

NUEVA HERRAMIENTA PARA ESTUDIAR EL GASTO LOCAL¹



Edgar Franco²

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) lanza una nueva base interactiva de datos para estudiar ingresos y gastos estatales desde una perspectiva presupuestaria, así como para analizar otros elementos referentes a las finanzas públicas locales.

Se ha repetido muchas veces que el gasto público en México es en la mayoría de los casos poco eficiente, casi siempre opaco y muchas veces cuestionable. Si bien en las últimas décadas el Estado ha adelgazado y los procesos de transparencia han comenzado a permear a muchos niveles, la ineficacia y la sombra parecen ser los hilos conductores de esta historia. De qué otra forma se explica que nuestro país tenga uno de los gastos más elevados en educación como proporción de su gasto público pero con resultados mediocres, es decir, con un retorno por peso invertido bastante menor al de otros países;³ cómo justificar que los recursos de los sindicatos provengan en parte de dinero público pero se mantengan aislados de cualquier proceso de fiscalización.⁴ Esta dinámica es aun más preocupante a nivel local, tanto en estados como municipios, que al día de hoy ejercen cerca de 60 centavos de cada peso del gasto primario transferido.⁵

En las últimas décadas México se ha inmerso en un proceso de descentralización que ha llevado a modificar la estructura del gasto público de una manera importante. La descentralización ha tenido lugar en muchos otros países y ha tomado diferentes características institucionales. Las de México son particulares por sus condiciones base, por la forma en que se han llevado a cabo y por sus resultados. La primera conclusión que se puede obtener al respecto es que una descentralización sin transparencia y sin mecanismos de rendición de cuentas genera resultados contraproducentes. Un par de preguntas analíticas importantes que surgen son: qué y cómo descentralizar; en otras palabras, cuánta descentralización es deseable (desde el punto de vista

1 Este artículo está basado en una investigación *Finanzas Públicas en Tiempos de Crisis* y en la aplicación de la herramienta interactiva de finanzas públicas realizada por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

2 Egresado de las carreras de Economía y Ciencia Política del ITAM. Actualmente Investigador del Instituto Mexicano para la Competitividad.

3 México gasta cerca de 2 mil dólares anuales por estudiante, casi el doble que Brasil. Además, como proporción de su gasto público el gasto en educación es de 22%, la proporción más elevada de la OCDE. Sin embargo, menos del 1% de sus estudiantes se encuentran en los niveles 5 y 6 de matemáticas en la prueba PISA 2006.

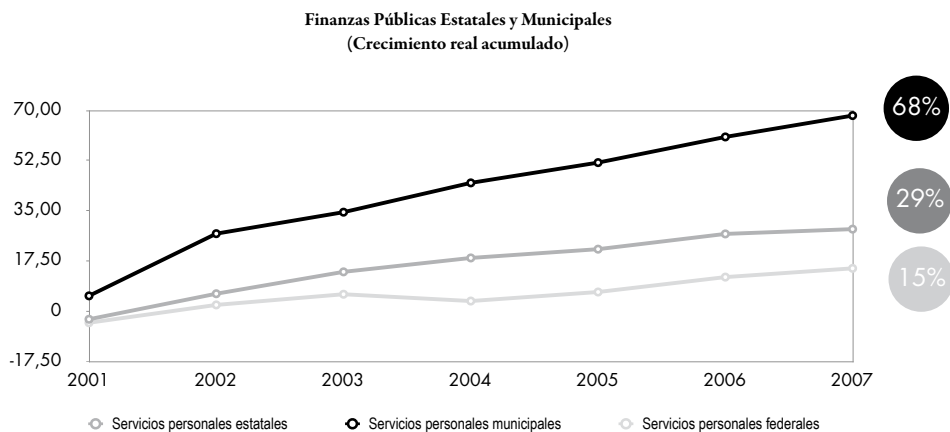
4 Para un análisis particular sobre los beneficios que recibe el Sindicato de Energía ver: Martínez, E. (2009, agosto). *De Sobre-Costos y distorsiones en las Empresas Eléctricas Públicas en México. Banco de México, Working papers.*

5 El que corresponde a estados, municipios y administración pública descentralizada. Diagnostico Integral de la Situación Actual de las haciendas Públicas Estatales 2007, *SHCP*, p.12



económico), y cuánta es posible (desde el punto de vista político). Si bien un Estado centralizado en todos los aspectos es claramente ineficiente, no hay que olvidar que las sociedades acéfalas, es decir, caracterizadas por una pulverización excesiva de sus responsabilidades, se distinguen por “violencia, señores de la guerra y la constante amenaza sobre la propiedad y la vida”.⁶

El pacto federal mexicano tiene incentivos perversos a muchos niveles. De esta manera, los estados y municipios recaudan sólo 10% en promedio de sus egresos locales. Además, sólo un porcentaje de sus recursos ejercidos está sujeto a escrutinio por parte de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el resto depende de la fiscalización de las auditorías locales cuyos diseños institucionales no son precisamente un paradigma de eficiencia. Además, los procesos de fiscalización locales rara vez abarcan más de una revisión por legislatura, ya que la falta de reelección a este nivel impide la especialización en el proceso. La descentralización del gasto muestra entonces su rostro oscuro cuando se descubre que el crecimiento acumulado promedio del gasto corriente de los estados ha sido de 30% entre 2000 y 2007, con un crecimiento acumulado de sus costos salariales de 50%; mientras que el gasto corriente de los municipios ha aumentado 70% en el mismo periodo. Estados como Tabasco han crecido 8 veces el tamaño de su nómina en sólo siete años.



Fuente: IMCO con datos del INEGI.

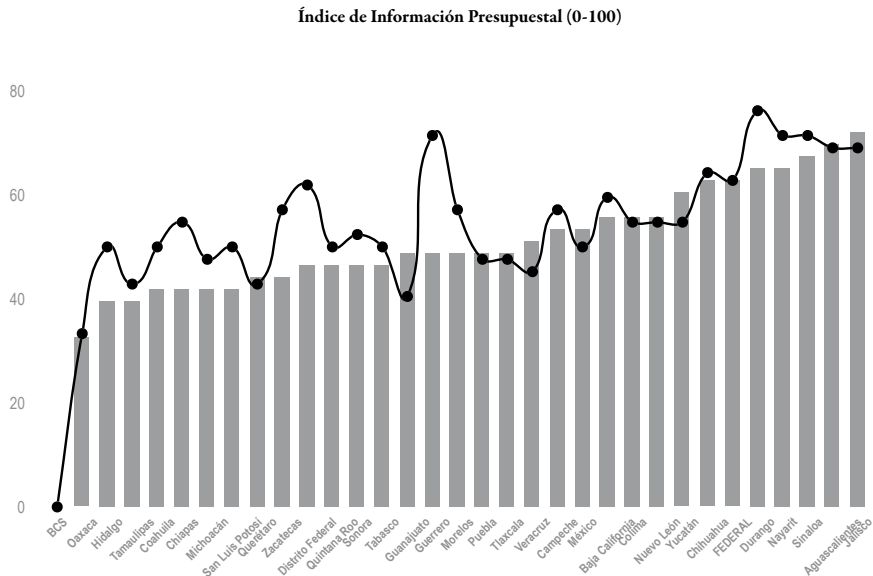
Pero para hacer justicia y evitar generalizaciones es necesario hacer notar que no todos los estados se han comportado de la misma manera. El país es heterogéneo en muchos aspectos. Por ejemplo, si bien a partir de la publicación de Ley general de Contabilidad Gubernamental se ha planteado un proceso de homologación y armonización de las cuentas públicas nacionales que culminará en 2012, aún queda pendiente la homologación de presupuestos y leyes de ingreso.

⁶ Díaz-Cayeros, Alberto. *Federalism, Fiscal Authority, and the Centralization in Latin America*, Cambridge University Press, p.1



Ésta se vuelve evidente con un rápido vistazo a las presentaciones de los presupuestos que tienen una enorme varianza. Por ejemplo, para 2008, Baja California Sur presentó su presupuesto en un artículo único de 7 renglones. Por otro lado, Jalisco ha sido ejemplo de mejores prácticas en la elaboración de un presupuesto más sofisticado, claro y transparente, incluso más que la propia federación en ciertos aspectos.

En la siguiente gráfica se muestran los resultados del índice de información presupuestal 2008 y 2009, donde se calificó la transparencia de estos documentos estatales.⁷



Pero la transparencia y la buena presentación de estos presupuestos no siempre son la solución definitiva, muchas veces sólo resultan en evidencia del problema. Este es el caso de Colima, cuyo presupuesto del 2009 le muestra cínicamente al ciudadano como el sueldo base de sus burócratas locales se ve inflado con diferentes bonos y estímulos como el “Bono del Burócrata”, el “Bono para compra de juguetes” o el “Estímulo de Día de Reyes”.

Es casi lugar común escuchar que los gobernadores se han vuelto los nuevos virreyes de México. Lo que es necesario preguntarse como ciudadanos y como investigadores es qué es lo que se ha hecho con el dinero que han recibido, mismo que fue producto en gran parte de la bonanza petrolera. Quién se vio beneficiado, dónde están las clientelas o los grupos de interés que impiden que este gasto tenga un mayor impacto económico. Por qué no se ahorró mediante fondos

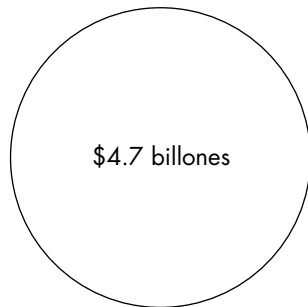
⁷ Para mayor detalle consultar www.imco.org.mx/finanzaspublicas



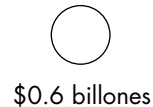
de reservas locales como los que existen en muchos otros países. Para muestra, una comparación quizá un poco sesgada pero sí bastante ilustrativa: Entre 2000 y 2006, los estados y municipios de México recibieron 8 veces más que los países europeos beneficiarios de los fondos compensatorios. El dinero en México entró claramente en un sistema plagado de fugas y hoyos negros.

Transferencias a Estados vs. Transferencias de fondos compensatorios de la Unión Europea (2000 – 2006)
Pesos de 2009

Participaciones y Aportaciones*
(2000 – 2006)



Fondo de Cohesión (UE)**
(2000 – 2006)



Fuentes:

*SHCP: Participaciones y Aportaciones Federales a Entidades Federativas (2000-2006)

** Comisión de las Comunidades Europeas. Informe de la Comisión. Informe Anual Sobre el Fondo de Cohesión (2006)

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repof_es.htm

Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, España, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rep. Checa.

Los resultados anteriores son parte de una investigación que fue posible gracias una herramienta que el IMCO pone a la disposición de la comunidad del ITAM; esta base fue realizada con el apoyo de la Embajada Británica y la Hewlett Foundation, se encuentra en www.imco.org.mx/finanzaspublicas y permitirá analizar con mayor rigor y detalle los ingresos y gastos presupuestarios de los estados.⁸ Este instrumento es un complemento perfecto con el trabajo que realiza el INEGI para cuentas públicas. Gracias a ambos, por primera vez es posible realizar un estudio ex-ante y ex-post del comportamiento fiscal de los estados. También se abre la posibilidad de analizar los mecanismos de repartición de los fondos para municipios y delegaciones del DF, que son otra veta de análisis para futuras investigaciones. Estas bases de datos permitirán a los estudiosos de finanzas públicas contar con una lupa diseñada para este tipo de gasto con el fin de detonar nuevos estudios cuantitativos y cualitativos.

⁸ Cualquier duda o aclaración sobre esta herramienta comunicase con Edgar Franco (edgar.franco@imco.org.mx) o con Emilio Granados (emilio.granados@imco.org.mx)