

BIBLIOGRAFÍA

- Alumada, Jaime [1995], "El gobierno y la administración pública local en los escenarios de la descentralización", en revista *Federalismo y Desarrollo*, núm. 47, México, Banobras.
- Hernández, Misael y José Mejía [1992], "Experiencias de la Planeación Municipal y Propuestas para su Mejoramiento", Documento de Trabajo 1, México, CIDE.
- ILPES [1973], "Problemas de Coordinación entre Áreas de Planificación y Presupuesto", documento UPG 16/24, Santiago de Chile.
- Martner, Gonzalo [1991], "Planificación y presupuesto por programas", México, Siglo XXI.
- Rosas, Alfredo [1994], "El presupuesto en materia de gasto en México: evolución y tendencias", *Trimestre Fiscal*, núm. 47, Guadalajara, Jalisco, México, INDETEC.
- Saldana, Adalberto [1976], *Teoría y práctica del presupuesto por programas en México (un caso concreto)*, México, INAP.
- Soldevilla, Emilio [1981], "Proyectos de inversión público-locales: manuales de administración práctica", Madrid, España, Edit. Instituto de Estudios de Administración Local.

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN BAJA CALIFORNIA.
LOS VAIVENES DE LA DESCENTRALIZACIÓN
Y EL CONTROL POLÍTICO

Eduardo Zepeda y David Castro*

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha insistido en forma recurrente en la necesidad de profundizar la descentralización de la vida económica del país. Particular atención se ha otorgado a la descentralización de la administración pública, especialmente a partir de la década de los ochenta. La presente administración de Ernesto Zedillo se inserta también a esta tendencia, pues en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se plantea el impulso a un nuevo federalismo el cual se integra a las grandes estrategias programáticas de desarrollo democrático y desarrollo social. En ellas se reconoce como imprescindible "llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno" bajo criterios de eficiencia y equidad [PND 1995-2000, p. 60]. Asimismo, se reconoce la necesidad de reformular el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para continuar con el apoyo a las zonas más marginadas y propiciar la creación de nuevos polos de desarrollo.

El imperativo de la descentralización no debe sorprender dados los altos niveles de centralización que caracterizan al sistema de gobierno. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), alrededor del 80% del gasto público es controlado directamente por el gobierno federal, ejerciéndose tres cuartas partes del monto restante por los estados y sólo una cuarta parte del mismo por los municipios. En otros países el grado de descentralización es mucho mayor; por ejemplo, en Estados Unidos y Canadá el gobierno federal no llega a ejercer más del 50% del gasto público, al

* El Colegio de la Frontera Norte.

tiempo que los municipios participan ampliamente de los recursos subnacionales, y en algunos otros, como Inglaterra, el gasto público del gobierno central no rebasa las dos terceras partes de las erogaciones totales.¹

El objetivo del presente trabajo es revisar la estructura de las finanzas públicas en el estado de Baja California bajo la luz de la descentralización pública. El trabajo se divide en cinco secciones: la primera aborda la estructura de los ingresos y la segunda se concentra en el papel específico de las participaciones federales; en la tercera se discute de manera muy breve (por motivos de espacio) los egresos y de manera un poco más específica la problemática reciente del gasto en educación; la cuarta analiza la asignación de la inversión pública federal al estado de Baja California, y la quinta y última presenta algunas reflexiones finales.

TEORÍA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y FISCALIZACIÓN

La teoría de la fiscalización considera argumentos tanto a favor como en contra de la descentralización, planteándose la discusión del nivel óptimo y dominio pertinente de la descentralización.

El ejercicio centralizado de la provisión de bienes y servicios públicos se funda, sintéticamente, en las ganancias de eficiencia derivadas de economías de escala resultantes de operar centralmente. En otros casos, la centralización obedece simplemente a la inviabilidad de plantear la descentralización de ciertos bienes y servicios por la imposibilidad de limitar su consumo en un marco territorial; un ejemplo frecuentemente citado, en este sentido, es el de seguridad nacional.

La discusión en torno a los beneficios de la descentralización distingue entre las distintas funciones del gobierno. Así, las funciones de estabilización macroeconómica y distribución del ingreso se consiguan como de competencia casi exclusivamente federal, mientras que la función de asignación de recursos se considera como susceptible de ejercerse descentralizadamente. Se afirma que, en la medida en que los recursos son asignables

geográficamente, el ejercicio público se beneficia de la mayor capacidad que existe en las localidades para armonizar la disponibilidad y demanda de bienes y servicios ofertados públicamente. Adicionalmente, se argumenta que la eficiencia en la provisión de estos bienes y servicios se acrecienta en la medida en que desde los gobiernos locales se puede conocer con mayor detalle la disponibilidad regional de recursos para atender las distintas demandas, lo que permite adecuar también la escala de operación a las características de la misma. Desde otro punto de vista, se considera que la competencia entre gobiernos de escala local facilita la innovación y mejoramiento en la provisión de bienes y servicios. Finalmente, se esgrime que la descentralización puede propiciar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y facilitar la transparencia en el ejercicio de los recursos financieros.²

De esta forma, el nivel de descentralización óptimo para una sociedad depende de un conjunto de factores relacionados con niveles y formas de desarrollo y se encuentra entre los dos extremos de descentralización total y centralización absoluta.

En algunos países desarrollados —Estados Unidos, por ejemplo— se ha registrado una tendencia histórica ascendente en la importancia de los gobiernos estatales y locales al ejercicio público, cuestión que ha añadido la dimensión temporal a la discusión.³ El origen de dicha tendencia se encuentra en el hecho de que partiendo de una asignación descentralizada de responsabilidades, la provisión de bienes y servicios públicos propios de los estados y municipios aumenta aceleradamente conforme el desarrollo económico se profundiza.

Para el caso mexicano puede decirse, entonces, que el aumento de la importancia de los gobiernos locales depende tanto de la importancia de la decisión política de transferir responsabilidades a los estados y municipios para acrecentar, estáticamente, la eficiencia de las funciones públicas, como del éxito con que se logre alcanzar la aceleración del desarrollo económico.

Por otra parte, el caso mexicano involucra la cuestión de la equidad entre regiones en relación con los logros y beneficios

¹ Véase, Michel Uribe [1994] y Zepeda Miramontes [1992] para comparaciones internacionales de la composición del gasto público por niveles de gobierno.

² Véase, Zepeda Miramontes [1992:11] y la bibliografía allí citada. Véase, también, CEPAL, 1993; Banco Mundial, 1988; Michel Uribe, 1994 y Sempere, 1995.

³ George Break [1980].

del desarrollo económico. Dada la profundidad de la brecha que existe entre las regiones más adelantadas y aquellas más atrasadas, la simple transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales sin mediar acciones tendientes a equilibrar los niveles de desarrollo entre regiones redundaría en capacidades de gestión pública local sumamente divergentes. De esta manera, para México, como para otros países en desarrollo, el tema de la descentralización plantea simultáneamente las cuestiones de eficiencia y equidad.

La persecución de los objetivos de eficiencia y equidad en la descentralización ha sido cuestionado por Sempere-Sobarzo y por Michel Uribe. Sin negar la necesidad de acciones que equilibren el desarrollo regional, los autores plantean que las virtudes más importantes de la descentralización se ven comprometidas al conjuntar estos dos objetivos. Ello es así porque al mezclarse éstos se dificulta excesivamente el mecanismo de asignación de los ingresos coordinados y se trastoca el principio de la eficiencia administrativa que se centra en la equivalencia entre ingresos y egresos. Como se verá más adelante, el análisis del caso de Baja California subraya la importancia de distinguir entre los objetivos de equidad y eficiencia en el federalismo mexicano.

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DE BAJA CALIFORNIA

En México, el grueso de los ingresos de los estados lo constituyen las aportaciones federales, y Baja California no es la excepción. En años recientes estas representaron aproximadamente el 80% de los ingresos totales. Ahora bien, los cambios recientes en su estructura de ingresos indican, en principio, una menor dependencia de ingresos cuya concreción depende de negociaciones y gestiones con la federación. Si se comparan las proporciones de ingresos recabados directamente y los recabados a través de la federación entre 1990 y 1994 con aquella de la administración estatal anterior, se constata que la importancia de las transferencias federales disminuyó de 83.4 a 79.6%. Sin embargo, para emitir un juicio sobre las implicaciones de estos cambios en la solidez de las finanzas estatales y la descentralización se requiere de un análisis de las fuentes de ingresos recabadas directamente y de las transferidas desde la federación.

La fuente de ingresos más importante en las aportaciones federales son las participaciones, las cuales equivalen a más de las cuatro quintas partes de los ingresos provenientes de la federación. Su importancia entre estos últimos también ha ido disminuyendo. Mientras que las participaciones federales representaron un promedio de 93.5% del total de las aportaciones de la federación en el periodo 1984-1989, para los años 1990-1994 esta proporción se redujo al 84.5%.⁴ La reestructuración de los ingresos ha dado un mayor peso a las aportaciones federales vía Convenio de Desarrollo Social (Codesol), particularmente en 1993 y 1994 cuando su peso en las aportaciones federales superó la marca de un 20% (véase cuadro 1). Estos cambios pueden visualizarse también a través del análisis de las tasas de crecimiento de estos agregados. En promedio las aportaciones federales crecieron 6% en los primeros cinco años del gobierno de Ruffo, como resultado de un crecimiento en las participaciones de 3.4% y un aumento promedio de 32.7% en las aportaciones al Codesol (véase cuadro 2).

Tomando como fijo el monto de participaciones obtenible por los estados, el aumento en las aportaciones al Codesol significa una adición neta a los ingresos estatales. Sin embargo, si nos deshacemos del supuesto de participaciones fijas y atendemos a los efectos de la descentralización, un mayor peso de las aportaciones al Codesol y la consecuente reducción relativa de las participaciones puede considerarse como una sustitución de fondos cuyas decisiones dependen exclusivamente de las entidades con ingresos cuya aplicación tiene que ser acordada con la federación. Si, alternativamente, el aumento en ingresos totales se hubiese realizado con base en la elevación de las participaciones, sus consecuencias descentralizadoras hubieran sido claramente benéficas.

Durante el gobierno de Ernesto Ruffo se realizaron esfuerzos para aumentar los ingresos recabados directamente por el estado. Su tasa de crecimiento promedio fue de 11.6%, la cual se debe comparar con aumentos anuales del 0.7% entre 1984 y 1989. No obstante que los ingresos totales crecieron a una tasa de sólo 6.8%, su importancia promedio no se alteró debido a la poca cuantía de esos ingresos.⁵

⁴ De esta manera, su importancia en el total de los ingresos del estado de Baja California ha caído de un 88% en, por ejemplo, 1988, a 56% en 1993.

⁵ Otro factor que oculta el impacto del crecimiento de los ingresos recabados directamente es el hecho de que en 1985 se generaron ingresos inusual-

CUADRO 1
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO, 1984-1994
(MILES DE NUEVOS PESOS DE 1980 Y PORCENTAJES)

Año	Total	Ingresos estatales	Ingresos provenientes de la federación (porcentajes)	Financiamientos bancarios y otros ingresos transitorios	Subtotal	Ingresos estatales				Subtotal	Ingresos provenientes de la federación		
						Impuestos	Derechos (porcentajes)	Productos	Aprovechamientos		Participaciones federales	Aportación federal al CUD (porcentajes)	Extraordinarios
1984	4 477	14.32	84.91	0.77	641	19.33	18.48	44.47	17.72	3 801	94.43	2.47	3.10
1985	4 710	12.83	86.36	0.81	604	17.72	15.73	47.24	19.30	4 067	82.51	12.44	5.05
1986	3 909	20.19	79.12	0.68	789	13.91	16.02	54.31	15.76	3 093	95.28	4.72	0.00
1987	3 966	16.95	80.28	2.77	672	15.39	11.44	46.00	27.17	3 184	97.77	2.23	0.00
1988	4 307	16.00	84.00	0.00	689	18.25	14.29	49.48	17.99	3 618	98.14	1.86	0.00
1989	4 850	13.68	82.70	3.62	663	25.02	30.10	22.19	22.69	4 011	92.70	7.30	0.00
1990	5 401	15.94	80.17	3.90	861	26.27	29.50	6.95	37.28	4 330	92.94	5.53	1.53
1991	5 443	15.92	84.08	0.00	1 063	34.38	33.30	3.93	28.39	5 614	92.45	7.55	0.00
1992	7 112	15.83	74.78	9.39	1 595	36.21	34.22	4.57	25.01	7 536	81.82	9.08	9.09
1993	7 223	13.78	72.62	13.60	995	38.86	30.04	4.40	26.70	5 245	76.88	23.12	0.00
1994	6 750	17.02	82.98	0.00	1 149	35.91	26.95	14.40	22.73	5 601	78.49	21.51	0.00

FUENTE: Elaboración propia con datos del gobierno del estado de Baja California.

CUADRO 2
INGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO 1984-1994
(MILES DE NUEVOS PESOS DE 1980)

Año	Total	Ingresos estatales				Aprovechamientos	Subtotal	Ingresos provenientes de la federación			Financiamientos bancarios y otros ingresos transitorios	
		Subtotal	Impuestos	Derechos	Productos			Participaciones federales	Aportación federal al CUD	Extraordinarios		
1984	4 477	641	124	119	285	114	3 836	3 590	94	118	34	
1985	4 710	604	107	95	286	117	4 105	3 356	506	205	38	
1986	3 909	789	110	126	429	124	3 119	2 947	146	0	27	
1987	3 966	672	103	77	309	183	3 294	3 113	71	0	110	
1988	4 307	689	126	98	341	124	3 618	3 550	67	0	0	
1989	4 850	663	166	200	147	151	4 187	3 718	293	0	176	
1990	5 401	861	226	254	60	321	4 540	4 024	239	66	210	
1991	5 443	866	298	288	34	246	4 577	4 231	346	0	0	
1992	7 112	1 126	408	385	51	282	5 986	4 352	483	484	668	
1993	7 223	995	387	299	44	266	6 228	4 033	1 213	0	983	
1994	6 750	1 149	413	310	165	261	5 601	4 396	1 205	0	0	
Meno												
TCMA												
1984-1989	1.61	0.68	6.01	10.99	-12.39	5.78	1.77	0.70	25.58	-100.00	38.54	
1989-1994	6.83	11.61	19.98	9.17	2.37	11.66	5.99	3.41	32.69		-100.00	

TCMA: Tasa de crecimiento medio anual.

FUENTE: Elaboración propia con datos del gobierno del estado de Baja California.

El principal motor propulsor de estos cambios fue el ascenso de los impuestos, que crecieron a una tasa promedio de 20% en este periodo, por lo que su importancia dentro de los ingresos estatales aumentó de un promedio de 18 a 34% entre los dos periodos aquí considerados.⁶ El nivel de recaudación anual por este concepto más que triplicó lo registrado en el periodo 1984-1989.⁷ Así, la recaudación anual promedio por concepto de impuestos no coordinados pasó de 123 a 394 000 nuevos pesos de 1980. Este aumento es ciertamente significativo, sobre todo si se toma en cuenta que la mayoría de los impuestos que son susceptibles de ser recaudados directamente por las entidades tienen una base reducida. Nuevamente, sin embargo, conviene no perder de vista que se está hablando de montos relativamente reducidos, ya que el incremento logrado en la recaudación anual promedio equivale aproximadamente a un 50% del ascenso registrado en las aportaciones federales al Codesol (véase cuadro 2).

Los ingresos por concepto de derechos también aumentaron a una tasa significativa de 9%, que sin embargo fue menor a la tasa de 11% lograda seis años antes. Más significativo fue el aumento de ingresos bajo el rubro de aprovechamientos, que se elevaron a un ritmo promedio de 12%, duplicando con ello la tasa obtenida seis años antes.

Estos aumentos, cabe señalar, contrarrestaron reducciones de ingresos significativas ocurridas en el rubro de productos, que pasaron de un nivel de 340 000 nuevos pesos de 1980 en el año de 1987 a niveles de aproximadamente 150 000 nuevos pesos en algunos años (1989 y 1994) y de 50 000 nuevos pesos en otros (1991-1993). Su importancia promedio en los ingresos

mente altos por concepto de productos. Ello aumentó el promedio de ingresos en la primera gubernatura considerada, de tal manera que al eliminar este año en los cálculos, es posible percibir un ligero aumento en la importancia relativa de los ingresos estatales, pues su participación aumentó de 14.8% entre 1984 y 1989 a 16.1% entre 1990 y 1994.

⁶ Entre éstos el impuesto más importante es el que se carga sobre las remuneraciones.

⁷ En realidad este concepto ha venido ganando importancia de manera permanente desde 1986, cuando se ubicó en su nivel más bajo con 13.9%, hasta su punto más elevado, en 1993, con 38.9 por ciento.

del estado se redujo de 44% (1984-1989) a 7% (1990-1994).⁸ Entonces, puede plantearse que si bien el mayor esfuerzo recaudatorio no se tradujo en un descenso sustancial de la centralización, medido por la importancia de los ingresos estatales en el ingreso total, sí impidió su avance al compensar la caída en otros rubros de ingresos.

Finalmente, una buena parte del aumento en los ingresos del estado proviene de financiamientos bancarios y otros ingresos transitorios. En 1992 y 1993 éstos representaron alrededor del 10% del total recaudado, lo cual se debe comparar con cifras máximas de un 4% en cualquier otro año.⁹ Si bien estos ingresos no dependen de los procesos de decisión en la federación y permiten en esa medida una mayor autonomía en las decisiones, lo cierto es que su costo y el riesgo que implica el endeudamiento a tasas flexibles lo hacen un expediente poco atractivo en el mediano plazo. En este punto parecería conveniente reiterar el planteamiento formulado en diversos lugares en el sentido de que debe reformarse la legislación correspondiente para permitir que los estados puedan acceder a los mercados de capitales con emisión de bonos.

El desenvolvimiento de la estructura de ingresos del estado de Baja California en los últimos 14 años muestra dos tendencias que pueden ser consideradas como opuestas si se atienden sus efectos sobre la descentralización. Por una parte hay una creciente importancia de los recursos recaudados por el estado que sugiere una mayor autonomía para las finanzas del estado,¹⁰ y por otra hay una creciente importancia de los recursos federales por concepto de aportaciones al Codesol, que dada la posibilidad de una mayor discrecionalidad en su asignación redundan en una disminución de autonomía en la situación fiscal de la entidad.

⁸ Dentro de los ingresos por concepto de productos, el rubro más importante es el de explotación de bienes del estado y dentro de este rubro las aportaciones más importantes son las que corresponden al concepto de intereses.

⁹ Debe considerarse que en otros años la parte más importante del rubro deuda estaba constituida por préstamos y anticipos del gobierno federal.

¹⁰ El término ingresos recaudados directamente por el estado incluye impuestos no coordinados, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos bancarios y otros ingresos extraordinarios. A estos ingresos se les ha denominado ingresos propios en otros trabajos, pero aquí se prefiere el término señalado para indicar que los impuestos coordinados son también propios pero recaudados por la federación bajo el sistema de coordinación fiscal.

Profundizando en este asunto de la descentralización, cabe preguntarse si el mencionado crecimiento de los ingresos recaudados directamente se debió a una mayor eficiencia en la recaudación fiscal estatal en ciertos renglones, o bien a nuevos mecanismos de recaudación fiscal, o si, por el contrario, fue simplemente el resultado de una mayor actividad económica y crecimiento poblacional.

Bajo el impulso de la actividad maquiladora y la provisión de servicios a una población fronteriza que incluye ambos lados de la frontera, el estado ha podido absorber un rápido crecimiento poblacional, impulsado en buena medida por la inmigración, registrando una de las menores tasas de desempleo abierto de la República. Sin embargo, la expansión económica de los últimos años no ha sido tan vigorosa como para traducirse en aumentos del ingreso per cápita. Por el contrario, es posible que éste incluso se haya contraído. En este contexto, una caída en la recaudación per cápita significaría un desdiseño económico fiscal *pari passu* con el ritmo y naturaleza de la actividad económica; por el contrario, un aumento en la recaudación per cápita implicaría, probablemente, una mayor eficiencia fiscal.

En el cuadro 3 se presentan los ingresos del estado en términos per cápita a pesos de 1980, los cuales muestran que esta recaudación directa del estado aumentó claramente en los rubros de impuestos y derechos; los ingresos promedio per cápita fueron 14 y 12 centavos mayores, respectivamente, en el periodo 1990-1994, es decir, alrededor de 164 y 148% mayores, respectivamente. Ahora bien, el aumento en estos renglones se debe principalmente, en el caso de impuestos, a impuestos sobre ingresos personales y, en el caso de derechos, recaudación sobre concepto del registro público de la propiedad. De esta manera, es posible afirmar que en Baja California se registró una eficiencia creciente en la recaudación localizada en ciertos rubros.¹¹ La descentralización puede y debe ser impulsada aumentando el esfuerzo recaudatorio de las propias entidades federativas.

¹¹ Para efectos de comparación, considérese que los ingresos promedio anuales por participaciones aumentaron en 38 centavos per cápita, lo que equivale a un aumento de 17% (véase cuadro 3).

CUADRO 3
INGRESOS PER CÁPITA DEL GOBIERNO DEL ESTADO, 1984-1994
(NUEVOS PESOS DE 1980 POR HABITANTE)

Año	Ingresos estatales						Ingresos provenientes de la federación			Financiamientos bancarios y otros ingresos transitorios	
	Total	Subtotal	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Subtotal	Participaciones federales	Aportación federal al CUD		Extraordinarios
1984	3.31	0.47	0.09	0.09	0.21	0.08	2.84	2.66	0.07	0.09	0.03
1985	3.37	0.43	0.08	0.07	0.20	0.08	2.94	2.40	0.36	0.15	0.03
1986	2.70	0.55	0.08	0.09	0.30	0.09	2.15	2.04	0.10	0.00	0.02
1987	2.65	0.45	0.07	0.05	0.21	0.12	2.20	2.08	0.05	0.00	0.07
1988	2.78	0.44	0.08	0.06	0.22	0.08	2.33	2.29	0.04	0.00	0.00
1989	3.02	0.41	0.10	0.12	0.09	0.09	2.61	2.32	0.18	0.00	0.11
1990	3.25	0.52	0.14	0.15	0.04	0.19	2.73	2.42	0.14	0.04	0.13
1991	3.17	0.50	0.17	0.17	0.02	0.14	2.66	2.46	0.20	0.00	0.00
1992	4.00	0.63	0.23	0.22	0.03	0.16	3.36	2.45	0.27	0.27	0.38
1993	3.92	0.54	0.21	0.16	0.02	0.14	3.38	2.19	0.66	0.00	0.53
1994	3.54	0.60	0.22	0.16	0.09	0.14	2.94	2.31	0.63	0.00	0.00

NOTA: Los totales y subtotales pueden no coincidir con la suma debido al redondeo de las cifras.

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI y del gobierno del estado de Baja California.

LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

Por la importancia que representan las participaciones federales, dentro de los ingresos del estado y además por la controversia presentada entre la federación y el estado, es conveniente observar más de cerca este rubro.

Lo primero que salta a la vista al analizar las participaciones es la discrepancia entre los montos de recursos que por este concepto reporta la federación y los que reporta el estado. Si hacemos la división de los datos observados, por administración, es visible una situación: generalmente el gobierno del estado reporta más participaciones que el gobierno federal para la primera administración en análisis; mientras que durante la administración estatal correspondiente a Ruffo Appel la información sobre ingresos estatales por participaciones son menores a lo que reporta la federación (véase cuadro 4).

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis que prosigue se realizará con base en los datos de la federación por ser esta fuente la que cuenta con información nacional y estatal. La estructura de las participaciones federales del estado de Baja California es bastante estable y muy similar a la nacional debiéndose resaltar, tal vez, una menor importancia relativa del Fondo de Fomento Municipal en el total de participaciones recibidas por el estado y una mayor participación en comparación con el agregado nacional de los recursos obtenidos bajo el rubro de incentivos económicos. Puede observarse también que de 1991 a 1993 aumentó el peso de los recursos referidos al comercio exterior (véase cuadro 5).¹²

En términos generales, el estado de Baja California logró ampliar su capacidad de atracción de participaciones en el periodo de 1986 a 1989 pero ésta se redujo para los años de 1990 a 1993. Entre 1986 y 1989 las participaciones totales crecieron en un 20%, mientras que las correspondientes al estado se incrementaron en 34%, lo cual se reflejó en un aumento porcentual del estado dentro de las participaciones totales que pasó de 2.9 a 3.3%. Por el contrario, entre 1990 y 1993 las participaciones totales nacionales aumentaron 15% en términos reales y sólo 3% a nivel estatal,

¹² Los fondos canalizados para promover el comercio exterior son de una magnitud reducida, no obstante es notable el esfuerzo de promoción que se trasluce en los aumentos por este concepto.

CUADRO 4
DIFERENCIA EN LAS PARTICIPACIONES SEGÚN FUENTE DE INFORMACIÓN
(MILES DE NUEVE PESOS)

Año	Estado		Federación		Federación/Estado
	Miles de n.p. corrientes		Miles de n.p. de 1980		
1986	58 800	58 400	2 947	2 927	1.01
1987	143 992	144 100	3 113	3 115	1.00
1988	351 746	314 700	3 550	3 177	1.12
1989	442 061	467 300	3 718	3 930	0.95
1990	605 967	655 200	4 024	4 351	0.92
1991	781 571	790 400	4 231	4 279	0.99
1992	928 455	966 100	4 352	4 528	0.96
1993	944 228	1 048 500	4 033	4 478	0.90

FUENTE: Elaboración propia con datos del gobierno de la República y gobierno del estado de Baja California.

CUADRO 5
ESTRUCTURA DE LAS PARTICIPACIONES, 1986-1993
(MILLONES DE NUEVOS PESOS Y PORCENTAJES)

Año	Estado	Total	Participaciones pagadas al estado (principales conceptos)						Incentivos	
			Fondo general de participaciones	Fondo de fomento municipal	Fondo financiero complementario	Tenencia (porcentajes)	Comercio exterior	Hidrocarburos	Incentivos económicos	Fiscalización conjunta
1986	Total nacional	2 005.7	88.28	2.09	8.20	0.0	0.54	0.08	0.81	0.0
	Baja California	58.4	94.86	1.20	3.42	N.D.	0.51	N.D.	N.D.	N.D.
1987	Total nacional	4 958.2	87.19	1.86	7.94	0.0	0.30	0.08	2.63	0.0
	Baja California	144.1	95.42	1.04	3.26	N.D.	0.28	N.D.	N.D.	N.D.
1988	Total nacional	11 913.7	70.35	1.93	7.88	1.67	0.26	0.06	17.86	0.0
	Baja California	314.7	94.44	1.11	3.94	N.D.	0.51	N.D.	N.D.	N.D.
1989	Total nacional	14 335.8	85.24	1.92	8.40	2.27	0.39	0.06	1.72	0.0
	Baja California	467.3	90.73	0.81	3.06	1.62	0.53	N.D.	3.04	N.D.
1990	Total nacional	20 326.4	91.56	1.80	1.22	2.13	0.35	0.06	2.88	0.0
	Baja California	655.2	90.52	0.90	0.11	1.86	0.56	N.D.	6.04	N.D.
1991	Total nacional	26 046.8	91.34	2.57	N.D.	4.38	0.68	0.06	0.97	0.0
	Baja California	790.4	89.97	1.18	N.D.	3.33	1.11	N.D.	4.42	N.D.
1992	Total nacional	31 828.5	89.05	2.47	N.D.	6.33	0.66	0.04	0.82	0.62
	Baja California	966.1	88.42	1.04	N.D.	5.15	1.12	N.D.	4.25	0.02
1993	Total nacional	36 505.9	88.43%	2.45%	N.D.	7.19%	0.63%	0.03%	0.72%	0.54%
	Baja California	1 048.5	88.38%	0.93%	N.D.	5.42%	1.14%	N.D.	4.04%	0.09%

N.D. No disponible.

FUENTE: Gobierno de la República (1994), *Sexto Informe de Gobierno*. Anexo, pp. 541-542.

reduciendo la percepción de participaciones del estado a un 2.9% (véase cuadro 6).

Las participaciones en términos per cápita reflejan que la población baja californiana obtiene ingresos, por este concepto, mayores al promedio nacional para todos los años; en 1986 tal diferencia era de 51%. En el periodo 1986-1989 la diferencia se amplió y en el último año alcanzó la cifra de 62%; sin embargo a partir de esa fecha se ha reducido la diferencia y en 1993 es de 34% (véase cuadro 7). Sin lugar a duda, este comportamiento está determinado en buena medida por el rápido crecimiento demográfico en la entidad.¹³

DESARROLLO ECONÓMICO Y DESCENTRALIZACIÓN

La situación actual y el comportamiento reciente de las participaciones al estado de Baja California representan un caso interesante para reflexionar sobre cuestiones de desarrollo económico y descentralización. El estado escenificó en los últimos años un debate intenso, áspero y altamente politizado, respecto a las participaciones federales. La argumentación presentada por parte de Baja California ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se limitó a los aspectos técnicos, centrándose en la pregunta de en qué medida Baja California recibía el monto de participaciones que le correspondían. Es decir, no se cuestionaba el sistema mismo de distribución de participaciones sino su instrumentación. En el debate regional sobre el punto, no obstante, se ventilaban cuestiones más de fondo respecto a la concepción vigente en la distribución de participaciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), siendo una de las preguntas centrales si Baja California obtenía vía participaciones los montos aportados a la nación por concepto de impuestos coordinados. Siendo éste un cuestionamiento de fondo, cabe preguntarse si se trata de un enfrentamiento de naturaleza esencialmente política, o si se trata de una cuestión que efectivamente toca el fondo mismo del federalismo.

Como ya se indicó anteriormente, el SNCF vigente combina aspectos de eficiencia recaudatoria y criterios redistributivos en

¹³ Si observamos el comportamiento per cápita de las participaciones suponiendo una tasa de crecimiento demográfico estatal similar a la nacional, la diferencia entre participaciones per cápita nacional y estatal prácticamente se mantienen en 1986 y 1993.

CUADRO 6
PARTICIPACIONES, 1986-1993
(MILLONES DE NUEVOS PESOS DE 1980)

Año	Estado	Total	Participaciones pagadas al estado (principales conceptos)						Incentivos	
			Fondo general de participaciones	Fondo de fomento municipal	Fondo financiero complementario	Tenencia	Comercio exterior	Hidrocarburos	Incentivos económicos	Fiscalización conjunta
1986	Total nacional	100.52	88.74	2.10	8.24	0.00	0.54	0.08	0.82	0.00
	Baja California	2.93	2.78	0.04	0.10	0.00	0.02	N.D.	N.D.	N.D.
	Est./Nac.	2.91%	3.13%	1.67%	1.22%	—	2.78%	—	—	—
1987	Total nacional	107.18	93.45	1.99	8.51	0.00	0.32	0.09	2.82	0.00
	Baja California	3.12	2.97	0.03	0.10	0.00	0.00	N.D.	N.D.	N.D.
	Est./Nac.	2.91%	3.18%	1.63%	1.19%	—	2.68%	—	—	—
1988	Total nacional	120.25	84.59	2.32	9.47	2.00	0.31	0.07	21.47	0.00
	Baja California	3.18	3.00	0.04	0.13	0.00	0.02	N.D.	N.D.	N.D.
	Est./Nac.	2.64%	3.55%	1.52%	1.32%	—	5.13%	—	—	—
1989	Total nacional	120.58	102.78	2.32	10.13	2.73	0.47	0.07	2.08	0.00
	Baja California	3.93	3.57	0.03	0.12	0.07	0.02	N.D.	0.12	N.D.
	Est./Nac.	3.26%	3.47%	1.38%	1.19%	2.62%	4.46%	—	5.75%	—
1990	Total nacional	134.99	123.60	2.43	1.64	2.88	0.47	0.08	3.88	0.00
	Baja California	4.35	3.94	0.04	0.00	0.08	0.02	N.D.	0.26	N.D.
	Est./Nac.	3.22%	3.19%	1.61%	0.28%	2.81%	5.18%	—	6.77%	—
1991	Total nacional	141.02	128.81	3.62	N.D.	6.18	0.96	0.08	1.36	0.00
	Baja California	4.28	3.85	0.05	N.D.	0.14	0.05	N.D.	0.19	N.D.
	Est./Nac.	3.03%	2.99%	1.39%	—	2.30%	4.98%	—	13.85%	—
1992	Total nacional	149.19	132.84	3.69	N.D.	9.44	0.99	0.07	1.22	0.93
	Baja California	4.53	4.00	0.05	N.D.	0.23	0.05	N.D.	0.19	0.00
	Est./Nac.	3.04%	3.01%	1.27%	—	2.47%	5.11%	—	15.78%	0.10%
1993	Total nacional	155.91	137.88	3.83	N.D.	11.21	0.99	0.05	1.12	0.84
	Baja California	4.48	3.96	0.04	N.D.	0.24	0.05	N.D.	0.18	0.00
	Est./Nac.	2.87%	2.87%	1.08%	—	2.16%	5.20%	—	16.16%	N.S.

N.D. = No disponible.

N.S. = No significativo.

FUENTE: Gobierno de la República (1994), *Sexto Informe de Gobierno*. Anexo, pp. 541-542.

CUADRO 7
PARTICIPACIONES PER CÁPITA, 1986-1993
(NUEVOS PESOS DE 1980)

Año	Estado	Total	Participaciones pagadas al estado (principales conceptos)						Incentivos	
			Fondo general de participaciones	Fondo de fomento municipal	Fondo financiero complementario	Tenencia	Comercio exterior	Hidrocarburos	Incentivos económicos	Fiscalización conjunta
1986	Total nacional	1.34	1.18	0.03	0.11	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00
	Baja California	2.02	1.92	0.02	0.07	N.D.	0.01	N.D.	N.D.	N.D.
1987	Total nacional	1.40	1.22	0.03	0.11	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00
	Baja California	2.08	1.98	0.02	0.07	N.D.	0.00	N.D.	N.D.	N.D.
1988	Total nacional	1.54	1.08	0.03	0.12	0.03	0.00	0.00	0.27	0.00
	Baja California	2.05	1.93	0.02	0.08	N.D.	0.01	N.D.	N.D.	N.D.
1989	Total nacional	1.51	1.29	0.03	0.13	0.03	0.00	0.00	0.03	0.00
	Baja California	2.45	2.22	0.02	0.07	0.04	0.01	N.D.	0.07	N.D.
1990	Total nacional	1.66	1.52	0.03	0.02	0.04	0.00	0.00	0.05	0.00
	Baja California	2.62	2.37	0.02	0.00	0.05	0.01	N.D.	0.16	N.D.
1991	Total nacional	1.70	1.55	0.04	N.D.	0.07	0.01	0.00	0.02	0.00
	Baja California	2.49	2.24	0.03	N.D.	0.08	0.03	N.D.	0.11	N.D.
1992	Total nacional	1.77	1.57	0.04	N.D.	0.11	0.01	0.00	0.01	0.01
	Baja California	2.55	2.25	0.03	N.D.	0.13	0.03	N.D.	0.11	0.00
1993	Total nacional	1.81	1.60	0.04	N.D.	0.13	0.01	0.00	0.01	0.00
	Baja California	2.43	2.15	0.02	N.D.	0.13	0.03	N.D.	0.10	0.00

N.D. No disponible.

FUENTE: Elaboración propia con datos del gobierno de la República (1994).

la fórmula que determina las asignaciones de los estados. Bajo el objetivo de eficiencia, el 45.17% del fondo general de participaciones, que en 1994 era equivalente al 18% de la recaudación total federal, se distribuye de acuerdo con el criterio de territorialidad, es decir, de los montos recaudados en el territorio de cada entidad. El objetivo redistributivo se introduce implícita y explícitamente. Del total del fondo general de participaciones, otro 45.17% se distribuye de acuerdo con la proporción de la población nacional residente en cada estado, criterio que identificamos como implícitamente redistributivo.¹⁴ Finalmente, el 9.66 se asigna bajo el criterio redistributivo explícito, operado mediante una función inversa a las participaciones per cápita determinadas bajo los criterios de territorialidad y población.¹⁵

Dadas las condiciones específicas del desarrollo económico de Baja California, la determinación de participaciones no contribuye a la resolución de los problemas de desarrollo en la región. Si bien es cierto que Baja California se caracteriza por tener ingresos per cápita superiores a la media nacional y niveles de marginación entre los más bajos del país, según las estimaciones de Conapo, la ventaja del estado respecto al resto del país ha venido disminuyendo como lo ejemplifica la disminución en la aportación del estado al PIB nacional (véase cuadro 8, primera columna). Por otra parte, si se analiza la dotación de servicios públicos por separado de la condición en el ingreso, se puede constatar que la situación de ventaja no sólo desaparece sino hasta llega a invertirse, atestiguando el rezago acumulado en los últimos años en la construcción de infraestructura urbana frente al acelerado crecimiento de la población.¹⁶ De lo anterior se sigue que el estado requiere de un impulso significativo para atender los

¹⁴ Si se supone una eficiencia recaudatoria uniforme en todo el país definida como impuesto recaudado por cada peso de ingreso bruto, entonces las participaciones per cápita serán mayores donde el ingreso per cápita es mayor, con lo cual se tiende a reafirmar las desigualdades regionales. La distribución de fondos en monto fijo per cápita tiende a transferir recursos de las regiones de altos ingresos per cápita a regiones con bajos ingresos per cápita.

¹⁵ Véase, Michel Uribe y Sempere y Sobarzo para una discusión del mecanismo de distribución del fondo general de participaciones.

¹⁶ Véase Eduardo Zepeda y Maritza Sotomayor, *La infraestructura en la frontera norte y el proceso de liberalización comercial*. Fundación Friedrich Ebert, 1995 y Eduardo Zepeda *et al.*, "La estructura económica y social de la

CUADRO 8
COMPORTAMIENTO DE LAS PARTICIPACIONES Y EL PIB, 1986-1993
(MILLONES DE NUEVOS PESOS DE 1980)

Año	Producto		Participaciones		PP/PIB
	interno	bruto	federales		
1986	Total nacional	4 735.70	100.52	2.12%	
	Baja California	106.96	2.93	2.74%	
	Est./Nac.	2.26%	2.91%	1.29	
1987	Total nacional	4 823.60	107.18	2.22%	
	Baja California	107.29	3.12	2.90%	
	Est./Nac.	2.22%	2.91%	1.31	
1988	Total nacional	4 883.70	120.25	2.46%	
	Baja California	107.77	3.18	2.95%	
	Est./Nac.	2.21%	2.64%	1.20	
1989	Total nacional	5 047.20	120.58	2.39%	
	Baja California	109.92	3.93	3.58%	
	Est./Nac.	2.18%	3.26%	1.50	
1990	Total nacional	5 271.50	134.99	2.56%	
	Baja California	112.12	4.35	3.89%	
	Est./Nac.	2.13%	3.22%	1.52	
1991	Total nacional	5 462.70	141.02	2.58%	
	Baja California	114.33	4.28	3.74%	
	Est./Nac.	2.09%	3.03%	1.45	
1992	Total nacional	5 612.90	149.19	2.66%	
	Baja California	116.38	4.53	3.89%	
	Est./Nac.	2.07%	3.04%	1.46	
1993	Total nacional	N.D.	155.91	N.D.	
	Baja California	118.13	4.48	3.79%	
	Est./Nac.	—	2.87%	—	

N.D. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con datos del gobierno de la República (1993).

rezagos de infraestructura y para sostener, si no es que aumentar, el ingreso per cápita de sus pobladores. Cabe preguntarse, entonces, ¿qué perspectivas ofrece en este sentido el federalismo mexicano tal y como se expresa en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?

De una manera preliminar puede abordarse la pregunta planteada desde tres perspectivas: primera, qué posibilidades ofrece la recaudación fiscal coordinada y el mecanismo de distribución de participaciones; segunda, qué alternativas existen para generar ingresos públicos de otras fuentes; y tercera, qué posibilidades ofrece la privatización de servicios públicos a cargo del gobierno local.

En relación con el sistema de recaudación coordinada vigente y su mecanismo de distribución de participaciones, puede decirse que tienden a reforzar el predominio de la expansión sin crecimiento del PIB per cápita. Si bien es cierto que el mecanismo actual de coordinación fiscal compensa al estado por el acelerado crecimiento de la población, el problema es que dados los todavía mayores niveles de ingreso y recaudación per cápita del estado en relación con el promedio nacional, el estado transfere recursos hacia otros estados sin tomar en cuenta que sus niveles de desarrollo pueden estar cayendo relativa y absolutamente. Es decir, en este caso los mecanismos redistributivos del sistema de coordinación pueden ser descritos como igualadores a costa del empobrecimiento del estado; ello sea dicho sin dejar de reconocer la gran necesidad de equilibrar el desarrollo regional en México. Por otro lado, difícilmente se podría sostener que el estancamiento del PIB per cápita se origina en una promoción económica ineficiente que a su vez se deriva de un centralismo excesivo. Sin embargo, muy probablemente el aumento del monto de participaciones al estado coadyuvaría a mejorar las perspectivas de crecimiento.

Dado el contexto prevaleciente, no debe sorprender que se plantee regionalmente que Baja California debe recuperar cada centavo que contribuya a la recaudación fiscal coordinada, cuestión que significa un cuestionamiento a fondo del sistema de coordinación fiscal. De esta forma, por más que la discusión haya adquirido matices marcadamente políticos, lo cierto es que existen razones de fondo detrás del acalorado debate.

La situación del estado de Baja California plantea una disyuntiva al sistema de coordinación, que consiste en la opción de abandonar los objetivos redistributivos o bien complicar aún más el esquema de distribución de participaciones para que las

transferencias redistributivas se efectúen tomando en cuenta las tendencias del desarrollo. En las condiciones actuales se antoja fuera de contexto pensar que la fórmula de distribución de participaciones pudiera complacernos aún más, por lo que no se abandonará en este respecto. Sin embargo conviene subrayar el hecho de que al abandonar el objetivo redistributivo se permitiría resaltar el aspecto de eficiencia en la recolección de impuestos, además de significar una transferencia sustancial de fondos a los estados de más alto desarrollo. Por su parte, la persecución de objetivos redistributivos podría, en este caso, financiarse con recursos específicamente asignados para este efecto y administrarse en función de las necesidades de cada programa en términos de eficiencia y transparencia en el uso de recursos.

La posibilidad de recurrir a expedientes alternativos de generación de ingresos públicos se encuentra, como ya fue señalado, limitada por el sistema mismo de coordinación, el cual, en general, se ha reservado los impuestos de base amplia y dejado para los gobiernos locales los impuestos de base estrecha, y por las restricciones a la emisión de bonos por parte de los estados y municipios. Por otra parte, el expediente de la privatización puede considerarse como prácticamente cerrado en materia de construcción de infraestructura social y urbana, e incluso para una buena parte de la infraestructura para la producción a través de, por ejemplo, parques industriales. En las condiciones actuales de profundización y competitividad del sistema financiero mexicano, el expediente privatizador se encuentra, por el momento, fuera de discusión como instrumento de desarrollo regional.

Resumiendo, el análisis del caso de Baja California en el tema de las participaciones federales permite concluir que el sistema de coordinación fiscal actual resulta ser poco adecuado para las necesidades del desarrollo regional, pues inhibe la eficiencia y conduce a fricciones innecesarias entre la federación y los estados que pueden poner en cuestionamiento el sistema mismo de coordinación fiscal.¹⁷ Por otra parte, ilustra que el objetivo de la equidad entre regiones debe ser abordado separada y directamente para tomar en cuenta sus complejidades y sus propios criterios de eficiencia y transparencia.

¹⁷ Véase Sempera y Sobarzo [1994], pp. 20-24.

LOS EGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

En términos globales, durante los últimos años el gasto público experimentó aumentos en términos reales que fueron canalizados, en principio adecuadamente, hacia el gasto en educación y en obra pública. La forma en que este gasto creciente fue financiado deja que desear, pues el mismo incluyó un mayor endeudamiento que a la postre resultó costoso, así como recursos crecientes aportados por la federación bajo los convenios de desarrollo social que no contribuyen mucho a una descentralización efectiva.

El comportamiento de los egresos del estado de Baja California, como el del resto de las entidades, sigue cercanamente el de la recaudación. Las posibilidades de divergencia entre egresos e ingresos directos se limitan a su capacidad de gestión de ingresos de origen federal asignados mediante convenios de desarrollo social y a los ajustes que se puedan efectuar en las cuentas de deuda e ingresos extraordinarios. Una constante que se repite en los presupuestos de egresos de los estados es el gran peso de los gastos administrativos en detrimento de gastos en obra pública y fomento. La revisión hecha aquí sugiere que el estado de Baja California no ha podido aumentar significativamente el gasto en obra pública a pesar de haberse lo propuesto a inicios de la gubernatura.

La gran importancia relativa y el reciente énfasis en el gasto educativo en el estado de Baja California permiten discutir aspectos varios de la descentralización pública. Por un lado, la gran importancia del gasto en educación tiene profundas raíces históricas que serán expuestas en esta sección. Por otro lado, el acelerado crecimiento del gasto en educación durante la administración de Ernesto Ruffo, como se verá más adelante, encuentra sus causas en eventos circunstanciales y en el simple hecho de que se trata de una administración relativamente antagónica a la administración federal.

La revisión hecha del sistema educativo del estado muestra cómo el mismo se ha encontrado determinado por elementos de una variedad de factores de naturaleza regional como son las iniciativas de escuelas por cooperación, por los programas de gobierno de distintos gobernadores, por la disponibilidad de recursos fundada en relaciones especiales con la federación y la

Presidencia de la República, por las implicaciones de las relaciones partidistas y por acciones originadas desde el campo de las organizaciones sindicales del gremio magisterial. Nuevamente, es necesario profundizar y reglamentar claramente la descentralización de la acción pública.

INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL

Un factor señalado de la gran centralidad del federalismo mexicano es la inversión pública, pues no obstante su importancia como catalizador del desarrollo regional las decisiones sobre su asignación son tomadas principalmente por el gobierno federal. La comparación entre los recursos consignados bajo el rubro de inversión pública federal (IPF) decididos de manera central, y los recursos totales de los gobiernos de los estados, para no hablar de aquellos canalizados localmente a la inversión, es altamente ilustrativa del centralismo prevaiente. Por ejemplo, en los años previos al ajuste de las finanzas públicas de los ochenta el monto de la inversión pública federal tenía una magnitud muy superior al total de los recursos manejados por el conjunto de los estados. En 1982 la inversión pública ejercida fue igual a 2.8 veces los ingresos brutos de los estados de ese mismo año. Desde entonces, este marcado contraste ha ido adquiriendo matices más tenues como resultado de la descentralización de los años ochenta que aumentó los recursos asignados a los estados y, por otro lado, de la contratación de la inversión pública resultante del ajuste macroeconómico. Sin embargo, el hecho de que aún en 1991 el monto total de inversión pública federal fue un 14% superior a los ingresos brutos de los estados es muestra de la persistencia de una gran centralización.

En el caso de Baja California, la IPF promedio durante 1983-1993 significó 75.6% del egreso promedio del estado. Si se distingue entre periodos, se puede apreciar que los recursos ejercidos a través de la IPF como porcentaje de los egresos estatales han descendido de 113.9% durante el periodo 1983-1988 a 44.3% entre 1989-1992. Lo anterior puede ser interpretado en el sentido de que este estado ha gozado y goza de mayor injerencia respecto a lo que sucede en su territorio en compa-

ración con otros estados. El hecho de que sus egresos hayan aumentado 47% en términos reales durante el mismo periodo fortalece esta interpretación. Sin embargo, ello no necesariamente se traduce en un mayor potencial de desarrollo, pues como se verá más adelante podría ser el caso que se debiera también a una caída de la IPF en el estado más pronunciada que en el promedio nacional (véase cuadro 9).

El patrón de distribución de la inversión pública federal acusa un carácter altamente centralizado en el sentido de que una cantidad grande de recursos son asignados al Distrito Federal. En 1983, por ejemplo, éste absorbía el 21% de la inversión pública federal de ese año. Aun tomando en cuenta que el DF es un área de alta concentración poblacional, puede sostenerse que la asignación de la inversión pública beneficia marcadamente a esta entidad. La inversión per cápita que en promedio recibió el DF entre 1982 y 1992 fue la segunda en importancia después de Campeche y antes de Tabasco, ambos estados petroleros con montos dos veces superiores a la inversión per cápita promedio del país (véase cuadro 10).

El centralismo en la distribución de la inversión pública federal lejos de disminuir se ha ido acrecentando en el pasado reciente, pues para 1992 el DF recibía el 44% de la inversión pública federal. Entonces, la contracción de la inversión pública de 1983 a 1992 ha afectado más severamente a los estados de la República en comparación con su sede federal¹⁸ (véase cuadro 11). La contracción de la IPF no se reflejó de manera homogénea entre los estados, pues mientras unos presentaron contracciones superiores al promedio estatal otros no tuvieron reducciones sino que resultaron con incrementos reales y per cápita positivos, entre ellos podemos mencionar, además del DF ya considerado, a los estados de Nayarit y Yucatán. Sin embargo, a diferencia del DF el aumento en la inversión en estos estados no apunta hacia una mayor concentración en su distribución, pues sus desviaciones respecto a la media no eran ni positivas ni significativas.

¹⁸ La contracción de la IPF puede constatarse observando que el flujo promedio anual del periodo 1989-1992 representó el 76% de la ejercida en términos reales con respecto al lapso 1983-1988; 69% si la comparación se hace en términos per cápita.

CUADRO 9
INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EJERCIDA, 1983-1993
(MILES DE NUEVOS PESOS DE 1980)

Año	Total	Desarrollo rural ¹	Desarrollo regional ²	Pesca ³	Desarrollo social ⁴	Comunicaciones y transportes	Comercio y abasto ⁵	Turismo	Industrial	Energéticos y minería ⁶	Sector administración y defensa ⁷
1983	Nacional 332 613	29 117	30 464	1 195	25 895	70 290	1 527	4 092	26 955	133 765	9 314
	Baja California 4 858	470	387	64	602	1 154	7	10	291	1 784	89
	Est./Nac. 1.46%	1.62%	1.27%	5.32%	2.32%	1.64%	0.46%	0.26%	1.08%	1.33%	0.95%
1984	Nacional 333 079	32 142	38 106	1 676	29 606	78 856	2 499	5 271	23 305	109 473	12 145
	Baja California 6 017	418	527	118	463	1 036	34	284	357	2 400	380
	Est./Nac. 1.81%	1.30%	1.38%	7.04%	1.57%	1.31%	1.36%	5.39%	1.53%	2.19%	3.13%
1985	Nacional 282 814	25 294	31 348	720	28 746	62 201	2 355	1 746	11 821	105 839	12 745
	Baja California 5 110	486	421	67	435	979	33	0	282	2 314	92
	Est./Nac. 1.81%	1.92%	1.34%	9.26%	1.51%	1.57%	1.41%	0.00%	2.39%	2.19%	0.72%
1986	Nacional 244 035	19 051	35 442	519	25 773	57 874	2 045	1 795	12 402	82 172	6 963
	Baja California 4 525	424	750	4	312	983	38	0	91	1 915	8
	Est./Nac. 1.85%	2.23%	2.12%	0.85%	1.21%	1.70%	1.88%	0.00%	0.73%	2.33%	0.11%
1987	Nacional 233 403	16 561	26 618	392	25 133	55 759	2 145	2 402	15 596	81 641	7 154
	Baja California 4 708	388	461	4	309	1 130	25	0	50	2 315	26
	Est./Nac. 2.02%	2.34%	1.73%	0.91%	1.23%	2.03%	1.15%	0.00%	0.32%	2.84%	0.37%
1988	Nacional 192 516	11 577	34 313	177	17 810	35 278	1 654	1 215	15 136	70 603	4 754
	Baja California 4 046	319	277	0	390	854	27	9	8	2 154	8
	Est./Nac. 2.10%	2.75%	0.81%	0.15%	2.19%	2.42%	1.66%	0.72%	0.05%	3.05%	0.16%
1989	Nacional 185 945	14 490	34 844	240	17 675	34 702	1 126	1 410	9 200	64 963	7 296
	Baja California 3 517	398	543	2	380	656	3	0	12	1 477	45
	Est./Nac. 1.89%	2.75%	1.56%	0.96%	2.15%	1.89%	0.26%	0.01%	0.13%	2.27%	0.62%

continúa

Año	Total	Desarrollo rural ¹	Desarrollo regional ²	Pesca ³	Desarrollo social ⁴	Comunicaciones y transportes	Comercio y abasto ⁵	Turismo	Industrial	Energéticos y minería ⁶	Sector administración y defensa ⁷
1990	Nacional 225 392	17 131	47 621	397	24 124	41 535	2 529	1 281	7 877	74 703	8 193
	Baja California 3 773	116	722	4	515	869	21	0	14	1 465	42
	Est./Nac. 1.67%	0.68%	1.52%	1.12%	2.13%	2.09%	0.82%	0.00%	0.17%	1.96%	0.51%
1991	Nacional 213 654	16 341	51 629	781	22 452	23 265	2 553	1 063	5 455	80 426	9 690
	Baja California 2 443	300	433	5	548	400	25	18	55	619	40
	Est./Nac. 1.14%	1.83%	0.84%	0.64%	2.44%	1.72%	1.00%	1.68%	1.01%	0.77%	0.41%
1992	Nacional 205 465	14 493	61 990	401	21 380	19 565	853	888	1 766	71 398	12 761
	Baja California 2 038	234	621	1	442	389	0	2	31	258	60
	Est./Nac. 0.99%	1.61%	1.00%	0.30%	2.07%	1.99%	0.03%	0.19%	1.78%	0.36%	0.47%
1993	Nacional 194 863	13 665	23 864	323	64 947	18 132	1 254	1 232	1 129	60 386	9 931
	Baja California 2 124	257	403	5	984	292	11	0	76	49	51
	Est./Nac. 1.09%	1.88%	1.69%	1.65%	1.51%	1.61%	0.85%	0.07%	6.73%	0.08%	0.51%

¹ Hasta 1982 se le denominó Agropecuario y Forestal.

² En 1982 se incluyen Asentamientos Humanos y Promoción Regional. Incluye el Sector Solidaridad y Desarrollo Regional, así como el Sector Desarrollo Urbano y Ecología. A partir de 1988 se conforma el sector Desarrollo Social, abarcando los sectores Educación, Salud y Laboral, Solidaridad y Desarrollo regional, así como Desarrollo Urbano y Ecología, sin embargo para fines de comparabilidad, Desarrollo Social se sigue presentando por separado.

³ A partir de 1989 incluye Solidaridad.

⁴ Incluye el Sector Educación y el Sector Salud y Laboral. En 1982 incluye Salud y Seguridad Social; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; y Laboral. A partir de 1988 se conforma como sector Desarrollo Social, abarcando los sectores Educación, Salud y Laboral, Solidaridad y Desarrollo Regional, así como Desarrollo Urbano y Ecología, sin embargo, para fines de comparabilidad, el sector Desarrollo Social se sigue presentando por separado.

⁵ Hasta 1982 se le denominó Comercio; a partir de 1983, Abasto; y a partir de 1988, cambia nuevamente por Comercio y Abasto.

⁶ Hasta 1982 se consideró dentro del Sector Industrial; a partir de 1983 se le denominó Energéticos y Minería; sólo para fines de comparabilidad, en este año se hizo la separación de ambos sectores. A partir de 1990 incluye únicamente al Sector Energético, lo referente a Minería se incluye en el Sector Industrial.

⁷ También se le ha denominado Administración.

FUENTE: INEGI [1991], *El ingreso y gasto público en México*, pp. 114-124. INEGI [1993], *El ingreso y gasto público en México*, pp. 95-106.

CUADRO 10
GASTO PER CÁPITA ANUAL EN IPE, POR ESTADOS 1983-1992
(NUEVOS PESOS DE 1980)

Estado	Promedio (a) 1983/1988	Promedio (b) 1989/1992	b/a
Total nacional	3 683	2 530	0.687
Aguascalientes	2 473	1 841	0.744
Baja California	3 483	1 757	0.505
Baja California Sur	7 411	6 230	0.841
Campeche	28 036	14 194	0.506
Coahuila	2 938	2 698	0.918
Colima	7 241	2 993	0.413
Chapas	1 914	1 076	0.562
Chihuahua	1 871	1 450	0.775
Distrito Federal	8 455	8 987	1.063
Durango	1 898	1 542	0.812
Guerrero	0 969	0 654	0.675
Hidalgo	2 087	1 623	0.778
Jalisco	2 844	2 195	0.772
México	1 328	0 880	0.667
Michoacán	0 976	0 810	0.830
Morélos	4 971	1 846	0.371
Nayarit	1 447	1 448	1.000
Nuevo León	1 865	3 828	2.052
Oaxaca	2 191	0 979	0.447
Puebla	2 191	1 605	0.732
Querétaro	1 085	0 628	0.579
Quintana Roo	2 459	1 196	0.486
San Luis Potosí	5 707	3 169	0.555
Sinaloa	1 942	1 548	0.797
Sonora	2 399	2 072	0.864
Tabasco	2 980	1 539	0.517
Tamaulipas	5 520	3 755	0.680
Tlaxcala	3 214	1 776	0.553
Veracruz	1 492	1 152	0.773
Yucatán	3 528	2 680	0.760
Zacatecas	1 967	2 388	1.214
Desviación estándar	1 235	0 976	0.790
	4 765	2 670	

FUENTE: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales*.

CUADRO 11
 INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL, POR ENTIDAD FEDERATIVA 1983-1992
 (MILES DE NUEVOS PESOS DE 1980)

	Promedio (a) 1983/1988	Promedio (b) 1989/1992	Diferencia b/a
Total nacional	2 772.45	2 076.14	0.76
Agascalientes	15.28	13.48	0.88
Baja California	49.23	29.43	0.60
Baja California Sur	19.48	20.12	1.03
Campeche	136.07	76.98	0.57
Coahuila	51.82	53.66	1.04
Colima	28.08	12.93	0.46
Chiapas	49.14	35.61	0.72
Chihuahua	41.68	35.69	0.86
Distrito Federal	719.64	736.55	1.02
Durango	24.01	20.90	0.87
Guanajuato	33.94	26.44	0.78
Guerrero	49.28	43.05	0.87
Hidalgo	48.79	42.07	0.86
Jalisco	64.26	45.88	0.71
México	84.60	80.45	0.95
Michoacán	159.46	65.96	0.41
Morelos	15.54	17.48	1.12
Nayarit	14.50	31.95	2.20
Nuevo León	60.76	30.53	0.50
Oaxaca	59.43	48.96	0.82
Puebla	40.52	26.09	0.64
Querétaro	21.51	12.77	0.59
Quintana Roo	19.14	15.99	0.84
San Luis Potosí	35.55	31.02	0.87
Sinaloa	48.46	45.97	0.95
Sonora	50.05	28.26	0.56
Tabasco	69.89	57.87	0.83
Tamaulipas	67.07	40.35	0.60
Tlaxcala	9.81	8.91	0.91
Veracruz	205.41	167.57	0.82
Yucatán	23.80	32.87	1.38
Zacatecas	14.88	12.53	1.84
En el extranjero	0.00	0.82	0.32
No distribuido geográficamente	391.38	127.07	

FUENTE: INEGI. *Finanzas públicas estatales y municipales*.

En el análisis de la IPF ejercida en Baja California se pueden identificar dos tendencias claramente diferenciadas en el periodo histórico reciente. En los años previos a 1989 era un estado relativamente beneficiado (o no afectado) en el aspecto de IPF, pues fue ganando participación en la captación de estos recursos, situación que se invierte después de esa fecha coincidiendo con el arribo de un partido de oposición a la gubernatura.

Al igual que la IPF total, la inversión efectuada en el estado se ha venido contrayendo; sin embargo esta contracción ha sido relativamente menos drástica en los años anteriores a 1989 en comparación con los años posteriores a esa misma fecha.¹⁹ Así, en 1983 el estado recibió 1.46% de la inversión total, en 1988 el 2.1%, y en 1992 el 1.0% (véase cuadro 9).

Dentro de los rubros de la inversión que sufrieron las contracciones más importantes a nivel estatal se encuentran pesca y energéticos y minería. En el caso del primero su contracción fue tal, que los recursos ejercidos en promedio anual en el periodo 1989-1993 representaron únicamente el 7.94% de los erogados para el mismo rubro en el primer lapso, mientras que para el caso de energéticos y minería su contracción fue de 63.97%. Por otra parte, los rubros que en el estado recibieron inversiones crecientes con relación a la efectuada nacionalmente fueron desarrollo social, desarrollo regional y Solidaridad e industria. De éstos el más importante por la magnitud de los montos erogados fue desarrollo regional; el rubro de industria recibió los fondos de menor cuantía.

La reorientación del papel del estado de los últimos años ha enfatizado la inversión en el ramo XXVI, que incluye Solidaridad y desarrollo regional, cuyos montos de inversión real aumentaron a tasas significativas a partir de 1989 (excepto en 1993). Al igual que en el caso de la inversión total, la participación del estado de Baja California en el total invertido bajo el ramo XXVI ha ido disminuyendo (véanse cuadros 12 y 13).²⁰

¹⁹ A nivel nacional la situación fue diferente, la mayor contracción de la IPF se dio en los años previos a 1989 y en los años posteriores prácticamente se mantuvo en los mismos niveles de 1989.

²⁰ Simplemente para dejar constancia del hecho, pues intentar una explicación escapa a los objetivos de este trabajo, se quiere mencionar que existen diferencias significativas entre las estructuras de los recursos ejercidos a nivel nacional y estatal, las cuales son más marcadas después de 1988. En efecto, a

CUADRO 12
RECURSOS EJERCIDOS A TRAVÉS DEL RAMO XXVI: SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL¹
(MILES DE NUEVOS PESOS DE 1980)

Años	Total	Para la producción	Bienestar social	Infraestructura de apoyo	Otros programas
1984	Nacional 21 440 25 Estatal 505 57	2 266 96 59 18	11 704 17 324 33	3 931 92 54 91	3 537 21 67 13
	2.36%	2.61%	2.77%	1.40%	1.90%
1985	Nacional 16 527 81 Estatal 603 29	2 805 97 118 25	8 744 65 359 69	3 611 78 102 76	1 365 42 22 59
	3.65%	4.21%	4.11%	2.85%	1.65%
1986	Nacional 10 073 38 Estatal 409 20	1 406 95 12 23	5 269 18 330 11	2 288 29 52 77	1 108 96 14 08
	4.06%	0.87%	6.26%	2.31%	1.27%
1987	Nacional 11 007 75 Estatal 348 66	1 106 06 12 28	5 704 79 230 68	2 474 71 29 31	1 722 18 76 39
	3.17%	1.11%	4.04%	1.18%	4.44%
1988	Nacional 8 686 25 Estatal 219 55	786 50 10 62	4 737 50 157 88	1 888 95 32 91	1 293 30 18 15
	2.53%	1.35%	3.33%	1.76%	1.40%
1989	Nacional 13 794 28 Estatal 474 86	1 388 86 25 00	8 142 78 389 79	2 631 19 41 15	1 621 45 18 92
	3.44%	1.79%	4.79%	1.56%	1.17%
1990	Nacional 21 765 33 Estatal 686 17	5 841 82 16 24	12 413 08 562 87	3 136 70 101 95	373 72 5 10
	3.15%	0.28%	4.53%	3.25%	1.36%
1991	Nacional 28 076 40 Estatal 468 47	5 364 60 8 54	17 092 66 450 10	4 823 85 6 09	795 29 3 74
	1.67%	0.16%	2.63%	0.13%	0.47%
1992	Nacional 32 773 27 Estatal 478 92	7 294 74 8 10	19 725 89 448 05	5 573 39 22 08	179 25 0 69
	1.46%	0.11%	2.27%	0.40%	0.39%
1993 ²	Nacional 32 521 54 Estatal 714 91	6 032 41 20 34	22 030 75 621 72	4 267 62 39 03	190 75 33 82
	2.20%	0.34%	2.82%	0.91%	17.73%

¹ Se refiere a los recursos ejercidos a través del ramo XXVI, así como los que se destinan a otras dependencias para apoyar los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad.
Asimismo, no incluyen recursos de apoyos financieros a estados y municipios, y Departamento del Distrito Federal. Para los años 1984-1988 se refiere al ramo xxvi: Desarrollo Regional; a partir de 1989 se incluye Solidaridad.
² Presupuesto autorizado.
Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

CUADRO 13
RECURSOS PER CÁPITA EJERCIDOS A TRAVÉS DEL RAMO XXVI:
SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL¹
(NUEVOS PESOS DE 1980)

Años	Total	Para la producción	Bienestar social	Infraestructura de apoyo	Otros programas
1984	Nacional 0.30	0.03	0.16	0.05	0.05
	Estatal 0.37	0.04	0.24	0.04	0.05
1985	Nacional 1.26	1.40	1.48	0.75	1.01
	Estatal 0.22	0.04	0.26	0.05	0.02
1986	Nacional 0.43	0.08	0.26	0.07	0.02
	Estatal 1.92	2.22	2.17	1.50	0.87
1987	Nacional 0.28	0.02	0.07	0.03	0.01
	Estatal 2.11	0.00	3.25	0.04	0.00
1988	Nacional 0.14	0.01	0.07	1.20	0.66
	Estatal 0.23	0.00	0.15	0.32	0.05
1989	Nacional 1.62	0.57	2.07	0.61	2.27
	Estatal 0.11	0.01	0.06	0.02	0.02
1990	Nacional 0.14	0.00	0.10	0.02	0.01
	Estatal 1.27	0.68	1.68	0.89	0.71
1991	Nacional 0.17	0.02	0.10	0.03	0.02
	Estatal 0.30	0.02	0.24	0.03	0.01
1992	Nacional 0.27	0.07	0.15	0.04	0.08
	Estatal 1.54	0.14	2.22	1.59	0.67
1993 ²	Nacional 0.39	0.06	0.21	0.06	0.00
	Estatal 0.80	0.00	0.26	0.00	0.00
1994	Nacional 0.39	0.09	1.27	0.06	0.23
	Estatal 0.27	0.00	0.25	0.01	0.00
1995	Nacional 0.69	0.05	1.08	0.19	0.18
	Estatal 0.38	0.07	0.26	0.05	0.00
1996	Nacional 0.39	0.01	0.34	0.07	0.02
	Estatal 1.03	0.16	1.32	0.43	8.30

¹ Se refiere a los recursos ejercidos a través del ramo xxvi, así como los que se destinan a otras dependencias para apoyar los proyectos del Programa Nacional de Solidaridad. Asimismo, no incluyen recursos de apoyos financieros a estados y municipios, y Departamento del Distrito Federal. Para los años 1984-1988 se refiere al ramo xxvi: Desarrollo Regional; a partir de 1989 se incluye Solidaridad.
² Presupuesto autorizado.
Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

La caída relativa de los fondos de inversión pública ejercidos en Baja California puede ser explicada recurriendo a dos hipótesis. Una se refiere al terreno de la competencia partidaria por espacios de poder político que atribuiría la caída de la inversión a una especie de castigo o sabotaje al partido de oposición. La segunda atribuiría a la nueva naturaleza de la inversión pública federal las reducciones en los montos asignados al estado.

Como se ha señalado, dados los altos niveles de centralización en México, la medida del éxito de una administración estatal reside fuertemente en su capacidad de gestión de fondos y apoyos federales. Un partido de oposición que no tenga esa capacidad puede ser juzgado, entonces, como un administrador poco efectivo. Ahora bien, por otra parte es posible esperar que la federación buscase competir políticamente aumentando su asignación de fondos para mejorar con ello la imagen del partido dominante como promotor del desarrollo. Conciliando estos comportamientos alternativos se podría esperar que la federación contrajese más las acciones de inversión que son susceptibles de ser capitalizadas por la administración estatal y restringiese menos la asignación de recursos en programas que mejoraran directamente la imagen política de la federación.

El nivel de agregación de la cifras manejadas en este trabajo impide llegar a conclusiones respecto al poder explicativo de esta hipótesis. Sin embargo, a título indicativo puede señalarse que la caída relativa de los fondos de Solidaridad en el estado de Baja California fue ligeramente menor a la registrada en el total de la inversión pública federal, lo cual apoyaría la hipótesis de conflicto político.²¹ Si se observa la importancia promedio del estado en la inversión pública nacional en los periodos 1984-1989 y

nivel estatal hay una concentración creciente en el ejercicio de los recursos bajo el concepto de Bienestar Social. En el periodo 1984-1988 este concepto capto en promedio el 68.5% de los recursos estatales, contra 53.24% a nivel nacional, en el lapso 1989-1993 dicha participación promedio aumentó a 88.14% en el estado y a 60.97 a nivel nacional. Es decir, se profundizó aún más la diferencia en las estructuras del gasto entre Baja California y el promedio nacional (véase cuadro 12).

²¹ Durante la administración del gobernador Ruffo fueron frecuentes las reclamaciones de la gubernatura de la solidaridad de que indebidamente los recursos ejercidos por el programa de Solidaridad eran capitalizados políticamente por la federación. Ello llevó al gobierno del estado a crear su propio programa tipo Solidaridad.

1989-1993, se puede constatar que la caída en la participación del estado en la inversión del ramo XXVI fue de 59%, que debe compararse con una caída de 69% en la asignación de inversión total.²²

Alternativamente, se puede pensar que los cambios en el peso relativo de Baja California en la inversión nacional se deben a la adopción de un nuevo esquema de intervención estatal, misma que en el caso de la IPF operaría a partir de la reducción en la inversión total y la ampliación de aquélla relacionada con el desarrollo regional y el tratamiento de los problemas de pobreza. Entonces, dados los niveles relativamente elevados de ingresos y la incidencia limitada de pobreza en el estado, sería de esperar que Baja California, y otros estados relativamente avanzados en su desarrollo, no fuesen muy favorecidos y que estados con ingresos per cápita reducidos recibieran flujos crecientes de inversión.²³

Observando el porcentaje promedio de participación en la inversión pública nacional antes y después de 1988-1989 se perciben tendencias contradictorias. Por una parte, aunque algunas entidades con altos niveles de desarrollo vieron reducir su participación en los fondos nacionales, otras lograron aumentarla, por ejemplo, el DF, Coahuila y Chihuahua. Por otro lado, si bien algunos estados con niveles bajos de desarrollo aumentaron la proporción de fondos de inversión recibidos otros obtuvieron proporcionalmente menos inversión, por ejemplo, Chiapas, Oaxaca y sobre todo Michoacán (véase cuadro 14). Similarmente, el análisis del cambio en la inversión por estado normalizada con la población tampoco permite establecer tendencias claras, aparte del hecho de que eliminando del análisis al DF, es posible percibir una mayor homogeneidad en la asignación de fondos entre estados. Entonces, no se puede decir que haya habido un cambio claro en los lineamientos que rigen la asignación de fondos y se debe descartar la hipótesis de que los cambios en la asignación de inversión pública al estado de Baja California se funden en una tendencia general de reorientación de la misma.²⁴

²² Molinar [1994] y Zepeda [1994].

²³ Esta argumentación no toma en cuenta que desde el punto de vista de rezagos en infraestructura urbana es justificable que Baja California recibiese mayores flujos de inversión pública.

²⁴ Este análisis tiene la dificultad de que el aumento tan grande en los fondos canalizados al DF sesga necesariamente hacia la baja la participación proporcional del resto de los estados.

CUADRO 14
PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LOS ESTADOS DENTRO DE LA IPE 1982-1992
(PORCENTAJE)

Entidades Federativas	1982/1988	1989/1992
Nacional	100.00	100.00
Aguascalientes	0.57	0.63
Baja California	1.87	1.43
Baja California Sur	0.74	0.95
Campeche	5.00	3.73
Coahuila	2.06	2.58
Colima	1.04	0.63
Chiapas	1.76	1.70
Chihuahua	1.63	1.73
Distrito Federal	25.73	35.45
Durango	0.89	1.03
Guajuato	1.30	1.28
Guerrero	1.89	2.05
Hidalgo	1.90	2.00
Jalisco	2.34	2.23
México	3.10	3.90
Michoacán	5.86	3.20
Morelos	0.59	0.85
Nayarit	0.61	1.53
Nuevo León	2.21	1.48
Oaxaca	2.37	2.35
Puebla	1.51	1.28
Querétaro	0.79	0.60
Quintana Roo	0.80	0.78
San Luis Potosí	1.29	1.53
Sinaloa	1.83	2.20
Sonora	1.97	1.35
Tlaxasco	3.53	2.80
Tamaulipas	2.71	1.93
Tlaxcala	0.40	0.43
Veracruz	8.69	8.13
Yucatán	0.86	1.58
Zacatecas	0.59	0.60
En el extranjero	0.00	0.05
No distribuye geográficamente	11.66	6.10

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales*

Resumiendo, el análisis de la inversión pública muestra una gran centralización signada por los niveles y la tendencia creciente a canalizar recursos hacia el DF. Después de haber sido un estado claramente beneficiado por la asignación federal de inversión, Baja California ha visto disminuir su capacidad de atracción de inversión pública federal durante los últimos años. El hecho de que este viraje haya coincidido con el arribo, por primera vez, de un partido de oposición a una gubernatura invita a la reflexión, pues dicho cambio puede ser atribuido al antagonismo partidario. El análisis realizado en esta sección encontró evidencia parcial que sustenta esta hipótesis. Alternativamente, puede pensarse que el mencionado cambio se origina en la nueva naturaleza de la intervención económica del estado en la economía; sin embargo el análisis efectuado aquí no encontró sustento definitivo para esta segunda hipótesis.

REFLEXIONES FINALES

El caso de Baja California muestra los alcances y limitaciones de la acción pública desde las gubernaturas estatales. Por una parte, ilustra un estado que reiteradamente había sido exitoso en la obtención de los apoyos para, por ejemplo, crear un amplio sistema de educación estatal o bien para negociar la atracción preferencial de inversión pública federal, cuestiones que redujeron en su capacidad para desarrollarse. Pero también muestra las grandes limitaciones que impone un patrón de descentralización con tintes marcadamente discrecionales. Así, por ejemplo, la alternancia partidaria en el gobierno estatal y las posibilidades de manioobra que ofrece la mencionada discrecionalidad probablemente permitieron un cambio radical en la forma que se financiaba una parte sustantiva de los gastos de educación del estado equivalentes a un 10% del presupuesto estatal. En el mismo tenor se puede mencionar el gran centralismo en la asignación de recursos como los relativos al Programa Nacional de Solidaridad (ramo XXVI), cuyos programas deberían administrarse en muchos casos en un forma descentralizada. La inclusión de criterios distintos a las necesidades locales inmediatas de desarrollo distorsiona el ejercicio de estos programas y los hace, desde una perspectiva regional y nacional, ineficien-

tes. Es importante recuperar o generar, en este sentido, la capacidad local para definir sus prioridades y construir sus equilibrios políticos y sociales así como garantizar la utilización eficiente de los mismos, desde el punto de vista del manejo y de las prioridades, objetivos y metas locales. Decimos local porque aun cuando en este trabajo sólo se han tocado las cuestiones estatales, lo dicho aquí debe extenderse a los municipios.

La utilización de recursos financieros bancarios para el financiamiento de la administración estatal es un mecanismo poco recomendable. La crisis de 1994-1995 puso de manifiesto que las condiciones de inestabilidad financiera no deberán ser descontadas por lo menos en el mediano plazo. Aun así, la astringencia presupuestal obliga a continuar la búsqueda de expedientes de financiamiento de mediano y largo plazos de mayor solidez para la gestión gubernamental local. Por supuesto que éste es un lineamiento programático más que un plan de acción pues la misma federación se encuentra ante problemas en este aspecto.

El estudio del caso de Baja California subrayó la importancia de propiciar procesos para aumentar la eficiencia de la recaudación fiscal local. Una mayor descentralización, en oposición a una simple desconcentración, puede lograrse aumentando el monto de recursos disponibles desde los mismos estados. Para ello se deberá fortalecer la voluntad política en las entidades pero también se deberán encontrar mecanismos efectivos de transferencias de habilidades administrativas desde la federación, así como generación de estas habilidades desde los mismos estados.

Diffícilmente se puede exagerar la necesidad de insistir en la importancia de reducir la indefinición existente en el federalismo mexicano, que explica una parte no despreciable de los cambios aparentemente erráticos en los flujos de recursos puestos a disposición de los estados. Esta situación se debe modificar con la conformación de un nuevo federalismo.

Tal y como se sugiere en el Plan Nacional de Desarrollo 1996-2000, la resolución de los problemas económicos en México pasa por el avance democrático del país, que en el marco de la coordinación fiscal significa la eliminación de la discrecionalidad como parte integral de un programa profundo de descentralización.

En este sentido, algunos de los elementos a considerar podrían ser los siguientes:

- Homogeneización del apoyo a la administración descentralizada del sistema educativo bajo el principio de una reglamentación y operación transparentes.
- Eliminación del principio de redistribución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para que éste se base en el principio exclusivo de resarcimiento o territorialidad.
- Revisión de los impuestos reservados a la federación en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Organización de las acciones redistributivas con base en la asignación de fondos apropiados, en cuanto a monto y distribución geográfica, para ese objetivo y mediante la creación de una estructura óptima de decisiones que combine factores de coordinación central y participación descentralizada.
- Los mecanismos de redistribución deberán evitar esquemas que impliquen la igualación de los niveles de desarrollo mediante el empobrecimiento absoluto de las regiones beneficiadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Break, George F. [1980], *Financing Government in a Federal System*, Washington, The Brookings Institution.
- CEPAL, "Descentralización fiscal: marco conceptual", en serie *Política Fiscal*, núm. 44, Naciones Unidas, 1993.
- Michel Uribe, Hugo Alberto, "La descentralización fiscal y el desarrollo en Jalisco", en *Proyecto Jalisco a Tiempo*, Universidad de Guadalajara, mayo de 1994.
- Miranda Polanco, Rafael, "La educación elemental, media y superior", en revista *Panorama Histórico*, SEP-BC, 1985.
- Molnar Horrasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en Wayne A. Cornelius, *Transforming State Society Relations in Mexico: the National Solidary Strategy*, San Diego, Center U.S.-Mexican Studies, University of California, 1994.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo [1994], "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas", en *Documentos de Trabajo*, núm. IX, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- Zepeda Miramontes, Eduardo, "El gasto público en la frontera norte", en *Frontera Norte*, vol. 4, núm. 7, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1992.
- *et al.* [1995], "La estructura económica y social de la frontera norte", El Colegio de la Frontera Norte, mimeo.
- [1992], "Perspectivas regionales del desarrollo humano en México: 1990", en Diana Alarcón y Eduardo Zepeda (coords.), *Liberalización comercial, equidad y desarrollo económico*, Documentos de Trabajo, Friedrich Ebert, Stiftung, noviembre.
- y Maritza Sotomayor, *La infraestructura en la frontera norte y el proceso de liberación comercial*, Fundación Friedrich Ebert, 1995.

ESTADO DE MÉXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO MUNICIPAL, 1988-1993

Jesús Salgado Vega*

INTRODUCCIÓN

Las estimaciones del producto interno bruto municipal realizadas en este trabajo tienen como base del cálculo el producto interno bruto estatal por sectores para el estado de México, de donde se obtienen los totales estatales y a partir de la información de los censos económicos de 1993, se analiza la participación de cada municipio, asimismo se utiliza la información generada en el libro *Estado de México, evolución socioeconómica 1989-1993*, para actualizar la producción de los municipios además de poder contar con una serie consecutiva de esta información importante a nivel regional.

Si bien es cierto que la metodología aquí empleada se puede utilizar para otras estimaciones del producto interno bruto estatal, como las que hace el gobierno del estado especialmente a través del III GECOM, sin embargo considera que nuestras estimaciones son más correctas en virtud de que el porcentaje relativo del estado en el total nacional para los primeros no se ha modificado en muchos años, y para nuestros trabajos la importancia relativa de la producción estatal ha crecido a nivel nacional (12.2%) para 1993, consideración más acorde con el crecimiento poblacional de nuestro estado y con una dinámica económica.

Además, el sistema de cuentas nacionales de México del producto interno bruto por entidad federativa para 1985 y 1988 del INEGI, señala una participación relativa para el estado de México del 11.1 y 11.4% respectivamente y los cálculos de nuestro modelo señalan el 11.5 y el 11.8% para los mismos años, lo que nos da una sobreestimación respecto al INEGI del 3.5%, la cual es estadísticamente aceptable, en cambio las estimaciones del II GECOM tienen una desviación de cerca del 15 por ciento.

* Facultad de Economía, UAEM