Pareto si es que cada gobierno local provee un nivel diferenciado de bienes públicos a sus respectivos habitantes. Esto último es posible, dado que cada gobierno subnacional tiene mayor información respecto a lo señalado; sin embargo no es tan claro qué sucedería si se presentan economías de escala considerables en la producción de los bienes públicos, ya que de esa manera la provisión central será más conveniente (CEPAL, 1993).

No obstante, la literatura especializada también incluye un conjunto de estudios y autores que ponen en duda intermitentemente las virtudes y beneficios económicos de la descentralización fiscal.

Beneficios y ventajas

La descentralización fiscal no debe ser vista como un fin, se trata únicamente de una estrategia posible para fortalecer el Federalismo en su conjunto y para mejorar los niveles de desarrollo y bienestar en un país. Luego entonces, no debemos confundir el medio con el fin, particularmente en América Latina, región en la que la adopción sistemática e histórica de recetas, muchas veces ha dificultado avanzar de forma inteligente y eficaz en los retos nacionales (Cabrero, 2006).

Una descentralización exitosa puede mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público, conduciendo a un fortalecimiento del estado. De esta manera, cada gobierno subnacional puede ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios que desea la población local. Mediante estos aspectos, se impulsa una mayor eficiencia de las políticas públicas, al permitir un mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales y regionales para identificar problemas, y prioridades, de manera rápida y acorde a las situaciones locales.

Podemos afirmar, con la evidencia que muestran algunos trabajos que se han generado a favor de la descentralización fiscal, en principio, que la descentralización fiscal produce ganancias en el desarrollo económico de los países que tienen un grado mayor de descentralización. Oates (1993) examinó el margen de descentralización en una muestra representativa de varios países y encontró que los países en vías de desarrollo se

caracterizaron por un alto grado de centralización fiscal cuando fueron comparados contra países desarrollados.

Respecto a la gestión del Estado, la descentralización puede mejorar la calidad de la información y de las estructuras organizativas, puesto que se lograría un aumento en la eficiencia del gasto público. Esto último se da porque los procesos de descentralización, en teoría, promueven un manejo responsable de los funcionarios locales sobre las áreas que gestionan y además facilita el desarrollo económico de un país, sin necesidad de aumentar la participación del sector público en la actividad económica (Jordana, 2001).

En cuanto a los niveles de democratización y la interacción del gobierno con sus ciudadanos, algunos autores sostienen que gobiernos locales con mayores recursos se han visto beneficiados. Puesto que este aumento de recursos, ha resultado en mayores niveles de democratización y mejores sistemas de rendición de cuentas (Cabrero, 1995; Campell, 1996; Peterson, 1997).

Entre los beneficios políticos de la descentralización, se encuentran el otorgar una mayor estabilidad a las estructuras políticas en las nuevas democracias, facilitando la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales, junto a un mayor control de los ciudadanos sobre éstos. Los procesos de descentralización, en muchos casos han generado las condiciones para el desarrollo local y un incremento de los servicios ofrecidos por el gobierno local, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias. Al respecto, existe evidencia de la correlación, en una muestra de ochenta países desarrollados o en vías de desarrollo, de la intensidad en la participación ciudadana y la responsabilidad en el sector público (Huther y Shah, 1998).

En el ámbito macroeconómico, uno de los posibles beneficios de la descentralización es que se logre mejorar el rendimiento macroeconómico general del sector público, haciendo participar más estrechamente al contribuyente en las decisiones de gasto (Burki, Perry y Dillinger, 1999). Puesto que, diversos estudiosos del proceso de descentralización señalan que los ciudadanos son más renuentes a pagar impuestos por el gobierno central, con el resultado de que cuando el gasto se descentraliza, el gasto del sector público agregado será menor. También se cree que los acreedores serán más conservadores al prestar a los gobiernos locales que a los gobiernos centrales. No obstante, el conocimiento sobre cómo la descentralización afecta el crecimiento económico es un tema en el debate actual, como lo comentaremos más adelante (Martínez-Vázquez y McNab, 2002).

Riesgos

A pesar de todos los beneficios posibles que trae consigo la descentralización fiscal, no es un proceso gubernamental garantizado, existen riesgos. En cuanto a los riesgos del proceso de descentralización, se encuentra la posible reducción de los servicios públicos dada la menor capacidad de gestión, por decisiones políticas erróneas o por la excesiva influencia de grupos de interés locales. Existen argumentos que cuestionan las capacidades de las burocracias centrales, además de que habría mayor propensión a la corrupción dado que hay menos instrumentos de vigilancia que en los niveles centrales y mayor propensión a la colusión entre intereses de grupos y gobiernos locales (Prud'homme, 1995); sobre todo cuando los poderes locales (en especial en pequeñas comunidades) están dominados por caciques.

Los grupos de interés pueden gestarse en organizaciones con el fin de tomar y emplear los recursos para fines particulares. Debido a que se construye un monopolio del poder y discrecionalidad de los gobernantes para manejar los recursos; fenómeno que disminuye con la presencia de rendición de cuentas (Klitgaard,1998). Un gobierno descentralizado que limita o restringe el poder político y coadyuva a generar un gobierno más responsable, en el sentido de rendición de cuentas ante sus gobernados, tendrá en la descentralización una herramienta conveniente para reducir el fenómeno de la corrupción. Asimismo, por el lado de las responsabilidades, es necesario diseñar mecanismos que regulen el poder que se les delega a las esferas mas bajas de gobierno de la federación, y que estos poderes estén suficientemente fundamentados y legitimados (Kraemer, 1997).

La literatura económica muestra que otro riesgo macroeconómico de la descentralización, es el efecto negativo que puede producir en las finanzas públicas de la Federación el excesivo endeudamiento de los Estados (Cabrero, 2006). Un peligro latente para los gobiernos centrales es que los gobiernos subnacionales se endeuden y no cumplan sus pagos. Esta situación se ha presentado en diversas ocasiones en algunos países de la región latinoamericana, muy especialmente en los grandes estados federales como Brasil y Argentina (Espitia, 2004). Particularmente en América Latina, el desequilibrio fiscal es de una proporción de 52 contra 42 en los países que pertenecen a la OCDE (Stein, 1998).

Un manejo ineficiente de los recursos, puede contribuir a caer en excesos en el gasto y generar déficit en las finanzas locales y consecuentemente, en las finanzas centrales o federales (CEPAL, 1993). En este sentido, la aparición de una intensa competencia fiscal para atraer inversiones entre distintas regiones o localidades, puede provocar una carrera hacia niveles impositivos cada vez más bajos, produciendo la pérdida colectiva de los

recursos fiscales necesarios. Sin embargo, hay estudios que sostienen que no hay evidencia de la falta de eficiencia fiscal en el nivel local, ya que tanto países descentralizados y poco descentralizados pueden presentar niveles semejantes de déficit fiscal (Shah, 1997).

Principalmente en los países llamados emergentes y pobres, un problema constante en el proceso de descentralización es la capacidad administrativa para el manejo de los recursos por parte de los gobiernos locales y municipales. La falta de capital humano suficiente para gestionar los recursos públicos es causa de una manejo ineficiente y por ende una provisión de servicios y bienes públicos deficiente. Lo que trae como consecuencia, primeramente, la migración de los habitantes hacia lugares que ofrezcan mejores condiciones de bienestar, que en su mayoría son las personas con recursos y los pobres se quedan solos, lo que resulta en la destrucción de la base de recursos necesaria para la subsistencia de una comunidad (CEPAL, 1993).

Como hemos podido observar, la descentralización fiscal es un tema que actualmente está en debate. La revisión que se realizó en los párrafos anteriores pone a la luz que en este tipo de políticas se pueden generar mejoras importantes en el espacio económico, político y social. Igualmente, este proceso puede generar retrocesos y desarreglos en las esferas y situaciones antes señaladas.

Otros aspectos relevantes para el proceso de descentralización

Algunas de las bondades de la descentralización son: la estabilidad macroeconómica; la provisión de bienes y servicios públicos de forma eficiente; y el crecimiento económico sostenido. Todo ello acompañado de un incremento en la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas del sector gubernamental. Ahora bien, podemos pensar entonces que si

se adopta un proceso de descentralización, probablemente se alcancen los logros que conforme a la evidencia de los trabajos presentados se conseguirían.

El éxito de la descentralización está muy relacionado con ciertos principios de diseño. Al respecto, es preciso tener una clara asignación de funciones, tomar decisiones de manera informada, coherencia con las prioridades de los estados y un esquema eficiente de rendición de cuentas. Debido a que las condiciones y circunstancias de los países varían, el diseño institucional para llevar a cabo la descentralización tiene que ser adecuado para cada país y sus circunstancias específicas (Rondinelli, 1999).

En realidad, se pueden encontrar muchas fórmulas distintas de asignación. En Alemania, por ejemplo, el impuesto sobre el valor agregado, en la medida en que su recaudación va a los Estados, se distribuye básicamente por habitante, con un factor de densidad que favorece las regiones densamente pobladas. Estos factores se utilizan también en otros países (por ejemplo Australia y Suiza (CEPAL, 1993)). En México los criterios de asignación se encuentran contenidos en la Ley de coordinación fiscal (LCF), que más adelante revisaremos. Por lo pronto adelantemos que estos criterios obedecen a factores como el tamaño de la población, el nivel de riqueza generado por cada estado y el nivel de marginación que cada entidad presenta, entre otros elementos.

El éxito de los procesos de descentralización fiscal depende en buena medida de la misma capacidad administrativa, institucional y técnica de los gobiernos subnacionales dentro de un contexto de mayor autonomía y responsabilidad o rendición de cuentas. Es pertinente tener claro que el proceso de descentralización fiscal no es una empresa infalible, se trata de un proceso complicado, de posibles avances y retrocesos, en el que no basta la voluntad descentralizadora, se requiere también de una capacidad de monitoreo de los

efectos intrínsecos a la descentralización fiscal, y de un diseño oportuno de mecanismos correctivos y fortalecimiento de las instituciones locales (Cabrero, 2006). Empero, en este trabajo se profundizará mas adelante en aspectos relativos a la sola evidencia empírica con relación a la asignación y ejercicio de recursos en los cuales el poder ejecutivo tiene un control directo. Este gasto se refiere al gasto que se destina a las oficinas que auxilian al poder ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones, tales como secretarías de estado, de forma menos directa las empresas paraestatales y demás organismos de gobierno.

La descentralización y el desarrollo económico

En cuanto a la estabilidad macroeconómica como uno de los objetivos de la descentralización fiscal, el panorama es adverso. Debido a que se tienen que presentar algunas condiciones tales como: impactos positivos en la economía nacional, que a su vez deben estar simétricamente distribuidos; mayor transparencia en la asignación de responsabilidades a través de los niveles de gobierno; y por último, la calidad en la administración de los recursos debe ser mayor, merced al mayor enfoque que el gobierno central ha puesto en el sistema descentralizado (Martínez-Vázquez y McNab, 2002).

Asimismo, se ha llegado a afirmar que la descentralización fiscal puede también contribuir al desarrollo de mercados. Se argumenta que con un diseño adecuado de la estructura fiscal, se pueden crear incentivos suficientes para que los gobiernos locales impulsen la creación de mercados. Sin embargo, en este sentido se asume un gobierno local con la capacidad necesaria y suficiente (similar a la capacidad de un gobierno nacional) para llevar a cabo y desarrollar esquemas fiscales tan efectivos que sean realmente un incentivo para atraer la inversión nacional o extranjera directa (Martínez-Vázquez y McNab, 2002).

Parámetros de análisis para la revisión de la base de datos

Para proceder a realizar la exploración y análisis de la información es necesario acuñar una definición de qué es una descentralización exitosa y con base en ella determinar si en el caso mexicano y particularmente en la parte que estamos explorando, ésta ha sido exitosa o no. En este sentido, la descentralización del régimen político mexicano, se puede definir como la transferencia de autoridad y responsabilidad del gobierno central a los gobiernos locales, o a organizaciones subordinadas a él. Para este caso particular, exploraremos la descentralización del régimen político entendida como la transferencia de recursos hacia los estados por medio de las oficinas que colaboran con el poder ejecutivo para el cumplimiento de sus funciones, es decir las secretarías de estado y los organismos públicos descentralizados.

Es importante mencionar que tomaremos sólo tres de los beneficios posibles de una descentralización considerada exitosa para tener una guía de análisis de la información. El primero de ellos es el potencial que tiene la descentralización para mejorar los servicios públicos al incorporar las exigencias de los residentes locales al proceso de toma de decisiones sobre los costos de esos servicios. En segundo lugar, de acuerdo con el marco teórico, se argumenta que la descentralización acompañada de un diseño adecuado de la estructura fiscal tiene mayores posibilidades de generar un mejor desarrollo local. Por último, en cuanto a la rendición de cuentas y transparencia revisamos que la dotación de mayores recursos a los gobiernos locales ha resultado en mayores niveles de democratización y mejores sistemas de rendición de cuentas. Con base en lo anterior examinaremos la información contenida en la base de datos y abstraeremos algunas conclusiones.

En este orden de ideas analizaremos los recursos que gestiona el poder ejecutivo, a través de sus secretarías y organismo paraestatales, y que tienen como destino los estados. En otras palabras, una vez que elaboramos un concepto de descentralización, éste nos servirá de “filtro” o parámetro para observar y poder advertir alguna lógica descentralizadora en estos recursos. Por ejemplo, prestaremos atención a qué estados se les han destinado mayores recursos y contrastarlos con: 1. Si son estados más o menos marginados (apoyándome en el índice de marginación del CONAPO); 2. Si son estados con más o menos crecimiento económico (medido con el PIB per cápita de cada estado); y 3. Si son estados con mayores niveles de transparencia.

Hasta el momento una pregunta obligada para el análisis de la base de datos es si ¿debe haber una lógica descentralizadora en el ejercicio de los recursos del poder ejecutivo hacia los estados? es decir, si el poder ejecutivo en la asignación y ejercicio de los recursos, a partir de que se ha fortalecido una política descentralizadora en México, debe mostrar ciertos visos que nos lleven a pensar si en el presupuesto ejercido a través de las oficinas que le auxilian en sus tareas y ejercido en los diferentes estados obedece a criterios descentralizadores o no. Al respecto pensamos que no tiene que haber una lógica, sino varias. Debido a que cada entidad federativa tiene necesidades, carencias y potencialidades distintas entre sí y que esta composición y características de los estados determinan en mayor medida el ejercicio de los recursos controlados y gestionados por el poder ejecutivo.

Asimismo, en relación a las secretarías de estado es claro que cada una tiene una lógica distinta y además funciones diferentes. Por lo tanto, pensamos que la descentralización fiscal analizada a partir de recursos que gestiona el poder ejecutivo difícilmente o mejor dicho es prácticamente imposible que apele a un solo criterio o a una

sola lógica. La descentralización fiscal puede tener varias lógicas, las cuales dependen de lo que se quiera lograr con ésta.

Puesto que el propósito principal de esta tesina es ofrecer la base de datos de este tipo de gasto, por ser una parte de la descentralización fiscal poco estudiada y de la cual existe poca información disponible, el análisis que haremos tiene el fin de conocer algunas tendencias, observar “ciertos” criterios descentralizadores o la voluntad descentralizadora del poder ejecutivo. Por lo tanto, como el asunto del trabajo es exploratorio pensamos que no es posible, ni deseable establecer o asignar una lógica *ex ante* global a este tipo de descentralización. En primer lugar porque estamos hablando de un tipo de descentralización muy particular, que tiene per se especificidades muy interesantes. Por ejemplo, la lógica que cada oficina gubernamental posee, en este caso secretaría u organismo paraestatal, es distinta. Cada organización responde a criterios diferentes por las funciones que el poder ejecutivo les ha encomendado. Es muy diferente el tipo de funciones que cumplen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, o a la Secretaria de Marina o de la Defensa Nacional.

Por lo anterior, no es viable partir de que en el gobierno federal, representado por el poder ejecutivo, asigne con una lógica *ex ante* global el tipo de descentralización que pretendemos analizar en este trabajo. En segundo lugar, las prioridades del gasto por secretaria y organismo paraestatal dependen de los compromisos y planes que tenga el poder ejecutivo; es decir, por ejemplo, es una forma de llevar a cabo programas de gobierno de administraciones anteriores, o nuevos programas que estén destinados a sólo algunos estados y en los que participen únicamente las secretarías que tengan algún papel importantes dentro de las decisiones que se tomen. Estas situaciones difícilmente nos

pueden auxiliar en observar de forma suficiente algunos criterios o lógicas descentralizadoras, por lo menos en este tipo de descentralización.

Sin embargo, una vez elaborada la base de datos nos avocaremos a explorar y analizar el presupuesto ejercido por cada secretaría y organismo paraestatal, además de que también está organizada por estado, para determinar si es posible observar algunos criterios de descentralización que hemos descrito en los párrafos anteriores o no.

Ventajas del análisis de la descentralización fiscal con respecto al análisis de otros tipos de descentralización

Como anotábamos anteriormente el proceso de descentralización puede apuntar para varias direcciones, tales como la política, la administrativa, la económica o de mercado y la fiscal (Rondinelli, 1999). Dado que dichos tipos de descentralización poseen características diferentes, deben por añadidura, considerarse diferentes factores cuando se decida emprender algún análisis sobre los tipos de descentralización. En este sentido la descentralización fiscal, y en términos más específicos la fiscalización, es un proceso mediante el cual se valoran y analizan las acciones del gobierno considerando la efectividad y eficiencia de los resultados obtenidos, todo ello siempre dentro del terreno de la legalidad. De manera general, es una acción que examina, revisa y evalúa los resultados de la gestión pública. En particular, se trata de determinar el grado de eficiencia y eficacia económica con que se han utilizado los recursos públicos, con el fin de controlar, y corregir las fallas que se van presentando, así como mejorar el desempeño del gobierno en sus tareas y responsabilidades (CEPAL, 1993).

Para la correcta evaluación de procesos y políticas de racionalización o modernización del Estado a través de programas de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales, es necesaria la oportuna disponibilidad de información estadística sobre lo que ocurre en las relaciones fiscales intergubernamentales y en el mismo ámbito de los gobiernos subnacionales. Las deficiencias e inexistencia de sistemas de información no permiten el seguimiento y la evaluación rigurosa deseable para los efectos de ajustes y recomendaciones de políticas de descentralización fiscal en armonía y coherencia con las políticas macroeconómicas. Sin duda, el mejoramiento de los sistemas de información fiscal a nivel subnacional son instrumental básico para la formulación de políticas y evaluación de los procesos de descentralización fiscal en América Latina.

Con base en lo antes señalado, una herramienta necesaria para el análisis del proceso de descentralización fiscal puede ser el presupuesto, en virtud de que es en el presupuesto en donde se refleja el registro de la asignación y ejercicio de los recursos. Es decir, que una forma de examinar el proceso de descentralización fiscal es posible a través de la revisión de los registros presupuestales del gobierno, y de esta forma se alcanzaría a observar el comportamiento en cuanto a cifras de la actuación y prioridades gubernamentales. Es por ello, que en esta investigación sobre la descentralización, resulta más efectivo hacerlo desde el ámbito fiscal (presupuestal), por la evidencia que se tiene en cuanto a los registros presupuestales y estadísticos a través de los años. Evidencia que es más aproximada y objetiva que en el caso de otro tipo de procesos de descentralización como el administrativo, el político, o el económico.

Panorama del presupuesto como unidad de análisis

El presupuesto constituye la herramienta esencial a través de la cual el Gobierno materializa sus objetivos económicos y de desarrollo. En él, el gobierno planea los gastos que va a realizar y los ingresos que le van a permitir llevarlos a cabo. Para cualquier persona, empresa o gobierno, un presupuesto, es: “un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles” (Casar y Hernández, 1999:1). Un año calendario para un gobierno se le denomina año fiscal. Este plan se expresa en términos monetarios. En un presupuesto se propone el proyecto de país que queremos en el futuro (Casar y Hernández, 1999:3).

Entre las funciones principales del presupuesto está la asignación de recursos entre las distintas funciones, políticas y programas gubernamentales (administrativas, salud, pobreza, educación, etc.). Igualmente el presupuesto es un instrumento eficaz que permite corregir las desigualdades de ingresos entre la población al redistribuir la riqueza mediante impuestos, transferencias y subsidios. Por último, a través del presupuesto los gobiernos pueden promover el empleo, estabilizar los precios, impulsar el crecimiento económico, conservar el medio ambiente, administrar la deuda pública y en general manejar, prevenir y controlar desequilibrios macroeconómicos y macroeconómicos que se puedan ir presentado. La política presupuestaria determina en cada momento qué objetivos le resultan prioritarios al gobierno, es un reflejo fiel del rumbo que tomará el gobierno en turno y qué es lo que pretende realizar de acuerdo al destino y origen de los recursos públicos.

Las prioridades de un gobierno se convierten en números cuando se registran en el presupuesto. De igual forma en el presupuesto se incluyen todos los poderes que

constituyen el Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y algunos organismos autónomos como el Instituto Federal Electoral. Para identificar las prioridades del gobierno federal, se debe estudiar su gasto programable. Éste incluye las funciones y responsabilidades del Ejecutivo, y también los montos necesarios para cubrirlas. Las prioridades se revelan al considerar la cantidad de dinero para cada una de esas funciones y responsabilidades. Cuando el gobierno otorga grandes partidas presupuestales a una actividad (como la educación, por ejemplo), se puede concluir que su ocupa los primeros lugares en la lista de preferencias de gasto. La parte más complicada de este proceso es que el gobierno tiene que tomar decisiones importantes por la escasez de recursos públicos.

Por otro lado, existen costos políticos y de oportunidad asociados a decisiones de gasto, que repercuten en retrasar gastos en rubros que para algunos sectores de la población son más urgentes de atender, a diferencia de los rubros a los que el gobierno decide asignar recursos. Las cosas se complican un poco más porque las decisiones gubernamentales actualmente en México son cada vez más difíciles de tomar, debido a que se requieren de acuerdos políticos previos en un ambiente de alta competencia política.

De acuerdo con Casar y Hernández (1999:1) las principales preguntas que debe responder un presupuesto son: "¿qué recursos están disponibles o pueden generarse?, ¿qué sectores de la economía son los importantes para ese año, en congruencia con los proyectos de mediano y largo plazo?, ¿qué aspectos sociales requieren de atención inmediata?, ¿qué se tiene que hacer ahora, y qué puede dejarse para años posteriores?, ¿qué se puede hacer este año?" Dicho de otra forma ¿cómo se pueden usar los recursos –que siempre son limitados– para satisfacer de la mejor manera posible las demandas de la población?

La importancia del presupuesto en la política

El Congreso de la Unión que es el órgano representativo de los ciudadanos, a través de los legisladores deben expresar el punto de vista de sus representados y proteger los sus intereses en la asignación y el control del dinero público. Los impuestos y la manera de gastarlos es una de las decisiones más importantes que tienen que tomar los legisladores. La importancia política del presupuesto federal estriba en que es precisamente “una de las vías que tienen los representantes populares para satisfacer a sus electores en forma congruente con las plataformas de sus partidos políticos” (Casar y Hernández, 1999:2).

La elaboración del presupuesto en México, a partir de la pérdida de mayoría en la Cámara de Diputados por parte del partido hegemónico (PRI), se ha convertido en un proceso de negociación política¹. En la Cámara de Diputados, que está compuesta de una forma plural, son expresados una mayor variedad de intereses por las fracciones parlamentarias de los distintos partidos. El proceso de elaboración del presupuesto contiene un sistema de pesos y contrapesos entre el ejecutivo y la Cámara que está mayormente equilibrado, y en donde la falta de información sobre las decisiones de gasto que toman los legisladores en cuestiones presupuestales deja de ser un factor trivial. Debido a que las discusiones tienden a ser más técnicas en un nivel de discusión que exige mayor evidencia empírica, es decir información y datos que respalden las propuestas de cada partido y en su caso del gobierno en funciones.

A partir de 1997 ningún partido político representado en la Cámara de Diputados tiene la mayoría suficiente para aprobar por sí mismo las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Por primera vez, el Ejecutivo está obligado a discutir y a negociar

¹ Como el caso de la LVIII Legislatura en el año 2002. En el cual el proceso de revisión y aprobación del presupuesto fue uno de los más negociados, ya que por primera vez hubo una alta posibilidad de que la Cámara no llegara a un acuerdo (Sour, 200?)

públicamente con los partidos de oposición tanto el monto y distribución de las cargas impositivas como la asignación de los ingresos recabados. El papel de la Cámara de Diputados es crucial: está en sus manos la aprobación del presupuesto y por lo tanto la posibilidad de que el gobierno pueda funcionar (Sour, 2006).

En otras palabras, contar con información confiable, con datos sólidos y bien organizados permitirá que las decisiones de política pública, que se verán reflejadas en el presupuesto, sean cada vez mejor tomadas. Sobre todo estas decisiones irán acompañadas de argumentos que estén apoyados en informes consistentes y con un grado de veracidad mayor. Asimismo el presupuesto una vez elaborado permite observar las prioridades del gobierno y los cambios que se fueron presentado en las negociaciones del Ejecutivo con la Cámara.

En el proceso de presupuestación intervienen los poderes Ejecutivo y Legislativo. En cuanto al poder Ejecutivo, éste tiene tres tipos de funciones relativas al presupuesto: de iniciativa, de ejercicio y de control (Casar y Hernández, 1999:1). El titular del poder ejecutivo, a través del encargado de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, debe presentar y explicar ante el Congreso la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En ellas el presidente somete a la consideración de los representantes de la nación la manera en la que generará ingresos al erario, las fuentes de donde provendrán y la forma en como va a gastar los recursos recaudados y generados. "Una vez aprobadas ambas iniciativas, el Ejecutivo es el encargado de recabar los ingresos federales y de decidir la distribución y forma de operación de la mayor parte del gasto; finalmente a través de las contralorías internas de las dependencias y entidades tiene la facultad y responsabilidad de controlar su ejercicio" (Casar y Hernández, 1999:1).

En este orden de ideas, un aspecto importante que se puede revisar de la gestión gubernamental son los cambios que se van haciendo durante el ejercicio del presupuesto en cada año fiscal. Es decir, se analiza como fue aprobado originalmente el presupuesto y se hace un seguimiento de los cambios, reasignaciones, aumentos y disminuciones a las diferentes entidades que forman parte de la Administración Pública Federal (APF). Por ejemplo, con este análisis sería posible examinar y conocer los cambios que el gobierno realiza durante su gestión anual o multianual, con el fin de hacer una evaluación de la eficacia y eficiencia de su trabajo. Por otro lado, con información presupuestal es posible fabricar indicadores que nos faciliten la interpretación y ayuden a clarificar los logros y desatinos de un gobierno.

A pesar de las bondades de los datos e información presupuestal, uno de los principales problemas en México es la falta de este tipo de información por parte del gobierno, partidos políticos y sociedad, que posibiliten un buen diagnóstico de los problemas que aquejan al país. Así como la ausencia de cifras y números que posibiliten un diseño de políticas públicas más adecuadas a las necesidades de la sociedad. Todo ello apoyado en un análisis apropiado, confiable y sólido, que esté sostenido en evidencia histórica fiable, consistente y relevante sobre las dificultades que enfrentamos como país. De ahí que el presupuesto es un documento de política pública importante y valioso con el que cuenta un gobierno. Debido a que es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de la política pública (OCDE, 2000).

En este sentido en un país en el cual no existen bases de datos confiables, amplias y diversas sobre todo en el ámbito público, difícilmente se puede hablar de políticas públicas eficaces. Principalmente en los planes de gobierno para localidades muy pequeñas y poco

desarrolladas (la mayoría rurales) en las que no se tienen registros de información y datos útiles para la toma de decisiones gubernamentales. Nuestro país, en general, adolece de registros confiables que sirvan de apoyo a las decisiones que toma el gobierno para cumplir sus funciones. Es en este espacio, en donde la información presupuestal tiene un peso preponderante en la acción gubernativa, puesto que se convierte en una herramienta de máxima utilidad al momento de elaborar, implementar y evaluar políticas públicas diseñadas a partir de la información disponible.

De acuerdo con documentos publicados por la OCDE (2000) referentes a mejores prácticas en materia presupuestal, transparencia y buen gobierno, este organismo sugiere la elaboración de reportes presupuestarios en los que se integre información sobre el desempeño financiero y no financiero de los gobiernos. Asimismo se debe buscar y asegurarse de que los reportes se integren con calidad y de manera íntegra. No obstante lo anterior, en México el hecho que impide o dificulta la elaboración de estudios y reportes en los tres niveles de gobierno como lo recomiendan en este caso la OCDE, es la falta de información y datos suficientes sobre las finanzas públicas en el país. Por lo que no se han desarrollado este tipo de estudios para el caso mexicano.

Es bajo este horizonte político, de ausencia de información y de bases de datos confiables, sólidas y consistentes, en donde toma relevancia la base de datos² construida en este trabajo de tesina. Ya que esta base constituye una oferta de información más para ser aprovechada y de alguna forma subsanar las carencias de datos e información relevante y útil para los tomadores de decisión, investigadores, académicos, analistas de políticas públicas, y en general para personas interesadas en el tema presupuestario que como hemos

² Una base de datos se puede definir como un conjunto de información relacionada que se encuentra agrupada ó estructurada para un fin determinado.

dejado un poco más claro es un tema de mucha importancia. En otras palabras, sin información presupuestal confiable y pública las tareas de gobierno podrían complicarse, pues llevar a cabo sus acciones de gobierno y cumplir sus funciones principales carecerían de indicadores para controlar, evaluar y en su caso modificar políticas públicas que no están logrando los resultados esperados.

Se trata entonces de contribuir con este trabajo de tesina a incrementar la información presupuestal disponible de los bancos de información con una base de datos que concentra información sobre el gasto público por Entidad Federativa, en los ramos que comprenden la APF, durante el periodo 1998-2004. Con lo cual se abren nuevas oportunidades de crear indicadores de las actividades del gobierno que permitan evaluar sus funciones y resultados de gestión. Se podrían ampliar también nuevas investigaciones y enriquecer la información y reportes ya existentes, para facilitar un gasto público más efectivo y más acertado a las necesidades de la sociedad mexicana.

II Descentralización fiscal en México

Reseña histórica y evolución

Como una adopción de la tendencia mundial de mejorar y eficientar la gestión gubernamental (entre otras causas) en México, a principios de los años 90's, comienza de una forma más evidente el proceso de descentralización fiscal³. Este proceso se produjo con mayor fuerza, debido a la condición de México como país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Lo anterior, puesto que llevar a la práctica una política de descentralización fiscal formaba parte de las agendas de política de los países miembros de esta organización en esa década. En este sentido, las políticas descentralizadoras en México fueron aumentando en los años noventa, con énfasis en el ámbito social (principalmente en la lucha contra la pobreza, educación y salud). Es en el periodo comprendido entre los años 1989 y 1993, en el cual el gobierno mexicano decide profundizar la reforma del estado de manera significativa, al cobrar una mayor dimensión y trascendencia la descentralización (Pérez y Gonzáles, 1998).

El proceso de descentralización mexicano ha sido una actividad compleja y lleno de retos en los cuales se han observado avances y también retrocesos. Uno de los problemas principales de la descentralización fiscal, en nuestro país, es la centralización que el gobierno federal mantiene en algunas políticas nacionales. Es decir, el gobierno federal mantiene el control sobre algunas piezas clave del proceso y sus mecanismos de implementación. Además, los instrumentos y dispositivos de control presupuestal y contable son imperfectos (Díaz-Cayeros, González y Rojas, 2003), lo que dificulta un control eficiente en la administración de los recursos. En otras palabras, los gobiernos

³ De una forma más "evidente", puesto que ya se habían realizado algunos esfuerzos de descentralización fiscal en los años 70's y 80's, pero con resultados mucho más moderados.

subnacionales no tienen una clara responsabilidad en sus jurisdicciones sobre el uso de los recursos públicos. Por ejemplo, si algo sale mal, los gobiernos subnacionales culpan al gobierno federal, y en repetidas ocasiones el gobierno federal tiene que intervenir (Díaz-Cayeros, González y Rojas, 2003).

Algunos autores como Hernández (2003) afirman que el proceso de descentralización en México ha sido más bien un proceso de desconcentración, más allá de ser un proceso de descentralización fiscal completo. Puesto que, el gobierno federal se ha limitado a dotar de recursos a las entidades y secretarías de estado con el fin de llevar a cabo planes, programas y proyectos que son diseñados y controlados desde el centro. En consecuencia, los estados y municipios no han gozado de completamente de independencia administrativa, ni legal, para hacer uso de los recursos asignados a sus presupuestos, y para cubrir y satisfacer las necesidades de sus gobernados.

Por otro lado, el gobierno federal ha pretendido desarrollar esquemas de descentralización fiscal “generales”, independientemente de las capacidades técnicas, administrativas y de gestión que tienen cada uno de los gobiernos; lo que constituye nuevos retos para el proceso. Por ejemplo, en un análisis desarrollado por Cabrero (2006) sobre el proceso de descentralización mexicano se estudia cómo las diferentes capacidades institucionales y administrativas de gobiernos subnacionales pueden ser un factor clave para el éxito y aprovechamiento de la descentralización fiscal, o en algunos casos ha llegado a ser un factor de retroceso o estancamiento.

El proceso de descentralización mexicano

Constitucionalmente, México está conformado como una federación en la que los tres niveles de gobierno asumen algún margen de autonomía, tanto en su capacidad de

recaudación como en la libertad para disponer y ejercer esos recursos. Empero, en la realidad, tal autonomía de gestión estatal y municipal ha estado subyugada por el centro, por el gobierno federal. Parte de la centralización del gobierno se puede confirmar con la observación de los siguientes datos: en promedio, en el periodo 1980-1995 el gobierno federal participó con 79.9% de los ingresos de toda la federación, por su parte las entidades federativas lo hicieron con un 15.5%, y los municipios con el restante 4.6%. Por el lado de los egresos, las proporciones no difieren demasiado: el gobierno federal ejerció el 76.1%, los gobiernos de los estados gastaron el 19.8%, y por último los gobiernos municipales únicamente gastaron el 4.1% del total de los recursos de la federación (Sobarzo, 2005).

El tema de la distribución de los ingresos públicos entre los tres niveles de gobierno ha estado presente, desde que México se conformó como una nación independiente. Tan es así, que en las constituciones de 1824 y de 1857, no se determinaron las competencias entre órdenes de gobierno y se optó por un sistema de coincidencia de facultades tributarias, que la Constitución de 1917 mantuvo. Este sistema fue evolucionando lentamente a raíz de la creación del sistema de participaciones en 1922 y la realización de las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947 (Barceinas y Monroy, 2003).

Por su parte, la legislación en materia fiscal también fue cambiando, las leyes de coordinación fiscal de 1948 y 1953 ofrecían un mecanismo de coordinación que le permitía a los estados participar en la recaudación del Impuesto Sobre los Ingresos Mercantiles (ISIM) con un 40% y, en general, el grado de coordinación fiscal era menor. Debido a la falta de acuerdos entre los gobiernos subnacionales y el gobierno federal en el cobro y distribución de los recursos públicos, así como entre los sistemas de recaudación fiscal federal, estatal y municipal (Janetti, 1989). Sólo existía posibilidad de coordinación de los

sistemas fiscales, federal, estatal y municipal en cuanto a participaciones. No fue sino hasta la aprobación y publicación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980 (LCF) que se sentaron las bases de un esquema de coordinación más amplio y se comenzó a resolver el problema del reparto desigual de las participaciones.

Este nuevo arreglo fiscal fue un sistema diseñado con un propósito fundamentalmente resarcitorio, es decir, el criterio fue sólo con fines de compensar a las entidades el ingreso que habían dejado de recibir como resultado de que, después de 1980, el gobierno federal se hizo cargo de recaudar el IVA (Sobrazo, 2005). Se modificó sustancialmente la fórmula de distribución, pues se consideró que cierto monto se debería distribuir no sólo en función de donde se generara la recaudación, sino dependiendo del grado de desarrollo regional. Además, se dispuso que la colaboración administrativa entre los estados y la Federación debería hacerse mediante convenios (Astudillo, 2001:38-43). Actualmente, la fórmula de distribución de participaciones a los estados se conforma de la siguiente forma: I) población (45,17%); II) capacidad de generar ingresos (45.17); y III) en relación inversa a las transferencias *per cápita* que resulte de los dos criterios anteriores (9.66%) (Sobrazo, 2005).

Actualmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) ha logrado construir un orden fiscal más eficiente, lo cual se ha manifestado en la reducción de sus costos de administración y en el otorgamiento de mayores recursos a los gobiernos subnacionales, a costa de limitar sus facultades tributarias. Por ejemplo, los estados renunciaron a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, a cambio de participaciones federales que incluyen ingresos tributarios, ingresos derivados de

los derechos federales y aquellos obtenidos de la producción y venta de petróleo (Barceinas y Monroy, 2003).

Del progreso del sistema recaudatorio mexicano se pueden resaltar dos aspectos importantes: el primero consiste en la creación del SNCF, debido a que con este sistema de recaudación se ha ganado eficiencia en lo referente a la recolección de los impuestos, si lo comparamos con el que existió hasta 1979, y en segundo término, el proceso de distribución de participaciones entre estado está basado en un mecanismo diáfano. No obstante, este mecanismo muestra opacidad en el caso del reparto de recursos hacia los municipios (Sobarzo, 2006).

Con respecto a los egresos presupuestales, a inicios de la década de los noventa, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza, mejorar la educación y la salud. En este escenario, México al igual que muchos otros países con un sistema federal, desde hace más de una década ha venido impulsando políticas descentralizadoras en su agenda de gobierno, al buscar con ello nuevos equilibrios intergubernamentales. Sin embargo, México había sido uno de los países en los que más débiles impactos habían tenido este tipo de iniciativas (Cabrero, 2005).

Actualmente, los gobiernos subnacionales pueden incidir, al menos parcialmente, en la política educativa, en los programas de vivienda, en la política de salud y en la lucha contra la pobreza. Por su parte, a los gobiernos municipales se les han otorgado mayores recursos para ejercer y más amplios espacios de autonomía en la definición de proyectos urbanos y de desarrollo local (Cabrero, 2005). A pesar de todo lo anterior, en cierta forma el vínculo entre los distintos niveles de gobierno sigue siendo alto, es decir la centralización

fiscal sigue presente. El sistema federal fiscal mexicano, en el ingreso y el gasto, es una de los más centralizados en América Latina (Cabrero, 2006).

Descripción de los principales ramos de descentralización: ramo 33 y ramo 28

El proceso de descentralización fiscal en México más reciente inició en 1992 con la descentralización de la educación, pero se desarrolló en mayor medida a partir de 1995. El acuerdo para la descentralización de los servicios de salud se firmó en 1996. Asimismo, se puede mencionar la descentralización en el sector de programas de lucha contra la pobreza y la creación de infraestructura para el desarrollo social en 1998 (Hernández, 2003).

El caso mexicano es un ejemplo de la tradición centralista. No obstante, con la consolidación de un régimen democrático en el país, la descentralización tomó mayor fuerza. A partir de 1998, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33 (Barceinas y Monroy, 2003).

Con estas reformas a la LCF se logró que en el ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos (Colmenares, 1999: 189). De esta manera, se pasó de un sistema fiscal intergubernamental establecido meramente en participaciones cuyo fin es básicamente resarcitorio, a otro que contiene una cantidad semejante de recursos federales delegados a los gobiernos subnacionales con un ánimo compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación (Sobarzo, 2005).

Hoy en día el Ramo 33 se compone de siete fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS);
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF);
5. Fondo de aportaciones Múltiples (FAM);
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

De estos fondos, dos corresponden directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente municipal (FAISM). Cabe mencionar que los fondos de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y de Aportaciones para la Seguridad Pública, fueron incluidos un año después de creado el ramo, en 1999.

Como se refirió anteriormente, los recursos de estos fondos (los fondos del ramo 33) los cede el gobierno federal para que los ejerzan las entidades federativas y municipios, y se distinguen de las Participaciones Federales (ramo 28) por ser recursos que el gobierno federal aporta a los gobiernos locales, sin constituir ninguna clase de resarcimiento.

En términos generales, las aportaciones federales se distribuyen bajo criterios compensatorios, es decir, se transfieren más recursos a las entidades que tienen más rezagos y no a las que aportan más a la riqueza nacional, con lo cual el gobierno federal intenta garantizar un cierto nivel de equidad entre las distintas regiones del país. De esta forma, se cumple con dos de los objetivos centrales de todo gobierno federal: la asignación de recursos y la distribución del ingreso (Barceinas y Monroy, 2003)

Es decir, con la creación del ramo 33, se transfieren los recursos a los estados que antes ejercía el gobierno federal. 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 (Hernández, 2003).

La mayor parte del gasto subnacional, poco más del 80% proviene de transferencias del gobierno central por medio de los diferentes fondos y convenios (de los cuales, en 1999, un 45% eran participaciones no condicionadas, otro 45% fondos condicionados y cerca de un 10% convenios de descentralización), según datos del informe de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo (Pérez y Gonzáles, 1998).

De acuerdo con Cabrero (2006) la descentralización fiscal es un proceso incompleto, complejo, ineficiente y muy riesgoso, si se descentralizan recursos sin construir instituciones que permitan la rendición de cuentas de los gobernantes sobre la administración de esos recursos. Si la centralización fiscal causa ineficiencia y aleja al usuario de servicios públicos de sus proveedores, la descentralización sin mecanismos de rendición de cuentas puede conducir al dispendio y la corrupción.

El papel del poder ejecutivo con respecto a la descentralización fiscal

En la actualidad se observa una propensión hacia la descentralización en los países con tradición centralista, en distintos grados y según las diferentes condiciones de cada Estado. Recordando algunos conceptos mencionados en capítulos anteriores, en términos generales la descentralización significa la transferencia de competencias y responsabilidades del

Estado central a autoridades descentralizadas (subordinadas o independientes) o al sector privado para el cumplimiento de tareas públicas (Rondinelli, 1999).

Asimismo, hemos expuesto que el federalismo fiscal identifica tres principales funciones para el sector público en términos de gasto público: estabilidad macroeconómica, redistribución del ingreso y asignación de recursos. La teoría clásica sobre el federalismo fiscal establece funciones normativas para los diferentes niveles de gobierno (Musgrave, 1959). El gobierno federal debe ser responsable por la estabilidad macroeconómica y la redistribución del ingreso. Por otra parte, los gobiernos estatales y municipales están obligados a llevar a cabo la provisión de bienes públicos, cuyo consumo está limitado para sus jurisdicciones.

El presente análisis tiene que ver con la parte de los medios patrimoniales y financieros que el gobierno federal requiere tanto para su manutención, como para responder a las demandas de sus gobernados. Puesto que el PEF representa dada su naturaleza la distribución de los recursos públicos, puede ser interpretado como una manifestación de las prioridades de política pública que es operada desde el Poder Ejecutivo, puesto que es mediante las acciones del gobierno y el ejercicio de los recursos como se ven reflejados el o los objetivo(s) del Poder Ejecutivo. Debido a que la Administración Pública es la principal actividad que corresponde desarrollar al presidente en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos, combate a la pobreza, redistribución del ingreso, seguridad pública, entre otras.

Asimismo hemos mencionado que existen varios tipos de descentralización, entre los cuales se encuentra la descentralización administrativa. La cual atribuye competencias para el cumplimiento de ciertas tareas públicas a autoridades situadas en diferentes niveles

del Estado. La administración central delega responsabilidad de planificación, de gestión y, en parte, de la recaudación fiscal. Una forma de este tipo de descentralización es la desconcentración, que implica transferir competencias de decisión y responsabilidades a entidades regionales o locales del gobierno central (como oficinas estatales de una secretaría de estado).

Sin embargo, la desconcentración representa la forma de descentralización más débil. No obstante y a pesar de que la descentralización fiscal es un componente central de todo proceso de descentralización⁴, en la práctica “los diferentes tipos de descentralización se entrecruzan y adoptan diversas formas mixtas” (COSUDE, 2001:9). La descentralización política, administrativa y fiscal son complementarias y frecuentemente constituyen elementos en mayor o menor medida importantes de los procesos de descentralización que se llevan a cabo a nivel mundial.

De esta forma, la descentralización fiscal también puede ser analizada por medio de la revisión del gasto ejercido en los ramos que integran la APF para observar algunas tendencias en las preferencias de gasto del Poder Ejecutivo. Este análisis, en un primer esfuerzo, se refiere a la descripción estadística de la base de datos comentada anteriormente. Es decir, este análisis nos permitirá observar cuál ha sido el comportamiento del Poder Ejecutivo, pues es éste quien funge como brazo operador del presupuesto federal que se le destina a los organismos y entidades públicas que dependen directamente de él. Es importante subrayar que el periodo a revisar (1998-2004) comprende desde que el proceso de descentralización fiscal tuvo un mayor impulso del Gobierno Mexicano.

⁴ Puesto que una unidad descentralizada sólo puede cumplir las tareas que se le han transferido si dispone de los recursos necesarios y de las competencias de decisión en materia de gastos.

III Descripción y análisis de la base de datos

Justificación del análisis

Para evaluar procesos y políticas destinadas a la modernización del Estado a través de programas de fortalecimiento institucional, administrativo y gerencial de los gobiernos locales, es necesaria la disponibilidad de información estadística sobre lo que ocurre en las relaciones fiscales intergubernamentales, así como en el ámbito de los gobiernos subnacionales. Las deficiencias e inexistencia de sistemas de información no permiten el seguimiento y la evaluación rigurosa deseable para los efectos de ajustes y recomendaciones de políticas de descentralización fiscal en armonía y coherencia con las políticas macroeconómicas. El mejoramiento de los sistemas de información fiscal a nivel subnacional forma parte del instrumental básico para la formulación de políticas y evaluación de los procesos de descentralización fiscal en América Latina.

En este orden de ideas, una herramienta necesaria para el análisis del proceso de descentralización fiscal es el presupuesto gubernamental, en virtud de que es en el presupuesto en donde se refleja el registro de la asignación y ejercicio de los recursos públicos. Es decir, una forma de explorar el proceso de descentralización fiscal es factible realizarlo a través de la revisión de los registros presupuestales del gobierno, y de ésta forma se alcanzaría a observar el comportamiento en cuanto a cifras de la actuación y prioridades gubernamentales.

El presupuesto refleja cómo se distribuye el gasto público entre las diferentes instituciones y organismos encargados de llevar a cabo tareas propias del gobierno, las cuales se realizan por lo general con arreglo a los planes y programas correspondientes con determinadas políticas públicas. Es por ello, que en esta investigación sobre la

descentralización resulta más efectivo hacerlo desde el ámbito fiscal (presupuestal), por la evidencia que se tiene en cuanto a los registros presupuestales y estadísticos a través de los años. Evidencia que es más aproximada al proceso de descentralización en comparación con la evidencia de otro tipo de procesos de descentralización como el administrativo, el político, o el económico.

La información contenida en la base de datos que se analizará corresponde a las cifras publicadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, comúnmente conocida como Cuenta Pública.⁵ Esta información ha sido recabada y puesta a disposición de la sociedad en el Sistema de Información Pública Presupuestaria de México (SIPP México)⁶. Cabe mencionar que a pesar de que los datos están a disposición de la sociedad, no existen trabajos referentes al proceso de descentralización en México que se apoyen en la información aquí presentada. Es decir, se han realizado trabajos de análisis del proceso de descentralización en México solamente con respecto al gasto federalizado que tiene el propósito de hacer operativa la descentralización política, desde el punto de vista de la asignación y entrega de recursos a los miembros de la Federación, Estados y Municipios. Puesto que mediante esta asignación de recursos el Estado busca impulsar un proceso uniforme y homogéneo de desarrollo económico y social, en la medida de lo posible.

Los ramos más estudiados en la actualidad son el 25 (Previsiones y Aportaciones a los Sistemas de Educación Básica y de Adultos), el ramo 28 (Participaciones Federales a

⁵ Este documento presenta los estados contables y financieros definitivos de cada ejercicio fiscal; muestra el registro de las operaciones derivadas de la obtención efectiva de los ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, atendiendo las diferentes presentaciones del PEF; las operaciones y demás cuentas de activos y pasivos totales de la Hacienda Pública Federal. La SHCP la remite al Poder Legislativo después de 5 meses de concluido el ejercicio fiscal correspondiente.

⁶ El SIPP México fue elaborado por el Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE. Constituye el primer intento para proveer información presupuestal en términos generales por lo que es un medio para conocer quién gasta, en qué se gasta y para qué se gastan los recursos públicos en México.

Entidades Federativas) y el ramo 33 (Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). Estos recursos tienen en la actualidad una importante participación en las finanzas públicas del país, y son a su vez la principal fuente de ingresos de las administraciones públicas estatales (entre 80 y 90 por ciento de los ingresos estatales y, en algunos casos, aún mayor) (CEFP, 2006).

Sin embargo, la Administración Central a lo largo del ejercicio fiscal también distribuye recursos a las entidades federativas, a través de las Delegaciones Federales y Convenios de Descentralización y/o de Reasignación. En otras palabras, un monto importante de recursos públicos es destinado a los Estados a través de las secretarías de estado y, en general, mediante los órganos que conforman la APF. Es por ello que el análisis de estos recursos resulta interesante, debido a que de alguna forma el destino de los recursos que se ejercen por los Estados a través de estas instancias, es igualmente importante para el desarrollo y la consolidación del proceso de descentralización del país.

Descripción de la clasificación y estructura del gasto público en México⁷.

Para lograr el propósito de este trabajo (describir la base de datos) es pertinente realizar algunas definiciones y hacer un resumen del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de su estructura, organización y clasificación. El PEF se promulga cada año en el Diario Oficial de la Federación en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para dar a conocer la política de gasto público a ejercer en el año respectivo, es decir el total de los recursos públicos a distribuir; la asignación del gasto entre los diferentes poderes de la Unión, las entidades paraestatales y los ramos de carácter general.

⁷ Este apartado está desarrollado fundamentalmente con base en el “Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación”, publicado por el H. Congreso e la Unión.

Adicionalmente, se establecen principios y directrices de la política de gasto; componentes que comprenden la distribución del gasto a las entidades federativas; así como los criterios para normar la distribución y ejercicio de los recursos asignados a programas sociales, entre lo más importante (CEFP, 2006).

Este documento presenta de forma detallada la distribución del gasto público, bajo diferentes tipos de clasificación del PEF, las cuales incluyen la asignación del gasto por entidades e instituciones gubernamentales; su distribución por funciones públicas; por programas; e igualmente, la manera en que se distribuye el gasto por su destino en la adquisición de bienes y servicios necesarios para cumplir con las funciones gubernamentales; lo mismo informa sobre la entrega de subsidios y transferencias a otras entidades o agentes económicos. El PEF integra además las metas a alcanzar durante el ejercicio del gasto (CEFP, 2006).

Existen básicamente cuatro formas fundamentales de clasificar y presentar el gasto público o PEF. La tabla 1 muestra una descripción general de cada una de ellas. Esas clasificaciones responden a criterios diferentes y diversos para agrupar el gasto público. A continuación se hace una descripción más detallada de cada una de estas clasificaciones básicas.

Clasificación programática. Esta clasificación ordena el gasto público en dos tipos de recursos: los utilizados para aplicar y ejecutar planes y programas específicos de gobierno, los cuales generalmente se asocian con la provisión de bienes y servicios públicos; y aquéllos que se emplean para gastos de carácter general no asociados a ningún programa específico.

a. Gasto Programable. Se destina al cumplimiento de los fines y funciones propias del Estado: la provisión de servicios de educación, salud, seguridad pública, entre otros. Comprende a las erogaciones que están sujetas a un programa previamente establecido, que se dirigen a alcanzar objetivos y metas específicas, con un efecto directo en la actividad económica y social. Estos recursos son utilizados tanto por las dependencias centrales como por el sector paraestatal.

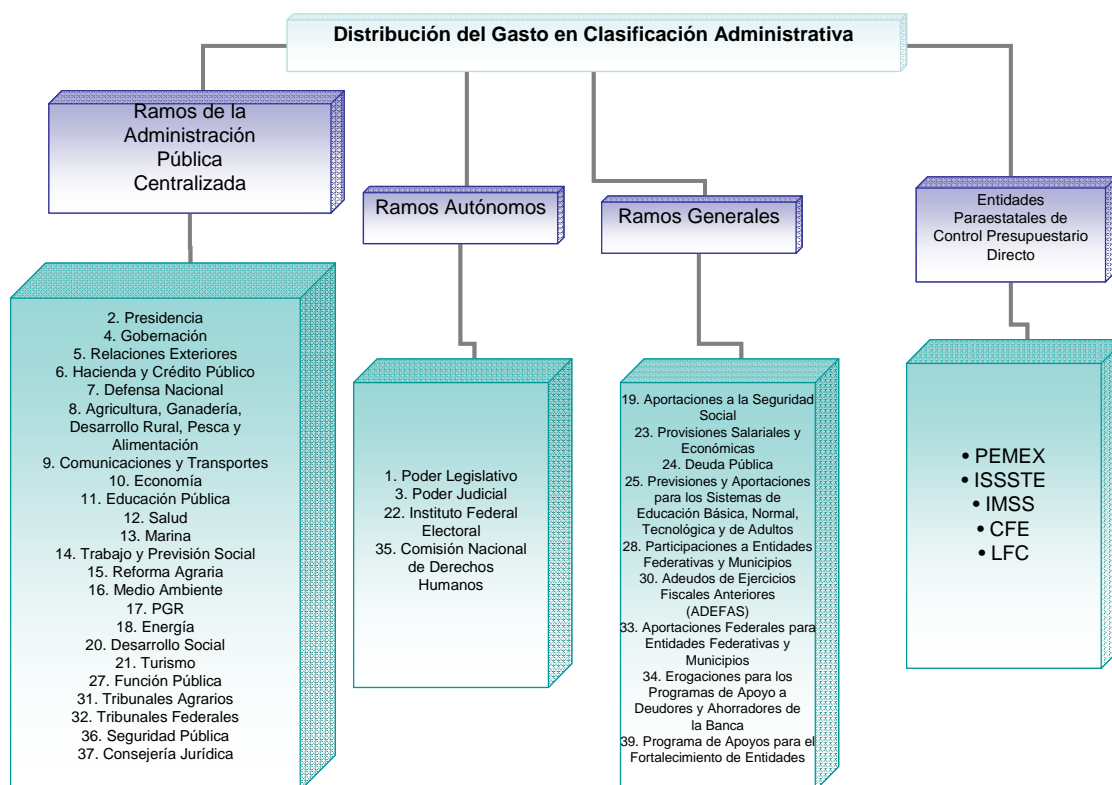
Tabla 1
Clasificación del Presupuesto de Egresos

Tipo de Clasificación	Criterios de Clasificación	Conceptos de Clasificación
Programática	Erogaciones vinculadas o no a programas gubernamentales específicos y provisión de bienes y servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto programable • Gasto No programable
Administrativa	Por ejecutores del gasto y unidades administrativas responsables de la ejecución del gasto	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades de la Administración Central (gobierno federal) • Organismos y empresas del sector paraestatal
Funcional	Gastos públicos realizados para atender las funciones públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Social • Desarrollo Económico • Gobierno
Económica	Erogaciones realizadas para la adquisición de bienes y servicios para cumplir con las funciones y actividades del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto corriente • Gasto de capital

Fuente: (CEFP, 2006).

b. Gasto No programable. Gastos destinados a saldar compromisos que por su naturaleza no pueden ser identificados con un programa específico, de hecho se asocian de manera general a las acciones de Estado y contribuyen al cumplimiento de las funciones gubernamentales, apoyando la actividad financiera del Estado. Tal es el caso de las amortizaciones y el pago de intereses, las participaciones a estados y municipios, y los estímulos fiscales. Su efecto económico es posterior al momento en que se otorga, ya que el beneficiario hace uso de esos recursos con posterioridad.

Esquema 1



Fuente: CEFP

Clasificación administrativa. Las erogaciones se consolidan de acuerdo a la entidad o unidad administrativa responsable de la ejecución del gasto. A su vez las unidades responsables del gasto pueden ser agrupados en tres grandes grupos: gobierno federal, sector paraestatal o entidades de control presupuestario directo, y las entidades responsables de ejercer el gasto no programable. Estos grupos dan lugar a la identificación de las entidades responsables por ramos de gasto, mismos que se separan en: ramos autónomos, ramos administrativos, ramos generales, y Entidades de control presupuestario directo.

A su vez cada Ramo comprende a otras unidades responsables que dependen de ellas, tales como las Subsecretarías, las Direcciones Generales, las Coordinaciones, Direcciones de Área, Subdirecciones etcétera. En el esquema 1 se muestra una mapa con los ramos de gasto, desagregados por cada tipo de ramo. A la clasificación administrativa del gasto corresponde un concepto que es oportuno mencionar, el Sector Público Presupuestario, en el cual se incluyen todas las entidades que reciben recursos públicos federales tales como los ramos autónomos, los ramos de la administración central y las entidades paraestatales de control presupuestario directo (CEFP, 2006).

Clasificación funcional. Esta clasificación agrega el PEF por tipo de funciones públicas y relacionadas con la prestación y oferta de bienes públicos. En México a partir del año 2003 se encuentra vigente la clasificación funcional que se muestra en la tabla 2, y que se corresponde con la clasificación empleada en 2006 (CEFP, 2006).

Tabla 2
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL

Concepto
GASTO PROGRAMABLE
Funciones de Desarrollo Social
Educación
Salud
Seguridad Social
Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional
Agua Potable y Alcantarillado
Asistencia Social
Funciones de Desarrollo Económico
Energía
Comunicaciones y Transportes
Desarrollo Agropecuario y Forestal
Temas Laborales
Temas Empresariales
Servicios Financieros
Turismo
Ciencia y Tecnología
Temas Agrarios
Desarrollo Sustentable
Funciones de Gobierno
Administración Pública
Gobernación
Soberanía
Relaciones Exteriores
Hacienda
Orden, Seguridad y Justicia
Protección y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
Regulación y Normatividad
Otros bienes y Servicios Públicos
Legislación

Fuente: (CEFP, 2006).

Clasificación económica. El Presupuesto de Egresos ordena los gastos por objeto del gasto, según la naturaleza económica de la erogación sirva para mantener el proceso de operación corriente del Estado, o para mantener o expandir su escala de operación, es decir la infraestructura y patrimonio público. Por ello esta clasificación registra los gastos en dos categorías, gasto corriente y gasto de capital.

El gasto corriente contiene las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública para adquirir los servicios y bienes necesarios para mantener en funcionamiento el aparato gubernamental, sus instituciones, entidades y organismos. A esta clase de gastos corresponden las erogaciones por sueldos y salarios (servicios personales) y el pago de servicios generales de comunicaciones e inmuebles (rentas, teléfono, luz, etcétera). Los gastos corrientes incluyen las erogaciones por transferencias de consumo, las cuales se canalizan hacia otros sectores. Cabe destacar que estas operaciones de gasto corriente no incrementan los activos de la Hacienda Pública Federal.

Tabla 3

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL
GASTO PÚBLICO

Concepto
Gasto Corriente
Servicios personales
Materiales y suministros
Servicios Generales
Otros de corriente
Gasto de Capital
Inversión física
Inversión financiera
Otros de capital

Fuente: (CEFP, 2006).

El gasto de capital, se refiere a las asignaciones destinadas a incrementar el conjunto de bienes de capital y conservar los ya existentes. Se incluyen las inversiones destinadas a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal; así como los

recursos transferidos a otros sectores para fines similares. A diferencia de los gastos corrientes los gastos de capital si se reflejan en un incremento de los activos fijos del sector público.

Adicionalmente existen otras clasificaciones del gasto público como pueden ser la clasificación sectorial o por destino del gasto; e igualmente se realizan “paraclasificaciones”, las cuales son resultado de combinaciones de las formas básicas de clasificación, por ejemplo: funcional-programática-económica, o administrativa-económica, o funcional-administrativa, etcétera. Finalmente debe mencionarse que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) también incluye la clasificación geográfica del gasto, la cual debe agrupar las erogaciones previstas por destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones⁸, la cual entrará en vigor a partir del ejercicio fiscal de 2008.

Descripción del proceso de la elaboración del presupuesto

En México el proceso presupuestal se ha modificado recientemente. Antes de la conformación de la LVII Legislatura en 1997, la propuesta presupuestal del Ejecutivo pasaba sin grandes cambios, después de la revisión de la Cámara de Diputados (Sour, 2006). Con la pérdida de mayoría en la Cámara por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la construcción del presupuesto responde a negociaciones entre el ejecutivo, los titulares de las diferentes secretarías y organismos paraestatales y demás organizaciones que integran la Administración Pública. En este escenario el presupuesto se vuelve un fenómeno político por antonomasia. Es el origen de la democracia moderna

⁸ Artículo 28, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

(Marván, 2005) pues conviven y convergen diferentes fuerzas políticas en las negociaciones y convenios que se llevan a cabo para la elaboración del mismo.

Por lo que respecta al presupuesto de la APF, la secretaría encargada de elaborar y hacer llegar la propuesta del PEF al poder legislativo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta secretaría concentra todas las necesidades financieras del Poder Ejecutivo para poder llevar a cabo sus programas y planes de gobierno propuestos ante la sociedad. Desde esta perspectiva el diseño presupuestal se convierte en “la expresión de las prioridades de un gobierno” (Sour, 2006:1).

La trascendencia de esta actividad político-financiera puede parecer menor, pero no lo es; puesto que su importancia estriba en la conducción de las políticas públicas que emanan de los tres niveles de gobierno. Dichas políticas cuyo objetivo es influir y mejorar las condiciones de vida de la población con mayores carencias, como pobreza, salud, educación, redistribución del ingreso, vivienda y seguridad, principalmente.

Una vez que el Ejecutivo, sus Secretarías y Organismos auxiliares elaboran el presupuesto, en el cual se plasman los programas y políticas públicas de su gobierno, se turna a la Cámara. Una vez recibido por la Cámara, el proyecto se envía a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esta Comisión discute y dictamina el proyecto presupuestario para después someterlo a la aprobación en el pleno y publicar el PEF (Sour, 2006).

Análisis y tendencias de la base de datos

Una vez hecha la revisión legal de la estructura administrativa del Estado y la forma en como se elabora el PEF desde el Poder Ejecutivo, pasaremos a revisar el ejercicio de los recursos públicos de la APF. En este esfuerzo intelectual pretendemos únicamente explorar y describir el destino de los recursos por dependencia, así como por Entidad Federativa.

Lo anterior, con el objetivo de visualizar las prioridades del Gobierno Federal en los años en los que el proceso de descentralización fiscal ha tenido una mayor actividad. Debido a que en complemento al ramo 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios), ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y ramo 39 (Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas), en 1998 se crea el ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios) como lo previamente lo anotamos.

Cabe mencionar que el gasto ejercido a través de las secretarías de estado que se analiza en este trabajo, es complemento al gasto que ejercen por estas mismas secretarías las Entidades Federativas con los recursos que se les dan a éstas a través de otros ramos presupuestales como el 28 y el 33. Además, es claro que existen más factores que influyen en las tendencias del gasto administrado por el Poder Ejecutivo (como por ejemplo la desconcentración y la descentralización administrativa, fenómenos naturales, sociales o políticos particulares de cada región). Sin embargo, este análisis no por ello es menos importante, pues nos permite ver algunas señales de la voluntad descentralizadora del Ejecutivo, así como sus prioridades al observar el destino del gasto, en dónde se ejercen mayores recursos y hacia qué Estados.

Descripción de la base de datos por Estado y por dependencias

Para los fines de este trabajo nos limitaremos a analizar la clasificación administrativa del PEF descrita anteriormente. Como ya vimos, la clasificación administrativa está dividida en ramos autónomos, ramos generales y ramos administrativos; además del gasto destinado a entidades sujetas a control presupuestario directo. A través de los ramos administrativos se asignan recursos a las secretarías de Estado, además de contener a la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, los tribunales administrativos, la consejería jurídica del ejecutivo Federal y, recientemente al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Los ramos autónomos, por su parte asignan recursos a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los organismos públicos autónomos como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Los ramos generales son ramos cuya asignación de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias, aunque su ejercicio está a cargo de éstas. Estos ramos engloban los recursos que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas y municipios. Igualmente, contemplan los pagos por el servicio de la deuda y de los programas de apoyos financieros. Se les nombra ramos generales porque no existe un sólo ejecutor directo identificado en el ejercicio del gasto correspondiente a las actividades que realizan mediante estos ramos⁹.

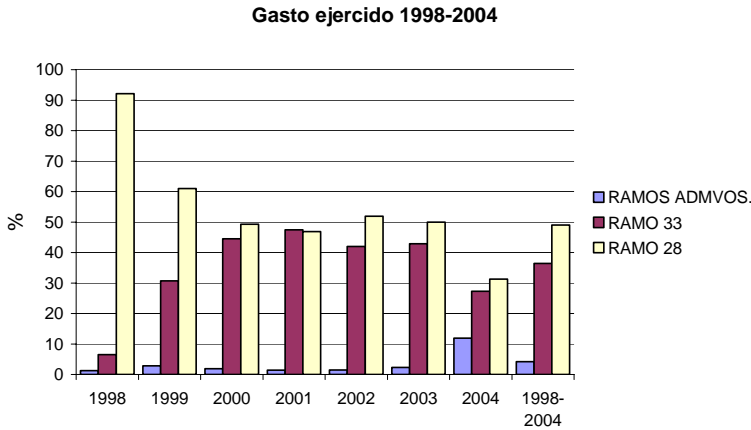
Finalmente, el gasto se asigna las entidades sujetas a control presupuestario directo como el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, la compañía de Luz y Fuerza del Centro y Petróleos Mexicanos. Los recursos destinados a

⁹ Ejemplo de estos ramos son las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (ramo 33) y las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (ramo 28).

estas entidades son autorizados, controlados, monitoreados y evaluados por el poder legislativo a través de informes trimestrales de las finanzas públicas y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

De esta manera, las entidades paraestatales de control presupuestal directo conforman el sector productivo del gobierno federal y se ocupan de funciones estratégicas para el bienestar social como salud y generación de energía. Estas entidades ejercen recursos que ellas mismas generan con los bienes que producen y los servicios que proveen. El resto de sus ingresos proviene de subsidios, transferencias y aportaciones a seguridad social incluidas en el gasto del gobierno federal. Los ramos autónomos y administrativos sólo ejercen recursos en el gasto denominado programable, mientras que los ramos generales y las entidades ejercen recursos en el gasto programable y no programable.

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP

De acuerdo a una primera revisión de la información presupuestal, es posible advertir que se han asignado recursos en mayor proporción para los ramos 28 y 33, que a los ramos administrativos. El rubro que más ha aumentado en los años analizados es el 28,

a diferencia del ramo 33. Por otro lado, los ramos administrativos, autónomos y generales han decrecido en el monto de recursos destinados por esta vía a los estados.

En esta primera revisión sólo podemos observar lo que enunciamos anteriormente con respecto al origen de los ramos 28 y 33 respectivamente. Es decir, estos ramos tienen la finalidad de resarcir y compensar a los estados y de ahí el aumento en el ejercicio de los recursos. La diferencia principal entre estos dos ramos es que los recursos transferidos por el ramo 28 son transferencias no condicionadas, es decir los estados pueden aprovechar esos recursos a discreción. Por otro lado, los recursos asignados por el ramo 33 son transferencias condicionadas, son recursos que deben de ser gastados exclusivamente en los sectores para los que son destinados desde la asignación presupuestal por parte del Congreso.

En este sentido esta tendencia de aumento de los recursos del ramo 28 sugiere por un lado, el aumento de la discrecionalidad en la administración de los recursos públicos por parte de los gobiernos estatales y municipales, y por el otro la dificultad de observar en qué y para qué se están ejerciendo estos recursos. El aumento en la discrecionalidad de la administración y uso de los recursos en el ramo 28 se da puesto que este ramo es un renglón que puede ser utilizado “libremente” por los gobiernos locales, de acuerdo a los intereses y necesidades de los estados y su población.

Asimismo, podemos observar como en 1998 el ramo 28 representaba el 92.1% del total de los recursos ejercidos, mientras que el ramo 33 significaba el 6.5% y el restante 1.4% correspondió a los ramos administrativos, autónomos, y entidades paraestatales de control presupuestal directo. Esta relación ha ido cambiando a través de los años, como lo señalamos anteriormente, en detrimento de los ramos que no son generales. Debido a que se

han trasladado recursos que antes se ejercían por medio de éstos hacia los ramos generales, principalmente el ramo 28 y 33.

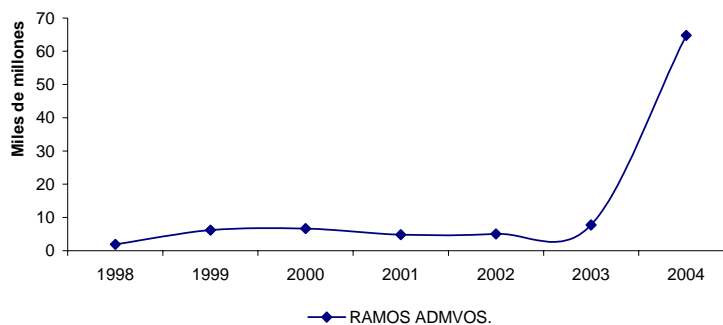
A pesar de que la relación porcentual se ha ido modificando a través de los años por ajustes y cambios en las políticas fiscales gubernamentales, la composición del gasto acumulado en el periodo que comprende seis años a partir de 1998 no ha cambiado radicalmente como se puede observar en el gráfica 1. El ramo 28 sigue teniendo una gran dotación de recursos (58.7%), de la misma forma el ramo 33 ha incrementado su aportación (36.0%) y los ramos administrativos que son controlados directamente por el ejecutivo y que se destina a las entidades por medio de las secretarías se han mantenido prácticamente sin cambio en cuanto al margen de asignación y ejercicio de los recursos totales del presupuesto federal.

Tendencia de los recursos ejercidos mediante los ramos que controla el poder ejecutivo y que se destinan hacia los estados

El gasto público asignado y ejercido que se ha destinado a los ramos administrativos, autónomos y a las entidades de control presupuestario directo, ha ido aumentando considerablemente desde 1998 y hasta 2004, observándose que en el periodo se ha tenido un crecimiento en el ejercicio de estos recursos del 11.3% en promedio. En el caso del gasto que depende directamente del poder ejecutivo se puede ver en la gráfica 2 una tendencia a la alza, sorprendentemente el 2004 muestra un aumento sustancial. Este comportamiento se refiere a recursos de ejercicios pasados que no se le habían otorgado al DF. por concepto de educación.

Gráfica 2

Gasto ejercido 1998-2004



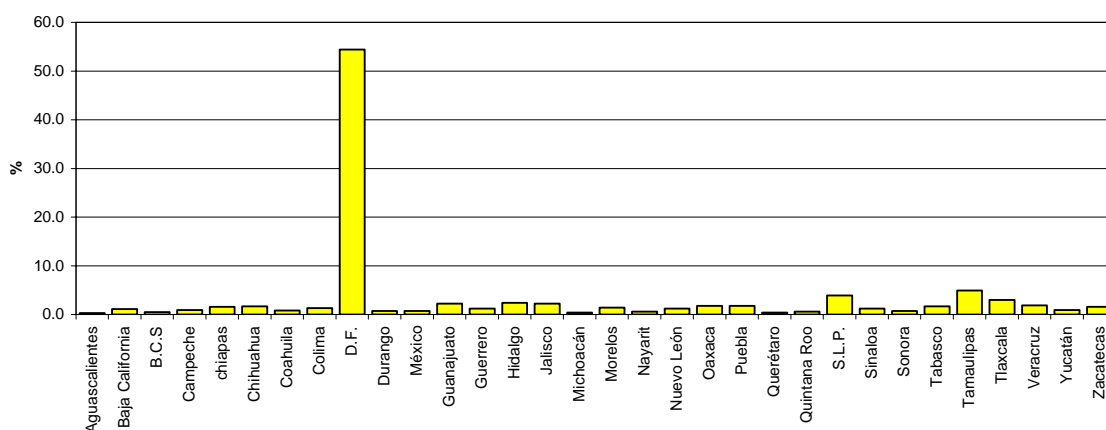
Fuente: Elaboración propia con datos del SIPP

Ahora pasemos a analizar la base de datos organizada por Estados para conocer cuáles han sido los más favorecidos con el proceso de descentralización fiscal, medido con el ejercicio de recursos a través de los ramos administrativos, autónomos y entidades paraestatales. Al respecto y de acuerdo con la gráfica 3, el estado que ha obtenido mayores recursos de este tipo, entre 1998 y 2004 ha sido el DF. absorbiendo el 54.5 % del total de los recursos asignados a los 32 estados¹⁰. En este sentido, estamos hablando de que únicamente una sola entidad federativa (a pesar de que jurídicamente no lo es) es receptora de más de la mitad de los recursos “públicos” destinados a “todos” los miembros de la federación y que responden a un proceso de descentralización fiscal, seguido de Estados como Tamaulipas, San Luis Potosí y Tlaxcala.

¹⁰ Ver anexo 1.

Gráfica 3

Gasto ejercido por Ramos Administrativos
1998 - 2004



Fuente: Elaboración propia con información del SIPP

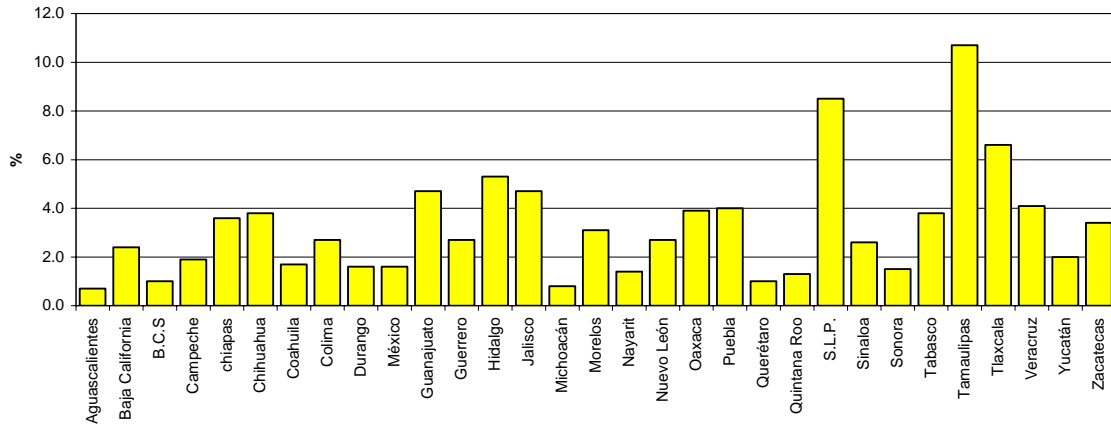
Adicionalmente, podemos observar que tan sólo siete estados reciben más del 70% de los recursos. Lo que quiere decir que el poder ejecutivo distribuye más del 70% de los recursos públicos, sobre los cuales tiene un control directo en una cuarta parte del país, con el objetivo de “descentralizar el gasto gubernamental”. Probablemente, se justificaría esta fórmula de asignar recursos si fueran destinados a Estados con mayores deficiencias en los servicios básicos, como salud, educación, seguridad e infraestructura, empero los siete Estados receptores de más del 70% de los dineros, quizá con excepción de Tlaxcala, son Estados que no son considerados de los más pobres del país, ni mucho menos de los Estados considerados con un grado de desarrollo bajo. Estamos hablando de Estados como Jalisco, Guanajuato, Hidalgo, San Luis Potosí, y Tamaulipas.

De acuerdo con la información analizada hasta aquí se observa que el DF ocupa un lugar importante en el destino de los recursos lo que se refleja en un sesgo importante en los datos que impiden hacer un análisis un poco más “parejo” entre los Estados. Para realizar el análisis sin sesgo hemos decidido eliminar al DF de la base de datos y revisar cómo se comportan los datos. En la gráfica 4 aparece la información organizada por un

esquema de barras, en el cual se puede apreciar que ahora el Estado que sobresale es Tamaulipas con un 10.7% del total de los recursos, seguido de San Luis Potosí con 8.5%.

Gráfica 4

**Gasto ejercido por Ramos Administrativos
1998 - 2004**

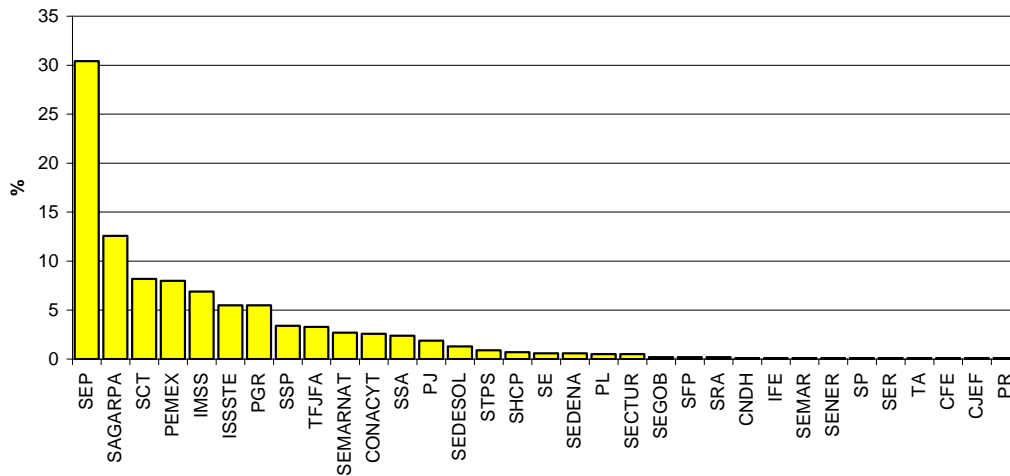


Fuente: Elaboración propia con información del SIPP

Asimismo se observa un comportamiento mas estandarizado en el ejercicio de los recursos por Estado. Es decir, si dejamos de lado al DF que es el territorio en donde se encuentran las sedes de las secretarías de estado y el lugar hacia donde se destina el mayor monto de recursos que el poder ejecutivo administra, es de esperarse que el destino de los recursos por estado sea más homogéneo. Lo cual puede constatarse con la gráfica aquí presentada. Una vez que quitamos el sesgo provocado por el DF el gasto destinado hacia los Estados se vuelve más equitativo entre ellos, ya que no se observan grandes diferencias entre los montos asignados en el periodo de estudio.

Gráfica 5

Gasto ejercido por Ramos Administrativos
1998 - 2004



Fuente: Elaboración propia con información del SIPP

Los datos aquí analizados del presupuesto ejercido por las diferentes secretarías, dependencias y organismos federales, no permiten identificar una tendencia evidente sobre el proceso de descentralización. Sin embargo, es posible observar que en cuanto al gasto por secretaría durante el periodo 1988-2004, la Secretaría de Educación Pública recibió el 30.4 % de los recursos entregados a los estados por la vía de los ramos administrativos. Es importante resaltar que esta base de datos incluye, además de los ramos administrativos, ramos autónomos y entidades de control presupuestario directo. Estas últimas tienen, desde la asignación hasta el ejercicio de los recursos, un tratamiento diferente por parte del Congreso de la Unión en la elaboración del PEF y la revisión de la cuenta pública. Puesto que estos organismos poseen autonomía presupuestal y jurídica propia, no obstante el poder ejecutivo a través de las secretarías que fungen como cabezas de sector de estos organismos tiene la capacidad de influir y dar rumbo al gasto que para ellas se destina.

De acuerdo con la información presentada, no está claro que el proceso de descentralización fiscal con respecto al destino del gasto por secretaría, dependencia u organismo, responda a criterios de descentralización claros, es decir no es posible conocer la lógica que hay detrás del ejercicio y destino de estos recursos. No podemos saber si el criterio de descentralización obedece a factores tales como crecimiento económico, transparencia o equidad. Por lo tanto, entre otros factores, los resultados esperados del proceso no han sido del todo satisfactorios aún, por lo menos en concordancia con los criterios anteriormente expuestos de una descentralización exitosa.

Como una primera conclusión, tenemos que se le han destinado mayores recursos a sólo algunas secretarías y organismos gubernamentales, hecho que parece “normal” pero no por ello menos importante. Puesto que los criterios de asignación y ejercicio de los recursos públicos, a través de ramos administrativos, difieren con respecto a los criterios mediante los cuales se les asignan recursos a las entidades paraestatales y a los organismos autónomos que conforman los poderes de la unión.

De forma muy particular el ejercicio de los recursos públicos entre las distintas entidades y organismo que forman parte de la administración central difieren en cuanto a la fiscalización de los recursos por parte de los órganos de control y supervisión del gasto, tales como la Auditoría Superior de la Federación y las Estatales, la Secretaría de la Función Pública y la Contaduría Mayor de Hacienda. Es decir, para las entidades y organismos auxiliares del poder ejecutivo la fiscalización y la rendición de cuentas es mayor y más amplia; mientras que los recursos que se ejercen y gestionan directamente por las administraciones locales el margen de fiscalización, control y evaluación del gasto es sensiblemente menor.

Por otra parte, sólo ciertos Estados son los que han recibido mayores recursos, quedando de manifiesto que no es posible observar algunos criterios de asignación que permitan entender la lógica de la distribución de los recursos. Debido a que los Estados que han ejercido un monto mayor de recursos, en los ramos analizados, son Estados que no poseen rasgos distintivos o particulares entre ellos que permitan distinguirlos del resto de los Estados que conforman la Federación. Asimismo, es importante mencionar que es difícil conocer los criterios imperan en formas de distribuir los recursos hacia los Estados, tales como equidad, redistribución del ingreso o desarrollo económico, entre otros.

Por último, en el caso específico del PEF, la distribución de los recursos públicos puede ser interpretada como una manifestación de las prioridades de la política pública. En este sentido, de acuerdo con los datos podemos afirmar que una de las prioridades del gobierno durante el periodo fue por parte de los ramos administrativos: la educación pública, la ayuda y atención a la población afectada por los desastres naturales, y la generación de infraestructura (vías de comunicación). Por el lado del gasto de las entidades paraestatales se le destinaron mayores recursos a PEMEX y al sector salud a través del IMSS. En cuanto al gasto de los ramos autónomos la mayor parte de los recursos públicos fue para reforzar la seguridad pública, puesto que la Procuraduría General de la República obtuvo la mayor parte de los recursos destinados hacia esos ramos.

Esta primera revisión de los datos deja claras dos cosas: la primera que no hay criterios evidentes, como la relación entre el destino de los recursos, ya sea por estado o por secretaría, y razones de equidad, crecimiento económico o transparencia, en la asignación de los recursos a los Estados por la vía de los ramos autónomos, administrativos y entidades de control presupuestal directo. La segunda, que las prioridades del gobierno en

relación al gasto ejercido en el periodo son: educación (SEP), ayuda para la población víctima de los desastres naturales (SAGARPA), infraestructura básica (SCT), energía (PEMEX), salud (IMSS) y seguridad pública (PGR). Sin embargo, esta deducción carece de un sentido más objetivo, puesto que como lo apuntamos en un principio las organizaciones públicas que auxilian al ejecutivo en sus funciones poseen lógicas distintas, su naturaleza es diferente, y por consecuencia los recursos públicos a utilizar para llevar a cabo sus actividades son factores que determinan el monto de asignación, así como el estado en el que se ejercen mayor cantidad de recursos.

No obstante que pareciera que el gobierno federal representado por el poder ejecutivo mantiene muy concentrado el gasto, este fenómeno puede responder a que las cabezas de sector de las dependencias y organismos paraestatales tienen su sede en el DF, como apuntamos anteriormente. Por otro lado, los recursos que se les destinan a las secretarías y organismos públicos varían de acuerdo a las funciones que desempeñan y al mismo tiempo están directamente relacionadas con las características sociales, económicas y políticas que cada Estado posee.

Pensemos por ejemplo que el gasto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que se supone es alto por el tipo de funciones que realiza (como proveer de vías de comunicación terrestres, carreteras, puentes, etc.), esta dependencia gasta diferente en un estado que tiene una infraestructura carretera superior a un estado que adolece de vías de comunicación suficientes. Adicionalmente influyen, por ejemplo, las condiciones del terreno, la distancia, etc. Estos factores influyen independientemente de la voluntad del poder ejecutivo por descentralizar recursos con el fin de lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Este primer análisis de la descentralización fiscal no es tan representativo del fenómeno, a partir de la comparación entre las secretarías y en general, entre oficinas que auxilian al poder ejecutivo por Estados, no es posible vislumbrar cierta voluntad del poder ejecutivo por reforzar la descentralización fiscal en México. Además, y a pesar de las limitaciones de este primer análisis, esta primera revisión y descripción del comportamiento de los recursos que gestiona el poder ejecutivo es un esfuerzo para despertar interés y realizar análisis posteriores sobre esta parte significativa de la descentralización fiscal que puede ser retomada en investigaciones futuras. Por ello se hace necesario pensar en nuevas formas que permitan una evaluación o estudiar este tipo de descentralización que no necesariamente sigue tiene un "plan maestro" o posee una lógica única detrás.

Modelo Datos Panel

Con el presente capítulo pretendemos contribuir a la discusión sobre la descentralización fiscal en México, particularmente en lo referente al gasto de la APF que es dirigido por el Poder Ejecutivo a través de las secretarías de estado y entidades paraestatales hacia las entidades federativas. Para ello se analiza el gasto de estas secretarías y organismos paraestatales durante el periodo 1998-2004. En esta base de datos se encuentran, como lo aclaramos anteriormente, únicamente el gasto que se ejerce por medio de las dependencias gubernamentales en las que tiene un control directo el poder ejecutivo. Es decir, secretarías y organismos públicos que dependen jerárquicamente de él y específicamente de los recursos que se destinan a ejercerse directamente en cada Estado por parte de estos organismos, además de los recursos que se ejercen solamente en el DF.

En este apartado se analiza el efecto que tiene en el PIB per cápita el gasto del Poder Ejecutivo y sus dependencias en un panorama más descentralizado; es decir, en una nueva constelación de independencia política y fiscal de los Estados. Pues como hemos revisado hasta aquí el contexto político, social y económico en México ha cambiado. Un cambio importante es que los Estados y Municipios tienen o comienzan a hacer valer mayormente su autonomía y a ejercer formalmente sus atribuciones legales que les fueron conferidas como miembros de la federación.

Este estudio es interesante, debido a que esta parte del gasto “controlado” y “gestionado” desde el poder ejecutivo hacia los Estados en un contexto de descentralización fiscal más robusto (por el lado del gasto) ha sido poco estudiado a la fecha. A diferencia de otros ramos contenidos en el PEF como el 28 y el 33 que han sido especialmente estudiados de manera mas exhaustiva, por el grado de importancia que representan en el

estudio de la descentralización en México. Ya que estos ramos constituyen el 80% de los ingresos estatales en la actualidad (Velázquez, 2006).

Adicionalmente, la administración central a lo largo del ejercicio fiscal de cada año también distribuye y reorienta recursos hacia las entidades federativas, a través de las Delegaciones Federales y Convenios de Descentralización y/o de Reasignación, lo que de alguna forma deja ver las prioridades del poder ejecutivo y algunas políticas a las que se les está dando mayor prioridad entre los estados. Por otro lado, los recursos que se destinan a los Estados representan un monto importante de recursos públicos que es destinado a estos a través de las secretarías de estado y, en general, mediante los órganos que conforman la APF. Es por ello que el análisis de estos recursos resulta atractivo, debido a que de alguna forma el destino de los recursos que se ejercen por los Estados a través de estas instancias y controlado por el poder ejecutivo, es igualmente importante para el desarrollo económico, social, político, y en general, para la consolidación del proceso de descentralización del país.

Descripción del estudio

Los datos que analizaremos con el modelo econométrico representan aproximadamente entre el un 35% y un 45% del total de los recursos que conforman el PEF. A diferencia de las Aportaciones y Participaciones federales, ramos 33 y 28 respectivamente, que representan el 32% del total del PEF (CEFP, 2006). La muestra contiene la información de las 32 entidades federativas que conforman el país durante el periodo 1998-2004. Esta información contempla el gasto por secretaría y empresas paraestatales sobre las que el poder ejecutivo tiene injerencia directa en la asignación, redistribución y ejercicio de sus

recursos. La información contenida en la base de datos que se analizará corresponde a las cifras publicadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y se encuentra en el SIPP México. En resumen, están representados todos los estados del país y todas las dependencias gubernamentales que auxilian al poder ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones en el periodo 1998-2004.

Cabe mencionar que a pesar de que los datos están a disposición de la sociedad, no existen trabajos referentes al proceso de descentralización en México que se apoyen en la información aquí presentada. Es decir, se han realizado trabajos de análisis del proceso de descentralización en México solamente con respecto al gasto federalizado que tiene el propósito de hacer operativa la descentralización política, desde el punto de vista de la asignación y entrega de recursos a los miembros y funcionarios estatales y municipales (ramos 28 y 33). No así del gasto ejercido por las dependencias federales hacia los estados, con el que el poder ejecutivo busca reforzar la descentralización fiscal e impulsar un proceso uniforme y homogéneo de desarrollo económico y social en la medida de lo posible. De lo anterior se desprende la relevancia que adquiere el presente esfuerzo analítico.

Debido a que en los documentos y trabajos académicos que ha estudiado y analizado la descentralización fiscal no existe un modelo único para analizar este fenómeno (Martínez-Vázquez y McNab, 2002), en este trabajo seguimos la tradición de otros investigadores y decidimos estudiar el fenómeno de una forma empírica. Pero, a diferencia de la mayoría de las investigaciones en las que se han utilizado modelos econométricos de corte transversal o de análisis de series de tiempo, en este trabajo optamos por utilizar un modelo de análisis de datos panel. Puesto que la descentralización es un proceso complejo

que depende de numerosos factores políticos, económicos y sociales, se corre el riesgo de omitir variables relevantes en la especificación del modelo. Por ello y con el fin de superar deficiencias inherentes a este tipo de modelos, el modelo de datos panel es una mejor opción para el análisis de este tipo de fenómenos (Sour, 2004).

Es importante señalar que en México la descentralización fiscal es un fenómeno relativamente reciente que comenzó a fines del siglo pasado. Por lo que resulta aventurado apreciar los efectos de los procesos de descentralización fiscal en un sólo modelo. En el modelo aquí especificado únicamente consideramos como unidad de análisis del gasto descentralizado el nivel de producción que cada estado tiene por persona, medido mediante el PIB per cápita. Es decir, PIB per cápita lo tomamos como variable determinante del gasto descentralizado ejercido por el poder ejecutivo.

Lo que nos interesa saber y comprobar con este modelo es la correlación que existe entre el gasto descentralizado controlado por el poder ejecutivo a través de las secretarías de estado y su relación con la producción *per cápita* que cada Estado genera, así como la magnitud del coeficiente. Puesto que suponemos que la relación esperada es positiva y significativa estadísticamente. Es decir, creemos que los Estados que producen mayor riqueza no como entidad, sino como individuos, obtienen mayores recursos para sus estados por parte del gobierno federal a través del ejecutivo. La razón por la cual consideramos el gasto gestionado por el poder ejecutivo hacia los estados como determinante del PIB *per cápita* obedece a que los modelos teóricos formales, así como los empíricos sobre gasto estatal y crecimiento económico coinciden en incluir estas variables en sus modelos (Velázquez, 2006).

Metodología

Este trabajo utiliza el análisis de datos panel. Este tipo de análisis sigue a una determinada muestra de individuos a lo largo del tiempo y provee por lo tanto múltiples observaciones de cada uno de ellos en la muestra sobre la cual se estimarán los resultados. En este caso los individuos son los estados y las observaciones son el gasto destinado a estos a través de las secretarías en el período de tiempo de 1998-2004. Por otro lado, el PIB per cápita representa con lo que, en teoría, cada ciudadano contribuye en la acumulación de la riqueza nacional.

El uso del análisis de datos panel presenta importantes ventajas sobre las formas tradicionales de estimación en forma de corte transversal o series de tiempo. En primer lugar, permite controlar y corregir el problema de heterogeneidad individual que tienen los modelos de corte transversal. La hipótesis central de los datos en paneles es que los individuos, empresas y países, son principalmente heterogéneos como es el caso de los estados de la república. Los estudios de series de tiempo y corte transversal no tienen en cuenta esta heterogeneidad a la hora de la estimación y presentan estimaciones sesgadas de los parámetros (Sour, 2004). En segundo lugar, dota al estudio de un gran número de observaciones (debido a que los datos son medidos en dos dimensiones: espacial y temporal) lo que aumenta los grados de libertad y reduce la multicolinealidad entre las variables explicativas y en consecuencia la eficiencia de las estimaciones econométricas es mayor (Sour, 2004).

Sin embargo, el problema en México y en la mayoría de los países subdesarrollados es la falta de información y datos para realizar estudios como éste (Sour, 2004:744). Son pocos los trabajos que han conseguido superar estas limitaciones como Ibarra y Alanís

(2001), Sour (2004), Sobrazo (2005) y Velázquez (2006), entre otros. A pesar de que se han logrado librar los obstáculos en cuanto a la carencia de datos, estos trabajos han estudiado la descentralización fiscal tomando en cuenta las participaciones y aportaciones federales, ramo 28 y 33 respectivamente. A diferencia del presente análisis que toma en cuenta otra parte menos representativa del gasto descentralizado, pero no menos importante por la cantidad de recursos que se destinan a los Estados a través de las secretarías federales de gobierno. Es por ello que además de contribuir con la elaboración de la base de datos para ulteriores análisis, este trabajo de tesina contribuye también con el estudio de la descentralización fiscal en México.

La hipótesis planteada en un párrafo anterior se estimará empíricamente para el periodo referido en un modelo de datos panel. El modelo empírico que se va a estimar es el siguiente¹¹:

$$Pib\ per\ \acute{a}pita_{it} = \beta_0 + \beta_1\ Gasto\ administrativo_{it} + \varepsilon_{it}$$

donde *i* se refiere a cada estado y *t* a los periodos de la muestra. El PIB per cápita representa el importe en pesos de lo que cada individuo contribuye a la riqueza nacional. El Gasto administrativo son los recursos que ejercen las dependencias y entidades que auxilian al poder ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones y que son enviados hacia los Estados.

Se realizaron las estimaciones mediante el modelo de datos agrupados (MDA), el modelo de efectos Fijos (MEF) y el modelo de efectos aleatorios (MEA). El modelo de datos agrupados refleja variaciones tanto dentro como entre los estados y asume que los

¹¹ Para este modelo nos apoyamos en el trabajo de Velázquez (2006:97), en el cual establece al gasto estatal "...como resultado de un proceso económico y político con diversos jugadores, donde los gobernantes maximizan una función de utilidad que depende principalmente de factores personales y factores que representan las preferencias ciudadanas, sujeta a una restricción presupuestal...". En nuestro caso, el gasto del ejecutivo está contenido en la restricción presupuestal.

efectos individuales son fijos e iguales para todos los Estados. El modelo de efectos fijos captura variaciones dentro de los Estados y asume que los efectos son fijos y constantes a través del tiempo, pero que son diferentes para cada Estado. El modelo de efectos aleatorios supone que los efectos individuales son aleatorios (Velázquez, 2006:97). Esperamos que el coeficiente del Gasto administrativo sea positivo y estadísticamente significativo.

Resultados

Antes de pasar a los resultados en el cuadro 1 se pueden visualizar las estadísticas descriptivas de las variables. Las variables del gasto se encuentran en miles de pesos de 2004 y las del PIB per cápita están en pesos de 1993, las cuales fueron obtenidas del SIPP y el CEFP, respectivamente.

Cuadro 1

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Gasto administrativo	330,296	2,342,252	98	35,000,000
PIB per cápita	14,430	6,664	6,020	38,091

Como podemos observar la diferencia en el ejercicio de recursos que controla el poder ejecutivo y destina a los Estados mediante sus secretarías tiene una disparidad que no es menor, en otras palabras la diferencia que existe entre la media y la desviación estándar, que representa que tan dispersos están los datos con respecto a la media, es relativamente grande. La distancia que existe entre la media y la desviación estándar es de 7 veces el valor de la media. Igualmente el PIB per cápita refleja grandes diferencias entre los diferentes Estados, lo que nos dice que las condiciones de los Estados son muy diferentes en cuanto al desarrollo económico y capacidad productiva de cada uno. El Estado que

genera mayor riqueza por persona produce una cantidad 6.33 veces mayor que el que Estado que genera menos. Como podemos observar, por una lado hay una gran disparidad en cuanto los Entidades Federativas que reciben mayores recursos a través de las secretarías de estado, y por el otro en la capacidad y generación de riqueza de cada entidad federativa.

Los resultados de la regresión muestran en el cuadro 2, que el coeficiente de PIB per cápita tiene el signo esperado: positivo y significativo estadísticamente. Esto indica que el Gasto administrativo gestionado por el poder ejecutivo y enviado a los Estados tiene un efecto positivo y débil sobre el PIB per cápita. Es importante resaltar que corrimos los tres modelos de datos panel: MDA, MEF y MEA. Al realizar las pruebas necesarias para discriminar cuál modelo es el que resulta más eficiente, los resultados obtenidos nos indicaron que el MDA es el modelo que mejor se ajusta y por ende es el más eficiente¹².

Cuadro 2

PIB per cápita	Coeficiente	Error estándar	t	P > t	[95% intervalo de confianza]	
Gasto administrativo	0.0007063	0.00019	3.82	0.000	0.0003417	0.001071
Constante	14196.96	436.6	32.52	0.000	13336.55	15057.37

A pesar de que el modelo resulta ser muy poco explicativo del comportamiento del PIB per cápita¹³, si podemos afirmar que existe una correlación positiva entre el PIB per cápita y el gasto administrativo, y que los coeficientes son significativos estadísticamente. Lo que nos lleva a pensar que un factor importante para el crecimiento económico per cápita en los Estados, es decir el margen de producción de la población, está relacionado positivamente con el ejercicio y destino de los recursos hacia los Estados por parte del

¹² Para revisar las pruebas se incluye en el anexo el detalle de las mismas.

¹³ La $R^2 = 0.0616$

gobierno federal representado por el poder ejecutivo. Sin embargo y pese a los resultados, como afirmamos anteriormente, el modelo no tiene un potencial explicativo, causal o determinante del gasto controlado por el poder ejecutivo. Ya que por un lado sólo incluimos una variable explicativa, y por el otro, dejamos fuera factores importantes que influyen en el crecimiento económico de un país, analizado mediante el PIB per cápita de los Estados. Otros factores que no se incluyeron en el modelo econométrico son el contexto político, social, marco institucional, cualidades de los Estados, ciclos económicos mundiales, momentos históricos particulares, desastres naturales, entre otros.

Reflexiones finales

Si consideramos la debilidad de las unidades de análisis que aquí se usaron para estudiar el concepto de descentralización fiscal, es evidente que un tema tan complejo con una medida tan sencilla difícilmente puede agotar la investigación sobre el fenómeno. Son múltiples las limitaciones del trabajo, no obstante queda abierto el espacio con el objeto de mejorar la investigación sobre la descentralización fiscal en lo referente al gasto que controla y ejerce el poder ejecutivo y a su vez es distribuido a los Estados.

El proceso de descentralización mexicano ha sido una actividad compleja y llena de retos, durante los cuales se han observado avances y también retrocesos. Uno de los problemas principales de la descentralización fiscal, en nuestro país, es la centralización que el gobierno federal mantiene, todavía, en algunas políticas nacionales (Díaz-Cayeros, González y Rojas, 2003). A pesar de ello y de acuerdo con la evidencia empírica presentada, no podemos hablar todavía de una descentralización evidente desde el poder ejecutivo. Lo que sí podemos advertir es el impacto positivo que tiene en el PIB per cápita

la distribución del gasto del poder ejecutivo hacia los Estados. Es decir, que independientemente de la producción por individuo que cada Estado tiene, el poder ejecutivo asigna recursos discrecionalmente, sin un criterio claro de distribución.

Conclusiones

Como hemos revisado el proceso de descentralización fiscal, entendida como el traspaso del poder y toma de decisión hacia núcleos periféricos de una organización, es todavía una tarea que tiene grandes retos y también ofrece grandes beneficios. Hemos revisado los rumbos que ha tenido este proceso en México y está claro que falta mucho camino por recorrer, no obstante hay avances importantes.

El propósito de esta tesina es el de en un primer esfuerzo colaborar con la elaboración de una base de datos que permita análisis posteriores sobre este fenómeno. En un segundo plano, además de poner a disposición de los interesados en el tema la información sistematizada, se realizó un análisis elemental del comportamiento del gasto que se ejerce y se destina a los Estados, pero que es gestionado y controlado por el poder ejecutivo para alcanzar a revisar algunas tendencias entre las cuales pudimos observar que la composición del gasto acumulado en el periodo que comprende seis años a partir de 1998 no ha cambiado. El ramo 28 sigue teniendo una gran dotación de recursos, de la misma forma el ramo 33 ha incrementado su aportación y los ramos administrativos que son controlados directamente por el ejecutivo y que se destina a las entidades por medio de las secretarías se han mantenido prácticamente sin cambio en cuanto al margen de asignación y ejercicio de los recursos totales del presupuesto federal.

Asimismo es claro que la entidad federativa que ha obtenido mayores recursos de 1998 a 2004 ha sido el DF absorbiendo poco más de la mitad del total de los recursos asignados a los 32 estados, seguido de Estados como Tamaulipas, San Luis Potosí y Tlaxcala. No obstante, al realizar un análisis alterno al dejar fuera al DF el destino de los recursos por Estado fue más homogéneo. Una vez que quitamos el sesgo provocado por el

DF el gasto destinado hacia los Estados se vuelve más equitativo entre ellos, ya que no se observan grandes diferencias entre los montos asignados en el periodo de estudio.

En cuanto al gasto analizado por secretaría y oficinas que auxilian al poder ejecutivo y que a su vez éste destina hacia los Estados, tampoco es posible vislumbrar cierta voluntad del poder ejecutivo por reforzar la descentralización fiscal en México, a pesar de que la voluntad medida de ésta forma no es un factor tan representativo del proceso de descentralización fiscal.

Por otro lado, el modelo econométrico nos permite afirmar que el gasto gestionado por el poder ejecutivo y enviado hacia los estados a través de las secretarías de estado es un factor importante para el crecimiento económico per cápita en los Estados, es decir el margen de producción de la población está relacionado positivamente con el ejercicio y destino de los recursos hacia los Estados por parte del gobierno federal representado por el poder ejecutivo.

Finalmente, pensamos que el objetivo principal de este trabajo de tesina se cumplió. Puesto que éste era elaborar una base de datos confiable y pública, para que sirva como una herramienta más para realizar análisis posteriores del proceso de descentralización, de transparencia y fiscalización entre otros. Por otra parte, a pesar de que la base de datos tiene algunas dificultades en cuanto a información cualitativa que incide en la política de descentralización, pensamos que en aspectos más específicos como la fiscalización que es un proceso mediante el cual se valoran y analizan las acciones del gobierno considerando la efectividad y eficiencia de los resultados obtenidos, esta información resulta vital.

De manera general, esta base de datos si se actualiza y se lleva un registro confiable de datos, indudablemente que servirá como una forma objetiva de examinar, revisar y

evaluar los resultados de la gestión pública. En particular, se trataría de medir y determinar el grado de eficiencia y eficacia económica con que se han utilizado los recursos públicos, con el fin de controlar, y corregir las fallas que se van presentando, así como mejorar el desempeño del gobierno en sus tareas y responsabilidades. Asimismo, es necesario repensar en nuevas formas que permitan una evaluación o estudiar este tipo de descentralización, es decir una descentralización del régimen político mexicano.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel (2004) *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer curso. Porrúa, México.
- Astudillo, M. (2001) “La distribución de los impuestos entre la federación, estados y municipios en el siglo XX”, Miguel Angel Porrúa, México.
- Barceinas C. y Monroy, R. (2003) *Origen y funcionamiento del ramo 33*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, México. Disponible en < URL: http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf > (sitio consultado en febrero de 2006).
- Burki, Shahid, Perry Guillermo and Dillinger William (1999) *Beyond the Center: Decentralizing the State*, World Bank, Washington D.C. pp.39-40. Disponible en <URL:<http://lnweb18.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/265a7fff47916d7d852567e4004ce191/775a0542ebd9d8038525690b0067eec2?OpenDocument> > (sitio consultado en noviembre de 2006).
- Cabrero, Enrique (2006) *Los retos de la descentralización fiscal en América Latina*. DTAP 181 (Documento de Trabajo), CIDE, México.
- Cabrero, Enrique (2005) “La reconstrucción del pacto federal: múltiples gobiernos o un gobierno multinivel?” en A.Azis Nssif y J. Alonso Sánchez (coordinadores): *El Estado mexicano: Herencias y cambios, tomo I*. Globalización, poderes y seguridad nacional CIESAS.
- Cabrero, Enrique (1995) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE-Miguel Angel Porrúa, México. En Enrique Cabrero, “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”. DTAP número 181. CIDE, México, 2006.
- Campell, Tim (1996) *Innovation and Risk Taking. The Engine of reform in local Government in Latin America and Caribbean*, World Bank. Discussion Papers núm. 357. Washington, D.C. World Bank. En Enrique Cabrero, “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”. DTAP número 181. CIDE, México, 2006.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados, *Manual de Presupuesto de Egresos de La Federación*. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas. Ed. CEFP/051/2006.
- CEPAL (1993). “Descentralización fiscal: marco conceptual”, en *Serie de Política Fiscal*, No. 44, Santiago de Chile. Disponible en <URL: <http://www.eclac.org/cgi->

bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes12.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl > (sitio consultado en noviembre de 2006).

Colmenares, David (1999) “El federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33)”, en *El Economista Mexicano*. Federalismo Fiscal desde estados y municipios, Colegio Nacional de Economistas, México.

COSUDE (2001) Descentralización, Documento de Orientación, disponible en: <http://www.deza.admin.ch> (consultado el 20 de abril de 2007).

Casar, Maria, y Hernández F. (1999) ¿Qué es el presupuesto federal? Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Folleto. México.

Diaz-Cayeros Alberto, J. A. González y F. Rojas (2003) Mexico’s Decentralization at a Cross-Roads Prepared for the Fiscal Federalism Conference Center for Research on Economic Development and Policy Reform Stanford University June 7-8 2002, Final Version (March 21, 2003).

Flores Gómez González, Fernando (1986) *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Porrúa, México.

Fraga, Gabino (2003) *Derecho Administrativo*. Porrúa, México.

Espitia, Jorge E. (2004) *La descentralización fiscal y el crecimiento económico: evidencia para Colombia*, Revista ESPE, No. 46-I Edición Especial Páginas 186-248

Guerrero, Juan Pablo y Patrón, F. (2000) *La clasificación administrativa del presupuesto federal en México*, Manual. CIDE, México.

Hernández, F. (2003) *Los Dilemas de la Descentralización Fiscal en México, 1995-2000*, División de Economía, CIDE Disponible en <URL: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232577/Trillo.pdf> > (sitio consultado en noviembre de 2006).

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. En Enrique Cabrero, “Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina”. DTAP número 181. CIDE, México, 2006.

Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM (1996) *Diccionario Jurídico Mexicano*. Porrúa, México.

Janetti, Emilia (1989) “La coordinación fiscal y los ingresos estatales”, Comercio Exterior, vol. 39, núm. 9, pp.769’774. En Horacio E. Sobrzo, *Federalismo fiscal en México*,

- Economía, Sociedad y territorio, Dossier especial, El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, Edomex. 2005.
- Jordana, Jacinto (2001), *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Klitgaard, R. (1998), "Controlling corruption". Berkley University of California Press. en "Fiscal Decentralization and Economic Growth", Martínez-Vázquez, Jorge y Robert McNab (2002). International Studies Program, Atlanta, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Documento de trabajo.
- Kraemer, Moritz (1997), *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*, Inter-American Development Bank Office of the Chief Economist, Working Paper 345, January.
- Marván, Ignacio (2005) "La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el presidencialismo mexicano" Seminario de Perspectivas de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de presupuesto, versión estereográfica, CIDE. México, en Laura Sour, "*Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*". DTAP, núm. 180. CIDE, México, 2006.
- Merino, Mauricio (2005) El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México. DTAP 169 (Documento de Trabajo), CIDE, México.
- Martínez-Vázquez, J. y R. McNab (2002). "Fiscal Decentralization and Economic Growth", International Studies Program, Atlanta, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Documento de trabajo.
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, Wallace (1993) "Fiscal federalism and economic development", National Tax Journal N° 2. disponible en: <http://www.rff.org/Oates.cfm#education> (sitio consultado el 23 de enero de 2007).
- Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- OCDE (2000) Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria. Paris. Disponible en <http://www.openbudgetindex.org/OECDBestPracticesSpanish.pdf> (sitio consultado el 27 de abril de 2007).
- O'Donnell, G. (1999). "Horizontal Accountability in New Democracies", *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers), pp. 29–51. en Schedler, A. (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información, México.

- Pérez T. y Gonzáles H. (1998) *La Descentralización Fiscal en México*. Serie Política Fiscal N° 106, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, CEPAL/ GTZ. Disponible en <URL: http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes12.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl > (sitio consultado en noviembre de 2006).
- Sobrazo, Horacio (2005) *Federalismo fiscal en México, Economía, Sociedad y territorio, Dossier especial*, El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, Edomex.
- Peterson, George (1997) *Decentralization in Latin America: Learning through experience*, Washington, D.C., World Bank. en Enrique Cabrero, “Los retos de la descentralización fiscal en América Latina”. DTAP 181 (Documento de Trabajo), CIDE, México, 2006.
- Prud’homme, Remmy (1995) “The Dangers of Decentralization” *The World Bank Research Observer*, vol. 10. 2 agosto. en Enrique Cabrero, “Los retos de la descentralización fiscal en América Latina”. DTAP 181 (Documento de Trabajo), CIDE, México, 2006.
- Rondinelli, Dennis (1999) “What Is Decentralization?”, en *Decentralization Briefing Notes. Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, Topic 1*, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Shah, Anwar, (1997) *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, Washington, D.C., World Bank. en Enrique Cabrero, “Los retos de la descentralización fiscal en América Latina”. DTAP 181 (Documento de Trabajo), CIDE, México, 2006.
- Shah, Anwar y X. Querishi (1994) *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia*, Washington, D.C. World Bank. Discussion Papers 239. en Enrique Cabrero, “Los retos de la descentralización fiscal en América Latina”. DTAP 181 (Documento de Trabajo), CIDE, México, 2006.
- Stein, Ernest (1998) “Which type of Intergovernmental Transfers Should Countries Adopt?”, *The Latin American Economic Policies*, IADB, Office of the Chief Economist, First Quarter. en Enrique Cabrero, “Los retos de la descentralización fiscal en América Latina”. DTAP 181 (Documento de Trabajo), CIDE, México, 2006.
- Sour, Laura (2006) *Pluralidad y transparencia en el proceso de aprobación presupuestal al interior de la Cámara de Diputados*. DTAP, núm 180. CIDE, México.
- Sour, Laura (2004) *El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?* *Gestión y Política Pública* Vol. XIII, núm. especial, segundo semestre. CIDE, México.

- Sour, L., Ortega, I. y San Sebastian, S. (2003) ¿Quién tiene la última palabra sobre el gasto público en México? Programa de Presupuesto y Gasto Público, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Folleto. México.
- Ter-Minassian, Teresa (1997) “Intergovernmental Fiscal Role of Government: The International Perspective: An overview”, en Teresa Ter-Minassian, Fiscal Federalism. In theory and Practice, Washington, D.C., IMF. en Enrique Cabrero, “Los retos de la descentralización fiscal en América Latina”. DTAP 181 (Documento de Trabajo), CIDE, México, 2006.
- Tiebout, Charles M. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Velázquez, César (2006) “Determinantes Del Gasto Estatal En México” *Gestión y Política Pública*. Vol. XV, núm. 1, primer semestre. CIDE, México.

Otros documentos consultados:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Coordinación Fiscal

ANEXOS

Anexo 1.

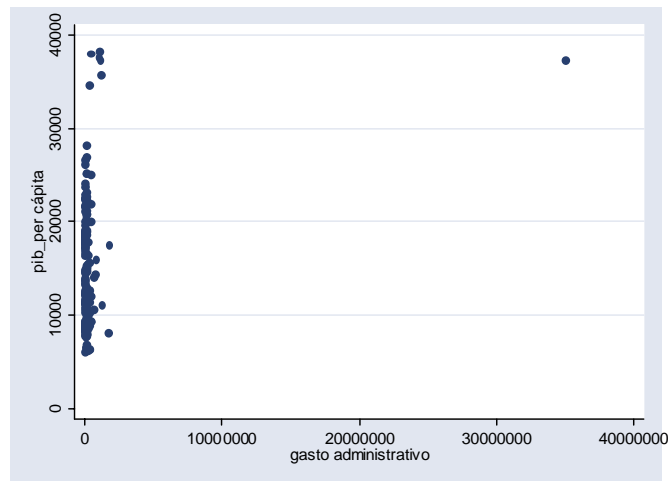
Proporción del gasto ejercido por el
periodo 1998-2004

N° de orden	Estado	%
1	D.F.	54.4
2	Tamaulipas	4.9
3	S.L.P.	3.9
4	Tlaxcala	3.0
5	Hidalgo	2.4
6	Guanajuato	2.2
7	Jalisco	2.2
8	Veracruz	1.9
9	Oaxaca	1.8
10	Puebla	1.8
11	Chihuahua	1.7
12	Tabasco	1.7
13	chiapas	1.6
14	Zacatecas	1.6
15	Morelos	1.4
16	Colima	1.3
17	Guerrero	1.2
18	Nuevo León	1.2
19	Sinaloa	1.2
20	Baja California	1.1
21	Campeche	0.9
22	Yucatán	0.9
23	Coahuila	0.8
24	Durango	0.7
25	México	0.7
26	Sonora	0.7
27	Nayarit	0.6
28	Quintana Roo	0.6
29	B.C.S	0.5
30	Michoacán	0.4
31	Querétaro	0.4
32	Aguascalientes	0.3
	Suma	100.0

Fuente: Elaboración propia con datos del SIIP

Anexo 2.

Modelo de datos panel



El diagrama de dispersión muestra que el índice de educación y el índice de ingreso tienen una relación positiva, pero débil. Lo verificamos con el coeficiente de correlación.

```
. correlate pib_percpita gastoadministrativo(obs=224)

          | pib_pe~a  gastoa~o
-----+-----
pib_percpita | 1.0000
gastoadmin~o | 0.2482  1.0000
```

Dado que su escala va de -1 a 1, un valor de 0.2482 resulta ser bajo. Es decir, la asociación lineal es débil, pero positiva.

Regresión OLS simple, datos agrupados

```
. reg pib_percpita gastoadministrativo
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	224
Model	610276711	1	610276711	F(1, 222) =	14.58
Residual	9.2935e+09	222	41862511.6	Prob > F =	0.0002
Total	9.9038e+09	223	44411454.2	R-squared =	0.0616
				Adj R-squared =	0.0574
				Root MSE =	6470.1

pib_percpita	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
gastoadmin~o	.0007063	.000185	3.82	0.000	.0003417 .0010708
_cons	14196.96	436.5996	32.52	0.000	13336.55 15057.37

Efectos aleatorios

```
. xtreg pib_percpita gastoadministrativo, re
```

Random-effects GLS regression	Number of obs =	224
Group variable (i): i	Number of groups =	32

```

R-sq:  within = 0.0034      Obs per group: min =      7
        between = 0.3396      avg =      7.0
        overall = 0.0616     max =      7

```

```

Random effects u_i ~ Gaussian      Wald chi2(1) =      0.74
corr(u_i, X) = 0 (assumed)        Prob > chi2 =      0.3884

```

```

-----
pib_percpita |      Coef.   Std. Err.      z    P>|z|    [95% Conf. Interval]
-----+-----
gastoadmin~o | .0000192   .0000223     0.86  0.388   -0.0000245   .000063
  _cons      | 14423.89   1013.185    14.24  0.000   12438.08    16409.69
-----+-----
sigma_u      | 5549.3168
sigma_e      | 686.73358
rho          | .98491668   (fraction of variance due to u_i)
-----

```

```
. xttest0
```

Breusch and Pagan Lagrangian multiplier test for random effects:

$$pib_percpita[i,t] = Xb + u[i] + e[i,t]$$

Estimated results:

```

-----
                |      Var      sd = sqrt(Var)
-----+-----
pib_per~a      | 4.44e+07     6664.192
e              | 471603       686.7336
u              | 3.08e+07     5549.317
-----

```

```

Test:  Var(u) = 0
        chi2(1) =      0.34
        Prob > chi2 =      0.5627

```

El p-value nos indica que no podemos rechazar la H_0 ; por lo tanto, los efectos aleatorios no son relevantes y es preferible usar la estimación de efectos aleatorios en vez de la agrupada.

Efectos fijos

```
. xtreg pib_percpita gastoadministrativo, fe
```

```

Fixed-effects (within) regression      Number of obs =      224
Group variable (i): i                  Number of groups =      32

```

```

R-sq:  within = 0.0034      Obs per group: min =      7
        between = 0.3396      avg =      7.0
        overall = 0.0616     max =      7

```

```

corr(u_i, Xb) = 0.2436      F(1,191) =      0.65
                          Prob > F =      0.4216

```

```

-----
pib_percpita |      Coef.   Std. Err.      t    P>|t|    [95% Conf. Interval]
-----+-----
gastoadmin~o | .0000174   .0000216     0.81  0.422   -0.0000252   .0000601
  _cons      | 14424.49   46.43698    310.63  0.000   14332.89    14516.08
-----+-----
sigma_u      | 6714.7106
sigma_e      | 686.73358
rho          | .98964851   (fraction of variance due to u_i)
-----

```

```
-----
F test that all u_i=0:      F(31, 191) =      0.88      Prob > F = 0.6568
```

El p-value nos indica que no podemos rechazar la H_0 , por lo que es preferible usar el modelo agrupado al método de efectos fijos. Adicionalmente, el coeficiente no es estadísticamente significativo. Por lo cual el modelo agrupado (pooled) para este caso resulta ser más eficiente.

Prueba de heterocedasticidad

```
. reg slm_errors pib_percpita
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	224
Model	2385.70936	1	2385.70936	F(1, 222) =	12.92
Residual	41000.4674	222	184.68679	Prob > F =	0.0004
				R-squared =	0.0550
				Adj R-squared =	0.0507
Total	43386.1768	223	194.556847	Root MSE =	13.59

slm_errors	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
pib_percpita	.0004908	.0001366	3.59	0.000	.0002217 .0007599
_cons	-6.082432	2.169709	-2.80	0.006	-10.35829 -1.806572

```
. display e(mss) /2
1192.8547
```

```
. display invchi2tail(1,.05)
3.8414588
```

```
. regress error_sq pib_percpita
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	224
Model	6.2665e+28	1	6.2665e+28	F(1, 222) =	12.92
Residual	1.0769e+30	222	4.8511e+27	Prob > F =	0.0004
				R-squared =	0.0550
				Adj R-squared =	0.0507
Total	1.1396e+30	223	5.1104e+27	Root MSE =	7.0e+13

error_sq	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
pib_percpita	2.52e+09	7.00e+08	3.59	0.000	1.14e+09 3.89e+09
_cons	-3.12e+13	1.11e+13	-2.80	0.006	-5.31e+13 -9.26e+12

```
. display e(r2)*e(N)
12.317262
```

```
. display invchi2tail(1,.05)
3.8414588
```

Como el valor calculado es mayor al valor crítico, podemos afirmar que no se viola el supuesto de heterocedasticidad. Al igual de lo que se pudo observar desde antes con un análisis gráfico.

En la prueba gráfica para la detección de heterocedasticidad se puede observar que los errores no están dispersos, lo que supone que los parámetros calculados por la regresión tienen el mejor ajuste.

