

El gasto público federal en México

Asignaciones regionales 1995-2000
/ Francisco Arroyo García

La integración de la serie estadística del gasto público federal por entidad federativa, realizada por la administración federal 1994-2000, motiva el presente análisis, en virtud de la trascendencia que ello representa en la historia de las finanzas públicas de México. La disponibilidad de la distribución regional de los niveles de gasto federal forma parte de las decisiones para transparentar la acción gubernamental en el terreno de la promoción del desarrollo; ellas pueden entenderse mejor al examinar otras relativas a la modernización de la administración pública del país, a la transparencia en el proceso presupuestal, al reordenamiento de las relaciones intergubernamentales y al impulso de un nuevo papel de los municipios en la gestión del desarrollo y en la provisión de bienes públicos, entre las relevantes.

En el presente análisis se aborda, en primer lugar, la evolución del gasto federal en los rubros total y por entidad federativa, distinguiendo la situación prevaleciente en 1994 y las tendencias observadas en el periodo 1995-2000; en segundo lugar, se estudia la relación entre las asignaciones de gasto per cápita y los niveles de desarrollo de las entidades federativas; en tercer término, se evalúa la trascendencia de la serie estadística en torno al propósito de la transparencia en las finanzas públicas y en el proceso presupuestal. Por último, se apunta un conjunto de consideraciones acerca de la factibilidad de la reorientación regional del gasto y del papel que asumirá el Congreso de la Unión para determinar las nuevas direcciones del gasto federal en las entidades federativas en el marco de la globalización y de la nueva correlación de fuerzas políticas que están emergiendo en los inicios de la transformación del régimen político, lo que se reflejará indudablemente en los perfiles y la actuación de la administración pública en el país.

Distribución territorial del gasto programable 1994-2000

El financiamiento del desarrollo de las regiones involucra fuentes de recursos que se hallan interconectadas de maneras distintas, diferenciándose su importancia e influencia en las entidades federativas por factores históricos, institucionales y, por supuesto, económicos. Ello condiciona las posibilidades de un crecimiento continuo y estable, así como las expectativas de mayores niveles de desarrollo. La inversión y el crédito privados, la política fiscal de la Federación, los recursos propios de los gobiernos estatales y municipales, el crédito de fomento y el sistema de precios relativos entre las regiones han evolucionado con dinámicas interrelacionadas, aunque puedan explicarse por sus propias lógicas.

En el caso del gasto federal, la historia del desarrollo regional de México muestra un amplio periodo durante el siglo xx, en el que la característica principal de las asignaciones territoriales evidencia los perfiles urba-noindustriales del desarrollo del país; ello favoreció el progreso de ciertas regiones, al tiempo que el diseño y la ejecución de planes y programas, con fuertes rasgos de centralización y desde la perspectiva federal, contribuyeron a la ampliación de las diferencias del desarrollo entre las regiones y las regiones pobres.

En este contexto, para el gobierno federal fue esencial mantener una estricta disciplina fiscal, la cual permitió que las finanzas públicas no se convirtieran en un factor de desequilibrio, pero que sí contribuyeran a impulsar el crecimiento económico en condiciones de estabilidad de precios. Frente a las necesidades del desarrollo y el bienestar del país, y dado que existen objetivos del desarrollo nacional que implican mayor gasto público -el social y el de infraestructura, por ejemplo-fue preciso aplicar una política permanente de austeridad y racionalización de los componentes no prioritarios del gasto público. En este marco, la operación del sector público en los

últimos cinco años experimentó una profunda reforma administrativa. De acuerdo con esas estrategias, los niveles de gasto se mantuvieron en una proporción constante durante el periodo 1995-2000: alrededor de 16 por ciento en promedio. Ello apoyó la estabilidad macroeconómica y la disminución de la inflación, con un manejo de los niveles de gasto conforme al ritmo de crecimiento de la economía nacional. En este comportamiento se refleja uno de los resultados más notables de la política fiscal del gobierno federal; adicionalmente, en el cambio estructural de la composición del gasto destaca la reorientación hacia los programas y acciones de desarrollo social (el gasto en este rubro pasó de 8.4% del PIB en 1995 a 9.6% en 2000).

Cuadro 1. Asignación del gasto programable federal por grupos de entidades federativas según su grado de desarrollo

Grupos de entidades federativas	1994 Millones de pesos	Estructura porcentual	1995-2000 Millones de pesos	Estructura porcentual
Total	250 360.6	100.0	1 332 202.5	100.0
Grupo 1	55 986.7	22.0	262 257.0	27.3
Grupo 2	32 064.7	13.0	201 436.5	15.1
Grupo 3	124 648.6	56.3	706 101.2	53.2
Extrajeros	1 363.0	0.5	10 026.8	0.8
NDG	12 177.7	5.3	46 736.0	3.7

Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos de la SEDESOL.

Dinámica del gasto en las entidades federativas según su grado de desarrollo¹

La crisis generalizada en la economía nacional durante 1995 tuvo impactos diferenciados en las economías de las entidades federativas, según las actividades productivas que en el nivel nacional registraron los descensos más pronunciados, así como por la importancia de la pérdida relativa de cada entidad federativa de acuerdo con la estructura prevaleciente en sus particulares productos internos, reforzados por la manera en que las economías regionales se encuentran articuladas con la dinámica de la economía nacional.

En el análisis de ese perfil de pérdidas de actividad económica emergen dos rasgos notables: primero, las entidades federativas que pierden más puntos que el PIB nacional tienen una base industrial amplia y se localizan, en su mayor parte, en el centro y norte del país; y segundo, en el extremo contrario, se observa que en esa crisis las entidades petroleras no fueron afectadas como en la crisis ocurrida entre 1981-1986. El grupo de entidades pobres perdió pocos puntos porcentuales. Esto se explica por el hecho de que los mayores impactos de la crisis fueron sobre los sectores manufactureros, por lo que dada la baja participación de estas entidades en el PIB industrial nacional, la transmisión de los efectos fue menor. Por el contrario, en el grupo de las entidades desarrolladas, fue significativo que Nuevo León y el Distrito Federal perdieran conjuntamente 15 puntos del PIB total, por ser los centros industriales dinámicos del país y por sus repercusiones en el empleo y el ingreso de la población; pero también sobresalieron las pérdidas de Jalisco (7.9%), México (8.5%) y Morelos (9.6%). La mayor intensidad de la crisis en el grupo de desarrollo intermedio se registró en San Luis Potosí (11.1%), Nayarit (9.9%) y Chihuahua (6.4 por ciento).

Un hecho que debe considerarse en estas tendencias se refiere a las acciones que tomó el gobierno federal para enfrentar la severa crisis de 1995, lo que obligó a disminuir el nivel de gasto en la economía, combinándose con una caída en los ingresos tributarios por menor actividad económica. Así, el coeficiente gasto/PIB disminuyó 1.8 puntos porcentuales de 1994 a 1995; para este último año, el gasto programable representó 15.8% del PIB, pero mientras éste cayó 6.2% en términos reales respecto al nivel de 1994, el gasto descendió en una tasa de 15.6% en relación con 1994. Lo anterior se expresó en una contracción severa de la demanda del sector público, especialmente en el gasto de inversión pública, cuya tasa de disminución fue de 22 por ciento en términos reales. Esta dinámica de la crisis tuvo diferentes impactos en las economías estatales; en lo relativo al gasto federal en la siguiente sección se analizan algunas trayectorias de interés.

La evolución de esa dinámica fue importante para el comportamiento de los niveles de gasto programable, que presentó los siguientes rasgos. La situación previa a la crisis indica que la distribución de los recursos federales se encontraba de la siguiente manera: 23.9% del total se asignó a entidades del grupo de entidades pobres, 13.9 a las del grupo de desarrollo intermedio y 56.3 a las de alto desarrollo (véase cuadro 1). Hasta aquí el perfil de las asignaciones no variaría respecto a lo que la historia presupuestal del país venía mostrando; es decir, las regiones ricas

tienden a concentrar la mayor parte de los recursos federales.

Dicho de otra manera, la proporción más alta de gasto programable se canalizaba a entidades como el Distrito Federal con 35.4%, México con 4.5, Jalisco con 3.1 y Nuevo León con 2.6; en su conjunto estas entidades participaron con 45.6% del total del gasto programable en 1994. Por el contrario, en el grupo de las entidades pobres, al que se le canalizó 23.9% de los recursos totales, destaca Veracruz con 5.9% y Zacatecas, por su menor proporción, con 0.7%. En tanto que en el grupo intermedio, las entidades con más asignaciones fueron Sinaloa con 2.4, Chihuahua con 1.9 y Campeche con 1.8% del total del gasto en ese año.

Debido a los recortes del gasto público en 1995, como parte de la estrategia económica para solucionar la crisis, las entidades federativas resintieron de manera diferenciada la disminución de los niveles de gasto federal (véanse en la gráfica 1 algunos ejemplos de la caída del gasto federal según el tipo de entidades federativas). De

manera atípica se registran las únicas variaciones reales positivas en Zacatecas (5.3%), Coahuila (17.3%), y de manera notable en Tabasco (22.9%). En este último caso, esa tendencia positiva siguió hasta 1996 (con una tasa de 17.4%) y en 1997 (con 3.0%), aunque en 1998 y 1999 se presentaron tasas negativas de 6.4 y 19.4%. Su saldo en el periodo 1995-2000 muestra que el nivel de gasto federal total en este último año fue menor que el de 1995, al registrar una tasa promedio real negativa de 1.7%; si tomamos en cuenta que el gasto de inversión en petróleo disminuyó en ese periodo, al disponer de las cifras sectoriales del gasto conoceremos la fuente de esas tasas positivas de 1995 a 1997.

Es claro que los impactos de esas tasas en las economías estatales dependen, entre otros factores, del peso relativo que representan los niveles del gasto federal respecto del tamaño de las economías locales, así como de la composición sectorial de ese gasto. Una medición de los coeficientes de gasto federal total/pm estatal se realiza más adelante.

Ahora bien, los perfiles de esa distribución fueron transformados, durante el periodo 1995-2000, gracias a las decisiones para renovar el federalismo, lo que implicó una fuerte descentralización del



gasto federal relacionado principalmente con las funciones de desarrollo social y de atención a la pobreza, además de otras medidas en los aspectos tributarios, que en su conjunto han contribuido a fortalecer las capacidades de las entidades federativas para participar más activamente en la dinámica nacional.

En términos de la evolución de las asignaciones, el monto nacional del gasto programable federal registró en promedio una tasa real de 4.6% entre 1995 y 2000, ritmo que fue congruente con el crecimiento de la economía nacional, de acuerdo con la estrategia económica del gobierno federal. Pero las diferencias en las tasas de crecimiento regionales del gasto fueron considerables. Un hecho destacable en el panorama general del periodo 1995-2000 es que Tabasco y Aguascalientes son las únicas entidades que en ese periodo registraron tasas negativas de 1.7 y 1.6%, respectivamente; ello propició que, en el primer caso, el nivel de 2000 apenas fuese superior en 13.1% al de 1994, al pasar de 5,048 a 5,708 millones de pesos; mientras que en el segundo caso, el nivel de 1994 fue de 3,268 millones, cifra mayor a la registrada en 2000, 2,442 millones; es decir, 25.3% menos.

El cuadro 1 sintetiza las asignaciones presupuestales para los tres grupos de entidades federativas,

integradas por el criterio del índice de desarrollo, como un consolidado del periodo 1995-2000. De esta suma puede observarse que el saldo de la participación relativa de cada uno de los grupos fue positivo para los dos primeros, correspondientes a los de desarrollo bajo e intermedio, en tanto que para el grupo de los desarrollados, el balance fue negativo, al perder 2.9 puntos porcentuales en promedio respecto al nivel registrado en 1994, al pasar de 56.3 a 53.2% del total. El caso más destacado que explica el descenso en esa participación relativa es el del Distrito Federal, que registró una caída de 19.0% en términos reales, al pasar de 81,472 millones de pesos en 1994 a 65,961 millones en promedio anual en el lapso de 1995-2000, no obstante que durante éste se haya observado una tasa promedio de 5.5% en dicho nivel, pues la intensidad de la crisis propició una caída considerable del gasto en 1995 (-24.4%). La participación relativa de esta entidad disminuyó, en consecuencia, de 35.4 a 33.0% del total nacional del gasto programable. Por el contrario, entidades pertenecientes a este mismo grupo registraron importantes tasas positivas: Baja California Sur (9.9%), Colima (7.7%) y Nuevo León (7.5%); la menor tasa se registró en Coahuila (0.5 por ciento).

En el caso del grupo de entidades pobres es evidente un ascenso: de 23.9 a 27.2% de los recursos totales, es decir, 3.3 puntos porcentuales adicionales. Con excepción de Tabasco, todas las entidades de este grupo tuvieron incrementos reales en los niveles de gasto asignado por el gobierno federal. Los casos más notables, por encima del promedio nacional, fueron Guanajuato (con una tasa de 8.9% promedio), Chiapas (7.0%) y Puebla (6.5%); en Zacatecas se observó la menor tasa positiva del grupo: 1.4 por ciento.

Mientras que para el grupo de desarrollo intermedio, la ganancia fue de 1.2 puntos porcentuales en el mismo lapso, al pasar de 13.9% de la participación relativa en 1994 a 15.1 en promedio para el periodo 1995-2000, en Quintana Roo (7.1%), Yucatán (7.8%), Morelos (8.0%) y Campeche (8.4%) ocurrieron las mayores tasas reales de crecimiento, por encima del promedio nacional. En segundo término, las entidades que registraron un crecimiento del gasto semejante al del promedio nacional fueron Tlaxcala (4.1%) y Nayarit (3.1%). El menor crecimiento lo experimentó Sinaloa: 0.5% en promedio anual.

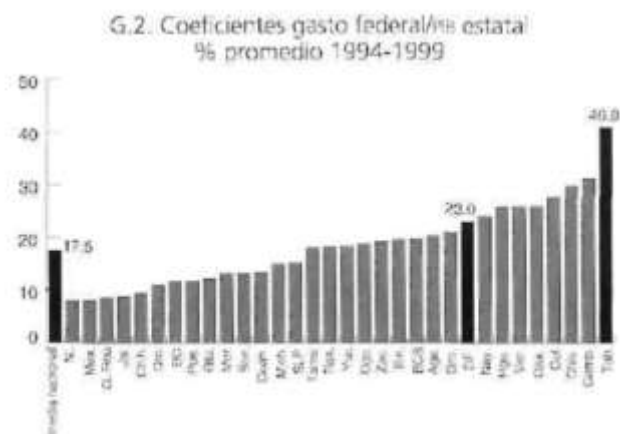
En suma, esas variaciones sugieren una posible redistribución modesta de los montos absolutos del gasto federal hacia las entidades menos favorecidas en la escala del desarrollo. Pero es importante notar que otra de las fuentes de la redistribución se encuentra en el manejo del rubro No Distribuible Geográficamente, cuya participación relativa disminuyó de 5.3% del gasto total en 1994 a 3.7% en promedio durante el periodo 1995-2000, aunque con las variaciones cíclicas trianuales que se observan en la gráfica 2. En esta dinámica, las variaciones reales permitieron a algunas entidades recuperar los niveles de gasto previos a la crisis, otras incrementaron su nivel, en tanto que otras lo disminuyeron. El saldo fue entidades ganadoras y entidades perdedoras en la distribución del gasto, en la que está presente inevitablemente un proceso de suma cero. Ello propicia que se generen tensiones entre las entidades que ganan y pierden posiciones relativas, haciendo compleja la negociación para que la función compensatoria del gasto federal cumpla plenamente sus objetivos centrales.

Coefficientes gasto federal/pm estatal

¿Qué importancia ha tenido la asignación territorial del gasto federal en las economías estatales? Aun cuando su diseño y ejecución en lo general ha correspondido al gobierno federal, el hecho de localizar infraestructura pública o explotar un bien detona, a través del efecto multiplicador del gasto, una demanda local de bienes y servicios, que contribuye a generar crecimiento, empleo e ingreso para las poblaciones locales, aun cuando en ocasiones ha resultado altamente explosiva como en los casos de las explotaciones petroleras. El coeficiente gasto federal respecto al producto interno de las entidades federativas es útil para conocer la magnitud de los niveles de gasto en relación con el tamaño de la economía local y examinar los perfiles de la distribución territorial que efectúa el gobierno federal para promover y apoyar las actividades productivas en el país.

La gráfica 2 muestra la proporción promedio del periodo 1994-1993 del gasto programable federal respecto al producto interno bruto de cada entidad federativa. Varios rasgos pueden analizarse en torno a la importancia de los niveles de gasto federal en las economías estatales, que pueden agruparse de la manera siguiente. En primer término, el rasgo distintivo del grupo con alto

coeficiente radica en que se encuentran en él entidades federativas calificadas como de pobre desarrollo, pero con mucha infraestructura que controla el gobierno federal, especialmente la petrolera y la hidráulica. Las excepciones en este grupo son Colima, Nayarit (economías de desarrollo medio) y de manera sobresaliente el Distrito Federal, situación que se explica por lo altos niveles de gasto en bienestar social que ha concentrado históricamente.⁴ En segundo lugar, hay un grupo de entidades que tienen un coeficiente similar al promedio nacional, de entre 15 y 18% (como Durango, Yucatán, Tlaxcala y San Luis Potosí), todas de desarrollo intermedio. Las excepciones en este grupo son Tamaulipas y Michoacán, que pertenecen a las categorías de desarrollo alto y bajo desarrollo.



En tercer lugar, en entidades como Sonora, Morelos, Baja California y Querétaro el coeficiente tiende a ser menor y claramente por debajo del promedio nacional; en su conjunto se ubican como estados de alto nivel de desarrollo. Las excepciones son Puebla y Guanajuato, que forman parte del grupo de desarrollo bajo. Por último, el menor coeficiente gasto/piB se registra en economías altamente industrializadas como Jalisco, México, Chihuahua y Nuevo León (que registra la cifra más baja, 7.9%), que se caracterizan por sus niveles altos de desarrollo.

De estos perfiles emerge una cuestión importante: la paradoja de que el gasto federal represente una parte considerable para el tamaño de las economías estatales clasificadas como pobres, lo que estaría reflejando la escasa relación de los proyectos federales con las capacidades, prioridades y necesidades de esas entidades federativas. Aunque en apariencia puedan destinarse mayores niveles de gasto, ello no asegura que el tipo de infraestructura contribuya de manera directa y significativa al incremento de los niveles de desarrollo y bienestar de esas regiones.

índice de concentración del gasto público federal

La noción de un reparto equilibrado del gasto público entre las regiones del país se fundamenta en la esencia del federalismo; esto es, ofrecer igualdad de oportunidades para desarrollar las capacidades y vocaciones productivas, aprovechar las ventajas y contribuir al mejoramiento general, colaborando con aquellas regiones menos favorecidas por la dinámica nacional. En esa dirección cobra vigencia la función compensatoria de la política fiscal, específicamente en la vertiente del gasto público; su distribución regional ha de favorecer el sentido de unidad y procurar la creación de la infraestructura indispensable para detonar procesos virtuosos de crecimiento económico y de oportunidades para el desarrollo social en aquellas regiones del país que se hallen en situaciones de rezago o de menor desarrollo relativo para favorecer el mejoramiento general de la Federación.

En el periodo 1995-2000, en el marco de las estrategias de descentralización del gasto federal y de fortalecimiento de los gobiernos locales, especialmente de los municipales, que se emprendieron para impulsar el federalismo, la distribución del gasto federal en las entidades federativas muestra algunas evidencias incipientes que tenderían a favorecer un reparto más equilibrado de los recursos públicos entre ellas. En el presente trabajo apuntamos dicha tendencia como una hipótesis que debe examinarse a partir de un análisis más detallado de las cifras del gasto

programable. De verificarse dicha hipótesis, estaríamos presenciando el rompimiento de las inercias estructurales de la asignación del gasto que caracteriza históricamente su distribución territorial: las regiones ricas se han beneficiado más del gasto público, lo que ha propiciado la ampliación de los desequilibrios regionales.

Una exploración indirecta para probar esa hipótesis se ensaya en el presente trabajo, consistente en la estimación del grado de concentración regional de las asignaciones del gasto federal programable. Al examinar la evolución de ese grado de concentración dispondremos de algunos elementos para evaluar si estamos en presencia de lo que podría denominarse el "efecto federalismo" en los perfiles de la asignación del gasto público en nuestro país. De este modo calculamos el grado de concentración mediante la utilización del índice de Theil, con lo que se posibilita conocer qué tanto se encuentra concentrada la variable del gasto federal entre las entidades federativas.⁵

En la gráfica 3 se muestran las estimaciones del grado de concentración para el gasto y la inversión federales. Los perfiles que ofrecen ambas estimaciones sugieren un proceso de descentralización del gasto federal, sin que necesariamente implique una redistribución hacia las entidades federativas más rezagadas en términos de desarrollo económico y social.

En relación con el gasto, la evidencia general es que hay un descenso, aunque mínimo, en el periodo de análisis; el índice pasa de 0.3287 en 1994 a 0.2896 en 2000; esto es, una disminución equivalente al 12 por ciento del nivel inicial. Pero hay que hacer notar que se observan dos ritmos claramente diferenciados en esa tendencia descendente: de 1994 a 1997, el índice disminuye de manera acentuada, 33.2 por ciento; mientras que de este último año al 2000, se registra un ascenso en el grado de concentración, al pasar de 0.2195 a 0.2896, equivalente a un 31.9 por ciento más del nivel de 1997.

Por el lado de la inversión pública, lo notable de la tendencia descendente es el ritmo más acelerado de la disminución, comparativamente con la del gasto total. El grado de concentración pasa de 0.3403 a 0.1931, en una evolución semejante a la que sigue la del gasto total, entre 1994 y 1996; en tanto que en 1997 registra un ascenso hasta 0.2158. Entre 1998 y 2000, la evolución también es parecida a la del ascenso en el gasto total, pero claramente por debajo de ella; y aunque de 1999 a 2000 hay un repunte notorio, el nivel en este año es menor al registrado en 1994. El comportamiento del grado de concentración del gasto de 1997 a 1998 y en el de la inversión de 1996 a 1997 es probable que esté asociado al programa de rescate carretero que aplicó el gobierno federal en 1996 (el índice de Theil para la inversión pública en comunicaciones y transportes registra un ascenso en esos años, lo que explica el repunte del índice de la inversión total para el año 1997).

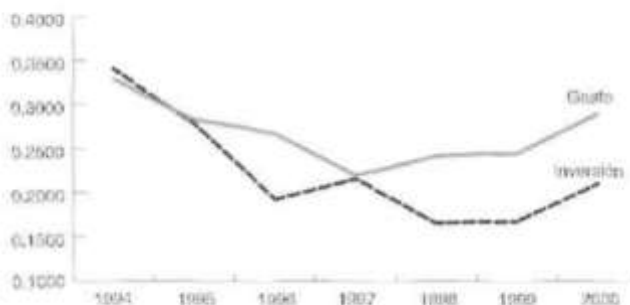
Una conclusión preliminar que se deriva de lo anterior consiste en que la dirección de las asignaciones de la inversión pública es la que está favoreciendo la disminución de la concentración regional del gasto público. Esto es, la creación de la infraestructura por parte del gobierno federal se está realizando en otras entidades federativas a las tradicionalmente beneficiarias del gasto federal, lo que estaría apoyando la economía mexicana en lo que se refiere al análisis de los conceptos corresponden a gastos que incrementación de la obra pública existente.

Redistribución del gasto per cápita

Para examinar la función con asignaciones per cápita de lo federal. No obstante, es alentador el gasto público que puede fomentar el desarrollo relativo de México.

Así, para el grupo 1 la asignación promedio ascendió a 1,739 pesos, cifra mayor en 3.7% en términos reales a la registrada en 1994; aunque no cambió la equivalencia de ese promedio con respecto a la entidad con más bajo gasto per cápita, que permaneció como 1.7 veces. El cambio notable consiste en que el estado de Tabasco tuvo una asignación que representó 3.5 veces la de

Gr.3. Índice de Theil del gasto y de la inversión pública federal



Fuente: elaborada con información del censo estadístico del VI Informe de Gobierno 2000

observarse en la inversión pública.

de las asignaciones del gasto federal, el gasto per cápita es menor

Puebla, a diferencia de las 2.9 veces que se observó en 1994. En consecuencia, la distancia entre los extremos de este grupo se amplió. Nuevamente, los estados con infraestructura petrolera recibieron el doble del gasto per cápita que tuvo Puebla.

En el grupo 2 la situación cambia en relación con el promedio grupal, al pasar a 1,641 pesos, lo que significó un retroceso de 14.7% respecto al promedio de 1994. Ello propició que la distancia de ese promedio con respecto a la asignación de Puebla al final de 2000 disminuyera ligeramente a 1.7 veces, a diferencia de las 1.9 veces observadas en 1994. El estado de Campeche se mantuvo como el de mayor asignación, 6,933 pesos, lo que representó 6.8 veces el nivel de gasto de Puebla hacia finales del periodo, equivalencia prácticamente igual a la de 1994.

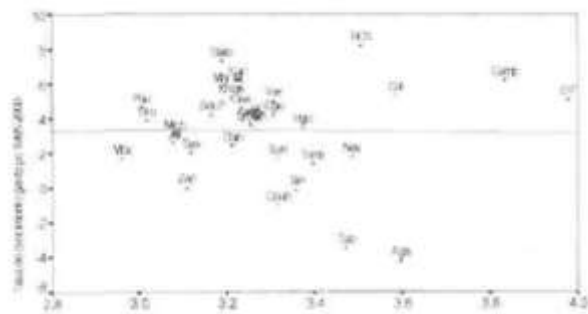
Por su parte, el promedio del grupo 3 fue ligeramente superior al de 1994, al pasar de 2,330 a 2,338 pesos; ello significó que la proporción con respecto a Puebla también permaneciera en 2.3 veces a la que se mostró en 1994. Pero lo notable es que la asignación para el Distrito Federal sólo representó 7.4 veces el nivel de Puebla. Esto se explica por lo siguiente: a pesar de registrar una tasa alta (5.1% promedio en el periodo 1995-2000), el nivel promedio de ese tiempo es inferior al de 1994 (o sea, 9,526.1 pesos) en 20.6%. Lo anterior se debe a que el Distrito Federal tuvo tasas negativas en el monto total del gasto, importantes en 1995 (-24.4%) y en 1997 (-10.1%), que no se compensaron con las tasas positivas de 1996 y de 1998 a 2000. Esta evolución se reflejó en la disminución de la distancia entre el Distrito Federal y el nivel del promedio nacional, pues si en 1994 la relación del primero fue 3.72 veces respecto al promedio, al final de 2000 cayó ligeramente a 3.27 veces, favoreciendo así la convergencia de la distribución del gasto federal entre las regiones del país.

Ahora bien, la gráfica 4 muestra la relación del nivel de gasto per cápita registrado en 1994 con la tasa de crecimiento promedio anual del gasto per cápita observado en el periodo 1995-2000 para cada una de las 32 entidades federativas. Lo que se intenta con esta asociación es indagar hasta qué punto puede afirmarse que se habría iniciado un proceso de convergencia¹⁰ en las asignaciones territoriales del gasto federal en México. En la gráfica se observa que no existe una clara tendencia que pueda sostener la hipótesis de convergencia. Se encuentran varias observaciones que pueden considerarse "atípicas" en la distribución e impiden ver si hay convergencia, como en los casos de Baja California Sur, Colima, Campeche y Distrito Federal.

Si prescindieramos de esas cuatro observaciones (con todas las implicaciones que ocasionaría en el tamaño de la población), entonces se perfila una sugerente línea de convergencia en la distribución, en la que una buena parte de los estados de desarrollo bajo e intermedio combinan altos niveles de gasto per cápita y altas tasas de crecimiento, comparativamente con los estados que se ubican en el extremo derecho de la línea de convergencia. Es decir, el gasto per cápita en las regiones pobres crece a una velocidad mayor que en las regiones ricas, lo que en el largo plazo llevaría a la convergencia en la distribución del gasto federal. Faltaría por abundar en una investigación adicional acerca de si los gastos de los gobiernos estatales estarían favoreciendo también la sugerente convergencia que muestra la gráfica 4.

De verificarse el proceso de convergencia, nos estaría indicando la preferencia del gobierno federal por favorecer un desarrollo de las regiones de México menos desbalanceado entre las entidades ricas y las entidades pobres, mediante la redistribución territorial del gasto para crear la infraestructura que detone procesos virtuosos de crecimiento económico en estas últimas regiones. De ser así, habría consonancia entre los esfuerzos de igualación de los recursos del gasto federal entre las entidades federativas, lo que apoyaría la indispensable convergencia económica entre las regiones del país (que por cierto, no se verifica en México a raíz de la apertura de la economía a la dinámica de la globalización).

G.4. Convergencia regional del gasto federal 1995-2000



Fuente: elaboración propia.

Aun con estas limitaciones del ejercicio, y reconociendo que apenas es una aproximación inicial, propiciada por la disponibilidad de las estadísticas regionales del gasto federal, es indispensable un análisis más dirigido a los tipos de gasto que permita argumentar a favor de la redistribución territorial del gasto, así como incorporar el examen de los recursos de los gobiernos estatales y municipales para evaluar qué dirección tiene el gasto combinado, así como su vinculación con el desarrollo y bienestar de las regiones del país. Intuitivamente, podemos anticipar que la convergencia se estaría logrando por el lado del gasto social y de infraestructura de comunicaciones y transportes. Una forma indirecta de aproximarse a la veracidad de esa intuición será examinar el comportamiento del índice de Theil en ese tipo de gastos, pues influyen más en el descenso que se mostró en la sección precedente.

Cuadro 2. Estimación de plazos para la convergencia del gasto federal

1er. escenario				2do. escenario			
Tasas promedio 1995-2000 de cada entidad federativa				Tasa de promedio nac. 1995-2000: 2.9%		Tasa promedio del DF 1995-2000: 5.05%	
Meta promedio nacional		Meta nivel del DF		Meta promedio nacional		Meta Nivel del DF	
BC	3	Cam.	1	Ver.	2	Cam.	2
Dgo.	2	Tab.	10	Son.	3	Col.	13
Oro.	4	BCS	14	Hgo.	3	BCS	15
Yuc.	4	Oax.	23	Sin.	3	Tab.	15
Chi.s.	5	Chi.h.	25	Dgo.	3	Ags.	20
Chi.h.	5	Chi.s.	26	BC	4	Tams.	22
Sin.	6	Dgo.	26	Oro.	5	Coah.	24
Nay.	6	Mor.	28	Yuc.	5	Ver.	25
NL	6	Gro.	31	NL	6	Son.	26
Oax.	6	BC	32	Nay.	9	Hgo.	26
Mor.	7	Nay.	32	Chi.a.	10	Sin.	26
Gto.	8	Gro.	34	Chi.h.	11	Dgo.	26
SLP	11	Ver.	36	Q. Roo	12	BC	27
Q. Roo	14	Yuc.	36	Gto.	13	Oro.	27
Pue.	16	NL	36	Mor.	13	Yuc.	27
Gro.	19	SLP	41	Oax.	16	NL	29
Mich.	23	Pue.	44	SLP	16	Nay.	29
Jal.	27	Gro.	50	Zac.	17	Chi.s.	30
Tlax.	29	Ags.	55	Tlax.	19	Chi.h.	30
Méx.	59	Mich.	62	Mich.	24	Q. Roo	31
Zac.	699	Q. Roo	65	Jal.	24	Gto.	32
		Jal.	73	Gro.	25	Mor.	32
		Sin.	75	Pue.	26	Oax.	33
		Coah.	85	Méx.	33	SLP	33
		Tlax.	86			Zac.	34
		Méx.	131			Tlax.	35
		Zac.	3619			Mich.	38
						Jal.	38
						Gro.	38
						Pue.	41
						Méx.	44

Fuente: Elaboración propia

Perspectivas de la convergencia del gasto federal

El cuadro 2 sintetiza dos ejercicios alternativos acerca de los plazos anuales" que son indispensables para avanzar en la disminución de los desequilibrios regionales, favorecidos en parte por procesos precedentes de concentración del gasto federal, entre las entidades federativas pobres y desarrolladas. En ambas situaciones esbozadas queda claro que para lograr la convergencia que se ilustró en el apartado anterior, tendría que haber esfuerzos sostenidos para impulsar la redistribución regional del gasto público, lo que supone una discusión fundamental en la arena política.

En las estimaciones de los plazos en ambos escenarios es patente que la reducción de las diferencias entre las regiones, en términos monetarios, depende directamente del nivel pre-valectante en cada entidad federativa, así como de la velocidad del crecimiento de ese nivel, a la que pueda ser factible sostener durante los plazos aquí estimados. Pero además tiene que abordarse la cuestión del tipo de gasto que tendrá más efectividad para que la política fiscal sea promotora de las capacidades locales y detonar y sostener procesos económicos que apoyen la elevación de las condiciones y expectativas de bienestar de la población, particularmente de aquellas regiones del país que se desea integrar a la dinámica nacional. Si se recuerda que en el apartado del coeficiente gasto fede-ral/PiB estatal se mostró el peso considerable del gasto en el tamaño de algunas

economías, tal magnitud no necesariamente implica que tenga relación fuerte con las dinámicas locales. De ahí la lección de que la canalización de más recursos, o a tasas más aceleradas, no será condición suficiente para que la orientación redistributiva del gasto federal asegure la efectividad de su función compensatoria.

Algunos ejemplos sirven para evaluar las consideraciones anteriores. En el Estado de México, el primer ejercicio muestra que, dados su nivel y tasa del periodo 1995-2000, para alcanzar las metas del promedio nacional y del Distrito Federal hay una diferencia de 2.22 veces en los plazos estimados, esto es, 59 y 131 años, respectivamente. Pero esos plazos se reducen considerablemente cuando, en el segundo escenario, las tasas a las que crecería su nivel histórico son altas; es decir, la distancia para alcanzar las metas hipotéticas disminuye a 1.33 veces.

En el caso de Oaxaca, en el primer ejercicio el plazo para alcanzar el promedio nacional combina una tasa superior (4.6%) a la media nacional (2.9%), aunque el nivel del gasto per cápita (1,756 pesos) sea menor al del promedio nacional (274 pesos); lo anterior genera que la distancia de los plazos sea 5.7 veces entre la meta del promedio nacional y la del Distrito Federal. Con igual lógica, en el segundo escenario la distancia para ambas metas se reduce a 2.1 veces. El caso de Campeche es ilustrativo de que, no obstante que los plazos son irrelevantes para alcanzar las metas propuestas, aun cuando tuviera el mismo nivel de gasto que el Distrito Federal, los impactos en uno u otro contexto son enteramente distintos. La clave de esta situación radica en la dirección del gasto público.

Por otra parte, en cualquier ejercicio que se efectúe en torno a la distribución equitativa de los recursos públicos, existen varias condiciones indispensables para la viabilidad de las recomendaciones de política pública que puedan derivarse de tales ejercicios. Algunas de tales condiciones se esbozan a continuación, sin que ello implique una preeminencia de otras condiciones que no se comentan aquí.

Una de ellas es el crecimiento sostenido de las actividades económicas del país en un ritmo suficiente que permita financiar con recursos tributarios los crecientes niveles de gasto que implicaría su redistribución hacia las entidades federativas que fuesen definidas como prioritarias (o "población objetivo" en la terminología presupuestar). En la medida en que el financiamiento del gasto sea sobre las propias fuentes del país, la estabilidad macroeconómica permitirá disponer de un entorno financiero que posibilite disminuir las naturales tensiones que genera la cuestión de quién paga impuestos y quién recibe los beneficios del gasto. Esa dinámica, entonces, presupone una modificación de las posiciones relativas de cada entidad federativa en el total del gasto nacional, la cual precisará de una solución en la arena política, como se apuntó con anterioridad, en virtud de que los esfuerzos de la redistribución tendrían que sostenerse por largo tiempo. Es decir, habrá más posibilidades de sostener la redistribución regional en un entorno de expectativas de crecimiento económico sostenido y estable que en un escenario de volatilidad económica o de crisis.

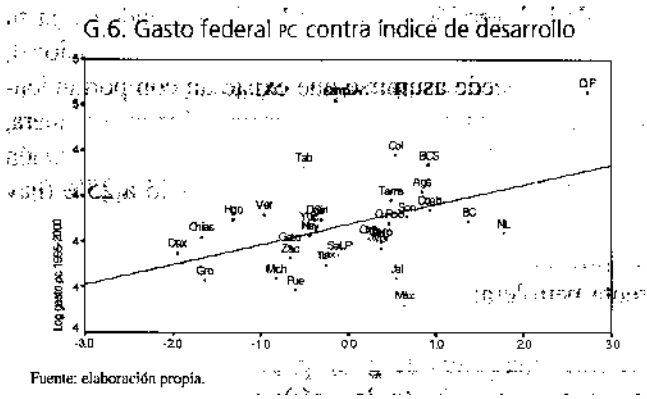
Otra de las cuestiones centrales que deben abordarse es la relación del gasto federal y su papel promotor de las actividades productivas del sector privado en las regiones del país. Los resultados de la dinámica económica de los últimos 15 años manifiestan que los esfuerzos productivos de las regiones del país no son suficientes para disminuir las disparidades del desarrollo y, por tanto, se precisa de la intervención gubernamental para evitar que ellas se amplíen, a través de la revisión de los mecanismos de compensación de la política fiscal dirigidos a crear o fortalecer, según sea la entidad federativa, las condiciones indispensables para impulsar procesos virtuosos de crecimiento y equidad.

De acuerdo con las tendencias recientes en la estructura productiva del país, en la competencia de sus regiones por recursos para insertarse en la dinámica nacional, y por la intensificación de las relaciones económicas en los mercados internacionales, la agenda de gobierno tiene que ser construida con una visión de largo plazo, en la que se concilien las necesidades actuales y futuras del proceso de desarrollo económico, en relación con la competitividad de la economía nacional, la disponibilidad de recursos financieros para sustentar el crecimiento, y las necesidades de un rezago histórico en términos de la infraestructura para la producción y la productividad, y de las demandas de la población por bienes y servicios públicos.

En la gráfica 5 se muestra un perfil que parece preocupante: la línea de tendencia con pendiente negativa está indicando la escasa vinculación de las asignaciones de gasto y la dinámica productiva de las economías locales, en cuya explicación podrían estar el tipo de gasto y la forma

de su diseño y ejecución por parte de las dependencias y entidades federales. Ese perfil contribuye a fortalecer la intuición de que no es suficiente disponer de altos niveles o tasas de crecimiento del gasto para impulsar el desarrollo de las economías regionales.

En tanto que en la misma gráfica 6 se sintetizan de algún modo las consideraciones que se han apuntado a lo largo del presente análisis. En la relación del gasto federal (medido por los niveles de gasto per cápita) con el nivel de desarrollo de las entidades federativas (medido por el índice de desarrollo 2000), queda claro que falta mucho para que se modifiquen los patrones inerciales de la distribución territorial del gasto (aun cuando existan algunas evidencias de la reducción de las distancias entre las entidades federativas que se ubican en los extremos de la distribución).



Transparencia en las estadísticas del gasto federal por entidad federativa

En la historia presupuestal de México, las estadísticas de la inversión pública federal por entidad federativa, como una serie desagregada por tipo de gasto, se consignan a partir de 1959; ya que ese gasto sólo es una parte relativamente pequeña del gasto total, apenas proporciona una imagen parcial de la distribución del presupuesto federal en las entidades federativas. No obstante que se han integrado series estadísticas del gasto público federal durante todo el siglo xx, sólo ha sido posible conocer su desagregación por entidad federativa hasta el año 2000.

En un hecho prácticamente inadvertido en los ejercicios de evaluación de las acciones del sexenio 1994-2000, en el anexo estadístico del *VI Informe de Gobierno 2000* del Poder Ejecutivo Federal se reporta, por primera ocasión, la serie de gasto programable total por entidad federativa para el periodo 1994-2000. Los esfuerzos de integración de este tipo de series estadísticas se inscriben en el marco general de la modernización de la administración pública, como parte de la reforma del Estado que ha experimentado el país en los últimos quince años. Durante el periodo 1995-2000, las acciones de modernización institucional se articularon con la prioridad de sanear las finanzas públicas, ambas dimensiones fueron decisivas para avanzar en las prioridades de la estrategia macroeconómica en ese sexenio. La transparencia fue uno de los atributos que se impulsó en el diseño y ejecución de las políticas públicas que sustentaron las decisiones de modernización del

gasto público.

Así, en el marco del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se emprendieron proyectos de modernización institucional de amplio alcance como la creación del Servicio de Administración Tributaria; la renovación del Servicio de Tesorería y el inicio del Sistema Integral de Administración Financiera Federal; la introducción de la Nueva Estructura Programática, con la cual se redefinieron las funciones gubernamentales y los procesos administrativos para hacer más eficientes el diseño y la ejecución del gasto público; así como la adecuación de otros instrumentos administrativos como el Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestario.¹² Por su parte, con el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000,¹³ la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo impulsó proyectos estratégicos relativos a la medición y evaluación de la gestión pública, así como para apoyar los esfuerzos de descentralización y desconcentración de la administración pública federal, por medio de la simplificación de las regulaciones en la vigilancia del gasto y los recursos públicos, el fortalecimiento de la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y órganos desconcentrados, y de la delegación de funciones operativas dentro de las dependencias y entidades federales. En el ámbito de la modernización administrativa destaca la innovación institucional de las Bases de Desempeño que esa secretaría promovió en algunas entidades y órganos desconcentrados.

Ahora bien, deben mencionarse algunas acotaciones acerca de la conformación de las estadísticas que limitan su utilización en el análisis regional del gasto. En primer lugar, la serie se refiere al monto total del gasto federal por entidad federativa; ello impide conocer la evolución de las asignaciones sectoriales para estar en posibilidades de analizar su importancia y los impactos en las entidades federativas, según sus condiciones de desarrollo. Por ejemplo, el gasto en el rubro de energéticos, especialmente el relativo al de la extracción de petróleo, se localiza en pocas entidades federativas. Al consolidar los gastos sectoriales en el monto total, y en la medida que los gastos petroleros son los más elevados en el gasto total, el análisis comparativo del reparto de éste entre las entidades federativas contiene un sesgo considerable. Es decir, las estadísticas del gasto total no son pertinentes para evaluar la igualdad en la distribución del gasto público per cápita entre las entidades federativas, por lo que es deseable publicar las cifras sectoriales.

En segundo término, en el cuadro del *Informe de Gobierno* que consolida las cifras no se indica expresamente a qué tipo de gasto se refiere: autorizado o ejercido. Por la nota de pie de página correspondiente al año 2000, que tiene como fuente al monto autorizado en el presupuesto federal de ese año, en el resto podría presumirse que se trata de los montos ejercidos, cuya fuente es la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. La acotación interesa en la medida que históricamente las cifras de los recursos ejercidos son mayores que los autorizados; sería entonces importante conocer cómo ocurre esa situación en las asignaciones por entidad federativa, puesto que estaría indicando que hay entidades federativas a las que se les destina mayores recursos que los autorizados en los presupuestos. De igual manera, importaría conocer el comportamiento de ambos tipos de montos en el rubro No Distribuible Geográficamente, en virtud de la escasa claridad de sus componentes, lo que va en detrimento de la transparencia en el gasto público. En la serie de estadísticas de la inversión pública federal sí es posible comparar los montos autorizados y ejercidos en las entidades federativas en un periodo continuo de 1979 a la fecha.

Por otro lado, en las estadísticas del gasto programable se encuentra el rubro No Distribuible Geográficamente (NDG) que incluye componentes del gasto público que no pueden ser atribuidos a una jurisdicción territorial en específico. En este punto, sería deseable que la transparencia incluyera la definición de los tipos de gasto que se consignan ahí, con el fin de evitar interpretaciones erróneas acerca de su comportamiento y composición. La definición de los componentes de este rubro de gasto se halla originariamente, en la publicación de la Secretaría de la Presidencia (1964), *México: Inversión Pública Federal* '925-1963, referida al gasto de inversión (véase cuadro 14, p. 131 de esa publicación) y en la que se consignaron las erogaciones relativas a la administración de recursos financieros, gastos globales indirectos, partidas generales de conservación, equipo de transporte carretero, ferroviario y aéreo que no es posible acreditar a las entidades federativas en particular. Pero de ese tiempo a la fecha, no hay una nueva definición para este rubro en los documentos oficiales disponibles que contienen las estadísticas de gasto e inversión públicos.

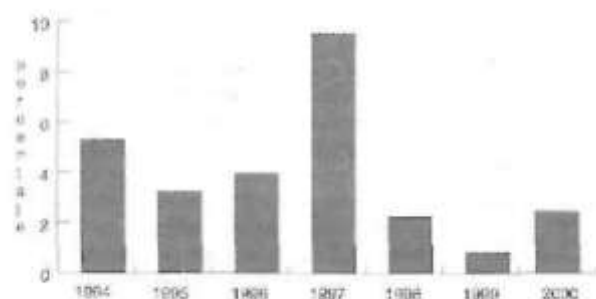
En primer término, lo que llama la atención en la serie del gasto programable es el ciclo trianual que se observa con claridad en la gráfica 7. Si tomamos la evolución de la inversión pública como un indicador indirecto del comportamiento del gasto total, reconociendo que puede ser imperfecto, lo que se observa en el rubro NDG de la inversión es una tendencia descendente en su participación relativa en el total de la inversión nacional, por lo que puede asumirse que existe un comportamiento semejante en el NDG del gasto total. De esta manera, entre 1959 y 1964, el NDG promedió 21 % de la inversión total; de 1979 a 1984 el promedio ascendió a 25% (hay que considerar que ese alto porcentaje coincidió con la amplia disponibilidad de recursos provenientes de la renta petrolera: de 1979 a 1982 el NDG representó 30% de la inversión total, época en que se registraron los coeficientes más altos de gasto público en relación con el producto interno bruto del país); a partir del inicio de la reforma económica en 1985 y hasta el año 2000, el porcentaje comienza a disminuir consistentemente, promediando poco más de 8%. Esta última tendencia respondió a los propósitos de transparentar y sanear el ejercicio de las finanzas públicas del país.

En el caso del gasto programable de 1994 a 2000 también se registra esa tendencia descendente: pasa de 5.3% del gasto total en 1994 a 2.5% en 2000, pero con el ciclo trianual ya apuntado: en 1994, 1997 y 2000 las cifras absolutas son mayores respecto a las de los años inmediatos anteriores, como puede verificarse en el gráfico 7.

Elementos de una agenda gubernamental para la convergencia del gasto público

El tema de la reforma fiscal deberá abrir una vía de análisis y negociación sobre la redistribución regional del gasto público, con la participación de los gobiernos estatales y los municipales, que en los años recientes han adquirido experiencia en la negociación de recursos y programas federales. En los últimos años, las incipientes discusiones públicas sobre las cuestiones presupuestales en México han mostrado una cuestión crucial: los márgenes de maniobra para modificar o introducir nuevos gastos son, y es posible que lo sigan siendo, estrechos.

G.7. Gasto público federal no distribuido geográficamente
% del gasto total



Fuente: Elaborada con información del censo estadístico del VII Informe de Gobierno 2000.

En este marco, los temas de calidad y dirección del gasto público adquieren relevancia en las próximas decisiones sobre los presupuestos públicos.

La transparencia del proceso presupuestal se consolidará en la medida en que la información sea generada con calidad, oportunidad, confiabilidad y publicidad suficiente para servir de soporte a los debates públicos acerca de los temas que interesen a la sociedad. Ello se traducirá en el establecimiento de reglas claras y de mecanismos institucionales apropiados para el control y la verificación en el uso de los recursos públicos que fortalezcan la responsabilidad de los tomadores de decisiones en los ámbitos ejecutivos y legislativos. Del mismo modo, el funcionamiento de un sistema presupuestal con responsabilidad y transparencia, incrementará la confianza y el entendimiento del público que paga impuestos acerca del destino de los recursos públicos y de las actividades gubernamentales.

Algunos aspectos de la agenda de trabajo gubernamental que aparecen como indispensables para reflejar en las finanzas públicas la decisión de disminuir los desequilibrios regionales, se apuntan a continuación:

- Alcanzar un consenso político efectivo acerca de la disminución de los desequilibrios regionales, a través de la revisión y fortalecimiento de la función redistributiva de la política fiscal, resolviendo el complejo conflicto entre los instrumentos fiscales óptimos y los distintos objetivos políticos inherentes en el proceso, en una perspectiva de largo plazo que apunte a crear en las regiones rezagadas las capacidades institucionales para que se inserten virtuosamente en la dinámica nacional.

- En el nuevo marco de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, la discusión, aprobación y evaluación del presupuesto público deben estar basadas en una capacidad técnica suficiente que permita el consenso entre los partidos políticos para cumplir las funciones gubernamentales con oportunidad, eficiencia y equidad.

La certidumbre y la estabilidad en ese nuevo marco institucional serán de alto valor estratégico para las expectativas de la economía nacional.

- Con independencia de la filiación política de los gobiernos, es indispensable avanzar en la convergencia de las decisiones federales y estatales que contribuyan a consolidar la descentralización, a disminuir las disparidades y a fomentar procesos virtuosos de crecimiento y equidad.

- Sostener como una prioridad la decisión de finanzas públicas sanas, como factor de estabilidad y certidumbre para la política económica, avanzando en la racionalización de los subsidios y la equidad regional de las asignaciones de gasto público. En estos últimos años, el país ha realizado un extraordinario esfuerzo de reordenamiento de los gastos públicos que no puede ser relajado; es indispensable que se incremente la calidad del gasto realizado.

- Revisar los resultados de la descentralización del gasto federal, en relación con el mejoramiento de la provisión de los servicios públicos y el cumplimiento de los objetivos iniciales. En última instancia, debe reforzarse el abatimiento de las tendencias históricas en las asignaciones territoriales caracterizada por su alta concentración en pocas regiones, que se inició en los años recientes.

- Es preciso continuar avanzando en la integración de sistemas de evaluación de los resultados e impactos del gasto público sobre los niveles de desarrollo económico y social, que permitan evaluar la pertinencia de mantener o suspender programas públicos. Dicha información debe hacerse pública y disponible para la población interesada

Clasificación de las entidades federativas según el índice de desarrollo 2000

Grupo 1	Índice	Grupo 2	Índice	Grupo 3	Índice
Oaxaca	-1.5553	Yucatán	-0.4445	Tamaulipas	0.4922
Chiapas	-1.6595	Nayarit	-0.4313	Colima	0.5337
Guerrero	-1.6394	Durango	-0.3785	Jalisco	0.5435
Hidalgo	-1.3104	Sinaloa	-0.3076	México	0.6425
Veracruz	-0.9529	Tlaxcala	-0.2604	Sonora	0.6679
Michoacán	-0.8242	Campeche	-0.1506	Aguascalientes	0.8471
Guanajuato	-0.6703	San Luis Potosí	-0.1166	Baja California Sur	0.9146
Zacatecos	-0.6843	Promedio nacional	-0.0222	Coahuila	0.9311
Puebla	-0.6051	Chihuahua	0.2424	Baja California	1.3748
Tabasco	-0.5064	Querétaro	0.3705	Nuevo León	1.7781
		Morales	0.3717	Distrito Federal	2.7283
		Quintana Roo	0.4706		

Nota: La varianza explicada por la primera componente es de 75.2%. La estimación se realizó con datos de componentes principales en uno. Fuente: estimación propia.

Notas

1 Para la clasificación de las entidades federativas que se emplea en el presente trabajo, se construyó un índice de desarrollo, que contiene los indicadores del PIB per cápita, tasa de alfabetismo, grado promedio de escolaridad, tasa de mortalidad infantil, tasa de población urbana y tasa de hogares con disponibilidad de computadoras. Todas las cifras corresponden a 2000, excepto las del PIB estatal que se refiere a 1999. El método para la estimación del índice fue el de componentes principales y para la clasificación se empleó el de Dalenius, estratificación óptima, (véase el cuadro en la siguiente página),

2 Un análisis más detallado de los impactos de la crisis de 1995 en la actividad económica de las entidades federativas se realiza en Arroyo García (2000), "Panorama Regional de México 1980-1999, Dinámica del producto interno bruto de las entidades federativas" en *Comercio Exterior*, (en prensa).

3 La razón de este periodo es que no están disponibles las cifras del PIB estatal para el año 2000. Cabe aclarar que el promedio nacional que aparece en la gráfica difiere del que se presenta en el cuadro 1, en virtud de que el primero se refiere al promedio de las entidades federativas y no incluye los rubros de No Distribuible Geográfica-

mente. La clasificación de alto, medio y bajo coeficiente es en relación con el coeficiente promedio nacional.

4 No obstante esta aseveración debe matizarse en tanto no se dispongan de las cifras del gasto programable desagregado por la clasificación económica y, en consecuencia, puedan examinarse los perfiles sectoriales en la distribución territorial del gasto federal.

5 Este tipo de índice permite medir la concentración en un conjunto de observaciones, definido como donde Q_i es la distribución porcentual observada de la entidad i , y P_i es la equidistribución porcentual teórica de la entidad i . Dado el conjunto de las entidades federativas, el índice H' tenderá a asumir el valor 0 cuando no exista concentración en algunas de ellas, por el contrario, cuando el PIB se concentre en alguna o algunas entidades federativas, entonces el índice tenderá al logaritmo del número de observaciones existente (en este caso, será el logaritmo de 32). Véase Cortés y Rubalcava, *Técnicas estadísticas para el estudio de la desigualdad*, El Colegio de México, México, 1982.

6 Las estadísticas de población por entidad federativa anuales utilizadas en el presente trabajo provienen de las proyecciones del Consejo Nacional de Población para el periodo 1995-2010; la correspondiente a 1994 se calculó con la tasa de crecimiento promedio de las cifras del Censo de Población 1990 y del Censo de Población 1995. Todas las estimaciones demográficas se refieren a junio de cada año. Véase CONAPO, *Proyecciones de la población de México, 1996-2050*, México, 1998, Serie Escenarios Prospectivos.

7 La comparación de los niveles per cápita se realizó respecto a la asignación de Puebla en 1994 por el criterio de que es una entidad clasificada como de bajo desarrollo que, a pesar de que registró un saldo positivo en el crecimiento del monto total del gasto programable entre 1995 y 2000 (6.5% en promedio en términos reales), ello no cambió su posición como la segunda peor entidad con más baja asignación. El caso del Estado de México es contrastante, pues resultó la entidad con el gasto per cápita más bajo (917 pesos) en 1994 y a pesar de que la tasa de crecimiento del monto total fue cercana al promedio nacional del periodo 1995-2000 (4.0 y 4.6%, respectivamente), la influencia de la tasa de inmigración es alta, lo que propició que el nivel per cápita registrara una tasa de 1.7% en ese mismo periodo, tasa que resultó insuficiente para hacer que dicha entidad modificara su posición como la del más bajo gasto per cápita, pero por su nivel de alto desarrollo, se decidió utilizar como referencia el caso de Puebla como ilustrativo de las desigualdades del reparto de los recursos públicos entre regiones ricas y regiones pobres.

8 No incluye la asignación de Campeche, pues distorsiona notoriamente el promedio.

9 No incluye la asignación del Distrito Federal, pues distorsiona notoriamente el promedio.

10 El esquema analítico de la convergencia del gasto es adaptado del que usualmente se emplea en los estudios de convergencia económica entre países o regiones de un mismo país, reconociendo que puede ser útil para abundar en las discusiones e investigaciones futuras que deben realizarse en México en torno a las cuestiones presupuestales y sus vínculos con las regiones del país. Para una discusión de la convergencia económica, consúltese Barro y Salai Martin, "Convergence across States and Regions" en *Brooking Papers on Economic Activity*, Brooking Institution, Washington, DC, 1991, vol. 1 pp. 107-182.

Algunas acotaciones son indispensables para evaluar la validez de lo que muestran las gráficas que se presentan en esta sección. Primera, el número de observaciones es reducido, no obstante disponer de toda la "población", esa cuestión puede influir en la confiabilidad de los estimadores de una regresión. Segunda, el periodo de análisis es considerablemente reducido para obtener una tendencia robusta (en la convergencia económica, los análisis confiables se realizan con series estadísticas que pueden incluir hasta un siglo).

11 Las estimaciones de los plazos se realizaron con los niveles de gasto promedio anual que cada entidad federativa registró en el periodo 1995-2000.

12 Véase SHCP, "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo", en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de noviembre de 1997.

13 Véase Poder Ejecutivo Federal, "Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000", en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo de 1996. Es conveniente mencionar que en la política tributaria también se emprendieron decisiones trascendentes para modificar el diseño, la operación y la administración de la función de recaudación de impuestos del gobierno federal. En este sentido, pueden mencionarse la integración y puesta en marcha del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), (*Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 1998); una nueva Ley del Servicio de Tesorería de la Federación. Ambos proyectos forman parte de las reformas estructurales en la dimensión administrativa de la política fiscal en México. Para examinar la estructura y funciones del SAT, consúltese SHCP, "Ley del Servicio de Administración Tributaria", en *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1995; y para el caso del SIAFF, véase SHCP, "Ley del Servicio de Tesorería de la Federación", en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de marzo de 1998; y reformas de 29 de mayo de 1998.

El autor tiene una maestría en políticas públicas, es profesor e investigador en la maestría de gobierno y asuntos públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Agradezco los comentarios de Federico Estévez y Jonathan Molinet a los manuscritos previos; los juicios y opiniones aquí emitidos son responsabilidad del autor.