

Colaboración del Ejecutivo y el Legislativo en la asignación de recursos fiscales

/ Francisco Arroyo García

La transformación gradual del sistema político mexicano de los últimos quince años ha propiciado cambios en la relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo que, a su vez, están incidiendo en la operación de los mecanismos institucionales de colaboración previstos en la Constitución federal. Una de las funciones que comparten ambos poderes es la relativa a la asignación de los recursos fiscales, para lo cual la propia Constitución distribuye competencias a cada poder en esa materia. Aun cuando no se vislumbra con claridad el tipo de mecanismos y reglas que prevalecerán en la nueva realidad de la pluralidad y la alternancia políticas en México, en los años recientes la relación de ambos poderes ha venido enmarcándose en un proceso que no termina de cristalizar.

En estas notas analizo las experiencias iniciales que han ocurrido en la aprobación de los presupuestos federales de los años 2000 y 2001, examinando con detalle las características del Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Éste representa la primera ocasión en la historia fiscal de México en que un proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo federal haya sido modificado por la Cámara de Diputados en diciembre de 1999. Es un ejercicio comparativo que arroja importantes enseñanzas para el futuro inmediato de las políticas públicas federales vinculadas con los gobiernos de las entidades federativas.

El propósito esencial de este examen es indagar los criterios que siguieron los legisladores para determinar las asignaciones a las entidades federativas en el presupuesto 2000 y cuáles fueron las razones para mantener dicho programa en el presupuesto 2001. Asimismo, se

evalúan algunas implicaciones de la distribución de los recursos a las entidades federativas, a la luz de las realidades estatales, para ejercerlos en los plazos previstos y en función del perfil regional que emerge de dicha distribución. Esto último tiene relación directa con la permanencia de los desequilibrios regionales en nuestro país, los que están condicionando el aprovechamiento de las potencialidades de las regiones para insertarse exitosamente en la dinámica de la globalización del comercio, de las actividades productivas y de los patrones de consumo de bienes y servicios.

En este contexto, uno de los desafíos del Estado mexicano consiste en alcanzar los acuerdos políticos indispensables para revertir las inercias de la centralización, que hoy en día son considerables, al mismo tiempo que la dinámica económica está propiciando una fuerte competencia por los escasos recursos para la inversión productiva, y que los avances tecnológicos y su difusión están influyendo en nuestro país en la ampliación de las diferencias del desarrollo regional. De ahí que uno de los retos del país sea crear las condiciones materiales e institucionales para que las regiones pobres no queden al margen de las ventajas y oportunidades de la globalización. Pero más allá de las consideraciones económicas o fiscales, México debe lograr un consenso político para que la política fiscal, en particular el gasto público, se diseñe con un sentido redistributivo.

De ahí que el examen de la función de asignación de recursos entre las entidades federativas de México adquiera relevancia por: la historia de las asignaciones del gasto público federal en aquéllas; la responsabilidad y rendición de cuentas en las decisiones de gasto por parte de los legisladores; y las señales que emanan de las experiencias recientes del Poder Legislativo al incorporar el Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las

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.

Entidades Federativas en los ejercicios presupuestales de 2000 y 2001.

La nueva realidad de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo

Una de las características centrales de la existencia y operación de pesos y contrapesos en los arreglos políticos democráticos se refiere a la negociación que deben establecer los partidos políticos para incorporar sus ofertas políticas a la agenda de gobierno. En el terreno de los recursos fiscales la existencia de mecanismos de negociación resulta esencial para evitar la parálisis en la actividad gubernamental y disminuir los costos que ello ocasionaría en la sociedad.

La transición del sistema político mexicano supone nuevas reglas en la relación Ejecutivo-Legislativo; en ella deberán consolidarse los pesos y contrapesos previstos en las normas constitucionales del país, pero también deberán desarrollarse nuevas reglas institucionales que den paso a la negociación y a la concertación de las decisiones fundamentales de ambos poderes y de las fuerzas políticas nacionales de manera transparente y responsable frente a los electores.

El hecho de que la competencia política entre partidos se desarrolle en el marco de las reglas constitucionales existentes ha influido de modo determinante en su desempeño y estrategias de coalición para lograr consensos frente a temas de alta prioridad, ya sea para el Ejecutivo o para un partido en particular. Específicamente en materia de aprobación de los presupuestos, la pluralidad alcanzada en los años recientes ha revelado insuficiencias y restricciones en ese marco, que son indispensables de resolver para que la función de asignación que llevan a cabo los poderes Ejecutivo y Legislativo atiendan eficaz y eficientemente las preferencias de los electores y sea promotora del desarrollo en todas las regiones del país.

Para avanzar en la democratización del sistema político del país, los legisladores de los partidos políticos con mayor representación en el electorado nacional deberán resolver la disyuntiva de funcionar sobre la base de las directrices establecidas por las dirigencias nacionales, atender los reclamos de las prioridades regionales o actuar más en función de la responsabilidad frente a los electores de sus distritos. El funcionamiento de los pesos y contrapesos en el Congreso de la Unión se ha intensificado a partir de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría relativa en la Cámara de Diputados y debió negociar con intensidad acuerdos con el resto de los partidos políticos.

Los meses iniciales del nuevo régimen en el país también muestran evidencias contundentes de que la vida legislativa está adquiriendo otra dinámica, en la cual han resaltado con mayor claridad las restricciones institucionales existentes en materia de discusión, negociación y aprobación de los presupuestos federales. Esto propiciará la creación de nuevas reglas para la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en esta importante actividad de asignación de recursos.

El fortalecimiento de la vida legislativa conlleva también la consolidación del federalismo como vía para dar expresión a las demandas regionales. La manera en que los partidos políticos con mayor representación en el electorado lleguen a consolidar su organización interna y terminen de ofrecer una opción clara y diferenciada para los electores; en que se consoliden los mecanismos institucionales de negociación, y en que se revitalice la relación de los poderes Legislativo y Ejecutivo influirá de forma crucial en el funcionamiento del federalismo.

Las tensiones del federalismo se expresan claramente en la trayectoria de los extraordinarios esfuerzos de negociación con los que se ha desarrollado la política fiscal de México a lo largo de este siglo. Por el lado de la tributación se observa un complejo proceso de cambios fundamentales en la estructura impositiva, en las fuentes de tributación y en la tecnología de recaudación, así como en la intervención de actores sociales con intereses diferenciados. Por el lado del gasto público, destaca paralelamente una intensa disputa de las burocracias federales para atraer recursos y decidir su asignación a partir de objetivos que han respondido a los enfoques de política pública que ellas impulsaron a partir de las preferencias por bienes públicos incorporadas a la agenda pública. En ambas vertientes las relaciones del gobierno federal con los gobiernos estatales y municipales adquirieron características que fueron distanciándose progresivamente del funcionamiento de un genuino federalismo. De ahí que la discusión simultánea de ambos aspectos del arreglo fiscal del país se vuelva imprescindible si en verdad se quiere contar con un sistema fiscal que apoye e incentive el desarrollo económico y social de los próximos años.

Es verdad que en años recientes han habido esfuerzos gubernamentales para fortalecer el pacto federal que consagra la Constitución Política del país, pero también es innegable que la propia dinámica del desarrollo económico y político ha originado tensiones entre el centro y las regiones de México, propiciando que los resultados de tales esfuerzos y los recursos destinados puedan considerarse como limitados frente a las amplias necesi-

dades para reformar las relaciones entre la Federación y las regiones del país. Es ilustrativo de este proceso el hecho de que, en los últimos 25 años, las decisiones de descentralización de programas federales y recursos fiscales a los estados y municipios, como vía para fortalecer el federalismo, se hayan emprendido en situaciones de inestabilidad o estancamiento económicos y bajo condiciones adversas en el entorno mundial de cada época. Hoy en día las discusiones y decisiones sobre la profundización de la descentralización se encuentran matizadas por las condiciones del entorno económico mundial y sus repercusiones en la economía mexicana, especialmente las ocasionadas por la desaceleración de la economía norteamericana de principios de este año.

La reforma del Estado promovida en los últimos años ha propiciado un replanteamiento de los procesos, instituciones e instrumentos de intervención estatal en los asuntos públicos. En un nivel macro, las políticas instrumentadas en el marco de la privatización, desregulación y la descentralización están contribuyendo a redefinir roles y responsabilidades en la promoción del desarrollo entre el gobierno y la sociedad mexicana. Las nuevas fronteras que se perfilan para estos nuevos roles precisan consolidar la reforma económica, incorporando a ella la dimensión de los gobiernos locales, tanto en su propia organización como en su articulación con el gobierno federal.

El Estado mexicano enfrenta nuevas realidades de la sociedad y diferentes entornos económicos externos que están conformando la agenda pública del siglo xxi, lo cual demanda incorporar habilidades gerenciales de carácter estratégico en las tareas públicas. En esta dimensión adquieren relevancia conceptos como eficiencia en el uso de los recursos públicos, equidad y oportunidad en la provisión de bienes y servicios públicos de acuerdo con las preferencias ciudadanas, competitividad regional, a partir del aprovechamiento de ventajas de localización o institucionales para atraer recursos de inversión.

La organización político-administrativa del Estado mexicano ahora debe responder a las nuevas necesidades del desarrollo, a las exigencias de una sociedad más participante y a los retos que significa la globalización, especialmente en sus aspectos económicos. En la dimensión espacial cada región del país requiere que su capacidad productiva sea impulsada a partir de sus propias potencialidades, lo cual precisa de una organización integral en la que cada esfera de autoridad ejerza sus facultades y responsabilidades con eficacia.

Por tales razones, al igual que en el siglo pasado, en México el federalismo nuevamente se ubica en el centro

de los debates nacionales. Uno de los grandes desafíos del país es vigorizar la coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno que reconoce la Constitución mexicana, de tal manera que se construya una nueva relación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales.

Características del programa de apoyos al fortalecimiento de las entidades federativas 2000

En México existen formalmente en la Constitución Política los mecanismos institucionales para llevar a cabo la negociación del presupuesto entre los partidos políticos y entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La regla señala que es indispensable que un partido político cuente con la mayoría simple a fin de aprobar el presupuesto de la Federación. En la medida en que el sistema político funcionaba bajo la presencia de un partido hegemónico, los pesos y contrapesos quedaron sin aplicar; en consecuencia, la historia presupuestal del país registra una sucesión de aprobaciones, prácticamente ininterrumpida por cerca de 65 años, de los proyectos de presupuesto presentados por el Ejecutivo Federal en turno, sin modificaciones en los montos o en la orientación de las asignaciones.

Esa dinámica prevaleció hasta el año de 1997, en que el electorado se pronunció por la alternancia en el Poder Legislativo y el partido mayoritario en el gobierno federal quedó sin el control de la Cámara de Diputados, situación que propició la negociación de los paquetes presupuestales de 1998 a 2000 con los otros partidos. Ello hizo entrar en funcionamiento los mecanismos formales de contrapesos para que ambos poderes federales ejercieran sus respectivas atribuciones constitucionales en la definición de los presupuestos federales. Al mismo tiempo, dicho funcionamiento hizo evidentes algunas restricciones institucionales para los casos en que la Cámara de Diputados no llegara a aprobar el proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo Federal.¹ Este es un tema que todavía debe discutirse de cara a las nuevas condiciones de alternancia en el poder y de pluralidad de partidos sin mayoría en el Congreso, de modo que el examen y aprobación de los presupuestos no genere incertidumbre en la economía.

En este contexto, el presupuesto para el año 2000 tiene un lugar emblemático en la historia fiscal de México, al tiempo que constituye una excelente oportunidad para analizar el comportamiento de los actores institucionales involucrados en esa negociación de finales de 1999, que presagiaba una situación inédita en nuestro país,

esto es, el inicio de un ejercicio fiscal sin disponer de un presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados.

La intensidad de las negociaciones, sin duda, tiene relación directa con las implicaciones explícitas en el hecho de que por primera ocasión la Cámara de Diputados decidiera modificar el proyecto de presupuesto, con el fin de realizar reasignaciones a varios programas federales, especialmente los relativos a cuestiones de bienes y servicios sociales. Frente a esta situación, la fracción del PRI, minoritaria en esa Legislatura, no apoyó esa propuesta, en virtud de que, a juicio de la Secretaría de Hacienda, se alteraban las expectativas y metas del programa económico para el año 2000, especialmente las relativas al sostenimiento de la férrea disciplina en las finanzas federales, que se había logrado a lo largo de los cinco años anteriores. Por su parte, la coalición mayoritaria del PRD, PAN y PT se mantuvo en su posición de alterar la composición del presupuesto para redistribuir recursos fiscales para programas sociales de abasto, incremento de pensiones y gasto educativo.

Por una parte, la SHCP actuó en consecuencia para mantener las metas de déficit fiscal, las previsiones del precio del petróleo y no aceptó modificaciones al proyecto de asignaciones. Esa posición era consistente con su actuación en el diseño de los presupuestos de los años anteriores, por lo que fue difícil incluir las propuestas de la oposición. La fracción del PRI buscó consensos entre los partidos minoritarios, aunque también con la coalición de mayoría PRD-PAN, que le permitieran alcanzar la regla de mayoría para aprobar el proyecto. En tanto esa coalición opositora reveló sus intenciones, al menos formales, en las disposiciones que se incorporaron en el artículo 84 del Decreto del Presupuesto Federal 2000. Ese artículo es la evidencia histórica de la primera ocasión en que la Cámara de Diputados modificó un presupuesto federal.

La intensidad de los debates llevó a la escena al titular del Poder Ejecutivo Federal, a los presidentes de todos los partidos políticos, a los dirigentes empresariales, de industriales y financieros. El debate alcanzó proporciones nacionales y, como pocas veces, una negociación entre poderes, que no tenía visos de solución en los plazos constitucionales, amenazó la estabilidad de los mercados financieros. Al final de las difíciles negociaciones entre esa coalición y la SHCP se llegó al acuerdo de no alterar la meta de déficit fiscal propuesta por el gobierno federal, elevar la previsión del precio promedio del petróleo, y realizar un ajuste a varios programas federales,² que importó 15 mil 100 millones de pesos, monto equivalente al 1.3% del presupuesto total. De esta mane-

ra, en las últimas horas del 31 de diciembre de 1999 fue aprobado el proyecto, y el país ya no se enfrentó a la situación inédita de qué hacer si el 1 de enero de 2000 no se disponía de tal aprobación.

En ese paquete de ajustes, se encuentra el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, propuesto por la coalición PRD-PAN, mediante el cual se transferirían recursos por 6,870 millones de pesos directamente a los gobiernos estatales para financiar obras diversas. Los objetivos para tal programa no quedaron explícitamente incorporados en el Decreto del Presupuesto, quedando sólo las referencias de las discusiones de los legisladores de oposición con las autoridades hacendarías.

La ejecución del Programa: de las intenciones a las acciones

Para el cumplimiento de los acuerdos del Programa de Apoyos, la SHCP elaboró, en coordinación con la SECODAM, las Reglas de Operación del Programa³ que en su conjunto pueden considerarse como candados a los gobiernos estatales para evitar el desvío de los recursos hacia fines diferentes a los establecidos en el Programa. En esta decisión hay varias cuestiones que destacan.

El diseño del Programa, las reglas de operación elaboradas para su ejecución, así como la actuación de los actores institucionales involucrados, son muestras representativas de la definición de un problema público que es integrado a la agenda gubernamental, pero en cuya ejecución podemos constatar la complejidad existente entre la intención y la acción.

En primer término, destaca la rapidez con que la SHCP emitió las reglas sobre un programa cuya ejecución está a cargo de los gobiernos estatales. En prácticamente menos de un mes, el documento detalló los lineamientos que deberían seguir los gobiernos estatales en la ejecución de los recursos. Una de las definiciones sobresalientes se refiere a la especificación de la naturaleza jurídica de los recursos, pues al clasificarlos la SHCP como subsidios federales, permitió que la Federación quedara con el control de la fiscalización, por medio de la SECODAM, de tales recursos. En la práctica, esta decisión implicó la existencia de candados para dirigir el gasto hacia otros rubros, aun cuando faltaría examinar el ejercicio real de los recursos.

Segundo, mientras que en el capítulo de reglas de operación del Decreto del Presupuesto se dispuso que los ejecutores de los programas serían los responsables de elaborarlas, también destaca que no se exigieran

requerimientos para establecer la población objetivo ni los indicadores de evaluación que se previeron para los programas de subsidios que ejecutan las dependencias y entidades federales.

Tercero, en la información de gasto educativo la SEP publicó los resultados de la encuesta más reciente de financiamiento educativo estatal;⁴ ahí destacan los hechos de que no se indica el año al que se refiere el gasto de las entidades federativas, y la carencia de referencias metodológicas de la encuesta, como el tamaño de la muestra o los conceptos de gasto educativo incluidos. La presentación de estas estadísticas va en contrasentido con los propósitos de transparencia y objetividad en las asignaciones del presupuesto federal.

Cuarto, el INEGI publicó la información oficial acerca de la población, cuya fuente provino del Censo de Población 1995; pero habría que tomar en cuenta que cada año se incrementa la población mexicana en casi 2 millones de personas y, en virtud de la dinámica migratoria en el país y hacia el exterior, la estructura relativa por entidad federativa cambió entre 1995 y 2000. Estas modificaciones alterarían la posición de las entidades federativas para conocer su ubicación en los grupos que se formarían para distribuir los recursos reasignados por los legisladores

En suma, esta experiencia de la Cámara de Diputados deja enseñanzas valiosas a partir de las que es indispensable reflexionar acerca de las orientaciones y consecuencias de las futuras intervenciones que ese órgano legislativo tendrá, en vista de la consolidación de la pluralidad política en México en los próximos años, en materia de gasto público y su incidencia en las políticas públicas federales. En prospectiva, la Cámara también intervendrá en las discusiones de la reforma fiscal integral que en diversos foros se ha demandado, por lo que se reitera la importancia de que las decisiones legislativas atiendan a criterios claros.

En virtud de que en el artículo 84 del Decreto del Presupuesto 2000 no están incluidos los criterios que se emplearon para la distribución de los 6,870 millones de pesos reasignados para las entidades federativas, es pertinente examinar los perfiles regionales que se observan en dicha distribución cuando se relacionan con un índice de desarrollo estimado para 2000, cuya síntesis se presenta en la gráfica 4.

Debido a la ausencia de los criterios aplicados, algunas consideraciones podrían ayudar a entender los montos asignados a las entidades federativas y el perfil regional que de ellos emerge.

Primero. Un rasgo sobresaliente en la distribución per

cápita de los recursos que se muestra en la gráfica 1 destaca el hecho de que por debajo de la media nacional se encuentren las entidades federativas de menor desarrollo relativo, con excepción de Morelos; es decir, reciben menores montos las entidades pobres. Por el contrario, por encima del promedio, con excepción de Tabasco, todas las entidades federativas son de desarrollo medio o alto; destaca Baja California, que recibe 2.4 veces el promedio nacional, o dicho de otra manera, su asignación es 8.5 veces superior a la que recibió Oaxaca. En promedio, las entidades pobres recibieron menos de la mitad del promedio de las entidades ubicadas por encima del promedio nacional (20.9 pesos, precios de 1993).

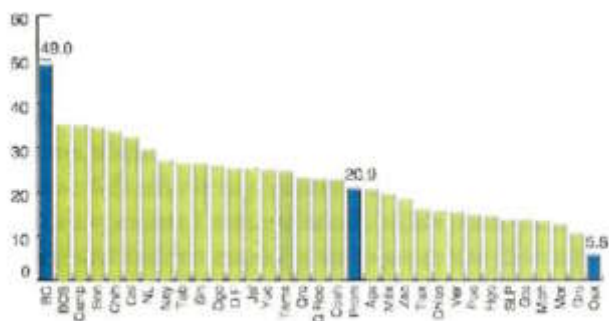
Segundo. Es una disposición muy laxa, a pesar de la disposición expresa de que los recursos no podrán destinarse al gasto corriente, pues no queda claro qué tipo de obra pública puede financiarse con estos recursos. Hay un elemento que salta a la vista en la recomendación de los legisladores federales: el hecho de realizar una obra pública tiene implicaciones futuras en los presupuestos locales, toda vez que se inicia la operación deberán destinarse gastos de operación y de mantenimiento a los proyectos. La perspectiva multianual de los presupuestos es una tarea pendiente en la administración pública de México, para reconocer los costos y beneficios futuros de las decisiones de gasto presentes.

Tercero. Para el caso de las entidades federativas que preferentemente deben gastar en infraestructura educativa, no necesariamente el menor gasto per cápita se asocia con una mayor necesidad de más centros educativos. Ya que la información sobre este gasto per cápita fue posterior a la asignación, podrían encontrarse entidades que no requieran construir más espacios de educación. De ahí que este criterio de asignación sea débil.

Cuarto. No se consideró la diferencia de los calendarios de las administraciones que en 2000 cambiarían de gobernador (Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Chiapas, Tabasco y Jalisco) o de congresos locales en 14 entidades. Es conocido que en periodos de cambio de administración la ejecución del gasto disminuye (lo que se acentúa en entidades donde la capacidad de ejecución es menor tradicionalmente), por lo que no hay claridad respecto a cómo en los presupuestos locales (que deben aprobar las legislaturas) existan compromisos de gasto cuya fuente es el Programa de Apoyos.

Por último, no obstante que el monto del Programa es relativamente menor, la señal que está enviando este tipo de decisiones va en contrasentido de una incipiente tendencia que se registra en la evolución de las asignaciones fiscales entre las entidades federativas. Si antaño

G.1. Distribución del Fondo 2000 por entidad federativa
Asignaciones per cápita, pesos de 1993



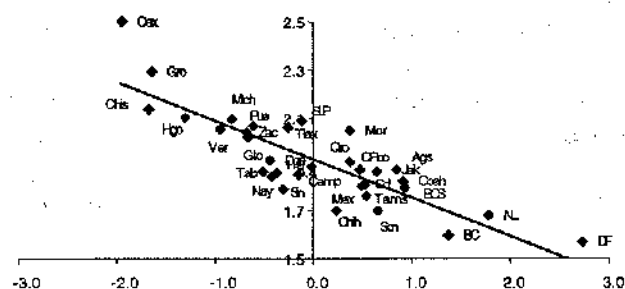
Fuente. Elaboración a partir del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000, *Diario Oficial de la Federación*, (31-XXII-1999) y de INEGI, *Diario Oficial de la Federación*, (24-I-2000).

una de las características del gasto público en México había sido su alto grado de concentración territorial, con la cual se reforzaba la centralización en las regiones ricas del país, por el lado de la coordinación fiscal, la tendencia a la equidad en la distribución de las participaciones fiscales (reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal) se había iniciado prácticamente desde principios de los ochenta, pero ese esfuerzo redistributivo se anulaba por la tendencia a la concentración del gasto federal. De ahí que en la síntesis final del primer ejercicio de asignación de recursos de los legisladores federales de México, como se registra en la gráfica 4, no se puedan mostrar con claridad los criterios utilizados. Así, se observa que las entidades favorecidas por las mayores asignaciones per cápita del Programa de Apoyos sean precisamente las que registran los mayores niveles de desarrollo. El perfil que se observa en la gráfica es el típico que puede encontrarse en la historia de la distribución territorial del gasto federal de los últimos 50 años en nuestro país.

Características del Programa de Apoyos al Fortalecimiento de las Entidades Federativas 2001

Una de las primeras cuestiones que destacan en el programa para el ejercicio fiscal 2001 es su continuidad no obstante la llegada de un nuevo partido político a la Presidencia de la República y una nueva Legislatura federal, pero con la característica de que el peso de cada fracción partidaria no asegura la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, lo que supondría el funcionamiento automático de los pesos y contrapesos entre ambos poderes. En ningún momento, los legisladores del trienio 2000-2003 cuestionaron la existencia de este instrumento administrativo decidido por la anterior Legislatura.

G.2. Tasa de crecimiento del fondo 2001 en las entidades federativas según índice de desarrollo



Fuente. Elaboración propia con información de los presupuestos federales 2000 y 2001.

En notable contraste con el programa 2000, los objetivos del programa 2001 se hicieron explícitos en el artículo 5 del decreto del presupuesto de egresos: los gobiernos de las entidades federativas podrán canalizar los recursos para saneamiento financiero, apoyar los sistemas de pensiones, prioritariamente las reservas actuariales, y la inversión en infraestructura. De esta manera, se pierde continuidad con las asignaciones del año anterior, cuyas prioridades, como ya vimos anteriormente, se referían al destino del gasto para la infraestructura educativa.

Al comparar la distribución de las asignaciones en esos dos años, se observan varios hechos relevantes que pueden explicarse por la dinámica que se registró entre una y otra asignación, como lo muestra la gráfica 2. En ésta puede verse claramente que los mayores incrementos (tasa de variación real de las asignaciones per cápita) correspondieron a las entidades federativas de menor desarrollo relativo, lo que apuntaría a reflejar un sentido redistributivo en el gasto federal, pero nada asegura que en los siguientes años continúen canalizándose más recursos en esa dirección.

Esa dinámica mostrada en la gráfica 2 llevó a que el fondo total del programa en 2001 duplicara el nivel de 2000 en términos reales. Prácticamente todas las entidades federativas fueron ganadoras en el reparto del fondo 2001; aunque es notable el incremento porcentual que registran Oaxaca (317%) y Guerrero (197%) en términos reales. Por el contrario, el Distrito Federal, Baja California y Nuevo León registran los menores incrementos (véanse gráficas 1 y 3). El monto total ascendió a 13,157 millones de pesos presupuestados en 2001.⁶ En tanto el promedio nacional del gasto per cápita casi se incrementó en 80%, al pasar de 21 a 37 pesos (a precios de 1993).

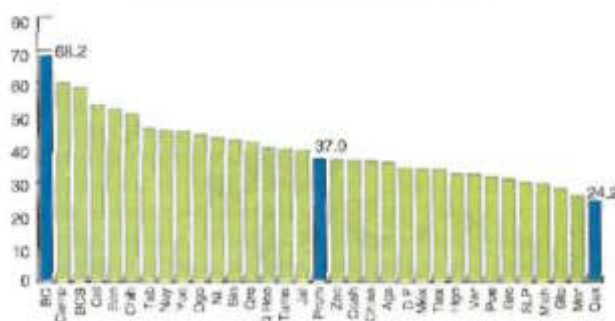
Lo anterior tuvo como resultado que las diferencias en las asignaciones extremas disminuyeran sensiblemente: mientras que la proporción del monto asignado a Oaxaca era 1/10 del canalizado a Baja California en 2000, en el presupuesto 2001 tal proporción representó 1/4. Si estimamos un coeficiente de variación en ambas distribuciones, se confirma que la dispersión entre las entidades federativas se redujo; el coeficiente en 2000 fue de 0.36 en tanto que en 2001 disminuyó a 0.23.

Por otra parte, el perfil de la ubicación de las entidades federativas que están por debajo o por encima del promedio nacional se mantiene en ambos ejercicios presupuestales; la excepción la constituye el Distrito Federal que, a pesar del incremento real de 37%, pasó a situarse por debajo de la media nacional en 2001 a diferencia del presupuesto 2000 en que se ubicó por encima. En suma, el reparto de los recursos del programa beneficia más a las entidades federativas más desarrolladas, y se asemeja en mucho al perfil que históricamente ha registrado la distribución territorial del gasto federal: por nivel total o por asignación per cápita, las regiones del país más desarrolladas han sido las beneficiarias.

Otra característica importante del programa 2001 tiene relación con los esfuerzos de transparentar los presupuestos federales, especialmente los relativos a los subsidios, como parte de la reforma presupuestal que se inició en la administración 1994-2000 y en esta nueva administración hay evidencias de que se mantendrá como parte de la agenda de gobierno. Por ello llama la atención que la SHCP no haya presentado las correspondientes reglas de operación para orientar la ejecución de los recursos; ello estaría significando que ya no existen los candados para los gobiernos estatales que prevalecieron en el programa 2000. Pero además estaría en contraposición con el resto de los programas que canalizan subsidios y que en el decreto del presupuesto 2001 se regulan en un capítulo específico; es decir, el esquema de reglas de operación tiene un faltante.

Ello es importante a la luz de las discusiones sobre las regulaciones aplicables a los recursos de la Federación que se transfieren a los gobiernos estatales y/o municipales, como ha venido sucediendo con los recursos canalizados a través del Ramo 33 del presupuesto federal desde 1998. Los puntos cruciales de los debates consisten en determinar la naturaleza jurídica de tales recursos y en la demanda de los gobiernos ejecutores para que sean considerados como parte de sus ingresos propios, lo cual dejaría resuelto el problema de la fiscalización de los recursos en manos de las contralorías estatales.

G.3. Distribución del fondo 2001 por entidad federativa
Asignaciones per cápita, pesos de 1993



Fuente. Elaboración con información del Presupuesto Federal 2001, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de Diciembre de 2000.

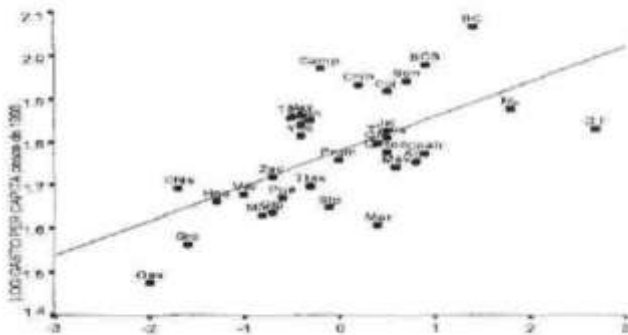
Implicaciones

Los criterios de asignación del programa no muestran consistencia en los dos años. Ello propicia que la vinculación del gasto de las entidades federativas sea escasa con sus niveles de desarrollo, lo cual llevaría a mantener las desigualdades regionales que caracterizan la distribución del gasto federal en la historia presupuestal del país.

Las asignaciones en el programa 2001 no partieron de una evaluación de las acciones y resultados del programa 2000, desconociendo los alcances del gasto realizado en los rubros que decidieron los legisladores. También hay que apuntar un factor que pocas veces se discute, esto es, las diferencias de los calendarios de inicio de las administraciones estatales, lo cual hace que sólo una parte de las 32 entidades federativas coincida con el periodo del gobierno federal. Ello resta efectividad a los impactos del gasto público.

Por otra parte, el programa es ilustrativo de la manera en que pueden insertarse compromisos de gasto dentro de la estructura del presupuesto federal, pero sin tener en cuenta la evaluación de las acciones y resultados precedentes ni consideraciones sobre las consecuencias fiscales en los ingresos futuros. Por ejemplo, qué sucedió con los gastos realizados con el programa 2000 en relación con las prioridades señaladas por los legisladores en aquel diciembre de 1999. Qué tipo de obras se iniciaron y en qué situación quedaron, toda vez que en el programa 2001 se establecieron otros destinos de gasto. Por otro lado, al consolidar las asignaciones de 2000 y 2001, tomando en cuenta que la distribución entre las entidades federativas no cambió sustancialmente, y al relacionarlas con un índice de desarrollo estimado para el año 2000,⁷ se verificará que no existe una vinculación entre los montos asignados a las entidades federativas y sus niveles de desarrollo. En el marco de la dinámica de

G.4. Asignación de recursos vs. grado de desarrollo de las entidades federativas



Fuente: Elaboración propia con información de las gráficas 1 y 3.

la globalización de los procesos económicos de mantener el perfil de las asignaciones que se muestra en la gráfica 4; la política fiscal estaría contribuyendo a disminuir las oportunidades para las regiones menos desarrolladas del país y, en consecuencia, a intensificar los desequilibrios regionales. Lo anterior impedirá al país en su conjunto un aprovechamiento mayor de las ventajas de la globalización.

Si miramos en retrospectiva, 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 este contexto, algunos aspectos de la agenda de trabajo en las negociaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo, para reflejar en las finanzas públicas la de-

terminación de disminuir los desequilibrios regionales, se apuntan a continuación:

- La definición de competencias constitucionales en materia de asignación de recursos para el Senado de la República es uno de los temas destacados en la agenda de discusiones entre los partidos políticos para hacer que el federalismo se consolide como la vía para conciliar las tensiones naturales que ocurren en situaciones de desequilibrios regionales y con la presencia de entes políticos heterogéneos. La discusión de la función compensatoria de la política fiscal deberá incorporar a los representantes de las entidades constitutivas del pacto federal.
- 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 sostenidos de crecimiento y equidad. En la medida en que las políticas y programas gubernamentales, de cualquier orden de gobierno, sean consistentes con los objetivos del desarrollo nacional y permanentes en el tiempo para disminuir los costos de provisión de bienes públicos y regulaciones, se alcanzará certidumbre y garantía de que la intervención gubernamental contribuirá a impulsar la transformación del crecimiento económico en oportunidades de mejoramiento del entorno productivo y del bienestar social.
- Empezar las tareas de análisis y negociación acerca de la coordinación hacendaria entre las entidades federativas y la Federación para que, en el marco de la reforma fiscal, se revisen las prioridades y capacidades de las entidades federativas para la consolidación de las facultades transferidas, se inicie la discusión acerca de las potestades tributarias y se avance en la modernización de las finanzas estatales, como uno de los componentes de la estabilidad de las finanzas públicas nacionales.
- Es indispensable 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, caracterizadas por su alta concentración en pocas regiones, que se inició en los años recientes.
- Continuar el proceso de transparencia de la programación-presupuestación de los recursos fiscales, así como evaluar (desde el punto de vista administrativo) el amplio número de reglas de operación promovidas por el Ejecutivo Federal en los últimos años, para medir su efectividad en el cambio estructural del presupuesto público. Es deseable ampliar este tipo de regulaciones a

los otros tipos de programas federales, de manera que haya posibilidad de conocer y evaluar el costo de la provisión de los bienes y servicios públicos.

Notas

1 Otro aspecto, escasamente abordado en los análisis de las restricciones, se refiere a la situación que prevalece en el primer presupuesto de cada nueva administración federal. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que la presupuestación deberá estar basada en los planes y programas de desarrollo que diseñe el Ejecutivo federal, de tal manera que sea posible vincular las actividades de presupuestación con las de programación de las políticas públicas. En tanto que la Ley de Planeación señala que la vigencia del plan nacional y de los programas de mediano plazo que los instrumentan comprenderá el periodo constitucional de cada administración, esto es, hasta el 30 de noviembre de cada seis años. En consecuencia, el ejercicio presupuestal del año 2001 no tiene la base programática que exige la Ley de Presupuesto, pues al momento de la aprobación legislativa, el Ejecutivo federal no disponía aún del plan nacional y sus programas. Estas lagunas en la legislación deberán ser solucionadas para garantizar la legalidad de las políticas públicas que emanen de las actividades de la planeación nacional del desarrollo y de presupuestación de los programas del gobierno federal.

2 Éste fue uno de los argumentos que el gobierno federal utilizó para negarse a modificar el gasto destinado al programa de carreteras de la SCT en Zacatecas, y que motivó la singular protesta del gobernador de oposición en el mes de agosto de 2000.

3 Véase SHCP, "Acuerdo por el que se expiden las Reglas de Operación del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas", en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 2000, pp. 3-7. El instrumento administrativo de las reglas de operación es una de las innovaciones institucionales que la SHCP impulsó en gran parte de los programas que canalizan subsidios y transferencias a dependencias y entidades de la administración pública federal y a los gobiernos estatales, como una de las modalidades de la reforma presupuestal en el periodo 1995-2000, con múltiples implicaciones en el terreno de la operación y evaluación de las políticas públicas. Para analizar el panorama general de dicha reforma, consúltese Levy, Santiago, "El presupuesto de egresos de la Federación", en *Este País*, octubre de 2000.

4 Véase *Diario Oficial de la Federación*, 25 de enero de 2000, p. 35.

5 Véase Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, en *Diario Oficial de la Federación*, p. 30.

6 El 11 de mayo se recortó 2.7% de ese monto, es decir, 350 millones de pesos, como parte del Programa para Fortalecer la Economía que el gobierno federal diseñó para enfrentar la desaceleración económica que se discute en la actualidad. Los datos ofrecidos no permiten conocer la disminución de las asignaciones por entidad federativa, aunque es posible que no se modifique el perfil que muestra la gráfica 4.

7 Véase F. Arroyo García, "El gasto público federal en México: asignaciones territoriales 1995-2000" en *Este País*, número 124, julio de 2001.