

LA CAJA NEGRA

del gasto público





Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

LA CAJA NEGRA
del gasto público

Reconocimientos

El presente informe es el resultado del intenso trabajo conjunto de todos los que colaboramos en el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), así como del enorme esfuerzo de nuestros amigos y colaboradores que escribieron un artículo con sus puntos de vista acerca de la situación y retos que enfrentan las finanzas públicas de las entidades del país.

Tras generar propuestas para fortalecer la competitividad de las entidades federativas en el estudio *Aspiraciones y realidad: Las agendas del futuro*, publicamos la tercera edición de la serie, titulada: *Índice de Competitividad Estatal 2010: La Caja Negra del Gasto Público*.

El propósito de este informe es ir más allá de la actualización de variables. Hemos hecho un enorme esfuerzo por encontrar mejores fuentes de información y formas de medir la competitividad. La investigación, recopilación, análisis, cambios de metodología e interpretación de datos que integran el informe fueron desarrollados en su gran mayoría por staff profesional del IMCO. Todos y cada uno de nosotros invertimos largas horas de estudio en su realización y somos responsables del resultado.

Queremos reconocer de manera especial el esfuerzo de Juan E. Pardinás quien dirigió el proyecto, así como a Roberto Newell García, Manuel Molano Ruíz y Rodrigo Gallegos Toussaint por su valiosa guía. Luis César Castañeda, Edgar Franco, Emilio Granados y Alejandra Mendoza fueron responsables de escribir la mayoría de los textos del presente volumen. José Rosas y David Rodríguez contribuyeron de forma importante en el análisis de la información. El compromiso y dedicación de todo el equipo del IMCO hicieron posible que este informe sea hoy una realidad.

Además, reconocemos la labor exhaustiva de otros miembros de nuestro staff profesional: Gabriela Alarcón, Juan Antonio Bargés, Armando Chacón, Eduardo Chávez, Francisco Fernández-Castillo, Romina Girón, Juan Pablo Gómez-Morín, José Emilio López, Salvador Malo, Alejandra Palacios, Ximena Rubio, Florencia Valero y María Zimbrón, ya que sin su esfuerzo este libro no hubiera sido posible.

Agradecimientos

Gracias a los apoyos institucionales de todos aquellos que han creído y han brindado su apoyo al IMCO desde su surgimiento, nuestra institución es hoy más sólida que nunca.

Agradecemos al Consejo Mexicano de Hombres de Negocios por su continuo apoyo intelectual y económico, el cual denota su gran compromiso con México y sin el cual la tarea del IMCO sería imposible. Asimismo, estamos muy agradecidos con la Fundación Hewlett por confiar en nuestro trabajo y brindarnos recursos para este y otros proyectos. También estamos muy agradecidos por el apoyo y financiamiento por parte de la Embajada Británica en México, quienes han creído de manera constante en la importancia y alcance de este proyecto. Finalmente, agradecemos el apoyo incondicional de nuestro Consejo Directivo, un grupo de hombres y mujeres con la voluntad y la visión para transformar a México en un país altamente competitivo.

Agradecemos la generosa e invaluable participación de destacados expertos en cada uno de los temas que abordamos, quienes mostraron su interés por compartir con nosotros sus opiniones sobre los principales retos que enfrentan las haciendas estatales. Esta edición contiene tres contribuciones inéditas que presentan, sin modificación alguna, la opinión calificada de sus autores.

Estas contribuciones no necesariamente coinciden con nuestra opinión ya que su propósito es aportar un equilibrio a nuestras interpretaciones, con el fin de ampliar la perspectiva sobre cada uno de los temas analizados. Esta es una muestra del gran compromiso que tienen todos nuestros colaboradores por mejorar la competitividad de nuestro país. Los autores de las contribuciones, por orden alfabético son:

Agradecimientos

Moisés Alcalde Virgen
Titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la SHCP.

Fausto Hernández Trillo
CIDE

Vidal Llerenas Morales
Diputado federal

Consejo Directivo IMCO

VALENTIN DIEZ MORODO

Presidente

Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología

GASTÓN AZCÁRRAGA ANDRADE

Presidente del Consejo de Administración

Grupo Posadas, S.A. de C.V

JOSÉ LUIS BARRAZA GONZÁLEZ

Presidente

Grupo Impulso, S.A. de C.V.

JUAN BECKMANN VIDAL

Presidente

Grupo Cuervo, S.A. de C.V.

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

Director General

CIDE

EUGENIO CLARIOND REYES-RETANA

Presidente del Consejo de Verzatec

A C U R A

RAFAEL RANGEL SOSTMANN

Rector del sistema Tecnológico de Monterrey

ITESM

LUIS DE LA CALLE PARDO

Director General

De La Calle Madrazo Mancera, S.C.

CLAUDIO X. GONZALEZ LAPORTE

Presidente del Consejo de Administración y Director General

Kimberly-Clark De Mexico, S.A. De C.V.

TOMAS GONZALEZ SADA

Presidente y Director General Ejecutivo

Grupo CYDSA, S.A de C.V

FELICIA KNAUL WINDISH

Economista Principal de Fundación Mexicana para la Salud

Fundación Mexicana para la Salud

Consejo Directivo IMCO

LORENZO ROSENZWEIG PASQUEL

Director General

Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A.C.

JAIME SERRA PUCHE

Socio Director

SAI Consultores, S.C

EMILIO CARRILLO GAMBOA

Socio Fundador

Bufete Carrillo Gamboa SC

CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA

Investigador

CIDE

MARIO SÁNCHEZ RUIZ

Presidente

Consejo Coordinador Empresarial

ALEJANDRO RAMIREZ MAGAÑA

Director General

CINEPOLIS

DANIEL SERVITJE MONTULL

Director General

Grupo BIMBO

JAIME ZABLUDOVSKY

Presidente Ejecutivo

Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C.

SOLEDAD LOAEZA TOVAR

Investigadora

El Colegio de México

MARIA AMPARO CASAR PEREZ

Investigadora

CIDE

SCOT RANK

Presidente Ejecutivo y Director General

Wal-Mart de México

Staff Profesional IMCO

Gabriela Alarcón
Juan Antonio Bargés
Luis César Castañeda
Armando Chacón
Eduardo Chávez
Alejandro Espinoza
Francisco Fernández-Castillo
Edgar Franco
Rodrigo Franco
Rodrigo Gallegos
Romina Girón
Emilio Granados
José Emilio López
Salvador Malo
Alejandra Mendoza
Manuel J. Molano
Roberto Newell
Alejandra Palacios
Juan E. Pardinás
Pablo Peña
David Rodríguez
José Rosas
Ximena Rubio
Gabriel Tarriba
Florencia Valero
María Zimbrón
Stephanie Zonszein
Servicio social: Juan Pablo Gómez Morín

Por último, queremos reconocer al resto del personal que trabaja en el IMCO, administrativo y de apoyo, sin el cual nuestra organización no sería la misma. Agradecemos a Emilio Barajas, Lilia Barrueta, Priscila García, Beatriz Guido, María Luisa Gutiérrez, Maricarmen Manzano, Jorge Pérez, Areli Rojas y Laura Serrano.

Mensaje del Presidente

Las finanzas públicas son destino. Desde la antigüedad, hasta nuestros días el poderío de un imperio, una nación o una ciudad se puede medir en función de la fortaleza de su erario público. El punto de quiebre de grandes cambios históricos ha ocurrido como consecuencia de la incapacidad de la autoridad para financiar sus egresos. La Revolución Francesa estalló, en buena medida, por un alza del precio del pan para sufragar las cuentas de la monarquía. La independencia de las trece colonias de Norteamérica se catalizó cuando un grupo de colonos tiró un cargamento de té por la borda de un barco en la bahía de Boston, en protesta por nuevos impuestos sobre la infusión. En nuestro país, la era del crecimiento estabilizador, en la segunda mitad del siglo XX, llegó a su fin por un manejo irresponsable de las finanzas nacionales.

Como lo muestra el caso de la crisis argentina del año 2001, analizado en los capítulos introductorios de este libro, la tensión fiscal entre las provincias y el gobierno federal provocó una inestabilidad política sin precedente en la historia de este país sudamericano. En la primera parte de este estudio del IMCO hacemos un análisis de cómo las finanzas de un estado o una región pueden tener un impacto en la competitividad de naciones enteras.

Con inversión gubernamental, el estado de California en Estados Unidos, construyó la mejor red de carreteras de la Unión Americana y un prestigiado sistema de universidades públicas. California era una tierra de promesa que marcaba las tendencias globales. El estado tiene el cluster de desarrollo e innovación tecnológica más importante del mundo y es la novena economía más grande del planeta. Sin embargo, el sueño de un futuro mejor se ha transformado en un proceso de decadencia crónica. Varios lustros de gasto sin freno e incapacidad para recaudar impuestos hacen que el gobierno de California se encuentre al borde de la quiebra.

Los casos de las provincias argentinas y el estado de California son un ejemplo de cómo un problema crónico en los equilibrios del erario puede tener un impacto en los factores que determinan la competitividad. La certidumbre macroeconómica, la estabilidad política o la inversión en seguridad, educación y salud dependen, en buena medida, de las capacidades financieras de la autoridad. Finanzas públicas y competitividad son dos caras de la misma moneda.

Nuestro trabajo en el IMCO no es invocar al pesimismo, sino ofrecer alternativas viables para promover la inversión y el desarrollo económico. La sección de casos internacionales de este volumen cierra con la experiencia positiva de Brasil. En poco más de una década, los tres niveles de gobierno de esta República sudamericana transitaron del populismo fiscal y la hiperinflación, a la responsabilidad financiera. El despegue económico que hoy vive esta nación sudamericana sería inexplicable sin el consenso político y social para mantener la estabilidad fiscal. Como dijo el ex presidente chileno, Ricardo Lagos, “un presupuesto balanceado no es un tema de derechas o de izquierdas, sino de una buena administración económica”.

México es una República federal y cada entidad del país tiene sus propios retos en materia de competitividad y finanzas públicas. Los gobiernos estatales son las autoridades con mayor responsabilidad en el ejercicio del gasto público. Esta responsabilidad debe de venir acompañada del ejercicio sistematizado de la rendición de cuentas. La caja negra del gasto público es un estudio detallado sobre los desafíos para tener mejor información de los dineros administrados por los gobiernos de las entidades.

Nuestros estados tienen focos rojos, pero también historias de éxito. En Aguascalientes, el fondo de pensiones de los trabajadores tiene garantizada su viabilidad financiera por varias décadas. En el Distrito Federal tenemos a la entidad que hace el mayor esfuerzo por fortalecer su autonomía tributaria. En Jalisco, el presupuesto estatal tiene un nivel de transparencia y detalle que serviría de ejemplo para mejorar la calidad de la información de las finanzas federales.

El mensaje central del estudio del IMCO es la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas de las entidades de la República. La tendencia decreciente en la producción de petróleo nos obliga a pensar cómo financiaremos cerca de 40 centavos de cada peso de gasto público, que hoy obtenemos de nuestras riquezas del subsuelo. El imperativo moral será que antes de exigir más recursos de la sociedad, los tres niveles de gobierno tienen que gastar mejor el dinero público.

La salud de nuestras finanzas y la transparencia del gasto decidirán en buena medida el rumbo de nuestro futuro. La prudencia fiscal no es un atributo deseable, sino un elemento fundamental de un buen ejercicio de gobierno. Ante el aparente ocaso de la riqueza petrolera, tenemos dos opciones: una alternativa es optar por un cambio profundo en los ingresos y egresos públicos. La otra opción implica permitir que las circunstancias nos impongan las condiciones del cambio. El presente esfuerzo de IMCO tiene recomendaciones específicas para enfrentar esta transformación inminente. Las personas que formamos el IMCO nos definimos como consultores al servicio de la sociedad mexicana. Por eso, anhelamos con toda sinceridad y cariño que este trabajo resulte de utilidad para nuestro cliente.

Lic. Valentín Díez Morodo
Presidente del Consejo del IMCO

Enron a la mexicana

La contabilidad creativa de las finanzas públicas estatales

A finales de 2001, se hizo pública la quiebra de Enron, una empresa que había sido nombrada por la revista *Fortune* como el negocio más innovador durante seis años consecutivos, empleaba más de 20 mil trabajadores y reportaba ganancias anuales de más de 100 billones de dólares. Poco a poco comenzaron a surgir de manera sorprendente datos sobre las prácticas realizadas por la empresa para inflar sus ingresos y ocultar sus deudas. ¿Cómo habían logrado engañar por tanto tiempo a miles de inversionistas y a muchos de los analistas financieros más destacados del mundo? La respuesta: con mucha, muchísima, creatividad.

El término de “Contabilidad Creativa” se popularizó como una práctica en la que, no sólo Enron si no muchas otras empresas, incurrieron para atraer inversionistas y crear un espejismo con respecto a su situación financiera. Tarde o temprano este esquema se volvió insostenible. Estas empresas “innovadoras” quebraron e incluso llevaron a la creación de la legislación Sarbanes-Oxley para la regulación de la contabilidad privada.

En términos contables, la diferencia entre una empresa privada y una entidad pública no es muy grande. En ambas existe la necesidad de hacer un balance entre egresos e ingresos y operar esquemas de pago de deuda e inversiones. En este caso no se les responde a un grupo de inversionistas sino a los contribuyentes que financian al Estado con sus impuestos.

En México, después del periodo de descentralización del gasto de finales de los noventa, la mayoría de los recursos públicos son ejercidos por los 31 estados y el Distrito Federal. Por desgracia, esto ha significado que existan 32 formas distintas de ordenar Presupuestos y Cuentas Públicas.

Esto es la planeación de los recursos y el reporte financiero después de que se ejerce el gasto al final del año fiscal. Estos documentos son paradigmas de la contabilidad creativa que resultó tan perniciosa para muchas empresas. Sin duda, el daño que puede causar en la economía y el funcionamiento de las finanzas públicas es también enorme.

A pesar de que el primero de enero de 2009 entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental que pretende homologar para 2012 todas las cuentas públicas de Estados, Municipios y entidades públicas en el país, esta norma deja fuera un elemento central: los presupuestos. Estos documentos son la columna vertebral de la planeación del gasto y la transparencia financiera. Los presupuestos son una declaración explícita de las prioridades de los gobiernos y la fuerza de los grupos de poder que extraen rentas privadas de los dineros públicos.

A partir de 2008, IMCO ha realizado un esfuerzo por estudiar el nivel de transparencia que existe en los presupuestos estatales y desde el 2010 se ha ampliado para los municipios más importantes del país. Los resultados han sido poco alentadores. Las entidades federativas de México son, en general, opacas en sus presupuestos y presentan una gran varianza en la cantidad y calidad de información que presentan. Por ejemplo, el presupuesto de Jalisco consta de cuatro tomos muy detallados, mientras que el de Baja California Sur sólo tiene seis renglones. Sin importar el tamaño de su presupuesto o el partido político que los gobierna, la falta de información clara es la regla y la transparencia la excepción.

En el México de 2010, es imposible saber de qué tamaño es la burocracia estatal ni cuáles son sus salarios. Si bien existen cinco estados que despliegan esa información, el resto de las entidades no lo hacen ni

en sus presupuestos ni en sus cuentas públicas. Con respecto a éstas, el INEGI ha realizado una importante labor para poder comparar entre los estados mediante un cuestionario estándar. Este es, hoy por hoy, la única herramienta comparativa de cuentas públicas. El problema es que esta información está sujeta a la buena voluntad de las autoridades estatales, quienes llenan el cuestionario bajo sus propios criterios y singulares interpretaciones.

Uno de los ejemplos más relevantes es el de la nómina de los burócratas. Si se analizan los datos que reportan los estados al INEGI sobre el porcentaje de gasto que destinan para el pago de nómina, los resultados arrojan una metodología contable sabor tutifrutí. Mientras Michoacán sostiene que destina el 47% de su presupuesto total para cubrir los costos laborales de la burocracia, Hidalgo sólo le asigna oficialmente el 4% de su gasto.

¿Es posible que un estado gaste en nómina sólo el 4% de sus egresos y otro casi la mitad de éstos? Evidentemente no. Lo que sucede es que muchos estados han decidido reportar el salario de los empleados federalizados no como nómina de servidores públicos sino como “Transferencias”. Este es el caso de la nómina de maestros federalizados, trabajadores de la salud, policías, etc.

Una vez tomados en cuenta el monto total de la nómina burocrática el promedio pasó de un 20% reportado en cifras oficiales a un 62% de los egresos estatales. Hidalgo pasa de 4% a 65%; Aguascalientes de 6% a 56%; Michoacán alcanzó hasta un 71% de sus egresos como gasto en nómina. Si se suman todos los recursos estatales, la nómina representa 7 de cada 10 pesos gastados. Un monto preocupante, pero lo más alarmante es que esto es sólo una estimación, la opacidad y la falta de consistencia contable impide conocer los montos reales. En el México de 2010 no es posible saber con certeza cuánto gastan los estados en sus servidores públicos, en sus maestros, ni en los empleados de sus poderes locales.

La contabilidad creativa en los estados abarca muchos otros aspectos. Por ejemplo, el de la deuda. Muchos estados han colocado bonos para financiamiento, pero sólo un porcentaje de estos bonos es conocido, ya que el resto se realiza por medio de privados. Del mismo modo, muchos estados

no consideran a las Asociaciones Público-Privadas como un compromiso de pago adquirido, ni reportan los saldos de su deuda de corto plazo. El monto real de la deuda no es información pública y transparente.

En la era de la información, la labor del análisis de los datos públicos en México, en particular a nivel subnacional, implica realizar supuestos, excavar bases de datos y comparar fuentes que, en muchos casos, tienen enormes diferencias. Mientras nuestras finanzas públicas continúen marcadas por la opacidad y la peligrosa creatividad de nuestros funcionarios, no podremos hablar de rendición de cuentas y se corre el riesgo de que, al abrir la caja de pandora, nos encontremos con sorpresas muy poco agradables. Lo que nos debería causar mayor preocupación, es que incluso una empresa como Enron puede quebrar y desaparecer, un estado o un municipio puede quebrar pero eso será sólo el principio de los problemas.

La caja negra del gasto público es un esfuerzo por mapear los desafíos de la competitividad y las finanzas públicas en los 31 estados y el Distrito Federal. Como reflejo del espíritu federal de nuestras normas, cada entidad de la República presenta una historia singular con retos específicos. El presente trabajo es resultado de una aspiración del IMCO por arrojar luz sobre un tema que ha sido poco estudiado, pero paradójicamente, resulta clave para el presente y futuro de la economía mexicana. En este sentido, aquí presentamos algunos casos internacionales que pueden ser útiles para afrontar los problemas de la realidad mexicana; y por otro lado, también se analiza la situación actual y los posibles retos que deberemos resolver en el corto plazo.

El presente volumen se divide en dos secciones principales. La primera parte titulada **La caja negra del gasto público** está enfocada en distintos ámbitos y desafíos vinculados con las finanzas de las entidades de la República Mexicana. La segunda parte se concentra en los resultados generales del Índice de Competitividad Estatal 2010 del IMCO y un análisis de los 10 factores que determinan la metodología del estudio. La situación de la competitividad en cada entidad de la República se encuentra tanto en el CD que acompaña esta publicación, como en nuestra página de internet: www.imco.org.mx

LA CAJA NEGRA

índices general y de imágenes

Introducción	
Enron a la mexicana la contabilidad creativa de las finanzas públicas estatales	13
1. Gobierno federal vs. provincias: la disputa por los recursos en Argentina	21
2. California, EUA: los excesos de la democracia y el populismo fiscal	33
3. Brasil: el camino del populismo a la responsabilidad fiscal	41
4. Tragedias griegas y riesgos mexicanos.....	49
5. Pensiones estatales otra bomba de tiempo	59
6. La debilidad fiscal de las haciendas estatales.....	67
7. El dilema del presupuesto: gasto corriente vs. gasto en inversión	77
8. Presupuestos inflexibles: el gasto público sin margen de maniobra	93
9. Presupuestos estatales: opacidad que genera ineficiencia.....	101
10. Presupuesto y cuenta pública: planean, gastan y... ¿rinden cuentas?	111
11. ¿Quién vigila el gasto público?: las entidades de fiscalización superior en México	127
IMCO propone:	145
Índice de competitividad estatal 2010: Resultados generales	
10 factores de competitividad	149
Conclusiones	183
Anexo Metodológico	189

Índice de imágenes

Capítulo 1

Tabla 1.1.	Composición de los principales ingresos federales (1997-2008)	21
Tabla 1.2.	Participación del Gobierno Nacional y las Provincias en los gastos y los ingresos consolidados	21
Gráfica 1.1.	Gasto público por habitante, 2001-2008	22
Gráfica 1.2.	Origen de los recursos provinciales, 2001-2007	24
Tabla 1.3.	Composición de la recaudación argentina (Nación + Provincias)	24
Gráfica 1.3.	Empleados por habitante, 1999 y 2009	25

Capítulo 2

Tabla 2.1.	Propuestas de gasto e ingreso aprobadas por votación en California	35
Tabla 2.2.	Democracia directa en las propuestas de Reforma Política (caso de México)	37

Capítulo 4

Gráfica 4.1.	Endeudamiento subnacional como porcentaje del PIB	49
Gráfica 4.2.	Deuda per cápita estatal contra calificación de Standard & Poor's	51
Tabla 4.1.	PIBE y recaudación potencial	55
Tabla 4.2.	Ingresos vigentes y sobrevivencia financiera	56

Capítulo 5

Tabla 5.1.	Distribución de los sistemas de pensiones en México (número de afiliados)	59
Gráfica 5.1.	Egresos futuros de la situación con reforma y sin reforma	60
Gráfica 5.2.	Escenario 1-Costos fiscales sin reforma	60
Gráfica 5.3.	Escenario 2-Costos fiscales con reforma de cuentas individuales	60
Imagen 5.1.	Riesgo financiero en sistemas de pensiones	61

Capítulo 6

Gráfica 6.1.	Composición de los ingresos totales de los estados y el Distrito Federal	68
Gráfica 6.2.	Crecimiento real acumulado de los ingresos totales e ingresos propios	69
Tabla 6.1.	Número de gravámenes estatales por los que se contemplan ingresos para el ejercicio fiscal 2010/69	69
Gráfica 6.3.	Índice de Autonomía Fiscal 2008 (ingresos propios/ingresos totales)	70
Gráfica 6.4.	Relación entre el impuesto sobre nómina y la tasa de informalidad 2007-2008	70
Gráfica 6.5.	Relación entre el impuesto sobre nómina y el PIB per cápita 2007-2008	71
Tabla 6.2.	Comparativa del ISN potencial y el ISN efectivamente recaudado en 2008	71
Gráfica 6.6.	ISTUV como porcentaje de los ingresos totales en 2008	72

Capítulo 7

Gráfica 7.1.	Estructura del gasto federal 2010	78
Gráfica 7.2.	Gasto en nómina del gobierno como porcentaje del gasto total	78
Gráfica 7.3.	Estructura del gasto estatal y del gasto corriente	78
Gráfica 7.4.	Tamaño del FAEB como porcentaje de los ingresos totales de los estados	80
Gráfica 7.5.	Gasto en educación dedicado a sueldos para salarios de maestros y personal administrativo (%)	80
Tabla 7.1.	Clasificación de estados por forma de contabilizar la nómina de maestros en 2008	81
Gráfica 7.6.	Cambio poblacional en el sector educación	81
Gráfica 7.7.	Gasto per cápita en el sector educación	82
Gráfica 7.8.	Nómina total reportada vs. nómina real estimada (como porcentaje de egresos totales)	83
Gráfica 7.9.	Gasto nacional en nómina de burocracia como porcentaje del PIB	83
Gráfica 7.10.	Inversión estatal como porcentaje de los egresos totales (mediana 2000-2007)	84
Gráfica 7.11.	Porcentaje de la población con acceso al sistema de drenaje, 2007	84
Gráfica 7.12.	Porcentaje de caminos pavimentados, 2007	85
Gráfica 7.13.	Inversión en infraestructura	87

Capítulo 8

Gráfica 8.1.	Índice de Flexibilidad Presupuestal 2009, porcentaje del presupuesto total	93
Gráfica 8.2.	Distribución del presupuesto total de los estados y el Distrito Federal	94
Gráfica 8.3.	Plazas magisteriales vs. FAEB (porcentaje del total nacional), 2008	95
Gráfica 8.4.	Desastres naturales más costosos vs. FONDEN y presupuesto flexible de entidades afectadas, millones de pesos de 2010	96
Gráfica 8.5.	Ingresos reales menos ingresos estimados, porcentaje del total (promedio 2006-2008)	96
Gráfica 8.6.	Gasto en obra pública y acciones sociales, 2008	97

Capítulo 9

Gráfica 9.1.	Ingresos estatales de origen federal 1989-2008, porcentaje del total	101
Gráfica 9.2.	Cambio porcentual en calificación IPE de 2008 a 2010	102

Gráfica 9.3.	Presupuesto por habitante vs. Índice de Desarrollo Humano, 2007	105
Gráfica 9.4.	Gasto por habitante en los estados vs. pobreza de patrimonio	105
Tabla 9.1.	Mejoras IPE 2009-2010	105

Capítulo 10

Gráfica 10.1.	Presupuestación, ejercicio y fiscalización de los recursos públicos	111
Tabla 10.1.	Duración del proceso presupuestario por entidad federativa	111
Gráfica 10.2.	Montos correspondientes al sobre ejercicio de las entidades, reconstrucción de Chile y Haití y al Programa Nacional de Reducción del Gasto Público	115
Gráfica 10.3.	Sobre ejercicio acumulado vs. porcentaje de la población con servicios de agua potable	117
Tabla 10.2.	FEP y gastos del Gobierno Central	117
Tabla 10.3.	Montos de los fideicomisos públicos (2010)	120

Capítulo 11

Gráfica 11.1.	Estructura de los ingresos estatales (Cueta Pública 2008)	129
Gráfica 11.2.	Estructura del presupuesto federal 2010	130
Tabla 11.1.	Distribución del PROFIS en 2009	131
Tabla 11.2.	Distribución del PROFIS en 2008	131
Tabla 11.3.	Convenios de Colaboración y colaboración entre entidades federativas y la ASF	132
Tabla 11.4.	Observaciones realizadas a los Ramos 33 y 23 y sus montos, 2006-2008	132
Gráfica 11.3.	Muestra fiscalizada vs. observaciones realizadas sobre el total de cada ramo auditado	133
Gráfica 11.4.	Monto de las observaciones hechas a la cuenta pública 2008 a la entidades federativas	133
Gráfica 11.5.	Monto de las observaciones como porcentaje de los presupuestos estatales (2007 y 2008)	134
Gráfica 11.6.	Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria de la Cuenta Pública 2008	135
Tabla 11.5.	Meses de permanencia en el cargo de los últimos tres Auditores Superiores	137
Tabla 11.6.	Clasificación de las EFS según su autonomía de gestión	138
Tabla 11.7.	Composición de la planta laboral de las EFS	139
Gráfica 11.7.	Presupuesto por habitante de la EFS en 2007 y porcentaje del presupuesto del Congreso	140

Resultados generales

Gráfica 1.	Índice general	149
Tabla I.	Desempeño de las entidades en los indicadores de Sistema de derecho, 2006-2008	153
Tabla II.	Desempeño de las entidades en los indicadores de Medio ambiente, 2006-2008	157
Tabla III.	Desempeño de las entidades en los indicadores de Sociedad, 2006-2008	160
Tabla IV.	Desempeño de las entidades en los indicadores de Economía, 2006-2008	163
Tabla V.	Desempeño de las entidades en los indicadores de Sistema político, 2006-2008	165
Tabla VI.	Desempeño de las entidades en los indicadores de Factores eficientes, 2006-2008	167
Tabla VII.	Desempeño de las entidades en los indicadores de Sectores precursores, 2006-2008	170
Tabla VIII.	Desempeño de las entidades en los indicadores de Gobierno eficiente, 2006-2008	173
Tabla IX.	Desempeño de las entidades en los indicadores de Relaciones internacionales, 2006-2008	175
Tabla X.	Desempeño de las entidades en los indicadores de Sectores económicos, 2006-2008	177

Anexo metodológico

Gráfica A.1.	Función sigmoideal del índice de talento (países y entidades federativas)	190
Tabla A.1.	Peso de cada uno de los subíndices de competitividad	195
Tabla A.2.	Resultados de regresiones del Índice General de Competitividad como variable independiente y la inversión (inversión/PEA) y el talento como dependientes	195
Gráfica A.2.	Relación entre el Índice de Competitividad y la inversión	195
Gráfica A.3.	Relación entre el Índice de Competitividad y el PIB	195
Gráfica A.4.	Relación entre el Índice de Competitividad y el talento	196
Tabla A.3.	Resultados de regresiones de los subíndices de competitividad como variables independientes y la inversión (inversión/PEA) como dependiente	196
Tabla A.4.	Resultados de regresiones de los subíndices de competitividad como variables independientes y el PIB per cápita como dependiente	196
Tabla A.5.	Resultados de regresiones de los subíndices de competitividad como variables independientes y el talento como dependiente	197
Tabla A.6.	Definición de regiones	197
Tabla A.7.	Variables nuevas	199
Tabla A.8.	Variables con cambio metodológico	199
Tabla A.9.	Variables eliminadas	203

Gobierno federal vs. provincias:

la disputa por los recursos en Argentina

Gobierno federal vs. provincias: la disputa por los recursos en Argentina

Las bases del sistema fiscal argentino

A partir de 1860, en Argentina está vigente un régimen fiscal encarnado en el poder central del gobierno federal. Cada vez que la autoridad federal requiere incrementar sus ingresos como consecuencia de una crisis económica, dispone libremente de recursos que según el pacto jurídico eran parte de los erarios provinciales.¹

Durante la crisis mundial de los años treinta, el gobierno federal utilizó su facultad excepcional para crear impuestos directos, lo que dio lugar en 1935 al impuesto a las ganancias (ISR) que se mantiene vigente hasta el día de hoy, a pesar de que la Constitución establece claramente su vigencia transitoria. Con la crisis mundial de 1929-1930, los poderes federales se otorgaron la facultad de apropiarse de impuestos directos que antes cobraban las provincias.

Desde 1935 hasta 1988 rigió en Argentina un “régimen transitorio” de distribución de recursos entre el gobierno federal y las provincias, donde se dio una centralización de las bases fiscales. En 1989 comenzó un proceso de devolución de responsabilidades de gasto a las provincias en materias como salud y educación. Sin embargo, el gobierno federal no renunció al ejercicio de facultades tributarias, ni propició una redistribución de la responsabilidad en el cobro de impuestos. Al igual que el caso mexicano, se descentralizó el gasto y se centralizaron las fuentes de ingreso del fisco en el gobierno federal.

El desbalance fiscal del gobierno argentino, atribuido al déficit del sistema de pensiones² y al crecimiento de la deuda externa, fueron la justificación política para cambiar las fórmulas de distribución de recursos fiscales, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coparticipación Federal. Desde 1982, la bolsa de recursos fiscales se distribuía 42.3% al gobierno federal y 54.7% a las provincias. En 1992 se modificó la relación de la distribución para quedar en 58% a la autoridad federal y un 42% a los gobiernos provinciales.³

El déficit crónico de pensiones y los pagos a la deuda externa generaron preocupaciones de que se volviera a diseñar el sistema de distribución

fiscal con un perjuicio adicional a los intereses provinciales. Esta preocupación de los gobiernos provinciales se tradujo en la reforma de 1994, la cual elevó la coparticipación fiscal a rango constitucional.

El abuso por parte del gobierno federal del pacto fiscal provocó una masa crítica a favor de una reforma constitucional que brindara mayor protección a las provincias. La reforma constitucional asignó carácter concurrente, federal y provincial a los flujos de los impuestos indirectos. Este cambio creó las bases de un nuevo pacto fiscal en Argentina. Este sistema de redistribución de la renta tributaria federal ha operado verticalmente a favor del gobierno federal para atender el déficit de pensiones y el servicio de la deuda pública. El nuevo sistema favorece a las regiones menos desarrolladas a partir de los principios de equidad federal.

Distribución de participaciones y responsabilidades fiscales en el sistema fiscal argentino

En términos de recursos fiscales, el sistema continúa muy centralizado a nivel del gobierno federal. Por ejemplo, los impuestos directos, que según la Constitución pertenecen a las provincias, sólo podrán ser recaudados por la Nación “por un tiempo determinado y cuando medien circunstancias extraordinarias”. Por esta razón, el impuesto a las ganancias (ISR) que se aplica desde 1935 siempre rige sólo por un plazo de 10 años, que tiene que ser renovado periódicamente. Lo mismo sucede con el impuesto a los bienes personales y a los activos de las empresas.

En cambio, los impuestos indirectos, que según la Constitución, pueden ser aplicados tanto por la Nación como por las provincias, están regidos por un sistema de concurrencia de facultades tributarias que opera desde la reforma de 1994. A partir de la crisis económica de 2001-2002, con el objetivo desesperado de extraer recursos de cualquier fuente, el gobierno federal restableció la figura de las retenciones (impuestos) a las exportaciones agropecuarias. Estos tributos a la exportación, que son un lastre para la competitividad argentina, fueron recaudados exclusivamente por el gobierno federal. Lo mismo ocurrió con los ingresos provenientes del impuesto a los créditos y débitos bancarios (popularmente conocido como impuesto al cheque).

Debido a las normas Constitucionales y limitaciones del régimen de

1 En Argentina hay 23 provincias, que son el equivalente de los estados mexicanos, además de Buenos Aires que es la capital federal.

2 Las reformas al sistema de previsión social de los noventa fueron la principal justificación para implementar el Impuesto a las Ganancias destinadas a financiar el sistema de pensiones.

3 María Garat (2008). *Las diferencias corresponden al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional.

Gobierno federal vs. provincias: la disputa por los recursos en Argentina

Tabla 1.1. Composición de los principales ingresos federales (1997-2008)

Ingresos	1997		2002		2008		Distribución Federal
	Millones de Pesos	% de los ingresos totales (*)	Millones de Pesos	% de los ingresos totales (*)	Millones de Pesos	% de los ingresos totales (*)	
IVA	19.82	52%	14.02	33%	77.335	35%	De acuerdo al Régimen de Coparticipación Federal y modificaciones
Ganancias (ISR)	8.334	22%	8.919	21%	53.646	25%	De acuerdo al Régimen de Coparticipación Federal y modificaciones
Retenciones a las Exportaciones	6	0%	5.022	12%	36.055	17%	Hasta el año 2008 la totalidad de este ingreso correspondía al Nivel Nacional. Actualmente un 30% se destina a provincias.
Impuesto a las Transacciones Bancarias	Sin Implementar		4.857	11%	19.495	9%	70% al Gobierno Nacional. 30% a provincias.

Fuente: Bertello y Uña (2009).

coparticipación, las provincias sólo tienen facultad de aplicar cuatro impuestos: 1) sobre ingresos brutos, 2) sobre inmuebles, 3) sobre automotores y 4) el de sellos.

A su vez, cada provincia tiene mecanismos específicos de coparticipación de impuestos provinciales a los municipios. Los municipios en la mayoría de las provincias no pueden aplicar impuestos, sino cobros por la prestación de servicios, tal como alumbrado, barrido y limpieza.⁴

En la actualidad, el sistema tributario argentino basa su recaudación principalmente en los impuestos indirectos que gravan al consumo (IVA, internos, combustibles) y son trasladables al consumidor final. Una situación muy similar a la que priva en México donde los poderes federales legislan y recolectan los tributos de mayor potencial recaudatorio, acentuándose un desequilibrio en la distribución de bases tributarias entre los distintos niveles de gobierno.

Los porcentajes empleados para distribuir los recursos entre el gobierno federal y las provincias (distribución primaria) y al interior de las provincias entre los municipios (distribución secundaria), no guardan ninguna relación con las necesidades y las conductas de las diferentes unidades de gobierno. La masa coparticipable se redujo drásticamente luego de la última reforma del régimen, a expensas de los puntos porcentuales que la Nación se atribuyó para cubrir el déficit de la reforma de pensiones de 1994 y de la adición de gravámenes no coparticipables. Los cambios en la composición de los principales ingresos desde el año 2002 ocasionaron que, el gobierno federal incrementara significativamente su participación en la masa de

ingresos totales, en perjuicio de los gobiernos subnacionales. La tabla 1.1 explica la distribución de los ingresos federales en Argentina entre 1997 y 2008.

Los impuestos más tradicionales, IVA y ganancias (ISR), distribuidos de acuerdo con el Régimen de Coparticipación, pasaron de representar un 74% de la recaudación total en 1997 a un 60% en el 2008. En el sentido contrario, los dos ingresos que cobraron mayor relevancia luego de la crisis fueron las Retenciones a las Exportaciones y el Impuesto a las Transacciones Bancarias.

Los cambios en la composición de ingresos y las modificaciones al régimen de coparticipación desde la década de los noventa, han aumentado la brecha entre las responsabilidades de gasto y la participación en los ingresos de los gobiernos provinciales. Como muestra la tabla 1.2 mientras que en 1991 las provincias realizaban el 38% del gasto a nivel federal y generaban el 46% de los ingresos, en el 2006 realizaron el 51% del gasto primario y generan el 33% de los ingresos.

Tabla 1.2. Participación del Gobierno Nacional y las Provincias en los gastos y los ingresos consolidados

Clasificación	Estrato	1991	2006
Gasto Primario	Nación	0.62	0.51
	Provincias	0.38	0.49
Ingresos	Nación	0.54	0.67
	Provincias	0.46	0.33

Fuente: Bertello y Uña (2009).

⁴ En algunas provincias, los municipios pueden aplicar impuestos, por ejemplo al inmobiliario urbano, como es el caso en La Pampa, Chaco, Santa Cruz, etc.

La baja correspondencia fiscal que existe entre lo que cada provincia recibe y lo que gasta, así como la dependencia en exceso de transferencias desde el gobierno central genera varios problemas relevantes como:⁵

a) Desincentivo para incrementar la base tributaria local. Para la mayoría de las provincias no vale la pena asumir los costos políticos asociados con la reducción de la evasión o el incremento de la recaudación tributaria.

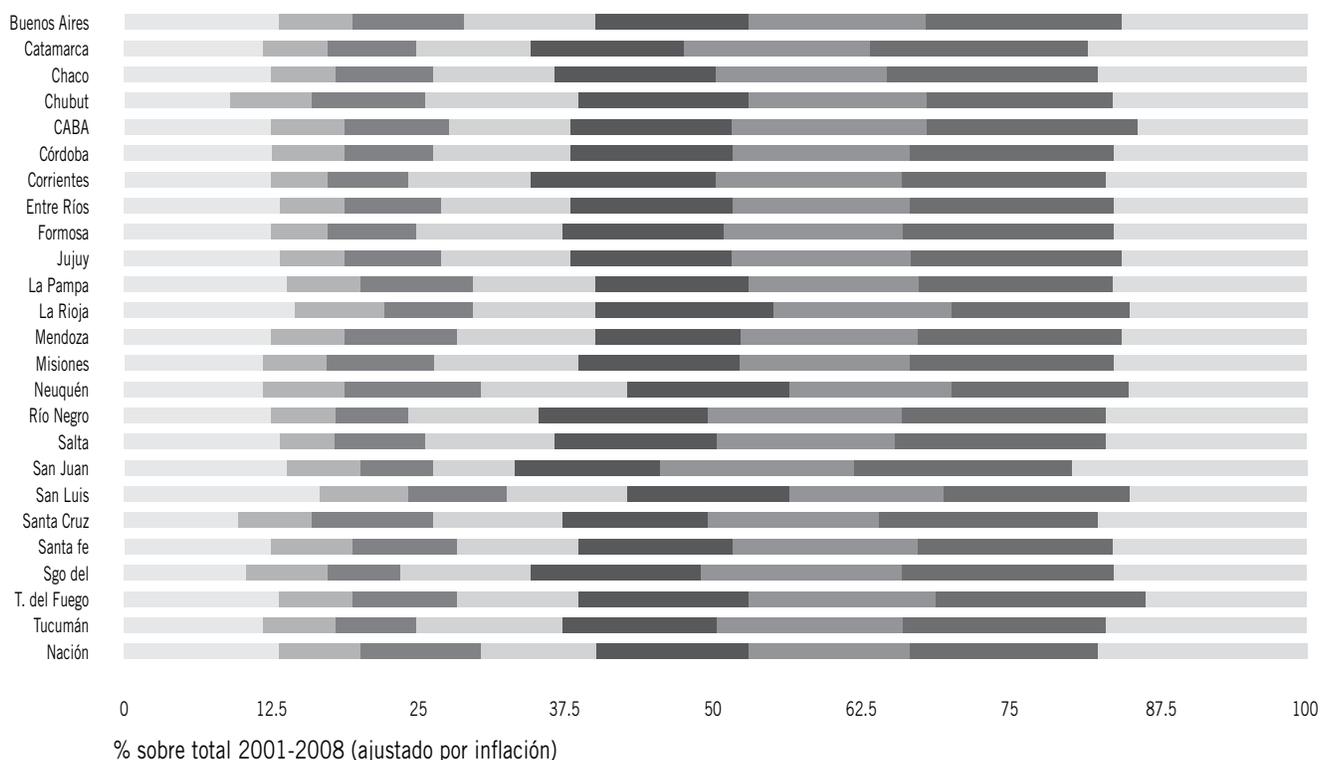
b) Ilusión fiscal. Dado que la mayor parte de los recursos provienen de una fuente común sin una adecuada relación entre lo que se recauda y lo que se gasta, se produce un desfase en la percepción en las distintas provincias respecto al costo real de los bienes y servicios que provee el gobierno local.

c) Problema de bail out. La ausencia de incentivos para incrementar la recaudación y los efectos de la ilusión fiscal producen una tendencia al desequilibrio fiscal en las provincias, la cual se incrementa ante la relativa certeza de asistencia desde el gobierno federal para cubrir estos

desequilibrios. El gobierno federal por su parte, tiene incentivos para efectuar un bail out de las provincias en problemas, ya sea porque el costo político de dejarlas caer es muy elevado, o porque esto a su vez le permite ejercer una mayor presión política sobre la conducción de las provincias en problemas financieros.

La falta de responsabilidad en la recaudación fiscal ha provocado incentivos en las provincias para aumentar el gasto. Como se aprecia en la gráfica 1.1, en 2002 y 2003, el gasto público (ajustado por inflación) de las provincias argentinas cayó bruscamente, pero viene creciendo aceleradamente desde 2004. Si el tipo de gasto hubiera permanecido constante a lo largo de los ocho años comprendidos entre 2001 y 2008, cada uno de los ocho segmentos en que se dividen las barras tendría la misma longitud; pero lo que se observa es que prácticamente la mitad del gasto público del período 2001-2008 se concentró en los últimos tres años.

Gráfica 1.1. Gasto público por habitante, 2001- 2008



Fuente: Lucardi (2009) con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto, ProVInfo e INDEC.

5 Bertello y Uña (2009).

Gobierno federal vs. provincias: la disputa por los recursos en Argentina

Hacia la pobreza

Juan E. Pardini⁶

Hay muchos libros de economía que explican cómo países pobres se han transformado en naciones desarrolladas. Corea, Chile, España, Irlanda y Japón son los ejemplos favoritos cuando se quiere probar que un país fregado se puede convertir en una potencia económica. China e India son los nuevos sospechosos comunes para demostrar que la miseria no es una condena irremediable. Estos casos tienen una narrativa común: el gobierno y la clase política tomaron decisiones que permitieron transformar el destino de sus habitantes. Todas estas historias tienen un final feliz que podría llevar un título de telenovela: “De la miseria a la prosperidad”.

Pocos economistas se atreven a contar el cuento al revés: los países cuya riqueza se transformó en penurias sin remedio. Vito Tanzi, ex director de asuntos fiscales del Fondo Monetario Internacional, decidió narrar una historia incómoda sin conclusiones amables: “Argentina, cómo una de las naciones más prosperas del mundo perdió su riqueza”. Durante la primera mitad del siglo XX, Argentina era una de las naciones más ricas del planeta. Emigrantes de Italia y España vieron a la nación sudamericana como una tierra de abundancia y progreso. Millones dejaron el viejo continente para buscar fortuna a las orillas del Río de la Plata. Hace 100 años, la patria de Gardel y Maradona tenía el 50 por ciento del PIB de América Latina. De sus puertos salía el 7 por ciento de las exportaciones globales. Era la décima economía más grande del planeta, hoy es la número 30. Como esas familias de hacienda y alcurnia que acaban en la ruina, Argentina perdió su estatus aristocrático para sumarse a las filas del subdesarrollo. El economista del FMI sospecha que ese trauma de empobrecimiento colectivo haya causado que Buenos Aires sea una de las ciudades con más psicoanalistas por habitante.

Desde Evita Perón en los años cincuenta hasta la Presidencia de Fernando de la Rúa en los albores del siglo XXI, Vito Tanzi encuentra una constante: al gobierno argentino no le alcanzan los impuestos para pagar sus promesas “Es un país que recauda como Haití pero gasta como Europa”. Argentina padece un déficit fiscal crónico desde hace varias décadas. El gobierno no puede reducir sus gastos y no convence a la sociedad de pagar nuevos impuestos. Para financiar el agujero, los gobiernos Argentinos viven de pedir prestado. Como el dinero no alcanza, los servicios públicos clave, como la educación o la salud, se han deteriorado gradualmente.

Los factores que han hecho imposible balancear las cuentas del erario argentino son las nóminas abultadas y el gasto corriente de las autoridades estatales (provinciales). El gobierno federal tiene la obligación de transferir el 50 por ciento de impuestos a los gobernadores provinciales, quienes son buenos para gastar pero malos para recaudar. La debilidad política de la autoridad central no ha podido imponer límites razonables a los presupuestos estatales.

Hay suficientes similitudes entre Argentina y México como para perder el sueño. Aquí también recaudamos como en Haití, pero gracias al petróleo logramos equilibrar cuentas y financiar despilfarros. El problema es que el oro negro se está acabando. El presupuesto de 2010 vendrá con un agujero fiscal. Ese hoyo negro crecerá en el 2011. Tapar el boquete causará tensiones políticas e inestabilidad. La disputa por los recursos fiscales, entre los gobiernos estatales y la Secretaría de Hacienda, será un foco de conflicto permanente. Para cobrar impuestos se requiere de legitimidad. Un cambio profundo en el ejercicio del gasto público no es una alternativa obligatoria. Siempre nos quedará abierta la opción de tomar la ruta hacia la pobreza.

6 Publicado en el diario Reforma, 6 de septiembre de 2009.

La ruptura del pacto fiscal federal

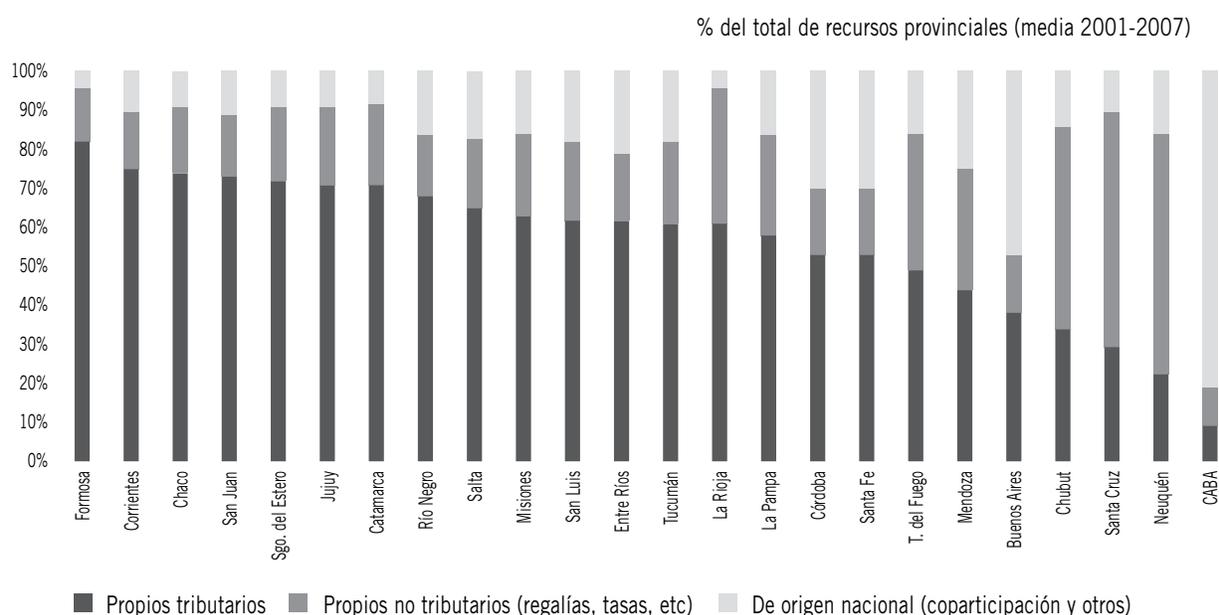
Al incumplimiento del proyecto federal establecido originalmente en la Constitución, han contribuido:

- a) El avance del gobierno federal sin la adecuada resistencia de las provincias, particularmente en materia tributaria.
- b) El desarrollo de los preceptos centralizadores de la propia Constitución.
- c) La infraestructura de concentración socioeconómica en el área metropolitana de Buenos Aires en deterioro del interior y del equilibrio del país (en 1% del territorio nacional se asienta casi el 35% de la población y casi el 80% de la producción argentina se origina en un radio que apenas excede los 500 km. a partir de dicha área).

Fallas del régimen fiscal argentino

Entre las fallas más notorias del régimen de coparticipación de impuestos vigente está el nulo incentivo que brinda a las provincias y los gobiernos locales para que estos sean fiscalmente más eficientes, tanto en términos de recaudación de ingresos propios como en la asignación de recursos (tabla 1.3).

Gráfica 1.2. Origen de los recursos provinciales, 2001-2007



Fuente: Lucardi (2009) con datos de la Oficina Nacional de Presupuesto, Proinfo e INDEC.

Tabla 1.3. Composición de la recaudación argentina (Nación+Provincias)

Conceptos	Recaudación 2001	Recaudación 2006	Participaciones en Total 2001	Participaciones en Total 2006
I. Nacionales	17.50	23.57	82.78	85.12
I. Provinciales	3.64	4.12	17.22	14.88
Totales	21.14	27.69	100.00	100.00

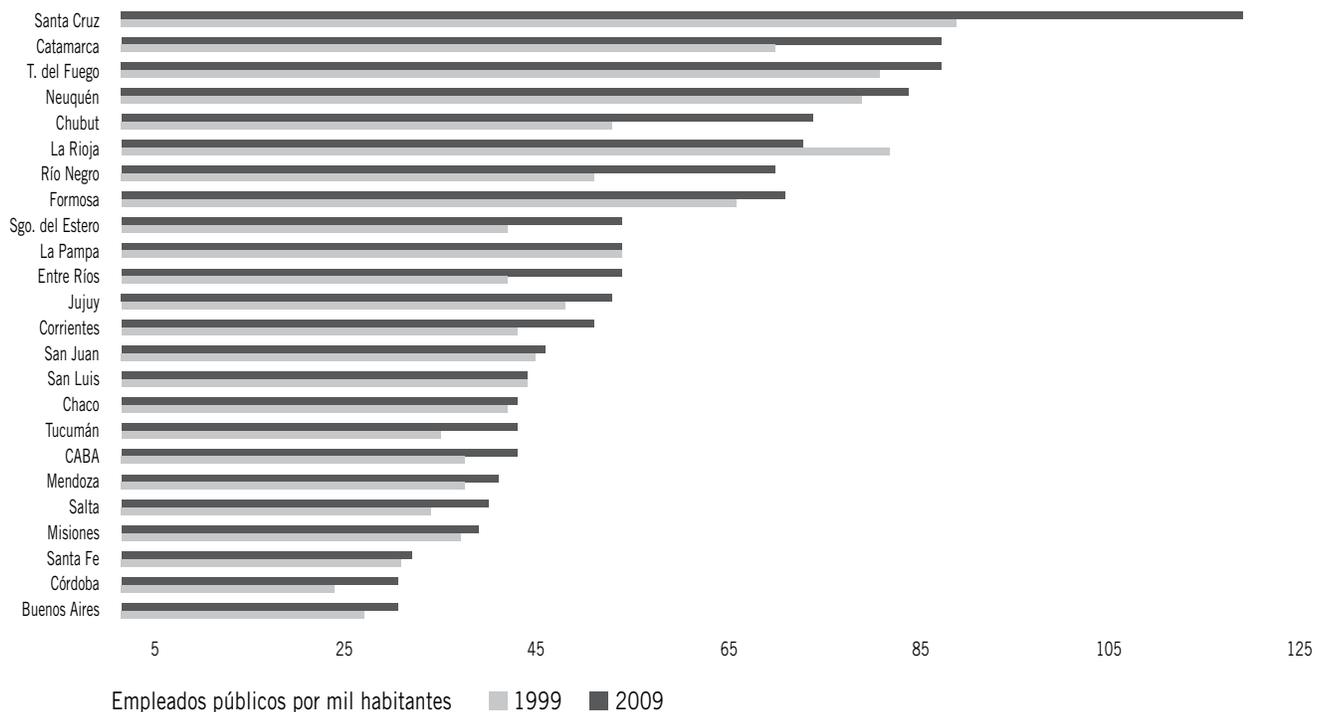
Fuente: Asensio (2008) con datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. *No incluye recaudación de municipios.

Los impuestos más importantes como el IVA y ganancias son recaudados por el gobierno federal, y luego distribuidos entre las provincias de acuerdo a una fórmula prefijada. En un caso similar al mexicano, el costo político de determinar impuestos y recaudarlos, corre a cargo de las autoridades nacionales, pero los gobernadores provinciales reciben los beneficios de aumentar el gasto y contratar empleados.

Entre 2001 y 2007, 17 de 24 provincias recibieron más del 50% de sus recursos mediante transferencias del gobierno nacional (gráfica 1.2). En siete de ellas los fondos nacionales representaron más del 70% de los ingresos. El problema de financiamiento de las provincias es que el esquema incentiva un comportamiento irresponsable por parte de los gobernadores en aquellos distritos más dependientes del financiamiento nacional.

Gobierno federal vs. provincias: la disputa por los recursos en Argentina

Gráfica 1.3. Empleados por habitante, 1999 y 2009



En cuanto al manejo de los recursos, existe también una grave irresponsabilidad de las provincias apegadas a un modelo que descansa principalmente en el gasto y el empleo público. En el conjunto de las provincias, los salarios representan aproximadamente el 50% del gasto total.⁷

Como muestra, en 2006 casi todas las provincias demuestran un superávit primario prácticamente nulo y un resultado financiero deficitario (-0.3% del PIB). Entre 1996 y 2004, la deuda de las provincias se multiplicó por 5.4 en promedio, pero algunas tuvieron un incremento muy superior. Por ejemplo, en Tierra del Fuego se multiplicó por 11.1, en Buenos Aires por 9.7, Neuquén por 8.5, Chaco por 7.29, Córdoba por 7.08 y Santa Fe por 6.68, por mencionar algunos casos.⁸ Asimismo, hay provincias con inusitados incrementos de sus gastos en personal: en 2005, Buenos Aires aumentó ese gasto en 40%, Río Negro en 43%, Tierra del Fuego en 45% y Salta en 47%.⁹ La gráfica 1.3 muestra incrementos dramáticos para provincias como Santa Cruz, Catamarca y Tierra del Fuego.

Crisis económica de 2001 y las provincias

El deterioro de las finanzas públicas provinciales hacia fines de 2001 fue provocado principalmente por la fuerte recesión económica iniciada a mediados de 1998, y se profundizó en 2002 por el peso de los servicios de la deuda pública.

El gasto público provincial entre 1996-1998 fue en aumento, a partir del incremento de los recursos tributarios generado por la expansión de la actividad económica y el endeudamiento con entidades financieras del mercado doméstico. Este contexto favorable no se aprovechó para constituir fondos anticíclicos que permitieran contrarrestar la fase recesiva iniciada en agosto de 1998. Así, la fuerte recesión económica y el cierre de los mercados de deuda entre 1999-2001 determinaron no sólo un fuerte ajuste fiscal a nivel provincial, sino también que las autoridades provinciales decidieran tener mayor certidumbre sobre las transferencias federales.

7 Bertaina (2008).

8 Ídem.

9 Ídem.

No obstante, la coparticipación ha sido también el marco jurídico para ajustar la distribución de la renta tributaria federal a las necesidades del Tesoro Nacional, en caso de “emergencia económica”. Todo el laberinto de la coparticipación se explica por las consecuencias de la reforma de pensiones que desfinanció fuertemente al Tesoro Nacional. Para 2001, cerca de 55,000 millones de dólares de la deuda pública provinieron de esta fuente.

La disminución de los ingresos al sistema previsional público tuvo como contrapartida un cambio significativo en la estructura del financiamiento. Mientras que en el año 1991, previo a la reforma, el 76.6% de los ingresos previsionales provenían de los aportes a la seguridad social y 15.9% de recursos tributarios (con el 7.5% restante proveniente de otras fuentes), en el 2001 esta situación se había revertido completamente, con un 29.6% de los ingresos provenientes de aportes y el 70.2% de ingresos tributarios.¹⁰

Entre 1997 y 2007, las provincias aportaron casi el equivalente al total de su deuda pública para el sistema de pensiones. Esto significa que las provincias se han endeudado para contribuir a saldar el déficit de pensiones ya que no podían renunciar a las transferencias federales para atender las funciones en materia de educación y salud.¹¹ La experiencia de las pensiones provinciales en Argentina es un llamado de atención para el sistema de pensiones de varios estados mexicanos, como se mostrará más adelante.

A medida que la recesión iniciada en 1998 se profundizó y la recaudación fiscal se desplomaba, las autoridades provinciales se encontraron en una situación cada vez más difícil. A partir de 2001, la situación se complicó aún más, porque el endeudamiento externo se tornó prácticamente imposible, y varias provincias recurrieron a emitir *cuasimonedas* para pagar salarios. Las *cuasimonedas* funcionaron como herramientas alternativas de financiamiento que dieron liquidez a una economía altamente deprimida. Específicamente, las *cuasimonedas* fueron papeles de deuda de circulación local, cuyo poder cancelatorio varió significativamente entre las distintas jurisdicciones. En consecuencia, para octubre de 2002, circularon por el territorio argentino 11 *cuasimonedas*, muchas de las cuales sufrieron un alto nivel de depreciación. Finalmente, en 2002, los gobernadores no tuvieron más alternativa que reducir el gasto público y, en menor medida, la planta

de personal. Las *cuasimonedas* argentinas funcionaron de manera similar a los pagarés que emitió el gobierno del estado de California, como se analiza en la siguiente sección de este volumen.

Los ajustes de la crisis fueron extremadamente costosos política e institucionalmente a nivel nacional y provincial. La crisis económica y política de fines de diciembre de 2001 determinó una crisis institucional que se manifestó con la designación de cuatro presidentes de la República en un periodo de 20 días. Asimismo, durante la crisis de 2001-2002, muchos gobernadores no pudieron terminar el mandato para el que fueron elegidos. Entre diciembre de 1983 y junio de 2009, 38 gobernadores no completaron sus mandatos.¹²

Las razones particulares por las que cada gobernador abandonó su cargo dependen de circunstancias específicas, pero el despido masivo de empleados, la reducción forzosa de sueldos y otros recortes a servicios públicos, debilitó la posición política de muchos gobernadores. Estos casos fueron particularmente graves en provincias que enfrentaban una situación fiscal más comprometida en términos de su dependencia a las transferencias federales. Dado que la importancia relativa del gasto y el empleo público son mayores en las provincias, cuando es necesario realizar ajustes, éstos tienen consecuencias políticas y sociales mucho más graves.

A partir de 2002, el gobierno central ha tomado medidas desesperadas para allegarse una nueva fuente de ingresos fiscales con las denominadas “retenciones agropecuarias”, las cuales son impuestos externos que le corresponden en exclusiva al gobierno federal y, por ende, no son coparticipables. Estos impuestos a las importaciones agropecuarias aumentan artificialmente los costos y reducen la competitividad internacional de los agricultores argentinos.

Nuevos lineamientos de responsabilidad fiscal después de la crisis

Luego de la crisis económica y el *default* de la deuda de 2002, el gobierno federal brindó asistencia financiera e impulsó políticas de ajuste fiscal en las provincias a través de los Programas de Financiamiento Ordenado (PFOs). Los PFOs crearon las condiciones para la reestructuración de la

10 Bertello y Uña (2009).

11 Esta tendencia se está revirtiendo a partir de la eliminación de sistema de capitalización a finales de 2008. Esto, en combinación con la recuperación de la economía a partir de 2003, ha revertido la composición de los ingresos de sistema previsional.

12 Lucardi (2009).

Gobierno federal vs. provincias: la disputa por los recursos en Argentina

deuda subnacional ya que permitían a las provincias obtener fondos en calidad de préstamos *blandos* a cambio de comprometerse a cumplir metas fiscales de reducción de déficit y de deuda flotante, suspender la emisión de *cuasimonedas* y presentar información con cierta periodicidad y desagregación. El objetivo principal después de la crisis de 2001 fue solucionar el problema de la deuda y las brechas financieras provinciales, así como generar un instrumento de control y supervisión para el reordenamiento de las finanzas públicas provinciales.

La implementación de estas reglas fue promovida principalmente para dar señales favorables al exterior, cumpliendo con los compromisos de ajuste fiscal asumidos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener una mejor calificación crediticia y recuperar la credibilidad de los mercados. Sin embargo, el compromiso asumido por Argentina con el FMI en materia de reforma al régimen de coparticipación no se pudo cumplir por la falta de consenso para acordar un nuevo mecanismo de distribución de impuestos entre el gobierno federal y las provincias.

Sin embargo, las provincias lograron aprobar la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF)¹³ en agosto de 2004, para controlar el crecimiento del gasto corriente y de la deuda estableciendo metas fiscales en relación a ciertos indicadores numéricos. La LRF argentina limita la posibilidad de endeudamiento solamente a gasto de capital (regla de oro) y establece reglas para mejorar la transparencia de la información fiscal.

Entre las principales críticas a la Ley de Responsabilidad Fiscal argentina están:

1. La imposición centralista de la LRF, ubicando al gobierno federal en una situación de fuerza frente a los gobiernos provinciales. La falta de concertación quedó demostrada por las resistencias originarias expresadas por algunos gobernadores y legisladores. La objeción principal a la Ley está en la penetración del poder central sobre la autonomía provincial y municipal, así como la ausencia de criterios equiparables de responsabilidad fiscal para el gobierno federal.
2. Que la ratificación de esta Ley, se imaginó como una suerte de compensación por la imposibilidad existente para alcanzar el consenso necesario para sancionar la ley de coparticipación federal de impuestos. La Ley de Responsabilidad Fiscal tiene metas cualitativas y cuantitativas

muy claras consolidando los sistemas presupuestarios y la capacidad de monitoreo y supervisión de las cuentas públicas provinciales por parte del gobierno federal. Su finalidad es establecer un fuerte marco institucional de control de deuda, control de crecimiento del gasto corriente, especialmente en personal, y homogeneizar la información fiscal de las entidades de la República. Las sanciones por incumplimiento incluyen algunas penalidades financieras pero, a diferencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal brasileña, no prevén ninguna sanción judicial y penal.

Las disposiciones más relevantes de la Ley de Responsabilidad Fiscal argentina son:¹⁴

- Aplicación de clasificadores presupuestarios uniformes. Estos permiten la consolidación de las cuentas públicas y la comparación de la información fiscal del gobierno federal con las provincias y viceversa.
- El Gobierno Nacional presenta anualmente el marco macrofiscal proyectado para el siguiente ejercicio, a efecto de que las administraciones provinciales cuenten con la información necesaria para la elaboración de sus proyecciones presupuestarias.
- Publicación periódica y homogénea de la información fiscal. Los dos niveles de gobierno deben publicar sus presupuestos, ejecuciones fiscales, información de deuda pública y nivel de ocupación de sector público.
- Reglas para el tratamiento del gasto y los ingresos públicos para las etapas de formulación y de ejecución presupuestaria. En particular limita la expansión del gasto primario¹⁵ al crecimiento nominal del Producto Interno Bruto. Exige superávit primario a las jurisdicciones cuyos servicios de deuda superen el 15% de sus recursos corrientes.
- Constitución de fondos anticíclicos. Todos los niveles de gobierno deben de crear estos fondos a fin de garantizar la continuidad de sus acciones en momentos críticos, sin caer en desequilibrios fiscales.
- Sustentabilidad del endeudamiento. Promueve acciones de coordinación para alcanzar un escenario de sustentabilidad que posibilite preservar la prestación de servicios básicos. Reglamenta el acceso

¹³ Argentina ya había sancionado una ley de solvencia fiscal antes que la brasileña de 2001. Sin embargo, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004, sanciona un régimen más completo basado fundamentalmente en normas de buena conducta fiscal dirigidas a mejorar la transparencia y controlar el gasto y el endeudamiento a nivel subnacional.

¹⁴ Centro de Estudios Federales.

¹⁵ Entendido como la suma de los gastos corrientes y de capital, excluidos los intereses de la deuda pública, los gastos financiados con préstamos de organismos internacionales y los gastos de capital destinados a infraestructura social básica necesaria para el desarrollo económico social, financiados con cualquier uso del crédito.

de las provincias a nuevo endeudamiento, y promueve estrategias de saneamiento para aquellas altamente endeudadas, considerando como límite la afectación de hasta el 15% de los ingresos corrientes (netos de transferencias a municipios) para el pago de los servicios de la deuda.

- Creación del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. Este se desempeña como órgano de aplicación de las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Está integrado por los Ministros de Economía y/o Hacienda de los gobiernos nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La aplicación de estas reglas fiscales ha permitido que la solvencia fiscal se considere como una política de Estado que involucra a todas las partes del sistema político argentino. En particular, los *Programas de Financiamiento Ordenado* han permitido el equilibrio fiscal de las provincias, controlando de manera adecuada los incrementos de deuda y sancionando a las provincias ante incumplimientos con penalidades que abarcan la suspensión de las transferencias por el programa y la retención de recursos transferidos.

Sin embargo, es fundamental acompañar estas reglas fiscales con reformas de las finanzas públicas que resuelvan los conflictos irresueltos en materia de las relaciones fiscales entre el gobierno federal y las provincias, respecto al régimen de coparticipación federal de impuestos.

En contraste con el caso brasileño, Argentina optó por una Ley de Responsabilidad Fiscal que sólo era aplicable para la autoridad federal. Los gobiernos provinciales no fueron contemplados como sujetos obligados de la ley. El comportamiento fiscal de ambos países ofrece evidencia empírica útil a favor de una legislación de prudencia fiscal donde se abarquen a los distintos niveles de gobierno con capacidad de endeudamiento.

Bibliografía

1. Asensio, Miguel Ángel (2008). *Nueva mirada a las finanzas federativas argentinas del Siglo XXI* en “Aspectos Fiscales y Económicos del Federalismo Argentino”, Dr. Antonio M. Hernández (coord). Ed. Instituto de Federalismo & Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
2. Bertaina, Norberto (2008). *Federalismo fiscal, su deterioro* en “Aspectos Fiscales y Económicos del Federalismo Argentino”, Dr. Antonio M. Hernández (coord). Ed. Instituto de Federalismo & Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Lecciones para México

Los impuestos e ingresos tributarios en Argentina, resultan insuficientes para cubrir las responsabilidades de gasto de los tres niveles de gobierno. Los mandatarios provinciales están en una frecuente tensión con el gobierno federal, por la repartición del pastel fiscal. Todos quieren rebanadas más grandes, pero nadie está dispuesto a poner la masa para ampliar el tamaño del relleno. Esta disputa es un factor de ingobernabilidad que rompe cualquier posibilidad de consenso, cuando las provincias y el gobierno federal buscan llegar a un acuerdo sobre la distribución de las bases fiscales y la responsabilidad de cobrar impuestos. La poca cooperación política entre autoridades federales y provinciales ha hecho más vulnerable a la economía de este país sudamericano.

En menos de un siglo, Argentina caminó el funesto sendero que va del bienestar al subdesarrollo. A principios del siglo XX era una de las economías más prósperas del planeta. A principios del siglo XXI, el país sudamericano ha quedado rezagado en la mayoría de las variables que miden la riqueza y el desarrollo humano. Varios ingredientes explican esta decadencia, pero el factor más importante es una crisis fiscal estructural. Las autoridades argentinas no han tenido recursos suficientes para cumplir con sus promesas. Sin embargo, eso no las inhibió para seguir prometiendo espejismos impagables por la vía de la recaudación tributaria. En la secuencia de crisis económicas que Argentina ha padecido en las últimas décadas, las estrecheces fiscales siempre han sido una constante. Hoy México es la doceava economía más grande del mundo. Nada nos garantiza que en 50 o en 100 años logremos preservar este lugar. No es exagerado afirmar que las insuficiencias del erario público representan uno de los mayores riesgos para el futuro de la economía mexicana. Aún estamos a tiempo de evitar que la experiencia de Argentina se repita en nuestro propio país.

Gobierno federal vs. provincias: la disputa por los recursos en Argentina

3. Bertello, Nicolás & Uña, Gerardo (2009). *Propuestas para Mejorar el Federalismo Fiscal en Argentina: Un nuevo esquema para la distribución del impuesto a las ganancias*. Ed. Fundación Siena & Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
 4. Centro de Estudios Federales. Disponible en línea en: www.cefed.com.ar. Consultado el 13 de abril de 2010.
 5. Lucardi, Adrián (2009). *El “modelo” en las provincias*. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, CADAL.
 6. María Garat, Pablo (2008). *Distribución de la renta tributaria federal y el sistema de coparticipación en la organización constitucional argentina* en “Aspectos Fiscales y Económicos del Federalismo Argentino”, Dr. Antonio M. Hernández (coord). Ed. Instituto de Federalismo & Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
-

California EUA:

los excesos de la democracia y el populismo fiscal

California EUA: los excesos de la democracia y el populismo fiscal

California EUA: Los excesos de la democracia y el populismo fiscal

En los años 50s y 60s del siglo XX, el estado de California era una tierra de promesa y prosperidad. Esta región encarnaba como ninguna otra la aspiración fundacional del sueño americano: “Con trabajo y esfuerzo, las generaciones futuras tendrán una mejor calidad de vida que las generaciones que las precedieron”. Este anhelo de un futuro mejor para los habitantes de California estaba basado en el dinamismo e innovación del sector privado y un juicioso aprovechamiento de la inversión pública. Con el presupuesto estatal se financió la mejor red de carreteras de la Unión Americana y el sistema de universidades públicas más prestigioso del mundo. En palabras del escritor Fred Barnes: “California era la gran enchilada de la política norteamericana, el estado que marcaba tendencias nacionales y globales, el lugar donde las cosas sucedían antes.” El estado tiene el *cluster* de desarrollo e innovación tecnológica más importante del mundo y es la novena economía más grande del planeta. Sin embargo, el sueño de un futuro mejor se ha transformado en un proceso de decadencia crónica.

En 1950 California invertía el 22% de su presupuesto en infraestructura, para el año 2000 apenas gastaba el 5%.¹⁶ La educación básica pasó de ser una de las mejores de EUA para ocupar el último lugar en pruebas de desempeño para niños de primaria. La población del estado se ha duplicado en 40 años y en ese lapso no se ha construido una nueva universidad pública. En enero 2010, el estado tenía una tasa de desempleo del 12.5%, la quinta más alta de la Unión Americana. Estas manifestaciones de declive económico tienen un origen común: una crisis estructural en las finanzas públicas.

El gobierno de California no tiene suficientes recursos para pagar sus cuentas. Si el estado más poblado de la Unión Americana hubiera sido una empresa, durante el año 2009, esta compañía se hubiera declarado en bancarota. En junio de ese año, el gobernador del estado Arnold Schwarzenegger declaró: “Nuestra cartera está vacía, nuestro banco está cerrado y la fuente de crédito está seca.” El tamaño del déficit público llegó a tener una proporción equivalente a una cuarta parte del presupuesto estatal.¹⁷ Para equilibrar el presupuesto exclusivamente

con recortes al gasto se hubiera requerido disminuir a cero el gasto en educación superior y cancelar los programas de servicios sociales.¹⁸

La situación llegó a tal nivel de gravedad, que en julio del 2009, el gobierno de Schwarzenegger decidió imprimir pagarés para cubrir devoluciones de impuestos y sufragar pagos pendientes con contratistas, proveedores de servicios y gobiernos locales. Esta fue la segunda vez desde la Gran Depresión que el gobierno de California se vio obligado a cubrir sus adeudos con los denominados IOUs, la versión norteamericana de las *cuasimonedas* argentinas. Estos pagarés fueron emitidos con una tasa de interés del 3.75%. Tanto el capital como los intereses tenían que ser cubiertos por el tesoro del estado antes del plazo de 3 meses. En septiembre de 2009, un mes antes que ocurriera el periodo de vencimiento, se lograron saldar los cerca de 28 mil pagares por un valor equivalente a 53 millones de dólares.

Después del anuncio de la emisión de los IOUs, la agencia calificadora de riesgo crediticio Fitch Ratings le otorgó a California la peor calificación de un estado de la Unión Americana con un grado de inversión de “BBB”. Esta calificación implica que el emisor de deuda tiene un riesgo moderado de caer en suspensión de pagos, pero su grado de inversión está muy por debajo de otros emisores de deuda que respaldan el crédito con flujos tributarios.¹⁹ Fitch justificó la baja calificación con el argumento que el estado tiene una “continua incapacidad para balancear sus presupuestos”.²⁰ Entre los años 2000 a 2009, California no ha logrado tener un solo año con un equilibrio entre sus ingresos y egresos. Una baja en las calificaciones de grado de inversión, representa un aumento en los costos de emisión de la deuda pública. Para llegar al cierre del año fiscal el 30 de junio de 2010, el gobierno tuvo que solicitar préstamos cercanos a los 10.5 mil millones de dólares.

De acuerdo con el *Centre on Budget and Policy Priorities* (CBPP), para el 2011 el déficit fiscal de todas las entidades sumará 350 billones de dólares. California tiene el desequilibrio más profundo en las cuentas fiscales de las entidades de la Unión Americana. Existen tres caminos para que un estado pueda tapar el agujero de déficit: usar sus reservas, si las tiene, elevar impuestos y recortar el presupuesto.

16 Zakaria, 2003. p. 192.

17 California's time is running out. Periódico *San Francisco Chronicle*.

18 Decker, 2009. p.121.

19 Closer to Junk: *Fitch Cuts California Debt Rating*. Periódico *The New York Times*.

20 Departamento de Finanzas de California.

El gobierno federal estadounidense no tiene autoridad legal, ni responsabilidad política para respaldar las deudas estatales. Sin embargo, en 1975, Washington decidió hacer un rescate para salvar de la quiebra a la ciudad de Nueva York. El riesgo de insolvencia de varios bancos que no recuperarían sus créditos y la posibilidad de que se incrementara el costo de financiamiento de la mayoría de los gobiernos subnacionales de EUA, catalizó la intervención del gobierno federal. La Gran Manzana pagó un precio muy alto por recibir la ayuda federal: se recortaron servicios, se despidieron a empleados públicos, se congeló el salario de los trabajadores que conservaron su empleo, se abandonaron proyectos de inversión en infraestructura y se elevaron los impuestos. A pesar de estos esfuerzos, muchos de los tenedores de deuda de la ciudad de Nueva York, jamás recuperaron su dinero.

¿Qué eventos transformaron a California en una pesadilla económica que no parece tener fin? El problema fiscal del estado comenzó como resultado de la voluntad popular. En 1978, los votantes estatales aprobaron en un referéndum la iniciativa popular para limitar los impuestos a la propiedad (*The People's Initiative to Limit Property Taxation*), también conocida como *Proposition 13*. Esta propuesta se transformó en el Artículo 13^a de la Constitución del Estado de California. La propuesta establece que los impuestos a la propiedad de bienes raíces estarán limitados al 1% de la valuación de la propiedad. La lógica de la iniciativa era apoyar a propietarios de clase media que se veían obligados a vender sus casas debido al alto costo del impuesto a la propiedad. Asimismo, la *Proposition 13* estableció que el aumento de este impuesto no puede ser superior al 2% anual, hasta que el bien raíz cambie de propietario. En caso de venta de la propiedad se llevará a cabo una nueva valuación para ajustarse a los cambios de precios de mercado. Entre 1995 y 2005, el valor de las casas en el estado de California tuvo un incremento anual promedio del 10%,²¹ con lo cual el aumento de impuestos no estuvo sincronizado con la inflación de los bienes raíces. En los hechos, la *Proposition 13* constituye una congelación de los precios de los bienes raíces para fines del cobro del predial. Sin embargo, en caso de que las bienes raíces disminuyan sus precios, la tasa del impuesto sí se puede reajustar a la baja.

La *Proposition 13* también contiene un precepto donde se requiere una mayoría de dos terceras partes en el Congreso estatal para aprobar un cambio en el contenido de las leyes fiscales. California, como la mayoría de los estados de EUA, tienen un Congreso bicameral conformado por un Senado estatal y una Cámara de representantes. Esto implica que el

proceso presupuestal sólo podrá avanzar con una super mayoría en cada una de las cámaras. Esta super mayoría legislativa se traduce en los hechos en un candado político que hace imposible cierta flexibilidad en la ejecución de la política fiscal. Otras iniciativas sometidas a votación popular complicaron aún más la gobernabilidad y la salud del erario estatal. La *Proposition 218*, aprobada en 1996, modificó la Constitución del estado para obligar al gobierno estatal a someter a votación popular cualquier modificación en las tasas de cobro del impuesto a la propiedad. Los ciudadanos de California tienen el peculiar derecho de aprobarse a sí mismos su respectiva carga fiscal.

En 1991, el Congreso de California logró ponerse de acuerdo para imponer impuestos en alimentos chatarra, refrescos y agua embotellada. Sin embargo, un año después se aprobó por mayoría popular la Propuesta 163 que prohíbe la imposición de impuestos en alimentos y ciertos tipos de bebida. Por la vía del sufragio, los votantes desaparecieron una base fiscal de la cual dependían los ingresos de estado.

La votación en las urnas no sólo ha limitado la capacidad del estado para cobrar impuestos sino también ha establecido nuevas obligaciones de gasto. Los ciudadanos de California quieren vivir en una utopía fiscal donde se puede limitar el alza de impuestos y al mismo tiempo expandir indefinidamente el gasto público. Por ejemplo, los ciudadanos aprobaron una moción popular para aumentar las sentencias contra los delincuentes comunes, pero impiden que se apruebe un aumento de impuestos para ampliar la infraestructura carcelaria. En 20 años el número de personas encarceladas en prisiones del estado de California pasó de 80 mil a 170 mil. El mantenimiento de la población carcelaria se lleva un 10% del presupuesto total del estado. Los votantes republicanos quieren mayor inversión en la lucha contra el crimen y los demócratas quieren más recursos para la educación y la investigación científica. Gracias a la asignación de partidas presupuestales por medio del voto popular, ambos grupos políticos han recibido una generosa rebanada del gasto público para sufragar sus proyectos preferidos.

En la tabla 2.1 se muestra una lista de las propuestas de gasto e ingreso aprobadas por votación popular en California. Existen dos caminos para presentar una iniciativa a referéndum en el estado: 1) Un grupo de ciudadanos organizados recolecta un porcentaje de firmas del padrón para presentar su propuesta en una boleta electoral. 2) La legislatura aprueba por mayoría simple (50+1) una moción para someterla a votación popular.

21 Forecastchart.com, House Price Index Chart: California.

California EUA: los excesos de la democracia y el populismo fiscal

Tabla 2.1. Propuestas de gasto e ingreso aprobadas por votación popular en California

Propuesta	Año de Elección	Efecto
Propuesta 13	1978	Requiere dos tercios de voto legislativo para incrementar impuestos prediales.
Propuesta 98	1988	Establece mínimo de financiamiento a escuelas por estado.
Propuestas 108 y 111	1990	Establece un proceso para financiamiento a transporte y tránsito.
Propuesta 162	1992	Limita la autoridad de la legislatura sobre prácticas actuariales en los sistemas públicos de retiro.
Propuesta 58	2004	Requiere (obliga) un presupuesto balanceado y restricciones de deuda.
Propuesta 1A	2006	Requiere (obliga) que los ingresos por impuesto a los combustibles se destinen a transporte.
Propuesta 163	1992	Prohíbe imposición de impuesto a la venta de comida.
Propuesta 49	2002	Requiere (obliga) a los estados a financiar programas extra curriculares en las escuelas.
Propuesta 99	1988	Impone impuesto de 25 centavos por cajetilla de cigarros para programas de salud.
Propuesta 10	1998	Impone impuesto de 50 centavos por cajetilla de cigarros para financiar programas infantiles.
Propuesta 42	2002	Dirige impuestos a la gasolina al rubro de transporte.
Propuesta 63	2004	Impone sobretasa a ingresos altos para financiar programas de salud mental.
Propuesta 1A	2004	Restringe a los estados capacidad para redireccionar ingresos locales (municipales).

Fuente: Decker (2009).

El *Initiative & Referendum Institute* llevó a cabo un estudio en el 2003,²² donde encontró que al menos un tercio del presupuesto del estado, para ese año, estaba asignado por la vía del referéndum popular. Como en una democracia la soberanía reside en el pueblo, los legisladores no cuentan con autoridad para reasignar los rubros de gasto que fueron decididos en las urnas. Por medio de ejercicios de democracia directa la Constitución del estado de California, proclamada en 1879, ha sido modificada en más de 500 ocasiones. En contraste, la Constitución de EUA con un siglo más de vigencia sólo ha sido modificada en 27 ocasiones.

Para aprobar el presupuesto de egresos estatal también se requiere obtener dos terceras partes del voto en ambas cámaras del Congreso. Sólo otros dos estados de EUA (Rhode Island y Arkansas) tienen este requisito de super mayorías legislativas para aprobar el presupuesto estatal, varios estados también exigen dos terceras partes del voto legislativo para elevar impuestos. Sin embargo, California es la única entidad de la Unión Americana que exige super mayorías para aprobar los ingresos y los gastos del gobierno.

Para hacer las cosas más difíciles, el Congreso está dividido entre dos polos ideológicos que dificultan los acuerdos políticos. Los legisladores demócratas tienen poca voluntad para reducir el gasto y los republicanos

no están dispuestos a elevar impuestos. Los distritos electorales están dibujados en el mapa de tal forma que se garantiza la hegemonía electoral de los partidos en el poder. Esta estrategia de diseñar los mapas políticos de acuerdo con las preferencias electorales de los residentes de la zona, se le conoce en inglés como *gerrymandering*. El nombre se deriva del apellido del gobernador de Massachusets Elbridge Gerry quien en 1818 firmó una ley para rediseñar el mapa distrital con fines electorales. El nuevo mapa electoral tenía la forma de la silueta de una salamandra (Gerry + Salamander = Gerrymandering). Como consecuencia de la redistribución electoral, el resultado de los comicios se define en los procesos de elecciones primarias. Los aspirantes a legislador más moderados y conciliadores pierden la batalla ante el peso de los votantes más duros y extremos de cada partido.

Otro problema adicional es la estructura de ingresos fiscales del estado. El erario público de California tiene una enorme dependencia sobre los impuestos al ingreso y en especial al impuesto sobre las ganancias de capital. En años buenos para Wall Street, las finanzas públicas de California dan muestras de cabal salud. Con la aspiración de tener un sistema fiscal altamente progresivo, la mayor parte de los ingresos fiscales dependen de la minoría más afluente del estado. En 2006, el 1% más rico pagó el 48% de los impuestos al ingreso. Como muchos

22 Matusaka, John (2003).

ejecutivos del sector privado recibían parte importante de su paga en acciones se intentó grabar esta fuente de utilidades. El problema es que el ingreso de esta minoría depende del comportamiento de acciones, ganancias de capitales y otros instrumentos financieros altamente dependientes al ciclo económico. Este modelo fiscal progresivo sólo recauda lo suficiente, si el ciclo económico se encuentra en un buen momento. En medio del *boom* de empresas de internet, en 1999, por esta vía se recaudaron 52 billones de dólares, pero cinco años antes, el erario estatal apenas recolectó 8 billones por dicho impuesto.

Lecciones para México

La experiencia de California deja dos oportunidades de aprendizaje para México, tanto a nivel federal, como para las entidades de la República. La primera moraleja es una advertencia sobre los riesgos de asumir que más democracia y mayor participación popular representa en toda circunstancia, un avance del bienestar colectivo. El desastre fiscal de California nació en buena medida por el loable propósito de fortalecer instrumentos de democracia directa vía los referéndums y las capacidades de iniciativa popular. Mientras se escribe este reporte (primavera de 2010) hay en el Congreso Federal tres iniciativas distintas de reforma política.

La tabla 2.2 presenta las tres versiones de propuestas vinculadas al tema de democracia directa. Tanto la propuesta del Ejecutivo Federal, como las del PRI y PRD consideran la aplicación de referéndums o consultas a los ciudadanos pero específicamente excluyen el tema fiscal como materia para convocar una iniciativa popular. Sin embargo, existe la posibilidad jurídica de que a nivel estatal se puedan promover este tipo de consultas en temas fiscales o de gasto público. Mientras nuestro país no logre forjar una cultura de disciplina fiscal entre sus autoridades existe el riesgo de que alguna autoridad local decida caminar por el sendero populista que llevó a California a padecer una crisis cíclica en sus finanzas públicas.

El segundo tema importante en la experiencia de California es la vulnerabilidad fiscal que genera la dependencia excesiva en una sola fuente de ingreso. En el caso del estado de California, el 48% de los recursos fiscales dependen de los impuestos a las ganancias de capital. En el caso de los estados mexicanos, cerca de un 40% del gasto público total es financiado mediante la menguante riqueza petrolera. La Administración de Información Energética de Estados Unidos cita un estudio donde se calcula que México comenzará a importar petróleo en el año 2015. Supongamos que dicho estudio exagera la carga pesimista de sus predicciones y arbitrariamente imponemos un criterio menos fatídico: Para fines de 2018, las exportaciones mexicanas de petróleo caerán en un 50%. Este hecho significaría una pérdida del 36% en la recaudación federal participable y una caída del 32% en las transferencias federales a estados y municipios.

Con cálculos más o menos pesimistas es necesario plantear la urgencia de diversificar las fuentes de ingreso de los tres niveles de gobierno. Dada la inminente caída de los recursos petroleros no es viable que el actual modelo fiscal sea sostenible para el final de esta década. En IMCO consideramos que toda discusión sobre el financiamiento del gasto público en México debe partir de tres premisas:

- 1) Disminuir la dependencia de las finanzas públicas en los ingresos petroleros.
- 2) Revertir las actuales tendencias de crecimiento acelerado del gasto público.
- 3) Fortalecer el rol de gobiernos estatales y municipales en la responsabilidad del cobro de impuestos.

California EUA: los excesos de la democracia y el populismo fiscal

Tabla 2.2. Democracia directa en las propuestas de Reforma Política (caso de México)

Ejecutivo Federal (15 diciembre 2009)	PRD (18 febrero 2009)	PRI (23 febrero 2009)
Referéndum para iniciativas preferentes de carácter constitucional (excluye materia electoral, fiscal, presupuestaria, de seguridad nacional y Fuerzas Armadas) en caso de inacción; será vinculativo con 2/3 de participación y 50% de votos a favor en la mayoría de las entidades federativas.	Referéndum derogatorio de reformas de constitucionales y leyes a solicitud de 1.5% de la lista nominal (excluye materia fiscal, presupuestal y de defensa). Plebiscito para políticas y obras públicas a solicitud de 1% de la lista nominal; vinculativo con participación de 50% + 1 y mayoría de votos a favor. Revocación de Mandato para ejecutivo federal, estatal y municipal (incluido DF); a solicitud del equivalente al 30% de votos con los que la persona en cuestión llegó al cargo; vinculativo por mayoría siempre que sea superior al número de votos con que se ganó el cargo.	Consulta Popular a solicitud del Presidente, de 2% de los ciudadanos inscritos en el padrón o de 2/3 de ambas cámaras; se excluyen las materias electoral y fiscal; vinculativo con 50% participación del padrón y mayoría simple

Fuente: Casar, María, Periódico Reforma (2010).

Bibliografía

1. Administración de Información Energética de Estados Unidos (2010). *International Energy Outlook 2010*. Disponible en línea en <http://www.eia.doe.gov/oi/ieo/index.html>. Consultado el 30 de julio de 2010.
2. *California's times is running out*. Periódico San Francisco Chronicle. Publicado el 4 de Junio de 2009, página A-12. Disponible en línea en <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2009/06/03/ED3T180828.DTL>. Consultado el 29 de enero de 2010.
3. Casar, María (2010). *Saldo Rojo*. Periódico Reforma. Publicado el 23 de febrero de 2010, página 9.
4. *Closer to Junk: Fitch Cuts California Debt Rating*. Periódico The New York Times. Publicado el 7 de Julio de 2009. Disponible en línea en <http://dealbook.blogs.nytimes.com/2009/07/07/just-above-junk-fitch-cuts-california-debt-rating/>. Consultado el 2 de febrero de 2010.
5. Departamento de Finanzas de California. *Chart K-6, History of California general obligation bond ratings (1980 to present)*. Disponible en línea en www.dof.ca.gov/budgeting/budget_faqs/documents/CHART-K6.pdf. Consultado el 3 de febrero de 2010.
6. Forecastchart.com. *House Price Index Chart: California*. Disponible en línea en: <http://www.forecast-chart.com/house-price-california.html>. Consultado el 3 de febrero de 2010.
7. Decker, John (2009). *California in the Balance, Why Budgets Matter*. Ed. Institute of Governmental Studies Press.
8. Matsusaka, John (2003). *Have Voter Initiatives Paralyzed the California Budget?* Ed. University of Southern California & Initiative and Referendum Institute. Disponible en línea en <http://www.iandrinstute.org/New%20IRI%20Website%20Info/I&R%20Research%20and%20History/I&R%20Studies/Matsusaka%20-%20CA%20Budget%20and%20Initiatives%20-%20IRI.pdf>. Consultado el 4 de febrero de 2010.
9. Zakaria, Fareed (2003). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. W.W. Ed. Norton and Co.

Brasil:

el camino del populismo a la responsabilidad fiscal

Brasil: el camino del populismo a la responsabilidad fiscal

Brasil: el camino del populismo a la responsabilidad fiscal

El 4 de enero de 1999, Itamar Franco, entonces gobernador del estado de Minas Gerais, declaró que su entidad estaba en bancarota y anunció la moratoria de pagos a la deuda contraída con el gobierno federal. La moratoria del tercer estado más rico de Brasil provocó un terremoto financiero de proporciones globales. En sus memorias el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso sostiene: “Por décadas, las deudas estatales se sufragaron con la impresión de billetes, ahora con esa alternativa cerrada, los estados no se han sujetado a los mismos controles presupuestarios del gobierno federal. Itamar, lo debería tener muy claro, 77% del presupuesto de Minas Gerais estaba asignado a pagar los salarios de los trabajadores del gobierno”.²³

Itamar Franco ex presidente de Brasil y entonces gobernador de Minas Gerais llevó su decisión de la moratoria hasta un extremo teatral. El palacio de gobierno fue rodeado por un comando de elite de la policía estatal militar y el propio Franco en ropa de combate anunció que defendería la soberanía estatal de un inminente ataque del gobierno federal. Esta opereta política generó mayor intranquilidad en los mercados financieros. Franco y otros seis gobernadores estatales, que asumieron el cargo días antes de la moratoria, encontraron las bóvedas vacías y las cuentas en rojo con enormes saldos pendientes por pagar. La rebelión fiscal de siete mandatarios estatales contra el gobierno federal sembró la desconfianza de inversionistas internacionales en la frágil estabilidad financiera de Brasil.

El temor de que el gobierno federal tendría que absorber las deudas estatales provocó ventas de pánico tanto de bonos soberanos como del Real, la moneda brasileña. Técnicamente, un estado brasileño no puede declarar moratoria, ya que en ese caso el gobierno federal simplemente frena sus transferencias hasta cubrir el saldo de los pagos no cubiertos. Sin embargo, esta sutileza jurídica no funcionó para serenar a los mercados financieros en el corto plazo. Entre enero y marzo de 1999, el Real perdió dos tercios de su valor y se despertó el miedo de que la inestabilidad financiera volviera a causar la pesadilla de la hiperinflación. Sin embargo, para fines de 1999, las cosas no pintaron tan mal para la economía brasileña. El PIB no se contrajo y la inflación se mantuvo en un 8.9%, una cifra no catastrófica dada

la historia de Brasil con inflaciones anuales de cuatro dígitos.²⁴ La capacidad del gobierno federal para frenar sus transferencias funcionó como un poderoso incentivo para que el gobernador Itamar Franco y el resto de los mandatarios rebeldes recuperara la voluntad de cumplir con las obligaciones financieras de su estado.

La moratoria de Minas Gerais se dio meses después de una renegociación de las deudas estatales con el gobierno federal. En este refinanciamiento, los estados consiguieron condiciones sumamente cómodas para saldar sus empréstitos: treinta años de plazo con una tasa de interés de entre 6% y 7.5% en un momento en que el mercado financiero prestaba a tasas cercanas al 30%. Los 27 estados que conforman la República de Brasil debían, en conjunto en 1999, 110 billones de reales, el equivalente a 525 dólares por cada hombre, mujer y niño.

Durante años, los gobiernos estatales recibieron un doble beneficio: por una parte, la mayor parte del financiamiento provenía de bancos que eran propiedad del gobierno y que no tenían incentivos para realizar un análisis objetivo de la situación real de la deuda. Por otro lado, el gobierno central respaldó la deuda de los estados cuando estos demostraron su incapacidad para pagar de tal forma que motivaron que otros estados dejaran de pagar. De hecho, gran parte del actual marco legal brasileño en cuestión de deuda fue desarrollado después de las experiencias de los rescates llevados a cabo por el gobierno federal, mismos que pusieron en serios problemas a toda la economía de ese país. En la actualidad, el gobierno central no puede ejercer el rescate de una deuda local.

Otro de los grandes problemas que enfrentó Brasil es lo que sucedió con el mercado de bonos a nivel local. A mediados de los 90, los bonos representaban el 30% de la deuda no refinanciada y 5.4% del PIB, la mayoría de este saldo estaba concentrado en cuatro estados. De hecho, una cuarta parte en Minas Gerais.²⁵ La solución a la incapacidad para pagar esta deuda fue un nuevo marco regulatorio que prohibió la contratación de bonos subnacionales hasta el 2010 y limitó el endeudamiento al 18 por ciento de los ingresos netos, entre otras restricciones.

Los rescates a gobiernos locales, así como el pago de deuda pública y los costos laborales consumían la mayor parte de los recursos del gobierno federal. Cerca de la mitad de la recaudación fiscal federal es transferida a los estados y municipios brasileños. Para sufragar las

23 Cardoso, Fernando (2007). p. 294.

24 Ibid.

25 The Economist (2009).

transferencias y otras obligaciones presupuestales, el estado brasileño aumentó la carga fiscal en 11% del PIB entre 1993 y 2003.

Las transferencias del gobierno federal tienen un objetivo de redistribución geográfica de recursos y funcionan como cemento fiscal de la unidad nacional brasileña. Sin embargo, como ocurre en las entidades mexicanas, hay profundas asimetrías en las capacidades institucionales de los 27 estados y 5,564 municipios brasileños para hacer buen uso del gasto público. A pesar del esfuerzo por redistribuir la riqueza entre las distintas zonas del país, las transferencias federales corren el riesgo de ser malgastadas o desperdiciadas. Las normas no distinguen los desafíos de rendición de cuentas entre las regiones más pobres y las zonas más prósperas y con mayor desarrollo institucional. La regla general es que los estados y gobiernos municipales que recaudan una porción mayor de sus recursos, hacen un mejor uso de los fondos públicos. En Brasil, los estados que son altamente dependientes de las transferencias federales tienden a ofrecer salarios más altos a sus servidores públicos y presentar cuentas más opacas a sus ciudadanos.

Uno de los problemas centrales del gasto gubernamental en Brasil es que los tres niveles de gobierno ofrecen salarios y prestaciones a los servidores públicos que no están ajustados a los límites que impone la carga fiscal. Un estudio del Banco Mundial encontró que 9% del empleo total, en 1995, estaba vinculado al sector público,²⁶ lo cual está alineado con los promedios internacionales. Sin embargo, 12% del PIB está dedicado al pago de nómina, lo cual excede los promedios de la mayoría de los países. De acuerdo con la revista *The Economist*,²⁷ durante los años noventa, en el estado de Minas Gerais los empleados públicos ganaban cerca del doble que las personas que hacen el mismo trabajo en el sector privado.

Como consecuencia del gasto corriente desbordado, la inversión pública en el estado había caído de 5,000 millones de reales anuales entre 1995 y 1998 a sólo 1,500 millones en 2003. La deuda pública representaba 238% de sus ingresos. El déficit crónico hacía que Minas Gerais no fuera sujeto de crédito viable para acreedores nacionales o extranjeros.

En enero de 2003, Itamar Franco fue remplazado en el cargo de gobernador de Minas Gerais por Aécio Neves, quien aplicó una drástica política de austeridad denominada el “shock administrativo”. Esta

estrategia buscaba enfrentar un déficit de 200 millones de reales al mes y una carga de costos laborales que representaba tres cuartas partes de los ingresos fiscales del estado. El objetivo de esta política fue racionalizar los costos del gobierno, mejorar la calidad de los servicios públicos y fomentar la inversión nacional y extranjera en el estado. Como un acto simbólico, para legitimar sus decisiones de reducción de gastos Neves se redujo el sueldo en un 45% y exigió lo mismo de sus principales colaboradores. Los ministerios de gobierno fueron reducidos de 21 a 15 y se eliminaron 3,000 plazas de trabajo asignadas directamente por el gobernador. Los aumentos salariales automáticos fueron remplazados por bonos y con esto se logró reducir la carga de la nómina en un 61%. Para lograr más ahorros, el gobierno estatal aplicó políticas de eficiencia como subcontratar el mantenimiento de 500 nuevas patrullas de policía.

Desde 2004, Neves anunció una política de “cero déficit” en las cuentas de gobierno. Este anuncio abrió la puerta a cuatro años consecutivos de superávits fiscales, después de una década de déficits crónicos. En 2004, Minas Gerais logró por primera vez en 14 años, volver a ingresar a los mercados de crédito internacionales. A diferencia de la legislación mexicana, las leyes brasileñas sí permiten que los gobiernos estatales contraten deuda pública en moneda extranjera. En 2008, el Banco Mundial otorgó un crédito de mil millones de dólares al gobierno de Minas Gerais. Al otorgar el crédito, el director del Banco Mundial en Brasil afirmó: “El amplio consenso político y social alrededor de la responsabilidad fiscal es un paso fundamental para Brasil. El siguiente paso es mejorar la calidad del gasto público. En los últimos años, el estado de Minas Gerais ha demostrado el camino para lograrlo. Muchos gobernadores están intentando adoptar este mismo modelo”.

La cita del funcionario del Banco Mundial subraya un cambio político y social clave en la transformación económica de Brasil: la responsabilidad fiscal dejó de ser un tema de debate entre partidos de izquierda y derecha, para convertirse en una regla fundamental de buen gobierno. Entre los ciudadanos se comenzó a forjar una expectativa de que las autoridades deben utilizar con eficiencia y cuidado los recursos que extraen de la sociedad. La aceptación colectiva de Aécio Neves y su plan de austeridad se reflejó en las urnas. En 2006, el gobernador de Minas Gerais fue reelecto con el 77% de los votos válidos y se ha convertido en uno de los políticos más populares del país.

26 Excluyendo empresas de propiedad estatal.

27 *The Economist* (2004).

Brasil: el camino del populismo a la responsabilidad fiscal

Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil

El consenso político entorno al buen manejo de las finanzas públicas tomó forma de legislación cuando en mayo del año 2000, el Congreso brasileño aprobó una Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).²⁸ Esta norma tiene el objetivo de fortalecer las instituciones hacendarias a nivel federal, estatal y municipal. La ley creó un marco de operación para la planeación, ejecución y transparencia del gasto público. La LRF tiene jerarquía de ley Superior de la Unión (involucra a los tres niveles de gobierno) y para su enmienda se requiere de una super mayoría de dos terceras partes del Congreso federal brasileño.

Esta ley busca que los tres niveles de gobierno mejoren su situación fiscal mediante objetivos claros y verificables. Las LRF permiten tener una política fiscal más predecible y verosímil para los mercados. Con metas y prioridades transparentes es posible evaluar el compromiso de un gobierno con una política fiscal sustentable en el mediano y largo plazo. La legislación brasileña brinda un marco para la planeación presupuestal, ejecución y rendición de cuentas y presenta límites cuantitativos en ciertos indicadores fiscales clave.

Desde la perspectiva del gasto público, la LRF establece límites a los recursos asignados para el pago de servicios personales incluyendo pensiones y pagos a subcontratistas. A nivel federal el gobierno no puede gastar más del 50% del gasto total en servicios personales. En estados y municipios este techo quedó fijado en 60% del total. Si estos límites se rompen durante un periodo de cuatro meses consecutivos, el gobierno que haya transgredido los límites de gasto en burocracia deberá volver a los márgenes establecidos por la ley. Para regresar el costo del empleo público a los porcentajes establecidos por la norma, los gobiernos tienen flexibilidad para adelgazar la burocracia, como ocurrió en Minas Gerais. Las penalizaciones por infringir la ley pueden llevar a la suspensión del funcionario e incluso a un castigo de cárcel, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Crímenes Fiscales.

Entre los requerimientos de transparencia, la LRF obliga a todos los niveles de gobierno a presentar información cuatrimestral sobre la situación de la Hacienda Pública. En México, los estados y municipios sólo tienen obligación de presentar información sobre el estado de las finanzas públicas al final del año fiscal. Como se explica en la siguiente sección de este informe, cada entidad de la República Mexicana tiene su

propio calendario de rendición de cuentas para presentar información sobre el estado de salud del erario.

En términos de deuda pública, la LRF y la legislación complementaria brasileña imponen un límite de endeudamiento de 120% de los ingresos a nivel federal, estatal o municipal. Si algún gobierno transgrede este límite, tiene 12 meses para sanear sus finanzas públicas hasta el punto establecido por la norma. También se aplica una regla de oro donde el nuevo endeudamiento neto no puede rebasar el monto de inversión de capital. Los préstamos entre gobiernos federal, estatal y municipal quedan totalmente prohibidos. Sin embargo, créditos como el que otorgó el Banco Mundial al estado de Minas Gerais están respaldados por el gobierno central. Si el estado no cubre el empréstito este se transforma en deuda federal. Esta condición de garante último del crédito, le da al gobierno federal la autoridad para aceptar o rechazar la solicitud de endeudamiento externo de los estados. En el caso de Brasil, la posibilidad de acceder a acreedores internacionales funciona como un incentivo para que los estados acaten la LRF.

La LRF establece dos cláusulas de excepción al techo de endeudamiento: 1) En caso de que el Congreso declare un estado de desastre nacional o estado de sitio. 2) La otra posibilidad para flexibilizar el techo de endeudamiento funciona en caso de recesión económica definida como una tasa de crecimiento económico menor a 1% por un periodo de un año. En este caso se amplía a dos años el periodo para recuperar los equilibrios que establece la ley. La legislación obliga a los gobiernos a rendir cuentas y brindar explicaciones sobre los motivos por los cuales rompieron los límites establecidos por la ley y presentar un plan de acción para regresar su situación crediticia a los rangos permitidos. Los techos de endeudamiento y los límites al gasto en servicios personales son monitoreados por los órganos de auditoría de cada nivel de gobierno.

Con respecto al gasto público, la LRF prohíbe que se aprueben nuevos rubros de gasto permanente sin un incremento proporcional en los flujos de ingresos constantes del gobierno o una reducción proporcional en otros rubros de gasto. También se prohíben compromisos de gasto que no puedan ser ejecutados antes de que termine el periodo en el cargo del funcionario que solicitó la ampliación presupuestal.

En un estudio de Eduardo Leoni y Lucio Renno (2006) se llegó a la conclusión de que la LRF tuvo un efecto positivo en la disciplina fiscal

28 Nueva Zelanda fue el primer país del mundo en aprobar e implementar la primera ley de responsabilidad fiscal en 1994.

de los gobiernos brasileños. Ya que después de su aprobación en el año 2001 se notó una abrupta mejoría en el comportamiento financiero y las variables de gasto. A juicio de Leoni y Renno, “la LRF aumentó la transparencia del proceso presupuestario y forzó a los gobernantes en turno a comportarse de manera más responsable con el erario público”.²⁹ El riesgo de una sanción por incurrir en un déficit funcionó como incentivo para modificar la conducta de la autoridad. Esta posibilidad de castigo tuvo un poderoso efecto disuasorio en los usos y costumbres populistas de la política brasileña. Al restringir la capacidad de un gobierno de incurrir en déficits, la LRF impuso un orden y control a un sistema con la tendencia a caer en actos de irresponsabilidad fiscal.

De acuerdo con Corbacho y Shwartz, los 75 artículos de la ley brasileña constituyen un “código de comportamiento” para un mejor manejo fiscal. El balance financiero del sector público pasó de un déficit del 1% del PIB en 1997 a un superávit de 4.5% en el 2004. La legislación brasileña incluye todas las fases del proceso presupuestal desde el diseño del presupuesto hasta la rendición de cuentas de los recursos ejercidos.

Para algunos observadores, como la revista *The Economist*,³⁰ la nueva era de prudencia fiscal en Brasil es una transformación que está echando raíces en la cultura política de Brasil. De acuerdo con esta publicación, en varias elecciones estatales y municipales, los votantes han recompensado con la reelección a autoridades responsables y han rechazado las ofertas populistas. Candidatos de todo el espectro ideológico promueven la disciplina fiscal como la base de un buen gobierno.

Lecciones para México

El buen funcionamiento de una Ley de Responsabilidad Fiscal depende de la aplicación de categorías homogéneas de presupuestación y contabilidad. De nada sirve imponer un límite numérico al gasto en nómina burocrática, si existen márgenes de opacidad para reclasificar el gasto en nómina como gasto en inversión. De igual manera se puede disimular u ocultar la clasificación de compromisos de deuda como las reservas actuariales para el pago de pensiones de los trabajadores.

Una década después que Brasil, México finalmente aprobó una Ley General de Contabilidad Gubernamental que permite la homogenización de la contabilidad e información de cuentas públicas de los tres niveles

de gobierno. La Ley entrará en ejecución a partir de diciembre de 2012. Una vez que los estados y municipios mexicanos abandonen la opaca contabilidad de Chile, Mole y Pozole, el siguiente paso será aplicar una Ley General de Responsabilidad Fiscal que imponga reglas cuantitativas sobre el comportamiento de las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno.

Estas reglas cuantitativas tienen tres ventajas potenciales: 1) Ayudan a contener la tendencia al déficit. 2) En países como Brasil o México, con sistemas federales fragmentados en zonas geográficas con alto nivel de autonomía política se permite medir y alertar sobre tendencias preocupantes del gasto público. 3) En países susceptibles al contagio de crisis financieras estas metas cuantitativas pueden enviar señales de confianza a los mercados financieros. Todos estos incentivos se pueden ver reflejados en mayor acceso al crédito, con tasas de interés reducidas por la confianza y la certidumbre de los acreedores nacionales e internacionales.

Hay cuatro tipos distintos de reglas numéricas en las leyes de responsabilidad fiscal: 1) Reglas sobre el déficit que incentivan u obligan a un presupuesto balanceado. 2) Reglas sobre de la deuda con respecto a la dimensión del gasto público o el tamaño de la economía. 3) Reglas sobre prohibición de préstamos del Banco Central o créditos entre distintos niveles de gobierno. 4) Normas que ponen límites a las asignaciones de gasto público, con especial énfasis en gasto corriente.

Desde marzo de 2006, México cuenta con una Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, pero a diferencia de Brasil, esta norma sólo aplica al ámbito del gobierno federal. En países como Australia o Pakistán, las Leyes de Responsabilidad Fiscal también están limitadas al ámbito del gobierno nacional. Sin embargo en países con fuertes regiones autónomas se da una aplicación en los tres niveles de gobierno y empresas públicas como son los casos de Brasil, Perú o España.³¹

Cuando se incluyen otros niveles de gobierno dentro del alcance de la LRF, hay dos variantes de legislación. Brasil, Colombia y Perú han tomado el camino donde las autoridades federales han aprobado una ley de aplicación general en todo el territorio y que incluye a los distintos niveles de gobierno. En el caso de India y Argentina, las autoridades federales aprobaron una legislación, la cual creó incentivos para que los gobiernos estatales o provinciales siguieran el ejemplo aplicando leyes respectivas al ámbito de su autoridad.

29 Leoni y Renno (2006). p. 19.

30 *The Economist* (2001).

31 Corbacho y Schwartz (2007). p. 62.

Brasil: el camino del populismo a la responsabilidad fiscal

Brasil, Colombia y Ecuador aplican sanciones tanto penales como institucionales, mientras que las normas de Perú y Argentina sólo consideran el segundo tipo de sanciones. Un estudio del Fondo Monetario Internacional sostiene que para el caso de América Latina, las leyes de responsabilidad fiscal que tienen un ámbito de aplicación general sobre los tres niveles de gobierno tienen más efectividad en imponer la sobriedad fiscal.³²

En países federales donde la Constitución no otorga la autoridad para expedir una norma general de responsabilidad fiscal para todos los niveles de gobierno, la ley federal debe servir como ejemplo para incentivar la prudencia fiscal en estados y municipios. Es muy importante

que el gobierno federal tenga credibilidad de que no aplicará políticas de rescate financiero para gobiernos estatales. Sin un buen funcionamiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas es muy difícil el buen funcionamiento de una LRF.

A pesar de su efecto positivo, una LRF no es una bala de plata para transformar una cultura política basada en el uso clientelar del presupuesto. El cambio más profundo se debe dar por medio de un claro apoyo social a una política fiscal prudente. Desgraciadamente en el caso mexicano las propuestas de responsabilidad fiscal aún no sirven como herramientas para ganar votos y elecciones.

Bibliografía

1. Cardoso, Fernando (2007). *The Accidental President of Brazil: A Memoir*. Ed. Public Affairs.
2. Corbacho, Anna y Schwartz, Gerd (2007). *Fiscal Responsibility Laws*. En Promoting Fiscal Discipline (Editores: Koomar, Mammohan y Ter-Minassian, Teresa). Ed. International Monetary Fund.
3. Leoni, Eduardo y Renno, Lucio (2006). Reelection and Fiscal Responsibility Law: Reducing Populist Pressure in Brazil. Documento presentado en la reunión anual de la "American Political Science Association", Philadelphia, Estados Unidos. Disponible en línea en http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/5/2/7/2/p152729_index.html. Consultado el 5 de febrero de 2010.
4. The Economist (2004). *Bloated, wasteful, rigid and unfair*. Disponible en línea en http://www.economist.com/search/search.cfm?google_rv=2&cx=001087441947416295956%3Al-gk8r9zm4i&cof=FORID%3A9&qr=Ant%F4nio+Anastasia&area=1&keywords=1&frommonth=01&fromyear=1997&tomonth=08&toyear=2010&rv=2. Consultado el 10 de julio de 2010.
5. The Economist (2001). *Fiscal Prudence Goes Local*. Disponible en línea en http://www.economist.com/search/search.cfm?google_rv=2&cx=001087441947416295956:l-gk8r9zm4i&cof=FORID:9&qr=campo+grande&area=1&keywords=1&frommonth=03&fromyear=2001&tomonth=03&toyear=2001&rv=2. Consultado el 10 de julio de 2010.
6. The Economist (2009). No peace for Brazil's President. Disponible en línea en http://www.economist.com/search/search.cfm?google_rv=2&cx=001087441947416295956:l-gk8r9zm4i&cof=FORID:9&qr=No+peace+for+Brazils+president&area=1&keywords=1&frommonth=01&fromyear=1997&tomonth=08&toyear=2000&rv=2. Consultado el 10 de julio de 2010.

³² Ibid. p. 63.

Tragedias griegas

y riesgos mexicanos

Tragedias griegas y riesgos mexicanos

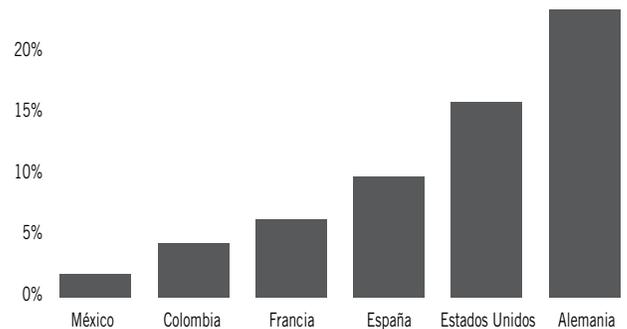
Tragedias griegas y riesgos mexicanos

Grecia fue cuna de la civilización occidental, pero hoy es la incubadora de un caos financiero de proporciones continentales. El gobierno griego gastó los fondos públicos, como si los billetes crecieran en racimos de uva. Para los atenienses el gasto gubernamental se volvió un deporte olímpico y ganaron varias medallas de oro en evasión de impuestos. Como una métrica para medir el ingreso de las personas, en las declaraciones de impuestos griegas los contribuyentes deben de responder si tienen alberca en su casa. Sólo 324 ciudadanos de Atenas palomearon la casilla donde afirmaban que sí tenían una piscina en su domicilio. Los recaudadores de impuestos usaron el programa de imágenes satelitales *Google Earth* para medir la evasión fiscal y encontraron 16,974 residencias con piscina.³³ A pesar de la crisis helénica, hay un negocio pujante con alto potencial de crecimiento: techos y camuflajes para albercas.

Grecia es un estado que forma parte de una comunidad de países que comparten una moneda y un destino. El desastre fiscal heleno afectará la carga de impuestos de un obrero alemán, la edad de retiro de un burócrata español y las tasas de la hipoteca de una familia en Dublín. La crisis griega demostró que el desastre fiscal de un estado tendría consecuencias inevitables para sus vecinos. ¿Podría ocurrir algo semejante en México, que el caos financiero en una entidad tuviera repercusiones económicas en otras partes de la República?

En temas de deuda ningún estado mexicano anda remotamente cerca de la crisis de los PIGS europeos (por sus siglas en inglés, Portugal, Irlanda, Grecia y España). La deuda de Sonora y Chiapas representa cerca del 4% de su PIB, la proporción más alta del país. En promedio, las entidades federativas de México cerraron el 2009 con un saldo de 2.1% del PIB nacional. Sin embargo, en 2009, en Irlanda la deuda llegó a 14% del PIB, en Grecia al 13% y en España al 11%. Nuevo León tiene la deuda por habitante más alta de México con 6,300 pesos per cápita. Sin embargo, cada hombre, mujer y niño griego le debe a la Unión Europea 113 mil pesos, nada más por el dinero del reciente rescate financiero. Si se compara el saldo total de las entidades subnacionales, México se encuentra por debajo de muchas otras economías, donde sus estados y municipios son importantes deudores. Por ejemplo, en Alemania, la deuda de sus estados (Länder) y municipios alcanza más del 20% del PIB nacional (gráfica 4.1).

Gráfica 4.1. Endeudamiento subnacional como porcentaje del PIB



Fuente: Edgar Franco, El uso político de la deuda pública en México, ITAM, 2009.

Deuda pública: los estados tienen la facultad de adquirir deuda en pesos y sólo para utilizarla en inversión pública. Para ésta se pueden encontrar los siguientes términos:

- Deuda directa y deuda indirecta:** la deuda directa es la que es contratada por el estado como suscriptor único, la indirecta es la que contratan sus municipios y organismos operadores, o a través de emisiones bursátiles (ver cuadro "Bursatilización").
- Deuda de corto y largo plazo:** la deuda de corto plazo es la que es pagadera en el mismo ejercicio fiscal y tiene como objeto efectuar pagos en un periodo del ejercicio sin tener los recursos disponibles pero la certeza de que se tendrán los recursos más tarde en el mismo ejercicio. La deuda de largo plazo es la que rebasa la temporalidad del ejercicio y está destinada exclusivamente para la construcción de infraestructura.
- Garantías:** las garantías de la deuda pueden ser por ingresos propios o por ingresos transferidos (participaciones).
- Plazos:** se refiere al periodo de pago de la deuda.
- Udizada y no udizada:** a mediados de los años noventa los estados contrataron su deuda en UDIS (unidades de inversión) que les permitía una tasa de pago fija, en la actualidad los estados han tendido a transformar su deuda a pesos, y todas las contrataciones se realizan por este medio.
- Reestructuración:** se refiere a la renegociación de las condiciones de plazo y montos de la deuda.

México aprendió una lección muy dura en la crisis de 1995. Los intereses de las deudas estatales eran tan altos que no se podían pagar ni siquiera con todas las transferencias de la federación. Estado por estado, el

33 The New York Times, "Greek wealth is everywhere but Tax Forms".

gobierno federal tuvo que entrar al rescate de las entidades. A raíz de la crisis de 1995 se modificó el Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), lo cual modificó la relación financiera entre los estados y la federación. Hasta 1997, el Artículo 9 decía:

“Las participaciones que corresponden a las entidades son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos ni están sujetas a retención, salvo para el pago de deuda contraída por las entidades, previamente registradas a petición de las entidades, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de las instituciones de crédito...”

La compensación entre el derecho de las entidades a recibir participaciones y las obligaciones que tengan con la Federación, sólo podrá llevarse a cabo si existe acuerdo entre las partes interesadas o cuando esta Ley así lo autorice”.

Ley de Coordinación Fiscal: documento que rige la relación entre los sistemas fiscales de la Federación y los estados, municipios y el Distrito Federal. Asimismo, es la ley que determina el monto y la distribución de los ingresos federales que corresponden a los demás niveles de gobierno. La LCF es la norma para la colaboración administrativa entre autoridades fiscales.

Después de la reforma de 1997 el texto del Artículo 9 de la LCF, quedó así:

“Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público... a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional...”

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda...”

El texto de la ley está redactado para que su interpretación sólo sea entendida por abogados y especialistas. En la nueva redacción del Artículo 9, se incluye a los congresos locales como actor clave, pero aún más importante, es una diferencia sutil en el uso de dos verbos que aparecen en negritas: *registrar e inscribir*. La diferencia semántica tiene enormes consecuencias financieras. En el pasado las deudas estatales quedaban *registradas* ante la SHCP, lo cual implicaba que el gobierno federal se convertía en garante del crédito. En la nueva redacción, las deudas de estados y municipios sólo se *inscriben* ante la SHCP y ésta institución no *registra* el empréstito. En jerga legal, esto quiere decir que la SHCP recibe la información pero no interviene en el proceso de aprobación del empréstito. Son las propias leyes estatales las que deben regular este proceso.

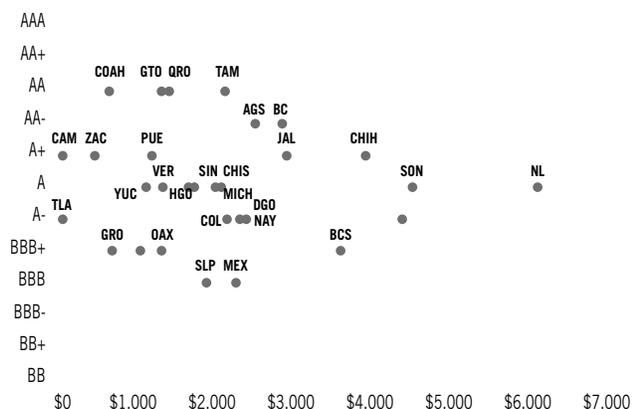
En suma, antes se permitía usar las participaciones como colateral simplemente registrando la deuda ante la SHCP para que ésta la transfiriera a favor de los prestamistas. Esto hacía que *de facto* la SHCP respaldara la deuda. También se permitía que la federación prestara a los estados. Las implicaciones de esto eran que los bancos querían prestar pues su riesgo era mínimo. Los estados se sentían respaldados y buscaban préstamos sin estudios de riesgo adecuados. Con este cambio se lograron tres objetivos clave, para las finanzas de las entidades:

1. Los estados y sus acreedores estarán atentos a las señales del mercado para el contrato de deuda por medio de las tasas de interés.
2. Los estados son los que definen sus mecanismos de endeudamiento por medio de los congresos locales.
3. La posibilidad de *bail out* se reduce al diluir la obligación legal de la SHCP.

Si un banco le presta a un estado, el propio acreedor asume los riesgos sobre la factibilidad de pago. Empresas calificadoras como *Standard & Poor's* emiten una valoración sobre la posibilidad de que un estado incumpla con el pago de sus compromisos financieros. Los estados con la calificación más baja, Colima y San Luis Potosí, tienen una marca de BBB, aún dentro del rango de inversión. Como se puede apreciar en la gráfica 4.2, ninguno de los estados tiene una calificación de deuda dentro del rango especulativo de los bonos basura.

Tragedias griegas y riesgos mexicanos

Gráfica 4.2. Deuda per cápita estatal contra calificación de Standard & Poor's



Fuente: Standard & Poor's y SHCP. * S&P no califica al DF, MOR, QROO y TAB.

A pesar de que las calificaciones de las deudas estatales en general son positivas hay tendencias que resultan preocupantes. En varios estados, el crecimiento reciente de la deuda pública representa un problema para la estructura fiscal por su monto y sus plazos de vencimiento. Estados como Chihuahua, Tamaulipas y Oaxaca, entre el 2004 y 2010, multiplicaron su deuda hasta por nueve veces. Otros estados como Aguascalientes o Zacatecas tienen un vencimiento promedio para el pago de su deuda a la vuelta de la esquina (cuatro años aproximadamente).

Sin embargo, el riesgo principal de los estados mexicanos no son necesariamente sus adeudos con instituciones financieras, sino el crecimiento incesante de los compromisos de gasto y su debilidad en la recaudación de recursos propios. A esto hay que sumarle la opacidad y discrecionalidad que existe en muchos campos de la administración de las finanzas públicas de un estado. Por ejemplo, existe deuda no registrada como tal, así como los fideicomisos y los proyectos de prestación de servicios. Gradualmente se empieza a acumular evidencia sobre tensiones en las finanzas públicas de varios estados de la República.

Calificadoras de riesgo: las agencias calificadoras son instituciones privadas que son contratadas por una empresa o un gobierno con el objetivo de, por medio de un análisis financiero, otorgar una calificación para contratar deuda. Esta calificación puede ser emitida para el gobierno o la empresa o de manera independiente para algún título específico.

Las agencias calificadoras que operan en México son:

- Standard & Poor's
- Fitch Ratings
- Moody's
- HR Ratings

Las calificaciones que se otorgan representan un riesgo asociado de no pago de la deuda (default). Mientras más baja sea la calificación, más alto será el costo de adquirir financiamiento para empresas o gobiernos, pues representa más riesgo. En el caso de los países su calificación se asocia al riesgo de conversión. Las calificaciones se pueden dividir de manera más amplia en grado de inversión o calidad especulativa. La escala que siguen es la siguiente:

S&P/ FITCH	Moody's	Definición
AAA	AAA	Mayor calidad y capacidad de pago
AA+	Aa1	Alta calidad bajo todos los estándares
AA	Aa2	
AA-	Aa3	
A+	A1	Alta calidad
A	A2	
A-	A3	
BBB+	Baa1	Capacidad de pago adecuada
BBB	Baa2	
BBB-	Baa3	
BB+	Ba1	Elementos especulativos
BB	Ba2	
BB-	Ba3	
B+	B1	Altamente especulativo, carece de características de inversión deseable
B	B2	
B-	B3	
CCC+	Caa1	Elevado riesgo de no pago de deuda
CCC	Caa2	
CCC-	Caa3	
CC	Ca	En situación de no pago de deuda
C	C	

La revisión constante de las calificaciones implica que estas tengan una perspectiva para el mediano plazo, esta sirve de guía para que los inversionistas estén enterados de la posibilidad de cambio de la calificación. Ésta perspectiva puede ser negativa, positiva o estable.

Para calificar riesgo subsoberano (de gobiernos locales) las calificadoras emplean la llamada escala nacional, que sigue la misma lógica que la calificación para gobiernos nacionales pero muestra el mayor grado de incertidumbre que existe en la deuda local y, en la mayoría de los casos, tiene el techo del riesgo de conversión.

En 2009 el estado de Guerrero decretó vacaciones obligatorias de 15 días para sus trabajadores administrativos, con el fin de ahorrarse 300 mil pesos en agua, luz y teléfono de las oficinas de gobierno. Con el mismo propósito también se cerraron las sedes del Congreso y del Tribunal Superior estatales. Como consecuencia de la contracción económica de 2009, las transferencias federales para Guerrero habían disminuido en 1,800 millones de pesos, esto representa cerca del 5% del gasto total del estado. Con el cierre de oficinas salieron forzosamente a vacaciones alrededor de 3,000 trabajadores, de los cuales sólo recibieron su salario los que formaban parte del sindicato. Por el contrario, los 400 trabajadores de confianza que ocupaban cargos directivos, no recibieron pago durante el medio mes de paro laboral. El problema financiero no provocó inestabilidad política, ya que no se afectaron los intereses de los trabajadores sindicalizados. Sin embargo, el hecho hizo evidente la debilidad de las finanzas públicas guerrerenses a un shock externo o un proceso de desaceleración económica.

Cuando el gobernador Leonel Godoy inició su mandato en Michoacán en 2008, la burocracia estatal decretó una huelga general que paralizó al gobierno por 18 días. Por primera vez en 70 años, estalló un paro laboral por la falta de un acuerdo salarial entre el gobierno y sus trabajadores. Los trabajadores sindicalizados colgaron las banderas rojinegras en 25 dependencias estatales en los 113 municipios del estado. Finalmente, los trabajadores aceptaron un aumento del 4.25% al salario, de 15% en prestaciones y 3% en un bono de compensación garantizada. El ejemplo de la huelga en Michoacán en 2008, pone de manifiesto el riesgo de que los aumentos salariales a los trabajadores públicos estatales no estén basados en aumentos a la productividad o en compensaciones por la

inflación, sino en la capacidad de presión política de los sindicatos. En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica (ANMEB), entre la SEP, el SNTE y los gobiernos estatales. A partir de dicho acuerdo, se formalizó un sistema anual de doble negociación salarial para el magisterio. En la primera fase se da una negociación nacional del salario con un anuncio anual de incrementos salariales (cada 15 de mayo, día del maestro). En una segunda ronda de negociación cada gobierno estatal llega a un acuerdo sobre incrementos en prestaciones, días adicionales, bonos especiales, etc. Con este sistema, el magisterio es el gremio más privilegiado del país, ya que sobre el primer aumento que ofrece la federación, se otorga un segundo aumento acumulado como lo explica, Arturo Rivero del diario Reforma:

“Este año (2006), la federación otorgó un incremento global de 7 por ciento. A finales de agosto, más de cien mil trabajadores de la educación de Veracruz exigieron al Gobierno de Fidel Herrera tomar como base ese aumento, pero adicionarle 3.3 por ciento y 1.2 por ciento por concepto de homologación salarial.”

Bursatilizaciones: las bursatilizaciones son mecanismos de financiamiento de mediano y largo plazo en los que se agrupan activos monetarios en forma de flujos futuros cuyos derechos de cobro se venden a un tercero. Este tercero es una entidad creada específicamente con el propósito de adquirir los derechos y recibe el nombre general de Vehículo de Propósito Específico (VPE). Las condiciones son que estos flujos deben ser previsibles en el tiempo y que el VPE contraiga deuda por medio de la emisión de títulos respaldados por los activos en cuestión.

De este modo, el dueño original del activo (Promotor) crea un VPE -que para el caso de estados, municipios y organismos descentralizados de México toma la forma de Fideicomiso- para emitir títulos de deuda y colocarlos entre inversionistas nacionales y extranjeros en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

Proceso de bursatilización



Tragedias griegas y riesgos mexicanos

La principal ventaja de las operaciones bursátiles es que este mecanismo permite aislar el riesgo de cada emisión del riesgo general del Promotor, en este caso, del estado, municipio u organismo operador. Al estar respaldados por flujos comprobados históricamente y altamente verificables, estos títulos obtienen calificaciones más altas que el emisor. La ley obliga a que estos títulos o certificados bursátiles estén calificados por, al menos, dos calificadoras crediticias. Por estas razones, obtienen mejores condiciones de tasas y plazos en el mercado financiero.

Es importante subrayar la diferencia con los financiamientos tradicionales radica en la separación legal del activo, pues en el caso de bursatilizaciones éste pasa a nombre del VPE, de tal modo que los flujos se destinen únicamente al pago de la deuda.

Fuentes:

- Ley del Mercado de Valores.
- Bursatilización de la deuda subnacional, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2009.
- Mercado de deuda Bursátil, Opción de Financiamientos para Estados y Municipios, Fitch Ratings, Febrero 2004.
- <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/212.htm>

David Colmenares Páramo, ex funcionario de SHCP y especialista en temas de Finanzas Públicas opina:

*“La presión sindical ha rebasado la capacidad de negociación y la solvencia económica de los estados, que además de tener que cumplir con la homologación de los sistemas estatales, deben complementar la negociación salarial federal con las llamadas prestaciones derivadas de la doble negociación. Los funcionarios fiscales estatales piden se lleve a cabo una sola negociación salarial con el magisterio y participen en la misma los estados, a fin de que se considere también el impacto sobre las finanzas estatales. Este tema, el de financiamiento de la educación básica, está en el centro de las preocupaciones y debilidades estructurales de las finanzas estatales”.*³⁴

En este contexto de doble negociación ocurre el conflicto magisterial de Oaxaca en el año 2006, donde los maestros exigían una homologación de su salario con las zonas del país que eran consideradas como de vida cara. Como resultado del conflicto, los maestros oaxaqueños consiguieron la homologación salarial para ellos y también para profesores en otros estados como Chiapas y Guerrero. El costo de la rezoificación fue de 41 mil millones de pesos, un 27% del presupuesto de la SEP para el año 2007.

Una de las semillas que germinó en la crisis fiscal griega fue la capacidad política de los sindicatos de gobierno para negociar aumentos salariales y pensiones por encima de la inflación. Muchos gobernadores mexicanos sueñan con vivir en un Olimpo fiscal donde no se necesita cobrar impuestos y se pueden elevar el gasto público

sin freno o prudencia. La decisión del Presidente Calderón de eliminar el impuesto de la tenencia de automóviles es un paso contundente en el camino que va hacia Atenas. La postura federal ante la tenencia, sataniza políticamente un impuesto importante para fortalecer los erarios estatales. Los antiguos helenos nos enseñaron lógica y filosofía, ojalá que podamos aprender alguna lección empírica de la tragedia griega contemporánea.

En la siguiente sección se presenta un análisis sobre el desafío de las pensiones en los estados mexicanos. Como consecuencia de la falta de transparencia y la poca visión de largo plazo de algunos gobiernos estatales, hay sistemas de pensiones que son financieramente inviables, lo cual tiene implicaciones riesgosas en el contexto de la experiencia en Grecia y Argentina.

³⁴ Colmenares, David, Finanzas educativas, 2007.

¿Son viables financieramente todas las entidades federativas en México?

Fausto Hernández Trillo

CIDE

Suponga el extremo de que las 32 entidades federativas se separan y dejan de constituirse en los Estados Unidos Mexicanos. En otras palabras, se formarían 32 países distintos con sus propias legislaciones y sistemas judiciales.³⁵ Alternativamente puede pensarse en el rompimiento del Sistema de Coordinación Fiscal, mediante el cual los estados recuperan la facultad administrativa de recaudar todos los impuestos (ISR, IVA, etc). Bajo cualquiera de estos dos escenarios, algunos de ellos mejorarían su nivel de ingreso *vis a vis* al que ahora tienen; en contraste, otros se verían fuertemente perjudicados con este nuevo esquema ya que no serían viables financieramente al ver reducidos sus flujos de entrada.³⁶

Como cualquier empresa, un estado es financieramente viable si los ingresos que potencialmente son capaces de generar rebasan sus erogaciones. En el caso de las empresas, cuando esto no sucede pueden llegar hasta la quiebra (como el caso de Mexicana de Aviación). En el caso de los países (bajo el esquema hipotético se contaría con 32 “paisitos”) esto no sería posible, y si bien enfrentarían una crisis financiera severa con las consecuencias de sobra conocidas por los países, en el largo plazo tendrían que tomar dos acciones (o una combinación), a saber, incrementar los ingresos vía un aumento en impuestos, disminuir su gasto drásticamente; o, una combinación de éstas. Debe reconocerse que las responsabilidades de gasto enfrentan un piso, ya que existen compromisos mínimos del Estado, como lo puede ser la administración de la justicia y la provisión de la seguridad pública.

¿Cuáles son los actuales estados que tendrían que tomar estas últimas acciones en el caso de nuestro país? Esto está supeditado a la capacidad de generación de ingresos así como a las responsabilidades de gasto. El primer factor depende, entre otras cosas, del Producto Interno Bruto (PIB) y a las tasas impositivas. Por su parte, el segundo se determina de acuerdo al rol que esa sociedad le haya encargado al gobierno.

Permítaseme tratar de simular esta situación para el caso Mexicano con el escenario hipotético planteado: 32 nuevos países provenientes de los estados federados con que hasta hoy se cuenta. El ejercicio requiere de una serie de supuestos con fines solamente de ilustración.

Primero, se asume que la capacidad de generación de ingresos depende del Producto Estatal Bruto (PIBE) y que la estructura tributaria es aquella con que se cuenta actualmente, es decir, que el sector público es capaz de generar 10 por ciento de ingresos tributarios más los que hoy día son de su competencia (aquí se puede incluir el predial, la nómina, etc). Por simplicidad se consideran solamente tres estados petroleros (Campeche, Tabasco y Veracruz), los que podrán recaudar otro 10 por ciento de ingresos provenientes de la renta petrolera (este es un supuesto que tendría que refinarse).

Implícitamente se asume que todos los estados son igual de eficientes/ineficientes que el gobierno federal recaudando los impuestos. Si uno se guía por la recaudación de los impuestos que hoy día les toca recaudar tanto a estados como a municipios (tenencia, predial, nómina, etc), éste es un supuesto muy benevolente.

Segundo, que el actual PIBE refleja la verdadera producción de cada estado, supuesto que hoy día no es necesariamente cierto. Recuerde que la producción de automóviles que se realiza, por ejemplo, en Lerma (Estado de México) se factura en el DF, lo que “infla” el PIBE del DF.

Tercero, se asume que las responsabilidades de gasto son las mismas para todos los estados y son las que hoy día enfrentan solos o de manera compartida con la federación (se omite una parte importante que hoy realiza el gobierno central y que en caso de una separación pasaría al “nuevo país”). Como se aprecia, si bien son suposiciones fuertes, nos dan una idea de qué estados no estarían en posición de cumplir con sus obligaciones de gasto vigentes.³⁷

35 Esto arroja el mismo resultado que si los estados rompen con el pacto de coordinación fiscal que mantienen con el gobierno federal (de hecho, algunos en años recientes han amenazado con ello, como Baja California, Chihuahua, Nuevo León y DF).

36 Recuerde que en una federación existe el principio de solidaridad, que implica la redistribución de ingreso al interior de una República con el objeto de nivelarlo.

37 El ejercicio se puede sofisticar, pero la intención aquí es solamente ilustrar la problemática.

Tragedias griegas y riesgos mexicanos

Con este hipotético escenario procedemos a presentar los resultados del ejercicio para el año 2007, último año que refleja estabilidad (el 2008 y 2009 están contaminados por la crisis). La tabla 4.1 muestra los PIBE en la primera columna. Con base en éste se estima la recaudación potencial que se encuentra en la segunda columna. Esta se calcula con el 10% de recaudación de impuestos federales más el 2% del PIB de impuestos propios;³⁸ a los estados petroleros se les asigna un extra de 8% (Campeche, Tabasco y Veracruz) que en promedio la federación obtiene de la renta de este sector en adición a los tributarios (se asume que ésta la obtendrían estos tres estados).

La tabla 4.2 presenta los ingresos vigentes de los estados que incluyen tanto los propios como las transferencias y aportaciones provenientes del gobierno federal. Debe destacarse que éstos reflejan sus responsabilidades de gasto actuales, aunque algunos estados presentan déficit moderados.³⁹

Tabla 4. 1. PIBE y recaudación potencial

ENTIDAD	PIBE	Recaudación Potencial
Aguascalientes	79,155,898.00	9,498,707.76
Baja California	228,527,401.00	27,423,288.12
Baja California Sur	41,267,499.00	4,952,099.88
Campeche	350,687,751.00	70,137,550.20
Chiapas	140,875,755.00	16,905,090.60
Chihuahua	250,271,162.00	30,032,539.44
Coahuila	244,613,063.00	29,353,567.56
Colima	40,297,253.00	4,835,670.36
Distrito Federal	1,368,286,872.00	164,194,424.64
Durango	99,658,666.00	11,959,039.92
Guanajuato	298,267,512.00	35,792,101.44
Guerrero	121,374,725.00	14,564,967.00
Hidalgo	108,102,542.00	12,972,305.04
Jalisco	497,906,477.00	59,748,777.24
México	672,161,594.00	80,659,391.28
Michoacán	185,482,932.00	22,257,951.84
Morelos	91,980,068.00	11,037,608.16
Nayarit	45,068,805.00	5,408,256.60
Nuevo León	551,703,041.00	66,204,364.92
Oaxaca	119,158,608.00	14,299,032.96
Puebla	248,490,520.00	29,818,862.40
Querétaro	126,346,827.00	15,161,619.24
Quintana Roo	105,455,997.00	12,654,719.64
San Luis Potosí	135,620,986.00	16,274,518.32

Sinaloa	154,995,261.00	18,599,431.32
Sonora	179,372,867.00	21,524,744.04
Tabasco	177,256,378.00	35,451,275.60
Tamaulipas	261,053,786.00	31,326,454.32
Tlaxcala	43,940,343.00	5,272,841.16
Veracruz	327,736,291.00	65,547,258.20
Yucatán	102,887,446.00	12,346,493.52
Zacatecas	56,143,592.00	6,737,231.04
*Cifras en Miles de Pesos		

Asimismo, la tabla 4.2 muestra lo que aquí se denomina como sobrevivencia financiera, que no es otra cosa que la diferencia entre la estimación de recaudación potencial, en caso de que cada estado sea visto como una unidad totalmente independiente, y el cumplimiento de las obligaciones de gasto. Si el número resultante es **positivo**, significa que esa entidad federativa podría cubrir el gasto actual con la estructura tributaria nacional prevaleciente si se rompiera el sistema de coordinación fiscal (o, utilizando nuestra analogía, si cada estado federado se convirtiera en un país independiente).

Por el contrario, un número **negativo** sugiere que esos estados no podrían sobrevivir financieramente con la estructura actual de gasto e impuestos. Es decir, *ceteris paribus*, les conviene el actual sistema de coordinación fiscal. Reiteramos que este es un ejercicio, que pretende ilustrar el fenómeno.

Llama la atención que siguiendo nuestro razonamiento, Campeche es el estado que más le convendría romper con el actual sistema de coordinación fiscal, sobre todo en términos per cápita, presentado en la última columna de la tabla 4.2. Este estado podría incrementar sustantivamente su inversión pública. Conviene insistir también que el estado de México es tal vez la entidad federativa más perjudicada en el sentido de que los corporativos de buena parte de su industria (y por ende, los domicilios fiscales, que es donde se registra la venta) se encuentran en el D.F. Por lo mismo, este último es el más favorecido en ese sentido.⁴⁰

38 A partir de aquí se pueden realizar simulaciones de acuerdo a la eficiencia tributaria de cada estado. Asimismo, note que el 2% es una cantidad inflada, pues hoy día se encuentran lejos de ella.

39 El ejercicio se puede hacer con el gasto, pero por simplicidad no se presenta aquí ya que arroja el mismo resultado.

40 Un cálculo "más fino" es necesario, pero ello está fuera del alcance de esta nota.

Tabla 4.2. Ingresos vigentes y sobrevivencia financiera

ENTIDAD	Ingresos estatales Totales**	Sobrevivencia Financiera	Sobrevivencia Financiera Per cápita
Aguascalientes	9,290,650.34	208,057.42	195.79
Baja California	23,175,810.76	4,247,477.36	1,522.50
Baja California Sur	5,978,300.62	-1,026,200.74	-2,035.15
Campeche	9,077,058.76	61,060,491.44	80,740.29
Chiapas	35,594,998.37	-18,689,907.77	-4,351.66
Chihuahua	26,415,393.77	3,617,145.67	1,115.65
Coahuila	18,763,453.71	10,590,113.85	4,229.44
Colima	6,286,003.60	-1,450,333.24	-2,556.96
Distrito Federal	42,266,764.45	121,927,660.19	13,839.61
Durango	12,334,860.14	-375,820.22	-246.98
Guanajuato	30,049,222.26	5,742,879.19	1,164.94
Guerrero	23,475,300.00	-8,910,333.00	-2,823.09
Hidalgo	17,985,171.85	-5,012,866.81	-2,119.91
Jalisco	46,582,577.36	13,166,199.88	1,947.75
México	89,841,597.60	-9,182,206.32	-658.99
Michoacán	27,329,876.75	-5,071,924.91	-1,261.12
Morelos	12,345,001.00	-1,307,392.84	-808.96
Nayarit	9,066,110.34	-3,657,853.74	-3,818.50
Nuevo León	33,798,015.52	32,406,349.40	7,718.95
Oaxaca	26,805,774.00	-12,506,741.04	-3,519.05
Puebla	33,611,479.00	-3,792,616.60	-702.58

ENTIDAD	Ingresos estatales Totales**	Sobrevivencia Financiera	Sobrevivencia Financiera Per cápita
Querétaro	13,379,075.84	1,782,543.40	1,123.44
Quintana Roo	10,325,860.00	2,328,859.64	2,090.12
San Luis Potosí	17,790,591.00	-1,516,072.68	-623.64
Sinaloa	19,905,228.40	-1,305,797.08	-496.61
Sonora	22,275,830.85	-751,086.81	-312.61
Tabasco	31,520,128.42	3,931,147.18	1,962.52
Tamaulipas	25,500,543.00	5,825,911.32	1,928.57
Tlaxcala	8,405,582.62	-3,132,741.46	-2,932.91
Veracruz	51,189,065.92	14,358,192.28	1,995.66
Yucatán	13,581,924.46	-1,235,430.94	-679.39
Zacatecas	11,861,803.24	-5,124,572.20	-3,700.21

*Cifras en Miles de Pesos
 ** No incluye deuda y disponibilidades

En suma, solo 14 entidades federativas sobrevivirían financieramente si actuaran como “países independientes”. El resto tendría que incrementar impuestos, reducir gasto, o una combinación de ellas. Si lo vemos en términos del sistema actual de coordinación fiscal, 14 entidades son las que le redistribuyen el ingreso a las 18 restantes para que sean viables financieramente.

Bibliografía

- Colmenares, David (2007). *Horizonte Económico, Finanzas Educativas*. Periódico El Sol de México. Publicado el 14 de mayo de 2007. Disponible en línea en <http://www.oem.com.mx/esto/notas/n276374.htm>. Consultado el 10 de febrero de 2010.
- Franco, Edgar (2009). *El uso político de la deuda pública en México*. Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Greek Wealth is Everywhere but Tax Forms*. Periódico The New York Times. Publicado el 1 de mayo de 2010. Disponible en línea en <http://www.nytimes.com/2010/05/02/world/europe/02evasion.html>. Consultado el 12 de febrero de 2010.
- Ley de Coordinación Fiscal*. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. Disponible en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultada el 10 de febrero de 2010.

Pensiones estatales:
otra bomba de tiempo

Pensiones estatales: otra bomba de tiempo

Pensiones estatales: Otra bomba de tiempo

Después de las pasadas elecciones locales del 4 de julio de 2010, gran parte de los 12 nuevos gobernadores descubrieron una herencia nada agradable en sus finanzas públicas. En muchos de estos estados, y de otros en los que no hubo elecciones, una sombra se asoma en el corto y en el mediano plazo: los sistemas de pensiones y jubilaciones estatales. Este es un foco rojo para los estados pues, incluso comparado con la deuda pública, la información es aún más opaca y el conflicto más inmediato.

Subrayar el riesgo que implican estos pasivos contingentes de los gobiernos locales es fundamental para evitar un problema en las finanzas públicas locales. No sólo eso, también es de gran importancia para permitir a estos trabajadores el acceso a un sistema de ahorro más equitativo y funcional.

En nuestro país se han llevado importantes cambios al respecto, pero estos se han quedado cortos. En 1997 comenzó la transición al sistema de cuentas individualizadas, permitiendo así reducir la carga fiscal para el gobierno federal de los pensionados y permitir la inclusión de los trabajadores en el sistema financiero por medio de la administración de sus ahorros en AFORES, así como la portabilidad y transparencia de estas cuentas. Esta reforma significó una transformación mayor al esquema anterior que era administrado por el gobierno y de beneficio definido.⁴¹ Este esquema se caracterizaba en que no se acumulaban reservas, ya que los trabajadores activos financiaban a los retirados. Dicha estructura funcionó mientras la pirámide poblacional presentaba un número superior de trabajadores activos, pero se volvió insostenible ante el envejecimiento de la fuerza laboral.

La reforma al sistema de pensiones permitió comenzar la transición a un modelo financieramente sostenible en el largo plazo, en donde cada trabajador es el responsable de sus ahorros para el retiro. En 2004 se realizaron modificaciones a la ley del IMSS con las que se buscó individualizar las cuentas de jubilación de los trabajadores que ingresen a partir de esa fecha. Si bien fue sólo de manera parcial, esta reforma permitió sanear las finanzas del organismo.

Actualmente, todavía están pendientes las reformas correspondientes del ISSSTE, CFE, ISSFAM (para las fuerzas armadas) y PEMEX. A nivel estatal también existe un enorme desafío, mismo cuya magnitud no es fácil de dimensionar ni ha recibido la atención que amerita.

¿De qué tamaño es el riesgo?

En la actualidad, son más poco de un millón y medio de personas las que dependen de estos sistemas, lo cual representa un 2.3% del total de pensionados del país.⁴² Si bien el número es relativamente menor a otros sistemas, el riesgo en términos financieros y para el futuro de estas personas puede llegar a ser enorme (tabla 5.1). En la actualidad, los pasivos contingentes pasados y futuros representan ya un 12% del PIB nacional.⁴³

El riesgo fiscal que representan estos esquemas puede estimarse por medio de valuaciones actuariales. De una forma hipotética, un sistema de beneficios definidos, donde las contribuciones de los trabajadores en activo fondean a los retirados puede llegar a ser insostenible en una generación, dadas las características de la pirámide poblacional mexicana. Actualmente, muchas instituciones ya se encuentran en el punto en donde más del 50% del gasto en nómina se va a pensiones.

Tabla 5.1. Distribución de los sistemas de pensiones en México (número de afiliados)

Total	IMSS	ISSSTE	ISSSTE estatal	PEMEX, SD, SM	Otro
65,567,145	49,134,300	11,489,112	1,500,731	1,457,483	1,985,519
100%	74.94%	17.52%	2.29%	2.22%	3.03%

Fuente: Estimaciones de IMCO con datos de ENIGH 2008.

41 A grandes rasgos, los sistemas de pensiones se pueden clasificar por quien lo administra y por las características de sus beneficios. Así, existen los sistemas administrados por el gobierno, y los que son administrados por instituciones privadas. En cuanto a sus beneficios, los sistemas pueden ser de 1) Beneficio Definido (BD), donde los beneficios se estipulan por reglas y parámetros preestablecidos y son fondeados por los trabajadores en activo, por lo general son administrados por el gobierno; 2) Contribución Definida (CD), donde se establece un monto aportado de manera individual por el trabajador para su cuenta personal; 3) Mixto, donde se mezclan ambos sistemas, es decir, se puede realizar una contribución individual y, al mismo tiempo, tener un beneficio mínimo garantizado, independiente de esa contribución.

42 IMCO con estimaciones de ENIGH 2008.

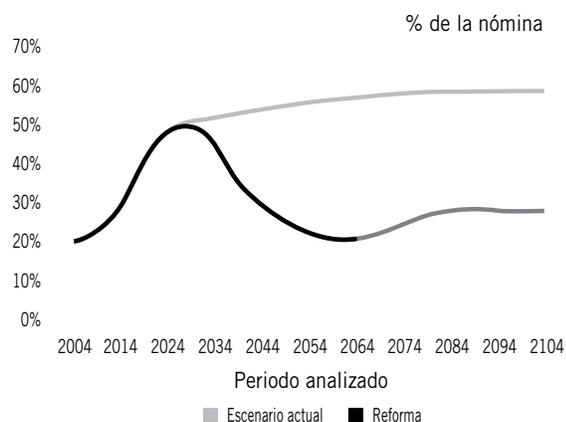
43 *Sistemas de Pensiones en las Entidades Federativas*, presentación de Francisco Miguel Aguirre Farías, (Valuaciones actuariales, S.C.).

En la gráfica 5.1 se observan los dos escenarios posibles. La línea que representa el escenario actual, sin reforma, muestra cómo los egresos totales de las pensiones pueden llegar hasta ser casi el 60% del gasto en nómina. Estos egresos se refieren al monto total que reciben los trabajadores pensionados son cubiertos con recursos públicos, como se muestra en la gráfica 5.2. Ahí se observa cómo el costo fiscal de un sistema sin reforma puede llegar a ser de hasta casi 40% del gasto en nómina.⁴⁴

En promedio, 60% de los egresos totales, una vez considerando la nómina que se clasifica en Transferencias (Capítulo 4000) y no en Servicios Personales (Capítulo 1000).⁴⁵ Por lo tanto, un esquema pensionario completamente desfondado puede llegar a representar casi un cuarto de los egresos totales del estado. Como se verá más adelante, ésta ya no es una situación hipotética, es una realidad que muchos estados están empezando a enfrentar.

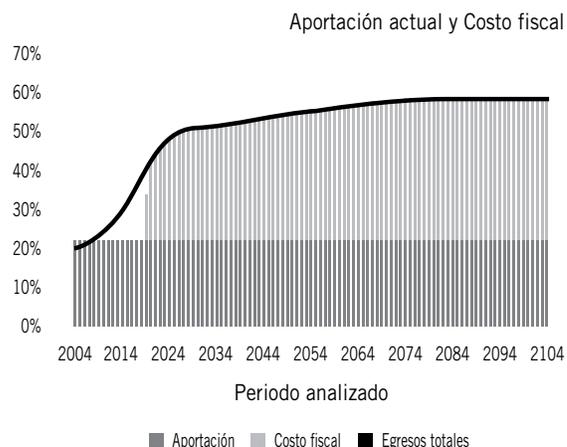
Una reforma basada en individualización de cuentas es la mejor alternativa para reducir los costos fiscales y el riesgo financiero. Incluso tomando en cuenta que los trabajadores cuyo contrato data de antes de la reforma se mantengan bajo el sistema solidario, se puede observar que en este sistema el costo total de las pensiones se reduce considerablemente. Lo más importante es que estos no son cubiertos con recursos públicos sino que eventualmente se traspasan en su totalidad al trabajador quien obtiene beneficios de sus aportaciones y de los intereses ganados. En este escenario, el costo fiscal llega a cero en algún punto cuando muere el último trabajador del sistema anterior (gráfica 5.3).

Gráfica 5.1. Egresos futuros de la situación con reforma y sin reforma



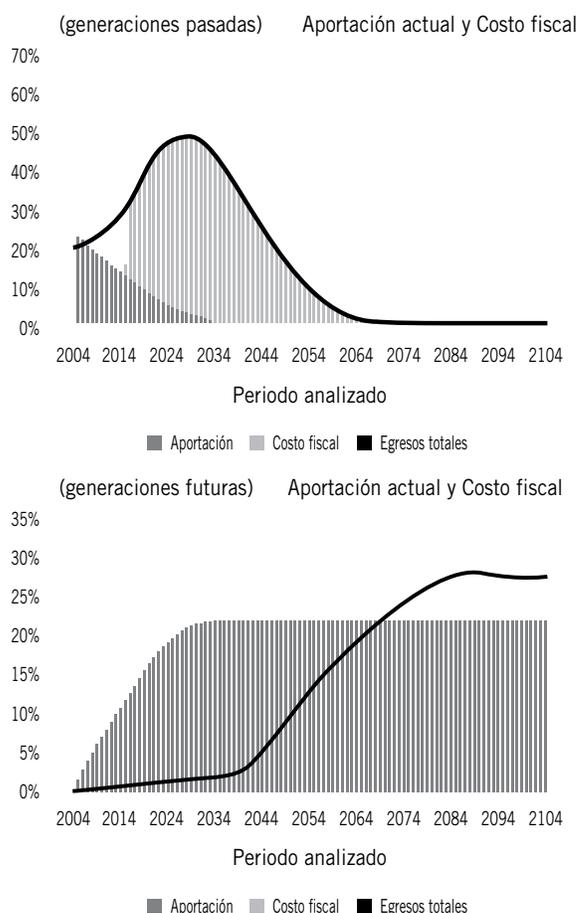
Fuente: Sistemas de Pensiones en las Entidades Federativas, Aguirre Farías.
Nota: Instituciones ficticias.

Gráfica 5.2. Escenario 1-Costos fiscales sin reforma



Fuente: Sistemas de Pensiones en las Entidades Federativas, Aguirre Farías.

Gráfica 5.3. Escenario 2-Costos fiscales con reforma de cuentas individuales



Fuente: Sistemas de Pensiones en las Entidades Federativas, Aguirre Farías.

44 Estas estimaciones están basadas en Aguirre Farías, Op. Cit y corresponden a una situación ficticia con diversos supuestos aplicables para muchos casos de pensiones estatales en México.
45 Para mayor detalle de esta contabilidad creativa ver: Franco, Edgar y Juan Pardinas, Enron a la Mexicana: la contabilidad creativa de las entidades federativas, CNN Expansión, agosto 2010.

Pensiones estatales: otra bomba de tiempo

La diversidad de los sistemas de pensiones estatales

Como ocurre en muchos aspectos económicos y legales, en México cada una de las entidades federativas es una historia aparte (imagen 5.1). Así, encontramos casos como el de Aguascalientes, en donde su sistema de pensiones local (ISSSPEA) muestra una sustentabilidad de hasta 100 años, con un esquema mixto en donde el estado no enfrenta prácticamente ningún riesgo en el mediano plazo. En la otra cara de la moneda están estados como Veracruz, cuyas reservas para el sistema de pensiones local se terminan en 2010, lo que implica que se tendrá que erogar gasto corriente para saldar estas obligaciones contingentes y el gobierno entrante tendrá que realizar urgentemente una reforma a la Ley de Pensiones del estado.

Otro estado cuya suficiencia financiera termina en 2010 es Puebla, donde también hubo elecciones. Oaxaca también está comenzando una etapa crítica pues su sistema de pensiones presenta una suficiencia hasta 2014. Los nuevos gobiernos en estos estados enfrentarán un reto relevante para transformar los sistemas de pensión de su burocracia.

A pesar del riesgo inminente, Oaxaca muestra una ligera ventaja con respecto a Veracruz y Puebla, pues sus burócratas locales dependen de la Oficina de Pensiones del Estado, mientras que las pensiones de los más de 40 mil trabajadores del magisterio dependen de la federación. Otro estado cuyos pasivos contingentes están a punto de desbordarse es Guerrero, cuyo sistema tiene una suficiencia hasta 2011 y ya representa una erogación de gasto corriente para la entidad.

Gasto corriente: el gasto de operación del gobierno. Se refiere a las erogaciones que realiza el sector público que no resultan en un activo físico. Los principales componentes del gasto corriente son los servicios personales (nómina del sector público), materiales y suministros, los servicios generales (asesorías, arrendamientos, publicidad, etc.) y la adquisición de bienes muebles e inmuebles.

Gasto de capital: el gasto de inversión física y financiera del gobierno. Se refiere a las erogaciones y transferencias que realiza el sector público para crear o mantener activos físicos y financieros. Los principales componentes del gasto de capital son la infraestructura agropecuaria, educativa y de salud, otorgar créditos y adquirir valores y el pago de la deuda pública.

El catálogo de variedades en los sistemas de pensiones y jubilaciones estatales es amplio. Así, en Coahuila existen dos institutos, uno para

los trabajadores de la educación y otro para el resto de los burócratas. La solvencia de ambos institutos es muy distinta entre sí, mientras que el primero tiene reservas hasta por 100 años, el otro sólo tiene para 17 años más.

Junto con Coahuila, Baja California, Nuevo León y Sinaloa tienen una ley para el personal burócrata y una para los trabajadores del magisterio.⁴⁶ Esta duplicidad provoca una importante contingencia para estos estados. Por ejemplo, Sinaloa aprobó en 2009 una moderna Ley de Pensiones que individualizó sus cuentas y redujo su riesgo de manera importante, sin embargo, las pensiones del magisterio continúan representando un problema relevante para las finanzas del estado.

Imagen 5.1. Riesgo financiero en sistemas de pensiones



Fuente: IMCO con información de los informes estatales de FITCH y S&P.
Nota: Ante la falta de datos oficiales sobre resultados actuariales, la clasificación de los estados fue realizada con base en los análisis de las calificadoras. Para una perspectiva más precisa sobre este problema es necesario contar con análisis actuariales y su comparación con los ingresos y egresos estatales. No obstante, el análisis puede considerarse muy cercano a la situación real de los organismos.

En Baja California Sur, la totalidad de sus trabajadores son pensionados federales por el ISSSTE. Lo mismo sucede en Quintana Roo. Un caso similar es el del DF, donde la mayoría de sus burócratas cotizan en el ISSSTE. Nayarit, tras la reforma de 1994 subrogó los servicios del ISSSTE para los nuevos trabajadores, mientras que las generaciones anteriores quedaron bajo responsabilidad del estado. Estas entidades no enfrentan de manera directa un riesgo financiero por estas obligaciones, aunque en el caso del DF sí existe un adeudo histórico que no ha sido saldado.

Aunque en algunas entidades se logró llevar una reforma exitosa en el sistema de pensiones para individualizar las cuentas, los trabajadores que cotizaban en el antiguo sistema representan un periodo de transición y, en algunos casos, son también una carga fiscal importante. Tal es el

46 Consultado en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/8_ssosocial.htm

caso de Nuevo León en donde los trabajadores que comenzaron a cotizar antes de la reforma de 1993 representan un elevado gasto corriente para el estado.

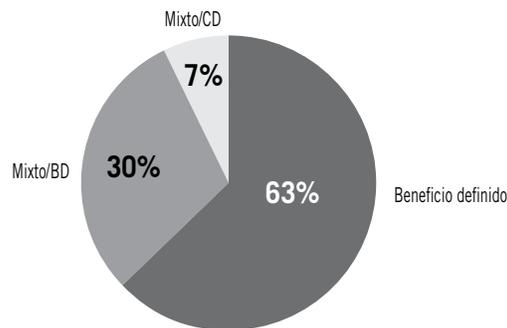
El financiamiento de estos sistemas es también muy variado. En los casos en donde el fondeo proviene de los trabajadores éste tiene cargo a su nómina con porcentajes que varían desde el 16 hasta el 24 por ciento de su ingreso. A la aportación de los trabajadores el estado añade otro tanto, pues las aportaciones de los trabajadores resultan insuficientes para cubrir los costos del sistema. En Chihuahua, por ejemplo, Pensiones Civiles del Estado adquirió en 2009 nueva deuda por 41 millones de pesos para llegar a un saldo de 67 millones de pesos.⁴⁷

Morelos, Colima y Querétaro, son estados que aportan la totalidad de los recursos para fondeo de las pensiones, representando así un importante gasto corriente para estas entidades. Entre estos, el riesgo es mayor para Colima y Morelos, pues Querétaro ha establecido un fondo de reserva.

Como se observa, cada estado es un caso aparte. En cada entidad, las pensiones y jubilaciones de sus trabajadores estatales representan un riesgo diferente, pero la mayoría muestra la necesidad de transformar de fondo estos organismos. En la actualidad, la mayoría de los sistemas estatales de pensiones están estructurados como de beneficio definido, fondeados por las contribuciones de sus trabajadores actuales o por gasto corriente. Este sistema representa el más riesgoso de todos los posibles. Sólo un 7% se fondea por medio de cuentas individuales y se estructura por contribuciones definidas (gráfica 5.4).

La opacidad que existe al respecto contamina aún más la situación, pues en principio es imposible conocer el verdadero riesgo financiero, sus reservas o el número de trabajadores activos y pensionados que existen.

Gráfica 5.4. Modelos de los Sistemas Públicos de Pensiones de las Entidades Federativas (%)



Fuente: Los Sistemas Públicos de Pensiones en las Entidades Federativas como Desafío para sus Finanzas Públicas, Indefec. Nota: Evaluación para 29 estados.

IMCO propone

Finalmente, la solución no sólo implica un tránsito a nuevas leyes de pensiones y jubilaciones con aportaciones individuales para los trabajadores estatales y municipales, donde el sistema sea totalmente sostenible, autofinanciable y transparente. También es necesario replantearse el papel de estos organismos e, incluso, su existencia misma. Lo que hay que recalcar es que en un sistema donde el trabajador no tiene control sobre sus ahorros, se le priva del derecho fundamental de conocer los montos, proyecciones y riesgos, así como migrar a una institución que le ofrezca mejores condiciones.

Hasta ahora, los sistemas de pensión estatales han demostrado ser otro caso de buenas intenciones y malos resultados. Parece lógico que los gobiernos realicen funciones donde claramente, sin importar que tan bien lo hagan, serán más caros e ineficientes que los agentes privados. Ningún gobierno debe tener metas tan ambiciosas que no puede cumplir y que resultarán costosas y perjudiciales.

La alternativa óptima sería un sistema en donde los trabajadores de los estados tengan la posibilidad de seleccionar entre diversas opciones de ahorro para el retiro que compitieran por ofrecer mejores tasas y condiciones, es decir tener acceso a un sistema con beneficios basados en inversiones y no en fórmulas. También es importante que los trabajadores tengan la opción de portabilidad de sus cuentas de ahorro para el retiro, tal como ocurre para los trabajadores en el sector privado.

47 Estado de la deuda Pública de Chihuahua. <http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/sf/uploads/indtfisc/5.Evolucionycostodeladeuda2009.pdf>

Pensiones estatales: otra bomba de tiempo

El cambio ideal implicaría una reforma constitucional que homologue, en el artículo 123, a todos los trabajadores.⁴⁸ El objetivo es crear un sistema nacional de pensiones en donde los trabajadores estatales estén incorporados.

De no realizarse una transformación de fondo, la bomba estallará y los institutos se encontrarán sin el dinero suficiente para fondear a sus pensionados, teniendo que utilizar gasto corriente del estado y reduciendo la inversión en infraestructura y gasto social. Además, se les privará a los trabajadores de un derecho a una pensión adecuada. Los efectos políticos colaterales de estas explosiones podrían ser enormes.

Bibliografía

1. Aguirre, Francisco. *Sistemas de Pensiones en las Entidades Federativas*. Disponible en línea en www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/.../aguirre.ppt. Consultado el 12 de julio de 2010.
2. Gobierno del Estado de Chihuahua (2009). *Estado de la Deuda Pública*. Disponible en línea en <http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/sf/uploads/indtfisc/5.Evolucionycostodeladeuda2009.pdf>. Consultado el 15 de julio de 2010.
3. Insituto Nacional de Estadística y Geografía. *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008*. Disponible en línea en <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10656>. Consultado el 8 de junio de 2010.
4. Instituto Tecnológico de México (2001). *Una agenda para las finanzas públicas de México*. Gaceta de Economía del ITAM, Número Especial, Primavera 2001.
5. Nuñez, Enrique. *Los sistemas Públicos de Pensiones en las Entidades Federativas como Desafío para sus Finanzas Públicas. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas*. Disponible en línea en <http://www.indetec.gob.mx/e-Financiero/Boletin158/Los%20Sistemas%20Públicos%20de%20Pensiones%20en%20las%20Entidades%20Federativas%20como%20Desafío%20para%20sus%20Finanzas%20Públicas.pdf>. Consultado el 10 de julio de 2010.
6. Solís, Fernando (2001). *Los sistemas de pensiones en México, la agenda pendiente*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Disponible en línea en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/Deuda/Pensiones/capitulo5.pdf> Consultado el 15 de julio de 2010.

48 Solís, Fernando (2001), "Los sistemas de pensiones en México, la agenda pendiente", *Una agenda para las finanzas públicas de México*, ITAM, Gaceta de Economía, Número Especial, Primavera 2001, pp. 187-293.

La debilidad fiscal

de las haciendas estatales

La debilidad fiscal de las haciendas estatales

La debilidad fiscal de las haciendas estatales

El Sistema de Coordinación Fiscal tiene como objetivo sentar las bases para lograr un federalismo cooperativo, donde se disminuyan las asimetrías económicas entre las distintas regiones del país. En este intento por resarcir las desigualdades regionales, se ha agudizado el centralismo tributario y se ha generado una fuerte dependencia financiera de los estados hacia la federación.

Los niveles de recaudación en México son considerablemente inferiores en comparación con los reportados tanto por las economías de América Latina como por los países miembros de la OCDE.

Los gobiernos estatales y el Distrito Federal están facultados para decidir cuántos gravámenes aplican en su entidad, así como sus tasas. El resultado es un complejo entramado de esquemas tributarios que difieren entre entidades pero coinciden en su poca efectividad.

Destacan el Impuesto Sobre Nómina (ISN) por su importante participación en los ingresos tributarios y el ISTUV (Impuesto Sobre Tenencia de Uso Vehicular) por dejar de ser un tributo de carácter federal y dejar que los estados decidan la posibilidad de que forme parte de los ingresos propios. No obstante, estas oportunidades de ampliar las bases tributarias con frecuencia son desaprovechadas por los gobiernos estatales al existir incentivos al populismo fiscal para obtener ganancias políticas de corto plazo.

Impuestos locales: Prestaciones en dinero fijadas unilateralmente y con carácter de obligatorio para todos aquellos individuos comprendidos en los supuestos establecidos, que aplican para una determinada zona, región, entidad o localidad cuyo gobierno controla la tasa impositiva, la base tributaria o ambas.

Dependencia financiera de las entidades federativas

El proceso de descentralización en México no cumple sus objetivos de manera cabal.⁴⁹ Existe una descentralización en lo referente a la provisión de bienes y servicios, y los gastos que ello implica. No obstante, ésta no es precedida por un nivel de descentralización equivalente por el lado de los ingresos que son necesarios para solventar dichos gastos.

Las entidades federativas son excesivamente dependientes de las transferencias federales. En 2008, el 84% del total de ingresos de los estados y el Distrito Federal fueron obtenidos vía transferencias federales (participaciones y aportaciones). Las haciendas estatales sólo fueron capaces de captar el 10% de los ingresos totales (gráfica 6.1). Además, esta cifra no refleja la complejidad del reto en las distintas entidades, mientras el Distrito Federal recauda cerca del 36% de sus ingresos totales⁵⁰, el estado de Tlaxcala sólo colecta el 2%.

Participaciones: el ramo 28 del presupuesto de egresos de la Federación. Se refiere a las devoluciones que la federación transfiere a los estados y el Distrito Federal de la recaudación coordinada de impuestos federales como el impuesto sobre la renta (ISR), impuesto

al valor agregado (IVA), impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios entre otros.

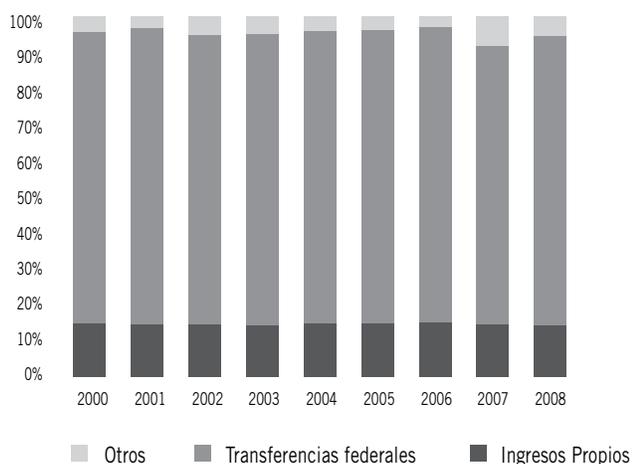
Aportaciones: el ramo 33 del presupuesto de egresos de la Federación. Se refiere a recursos federales que la federación transfiere a los estados mediante 8 fondos que sólo pueden emplearse para los fines específicos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. Los fondos de aportaciones son los siguientes:

- a. para la educación básica y normal (FAEB),
- b. para los servicios de salud (FASS),
- c. para la infraestructura social (FAIS),
- d. para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF),
- e. de aportaciones múltiples (FAM),
- f. para la educación tecnológica y de adultos (FAETA),
- g. para la seguridad pública de los estados y el Distrito Federal (FASP) y,
- h. para el fortalecimiento de las entidades federativas (FAFEF).

49 Un modelo de descentralización integral debe promover la eficiencia económica pues los bienes y servicios son ofrecidos por aquel que presenta los menores costos por ofrecerlos.

50 Esta cifra del Distrito Federal no considera los ingresos de organismos y empresas públicas.

Gráfica 6.1. Composición de los ingresos totales de los estados y el Distrito Federal



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

Las transferencias representan la mayor fuente de ingresos de los gobiernos estatales pues el gobierno Federal concentra los ingresos tributarios más lucrativos (ISR, IVA e impuestos a hidrocarburos). Es por ello que una mayor autonomía fiscal no implicaría una autosuficiencia financiera para los estados pero les permitiría ser menos vulnerables ante impactos globales en la situación económica del país.

A nivel internacional, la tasa de recaudación en México es una de las más bajas del mundo. Según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la economía mexicana ocupa el último lugar por concepto de recaudación al sólo captar el equivalente al 9.4% del PIB, mientras el promedio de la región fue de 18.2% para el año 2008. La situación se agrava al comparar con otros parámetros. Por ejemplo, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) promedian una recaudación de 38.2% del PIB.⁵¹ A nivel subnacional, las cifras son aún más desalentadoras. Los tributos recaudados por los estados suman apenas el 3.8% de los ingresos fiscales totales,⁵² mientras en el resto de América Latina el promedio es de 12.9%.⁵³

En los últimos años, el crecimiento de los ingresos estatales ha sido financiado en gran medida por la Federación. Entre el año 2000 y el 2008, los ingresos totales de los estados y el Distrito Federal crecieron 76% en términos reales, mientras los ingresos propios lo hicieron 66%

(gráfica 6.2). Este incremento en la recaudación propia se dio, en gran medida, gracias al crecimiento de los ingresos tributarios. En particular el Impuesto Sobre la Nómina creció 89% y representó, en promedio, el 25% de los ingresos propios durante este periodo. Pese al crecimiento presentado por los ingresos propios, su participación en los ingresos totales sigue siendo muy baja.

Otros recursos ejercidos por los estados:

- Convenios de descentralización:** Programas sujetos a reglas de operación o gasto federal reasignado cuyos recursos son administrados en forma directa por los estados y/o coordinándose con el gobierno federal. El objetivo es transferir responsabilidades y otorgar recursos para promover la eficiencia y eficacia del gasto público. A manera de ejemplo, están los convenios de descentralización de los servicios de salud y de educación.
- Provisiones salariales y económicas:** Recursos cuya asignación está destinada a cubrir obligaciones y responsabilidades que no es posible clasificar en ramos administrativos y generales. Es a través de esta partida que se realizan las adecuaciones presupuestarias correspondientes al traspaso de recursos entre ramos. Estos recursos permiten atender compromisos derivados de la política salarial del gobierno, prevención y asistencia de la población en caso de desastres naturales y demás programas relacionados con medidas de ahorro y medidas de compensación. A manera de ejemplo, están los programas salariales y los de prevención contra desastres naturales.
- Convenios de coordinación y reasignación:** Recursos federales asignados a programas, por lo regular prioritarios en las agendas estatales, cuyo otorgamiento no conlleva el compromiso de transferencias posteriores ni en ejercicios fiscales subsecuentes. Los recursos transferidos no pierden su carácter de federales. Algunos de ellos son firmados de manera periódica y sus proyectos de ejecución deben ser presentados durante un periodo determinado para ser considerados en el ejercicio inmediato posterior. A manera de ejemplo, está el convenio de coordinación y reasignación de recursos para la promoción y el desarrollo turístico.

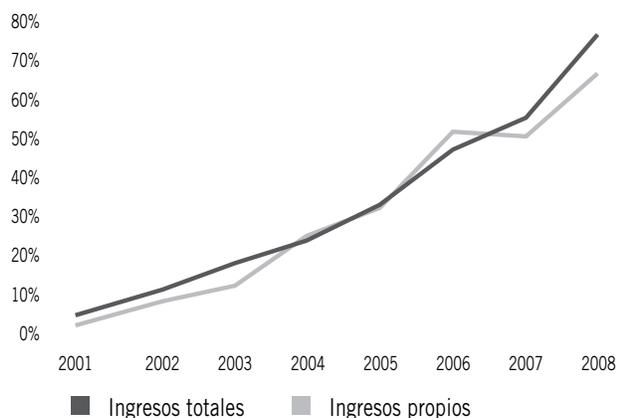
51 Bonet, Jaime y Reyes-Tagle, Gerardo. *Evolución y determinantes de los ingresos propios en los Estados Mexicanos. Los casos de Baja California y Michoacán*. Banco Interamericano de Desarrollo. Julio 2010.

52 IMCO con datos de INEGI y SHCP.

53 Bonet, Jaime y Reyes-Tagle, Gerardo. *Op.cit.*

La debilidad fiscal de las haciendas estatales

Gráfica 6.2. Crecimiento real acumulado de los ingresos totales e ingresos propios



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

El federalismo fiscal mexicano y la descentralización fomentaron un paternalismo tributario por parte del gobierno federal hacia los estados (gráfica 6.3). Las haciendas estatales no tienen incentivos para tener una mayor independencia financiera: una mayor autonomía traería consigo la necesidad de mejorar el proceso de rendición de cuentas para hacerlo más transparente y, además, le exigiría al gobierno una mayor capacidad de respuesta hacia los electores. Es más fácil actuar con opacidad con transferencias recaudadas por otro nivel de autoridad, que con impuestos directamente recaudados a los ciudadanos y contribuyentes de un estado.

Si bien es cierto que la diferencia en las capacidades de recaudación entre las entidades y la Federación es abismal, también entre los estados hay una gran asimetría en el esfuerzo fiscal que realiza cada uno de ellos. En el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2008, los ingresos tributarios representaron el 42% de los ingresos propios, siendo la fuente propia más significativa de ingreso estatal seguido por los derechos⁵⁴ que promediaron el 34%.⁵⁵

Existe gran variedad de tipos de impuestos que se pueden implementar a nivel estatal. No obstante cada entidad decide el número y la tasa correspondiente a cada uno de ellos, determinando así su recaudación potencial y, en consecuencia, un gran porcentaje de sus ingresos propios (tabla 6.1).

Tabla 6.1. Número de gravámenes estatales por los que se contemplan ingresos para el ejercicio fiscal 2010⁵⁶

Estado	Número de impuestos
Aguascalientes	7
Baja California	8
Baja California Sur	4
Campeche	7
Coahuila	7
Colima	7
Chiapas	7
Chihuahua	9
D.F.	7
Durango	6
Guanajuato	7
Guerrero	9
Hidalgo	7
Jalisco	8
México	4
Michoacán	4
Morelos	9
Nayarit	12
Nuevo León	4
Oaxaca	8
Puebla	6
Querétaro	8
Quintana Roo	6
San Luis Potosí	7
Sinaloa	4
Sonora	5
Tabasco	6
Tamaulipas	5
Tlaxcala	8
Veracruz	5
Yucatán	7
Zacatecas	5

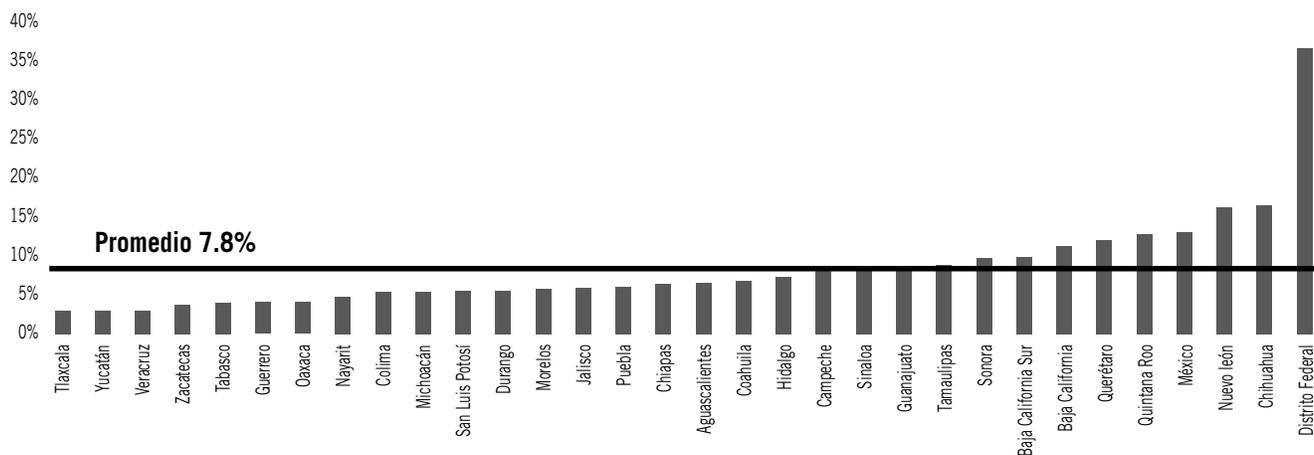
Fuente: IMCO con datos de Leyes de Ingresos Estatales.

54 Son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los Organismos Públicos Descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

55 IMCO con datos de INEGI.

56 No incluye accesorios para los estados de Campeche, Chiapas, Nuevo León y Veracruz. No incluye contribución estatal para el estado de Guerrero. No incluye rezagos para el estado de Nuevo León.

Gráfica 6.3. Índice de Autonomía Fiscal 2008 (ingresos propios / ingresos totales)



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

Incrementar la recaudación propia tiene asociadas fuertes repercusiones políticas. Un aumento en el número de gravámenes o en su tasa impositiva puede traer un alto costo electoral y administrativo que los gobiernos estatales no quieren asumir y, bajo el esquema actual del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, pueden evitar.

Es importante mencionar que el Distrito Federal se rige bajo normas distintas al resto de las entidades y tiene mayores facultades fiscales. En particular, se consideran como ingresos propios y corresponde al gobierno del DF el cobro del impuesto predial y los derechos por suministro de agua, concepto que en el resto de las entidades son competencia de los gobiernos municipales. Aún tratando de manera aislada al DF, la brecha entre los estados es enorme.

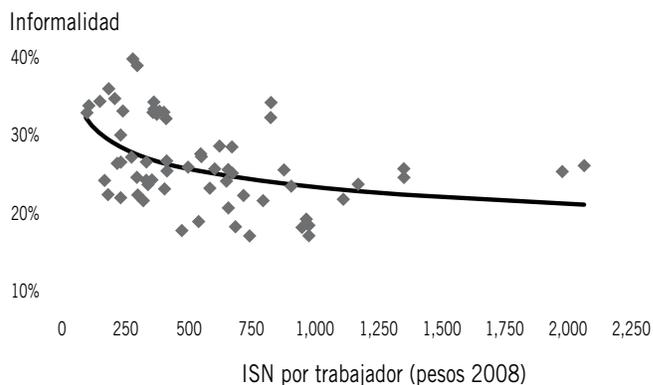
El potencial recaudatorio del impuesto sobre nómina

El impuesto estatal con mayor peso a nivel nacional es el que recae sobre la nómina (ISN). El ISN representa, en promedio, el 69% de los ingresos tributarios. Su importancia radica en la amplitud y estabilidad de su base tributaria. Este impuesto se fue introduciendo gradualmente en la estructura tributaria de las entidades federativas de manera que, para 2008, todos los estados lo han incorporado. Sin embargo, el esquema impositivo no es el mismo en todas las entidades.⁵⁷

La diferencia en el esquema de tributación entre las entidades y su complejidad acarrea problemas no sólo al gobierno estatal para hacer

el cobro, también ocasiona distorsiones al mercado laboral al crear obstáculos a la generación de empleos formales (gráfica 6.4).

Gráfica 6.4. Relación entre el impuesto sobre nómina y la tasa de informalidad 2007 - 2008



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

La precariedad de los sistemas de información y plataformas de comunicación de algunas haciendas estatales no favorece la explotación del potencial que tiene el ISN. Una lenta adopción de las tecnologías de información por parte del gobierno y la dificultad derivada del esquema tributario que elija cada entidad permiten que la evasión ocurra con mayor facilidad.

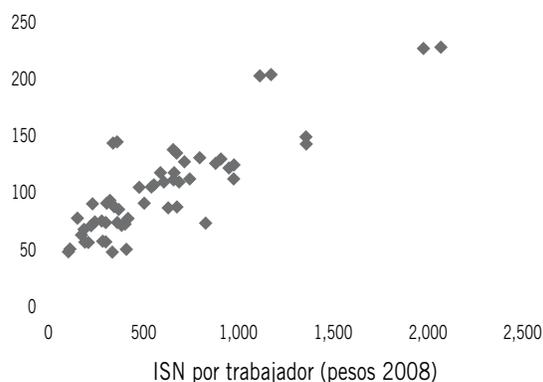
La dinámica de este impuesto se relaciona directamente con la actividad económica de la entidad. Existen estados cuya población económicamente activa está muy concentrada en algún sector (ya sea manufacturero o

⁵⁷ En Hidalgo, hay un esquema de tasas escalonadas según el número de trabajadores: 0.5% de 1 a 20 trabajadores, 1% de 21 a 100 y 2% de 101 en adelante. En Chihuahua, la tasa se determina según el monto de la nómina y puede ir desde el 1% hasta el 2.6%. En Oaxaca, se exenta a las empresas pequeñas.

La debilidad fiscal de las haciendas estatales

servicios) por su alta contribución al PIB estatal. Estas entidades son especialmente vulnerables a los ciclos económicos pues en caso de que un sector clave sufra afectaciones, la falta de diversificación se verá reflejada en la recaudación de ISN y, por ende, en los ingresos propios disponibles (gráfica 6.5).

Gráfica 6.5. Relación entre el impuesto sobre nómina y el PIB per cápita 2007-2008⁵⁸



Fuente: IMCO con datos de INEGI.

El ISN aún tiene potencial para fortalecer los ingresos propios. Se observan tasas efectivas por este concepto por debajo de las establecidas por la entidad por lo que es necesario buscar mecanismos para evitar la evasión y no utilizar el incremento de la tasa impositiva para seguir obteniendo recursos de los contribuyentes cautivos (tabla 6.2).

Tabla 6.2. Comparativa de ISN potencial y del ISN efectivamente recaudado en 2008

Estado	ISN potencial (pesos)	ISN recaudado (pesos)	Tasa nominal ⁵⁹ ISN	Tasa efectiva ⁶⁰ ISN
Aguascalientes	281,907,032	257,281,000	1.5%	1.4%
Baja California	1,603,289,078	920,871,450	1.8%	1.0%
Baja California Sur	543,224,042	253,287,720	2.5%	1.2%
Campeche	357,090,291	463,325,000	2.0%	2.6%
Coahuila	628,163,511	380,925,000	1.0%	0.6%
Colima	316,289,174	132,649,841	2.0%	0.8%
Chiapas	976,922,681	646,290,391	2.0%	1.3%
Chihuahua ⁶¹	1,391,479,350	1,333,297,275	1.8%	1.7%
D.F. ⁶²	4,431,224,283	8,286,491,100	2.0%	3.7%
Durango	602,717,492	180,019,747	2.0%	0.6%
Guanajuato	1,576,864,679	1,180,137,679	2.0%	1.5%
Guerrero	850,070,785	243,929,300	2.0%	0.6%
Hidalgo ⁶³	441,838,789	385,585,606	1.2%	1.0%
Jalisco	2,768,630,796	1,605,152,066	2.0%	1.2%
México	6,453,039,388	4,829,843,800	2.5%	1.9%
Michoacán	1,532,033,630	567,945,140	2.0%	0.7%
Morelos	425,931,978	168,563,000	2.0%	0.8%
Nayarit	266,238,836	95,183,547	2.0%	0.7%
Nuevo León	2,577,904,961	2,290,104,967	2.0%	1.8%
Oaxaca	878,447,405	146,001,000	2.0%	0.3%
Puebla	1,443,542,748	921,442,700	2.0%	1.3%
Querétaro	788,307,304	606,088,980	1.6%	1.2%
Quintana Roo	833,191,315	426,756,000	2.0%	1.0%
San Luis Potosí	811,100,451	493,833,000	2.0%	1.2%
Sinaloa	494,284,330	356,960,597	1.5%	1.1%
Sonora ⁶⁴	1,089,800,359	595,200,300	2.0%	1.1%
Tabasco ⁶⁵	410,611,590	173,727,478	1.0%	0.4%
Tamaulipas	1,663,792,576	1,075,096,958	2.0%	1.3%
Tlaxcala	322,449,688	125,996,097	2.0%	0.8%
Veracruz	2,175,312,617	1,191,800,000	2.0%	1.1%
Yucatán	729,091,036	304,860,260	2.0%	0.8%
Zacatecas	336,735,509	93,288,575	1.9%	0.5%

Fuente: IMCO con datos de INEGI, cuentas públicas, Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal 2008, Leyes de Hacienda y Códigos Financieros de los estados.

58 El PIB per cápita de los estados de Campeche y Tabasco no incluye el valor de la producción petrolera.

59 Tasa impositiva fijada por la entidad en su marco legal.

60 Resulta del cociente del monto recaudado por ISN entre el total de los ingresos por remuneraciones al trabajo personal subordinado en la entidad

61 Chihuahua presenta una tarifa escalonada. Se utilizó la media para establecer la tasa nominal y hacer el cálculo del ISN potencial.

62 El DF incrementó su tasa nominal a 2.5% a partir de 2010. Se utilizó la tasa de 2% por ser la vigente durante 2008.

63 Hidalgo establece su tarifa según el número de empleados por lo que para fijar la tasa nominal y calcular el ISN potencial se utilizó el promedio simple de las tasas nominales.

64 El estado de Sonora aplica una tasa de 1% para las actividades agrícolas, silvícolas, ganaderas o de pesca, siempre y cuando los productos no hayan sido objeto de transformación industrial.

65 Recientemente se aprobó un incremento de la tasa nominal a 2.5% y 3% para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La diferencia entre el potencial recaudatorio de las entidades y la recaudación efectiva es muy grande en algunos casos. Solamente Campeche y el Distrito Federal presentan tasas efectivas por encima de las nominales. En conjunto, la evasión fiscal en este gravamen es equivalente al 0.11% del PIB nacional, siendo Baja California Sur y Oaxaca los estados que presentan el menor esfuerzo recaudatorio al dejar de recaudar el equivalente a poco más del 0.4% del PIB estatal por este concepto.⁶⁶

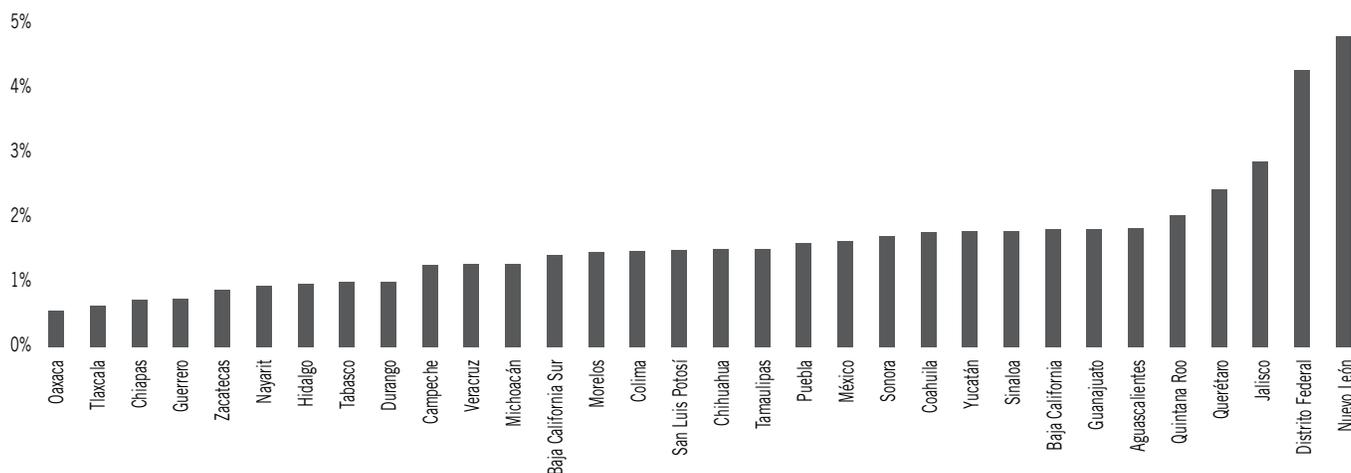
Es importante mencionar que algunas entidades ofrecen subsidios a este impuesto para atraer inversiones y fomentar la generación de empleos. En algunos casos,⁶⁷ el subsidio puede ser de hasta el 100% del ISN para las empresas recién constituidas y de 50% a los nuevos empleos generados por las ya establecidas.

Tenencia estatal: alternativa para fortalecer los ingresos propios

El Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV) es un impuesto que cobra el gobierno federal según el padrón vehicular de cada entidad. La renta obtenida por este concepto es transferida de manera íntegra al estado donde está documentado legalmente el automóvil.

Este impuesto ha estado vigente desde 1961 en toda la República, pero a partir de 2012 entrará en vigor el decreto que lo elimina. No obstante,

Gráfica 6.6. ISTUV como porcentaje de los ingresos totales en 2008



Fuente: IMCO con datos de INEGI y SHCP.

66 IMCO con datos de INEGI, cuentas públicas, leyes de ingresos para el ejercicio fiscal 2008, leyes de hacienda y códigos financieros de los estados.

67 Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2010.

68 IMCO con datos de INEGI y SHCP.

dicho decreto no impide a las entidades adoptar el ISTUV como un impuesto estatal. Incluso, se establece la posibilidad de que, a partir de la publicación del decreto en 2007, cada estado cobre de manera local este impuesto y con ello, suspender el cobro del gravamen federal.

En 2008, el ISTUV representó el 1.8% de los ingresos totales de los estados.⁶⁸ Aquellas entidades que no lo adopten como impuesto estatal o que no lo sustituyan verán mermados sus ingresos por dos razones:

- La entidad que decida eliminar el ISTUV tendrá, de inicio, menores recursos disponibles por el hecho de ya no contar con esta fuente de ingreso (gráfica 6.6).
- En términos relativos, la recaudación propia de las entidades federativas que no incluyan el ISTUV en su estructura tributaria será menor que aquellas que lo adopten como impuesto estatal. La consecuencia directa será una disminución en las transferencias federales pues, según la Ley de Coordinación Fiscal, la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones considera la recaudación de impuestos y el crecimiento que ésta presenta para determinar el coeficiente de distribución.

La debilidad fiscal de las haciendas estatales

La decisión de eliminar o reducir el cobro de ISTUV obedecería más a motivos políticos que a los intereses económicos de largo plazo de las entidades. Por las razones antes citadas, el impacto de esta determinación en los ingresos estatales sería una disminución, en promedio, de 2% en los ingresos totales de la entidad,⁶⁹ obligándolo a recurrir a otras fuentes de financiamiento si quiere mantener su actual nivel de gasto. La adopción de la tenencia ISTUV como impuesto local por parte de las entidades federativas es una oportunidad para fortalecer la autonomía fiscal de los estados y evitar la reducción de ingresos que se daría en caso de eliminarlo.

Encaminando a los estados hacia una mayor autonomía fiscal

La dependencia fiscal debilita a los gobiernos estatales al reducir su margen de autonomía en el financiamiento de sus gastos. Asimismo, se crea un exceso de demanda de bienes y servicios públicos con la respectiva presión política que representa su satisfacción. El costo percibido por los habitantes de una entidad es inferior al costo real del bien o servicio pues, bajo el esquema de coordinación fiscal en México, este es también financiado por aquellos que no residen en el estado. Al tener un menor costo la demanda es mayor y el gasto en el que tiene que incurrir el gobierno local para satisfacer dicha demanda aumenta.

La principal problemática a nivel subnacional es que el gasto que hace el gobierno Federal en transferencias a las entidades no se ve reflejado en la implementación de políticas eficaces para aumentar los ingresos propios.

IMCO propone

Se deben fortalecer los ingresos no petroleros ya que la producción de crudo presenta una tendencia decreciente. Dada la gran variabilidad que presentan los ingresos propios no tributarios,⁷⁰ es necesaria una reforma fiscal que promueva una mayor recaudación de impuestos. Los gobernadores que más despilfarran tendrán que pedir recursos a sus propios contribuyentes para continuar con sus patrones de gasto. De esta manera, la recaudación tributaria de las propias bases estatales ayudaría a fortalecer la rendición de cuentas. Las haciendas estatales deben asegurar que los recursos sean asignados de manera óptima. Para que la ejecución del gasto se haga de manera más eficaz, es necesario disminuir el gasto corriente para enfocarse en inversiones que fomenten el desarrollo regional.

La eliminación del ISTUV como impuesto federal y el gran potencial recaudatorio del ISN representan dos importantes áreas de oportunidad para mejorar las finanzas públicas de las entidades. La adopción del ISTUV y un mayor esfuerzo fiscal para evitar la evasión del ISN significarían un importante incremento en ingresos propios y un avance en materia de autonomía fiscal.

La suspensión del cobro del ISTUV contempladas en entidades como Coahuila y Querétaro supondría una disminución en sus ingresos totales de 2.5% y 3.1% respectivamente. Es importante que la administración pública se plantee estas cuestiones antes de tomar una decisión, pues no es posible continuar viviendo bajo un espejismo fiscal donde se puede gastar más dinero público y cobrar menos impuestos.

69 Esta merma provendría de una disminución de 1.6% los ingresos totales por el hecho de eliminar el gravamen como fuente de ingreso y de una más de 0.4% por el deterioro del coeficiente de distribución de las participaciones federales.

70 Los ingresos no tributarios se integran por los derechos, aprovechamientos, contribuciones y productos. Su volatilidad, en muchos casos, obedece a los ciclos de recolección de algunos conceptos.

El dilema del presupuesto:

gasto corriente vs. gasto en inversión

El dilema del presupuesto: gasto corriente vs. gasto en inversión

El dilema del presupuesto: gasto corriente vs. gasto en inversión

El gasto público puede estar destinado a múltiples rubros. Sin embargo existen dos grandes niveles de clasificación: el gasto corriente y el gasto en infraestructura. En México existe un grave problema con respecto a la transparencia y a la rendición de cuentas de ambos tipos de gasto, sobre todo a nivel de estados y municipios. En general, se observa un elevado gasto corriente con respecto al gasto en infraestructura que, además, presenta criterios de impacto económico poco claros. Uno de los problemas más evidentes es el gasto en nómina que es difícil de identificar debido a los criterios confusos y heterogéneos de contabilización.

El gasto de los gobiernos del mundo representa una tercera parte de la economía global. Esta proporción varía según factores como la estructura federal o centralista del régimen constitucional, el nivel de recaudación y de la propensión del Estado a intervenir en la economía. Por ejemplo, para países centralizados como Reino Unido, con un gran sistema de seguridad social el gasto gubernamental es de casi la mitad de su PIB. Esto mismo sucede con Estados Unidos, cuyo gasto público total alcanza cerca de 45% del PIB,⁷¹ tomando en cuenta a las localidades, los estados y el gobierno federal.⁷² En nuestro país, la mayor parte del gasto se realiza por medio de transferencias federales, para 2008 el gasto público total alcanzó 21.5%. En Brasil el gasto del gobierno es del 25% del PIB y en Chile de 20%.

La gran cantidad de recursos que se emplean para la operación de un gobierno hace necesario que este dinero se administre transparente y eficientemente. Un primer elemento que es indispensable conocer de manera bien definida es el tipo de gasto. A grandes rasgos, el papel del gobierno como administrador de recursos públicos puede hacerse por dos vías:

1. *Gasto corriente*: Es aquel que está destinado al pago de nómina, subsidios y gastos recurrentes de carácter administrativo. Por definición se encuentra condicionado, al menos, en el corto y mediano plazo, pues sus beneficiarios lo reciben por medio de contratos o subsidios establecidos en algún rango de normatividad.
2. *Gasto en inversión en activos fijos*:⁷³ Está destinado a la adquisición, adaptación, mantenimiento y mejoras de bienes inmuebles e infraestructura física. Tiene como objetivo la provisión de servicios en el largo plazo.

La escasez de recursos provoca un estrés constante entre las decisiones de gasto corriente y gasto en inversión. Por un lado, la burocracia busca aumentar sus beneficios salariales. Los grupos de interés tienen incentivos para extraer rentas del presupuesto y los gobernantes para otorgárselas a cambio de apoyo político. Si bien es necesario que exista un grupo de servidores públicos que administren los recursos públicos, la opacidad y la falta de una estructura que privilegie el ascenso meritocrático puede generar que el gasto corriente se transforme en una barrera para el buen uso del erario. En este espiral de incentivos perversos el gasto público acaba transformado en un medio de extracción de rentas a beneficio de grupos particulares.

La inversión en activos fijos tampoco está exenta del mal uso y desperdicio. A pesar de que su impacto en el crecimiento económico es positivo, y es fundamental para el desarrollo de actividades económicas y de la vida diaria de las personas, la inversión en infraestructura no siempre se realiza de la manera más óptima. Con poca rendición de cuentas el gasto en infraestructura representa un caldo de cultivo para la corrupción por medio de licitaciones poco claras y pagos inflados a proveedores. Existen ejemplos en todo el mundo que muestran el dispendio en proyectos sin beneficio social claro o, dicho de otro modo, puentes que llevan hacia ninguna parte y elefantes blancos que no generan ningún provecho social. El gasto público puede ser un elemento útil para apoyar el desarrollo de un país, cuando es usado de forma eficiente y transparente.

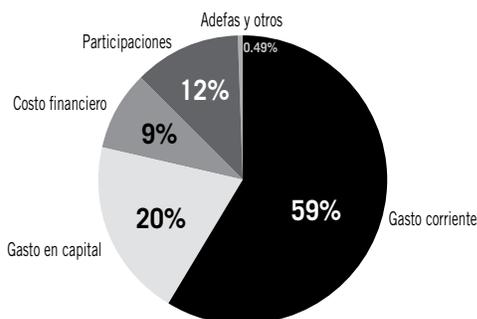
En México, a nivel federal el gasto corriente representa el 59% del gasto total (gráfica 7.1), a la vez que, como parte del gasto corriente, el gasto en nómina es de 25% de los egresos totales. Esta proporción es mayor que otros países latinoamericanos como Chile o Brasil y también es superior al promedio mundial (gráfica 7.2).

71 United States Government Spending.

72 En este caso, las transferencias federales se contabilizan negativamente y alcanzan cerca de 3.6% de su PIB.

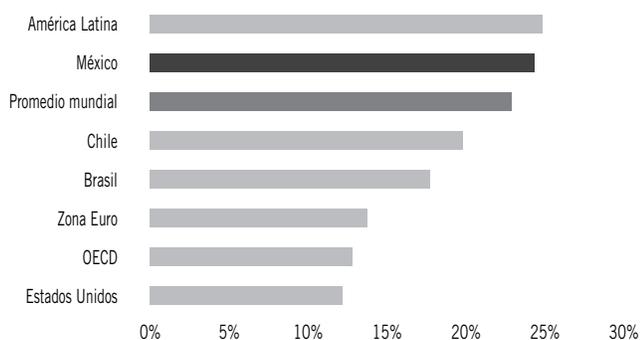
73 Por simplicidad se le nombrará como gasto en inversión.

Gráfica 7.1. Estructura del gasto federal 2010



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

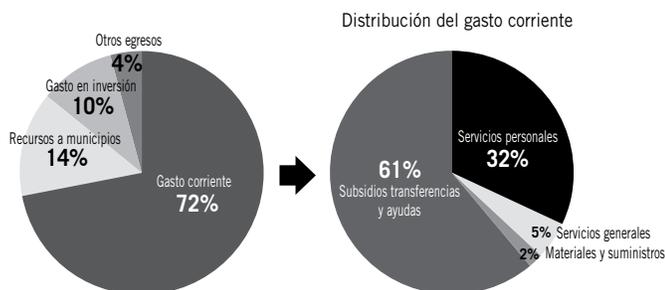
Gráfica 7.2. Gasto en nómina del gobierno federal como porcentaje del gasto total



Fuente: Banco Mundial; para México Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Finanzas Públicas Federales).

Para el caso de los estados mexicanos, el gasto corriente guarda una proporción aún mayor con el gasto total, pues en total alcanza el 72% (gráfica 7.3). Sin embargo, es importante resaltar que no todas las erogaciones de nómina se contabilizan en el capítulo que supuestamente debería registrar los costos laborales (Servicios personales). Existe una subpartida llamada Transferencias, donde muchas veces se clasifican los costos del personal que labora en los sistemas estatales de educación y salud. Este caso es particularmente relevante para el caso de la nómina magisterial, el cual se abordará con mayor detalle más adelante.

Gráfica 7.3. Estructura del gasto estatal y del gasto corriente



Fuente: INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Un problema que subyace para el análisis del gasto público a nivel estatal es el de la falta de información consistente y homogénea, tanto para la comparación entre estados como para la comparación entre varios años. Esta situación ha demostrado ser particularmente nociva para la rendición de cuentas, pues la opacidad es un catalizador de la corrupción y el uso de los recursos públicos con fines políticos. En la actualidad, es imposible conocer cuántas personas trabajan en la los gobiernos estatales y municipales, así como es imposible conocer con certeza cuánto ganan, qué prestaciones tienen, cuáles son sus remuneraciones adicionales, etc. Toda esta información es básica para rendición de cuentas y planeación de largo plazo en el área de pensiones, gasto social (para el caso de subsidios), seguridad pública (por ejemplo, en el sueldo de policías), educación pública (nómina de maestros), y un largo etcétera.

Presupuestos vs cuenta pública:

- Presupuesto de egresos:** Es un documento de carácter normativo en el que se obliga, en este caso, a la administración pública a realizar sólo aquellos gastos que hayan sido previstos por este. Representa de manera ordenada y clasificada los gastos que la federación, entidades o municipios deben realizar durante un periodo de tiempo (generalmente un año) para cumplir con sus funciones.
- Cuenta pública:** Son el conjunto de documentos, de carácter evaluatorio, que presentan de manera consolidada la información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria, programática y económica de la federación, entidades o municipios; su contenido es relativo a la gestión de la administración pública durante un periodo de tiempo (generalmente un año) con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

El tamaño de las nóminas estatales

¿De qué tamaño es la burocracia? ¿Cuántos recursos financieros y humanos se emplean para hacer funcionar un gobierno y garantizar una adecuada provisión de servicios públicos? En el México del siglo XXI estás son preguntas imposibles de responder, a nivel estatal y municipal.

Aquí se enfrentan dilemas en todos los niveles del sector público. En los niveles superiores el debate se encuentra entre la necesidad de contar

El dilema del presupuesto: gasto corriente vs. gasto en inversión

con profesionales de alto nivel con estudios especializados, contra el problema de que este tipo de trabajadores enfrentan un alto costo de oportunidad para emplearse en el sector privado. Por esta razón es que este tipo de burócratas reciben altos salarios, ya que de otro modo preferirían trabajar en el sector privado. Lo que no es tan claro es si su sueldo se compensa en un nivel igual o superior de producción y ahorros en la economía. Para los puestos medios, que son fundamentales para la operación pues ofrecen especialización y continuidad, existe una presión por mayores beneficios no salariales y por aumentos de sueldo basados en antigüedad y no en méritos.

Por último, para los puestos de base, que son igualmente necesarios para la operación, existe el problema de los sindicatos que hacen prácticamente inviable que un trabajador sea despedido, a pesar de que no realice aportaciones de ningún tipo a la organización gubernamental. Ese mismo control sindical tiene poder de presión para aumentos de sueldos y beneficios no salariales.

Dadas estas características, es preciso tener una base de comparación y análisis de este tipo de gasto. En México, el problema radica que en los presupuestos anuales del 2010 sólo seis estados desglosan el número de plazas de la administración local,⁷⁴ mucho más difícil es conocer cuánto gana cada uno de los servidores públicos pues sólo Nayarit presenta un tabulador detallado que distingue empleados de base y confianza. En el mismo sentido, sólo cuatro estados presentan un tabulador para personal docente, puestos medios y superiores.⁷⁵

La falta de presupuestos homogéneos no sólo sucede entre estados distintos, sino también en diferentes años en un mismo estado. Por ejemplo, en 2009 eran ocho los estados que desglosaban el número de plazas de la administración estatal en sus respectivos presupuestos, es decir, dos entidades más que en 2010.⁷⁶ Esta falta de continuidad es una muestra de la falta de rigor y sistematización que existe en la información presupuestal de los estados. La dificultad de conocer esta información provoca que sea imposible conocer el nivel óptimo de gasto de un estado o si los recursos se emplean correctamente, pues no puede realizarse una relación entre un puesto público en particular, o un departamento específico, y su impacto en el bienestar de los habitantes.

Pero el hecho de realizar un desglose de este tipo de gasto es sólo el primer paso para utilizar bien los recursos públicos. Existen muchos casos en los que los estados sí desglosan sus presupuestos pero sólo para dar muestra de gastos en apariencia ineficientes. Un ejemplo es Colima que en 2009 reportó con claridad en su presupuesto público el destino de 19 millones de pesos para “Ayuda para la renta” de sus trabajadores, así como casi 6 millones de pesos para “Bono del burócrata”. Estos ejemplos son la muestra de que la transparencia no es condición suficiente para el gasto eficiente, aunque sí es una condición necesaria. La transparencia no sólo implica mostrar con claridad en qué se gastaron o piensan gastar los recursos, también es necesario conocer los criterios de asignación de ese gasto. Es difícil pensar en un estado con altos niveles de opacidad que maneje con mucha eficiencia sus recursos.

¿Y dónde quedó la nómina de maestros?

En México, el caso de la nómina magisterial es particularmente paradigmático, pues su contabilización cambia de un estado a otro. Los montos destinados para el pago de estos salarios corresponden a un alto porcentaje de los egresos totales de los estados. La falta de homologación en la contabilidad provoca que encontrar el verdadero nivel de la nómina salarial y su destino se convierta en una labor de investigación basada más en hipótesis que en datos.

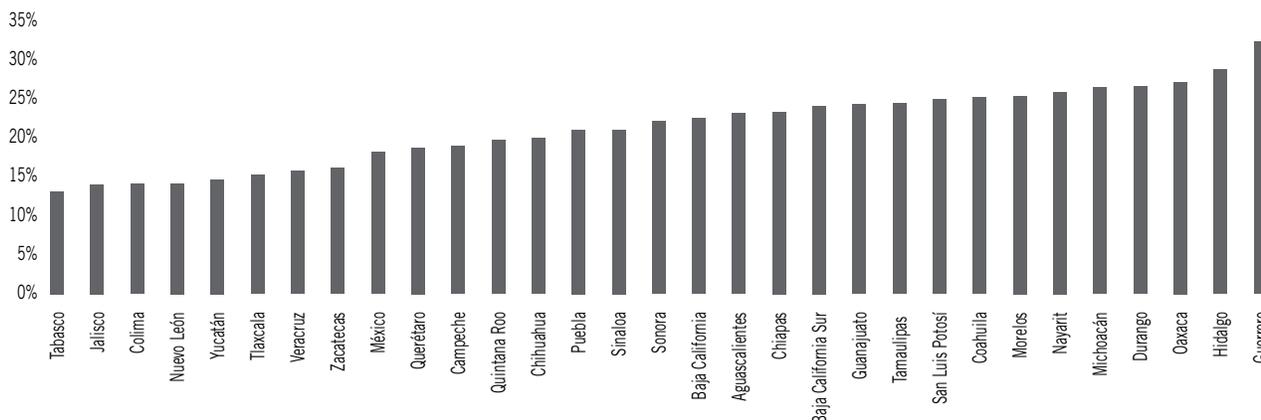
El Fondo de Aportaciones a la Educación Básica (FAEB) destinado a la nómina magisterial de los estados es una parte fundamental de la totalidad de los ingresos estatales. En la gráfica 7.4 se observa la proporción que guarda el FAEB con los ingresos totales de los estados. En promedio es de 21%, con un rango que va de Tabasco (13%) a Guerrero (32%). Además, éste es el monto más importante del Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), pues representa casi 60% de estas transferencias etiquetadas.

74 Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Jalisco, Nayarit y Yucatán.

75 Chihuahua, Durango, Jalisco y Nayarit.

76 Los estados que dejaron de reportar este rubro fueron Baja California y Campeche.

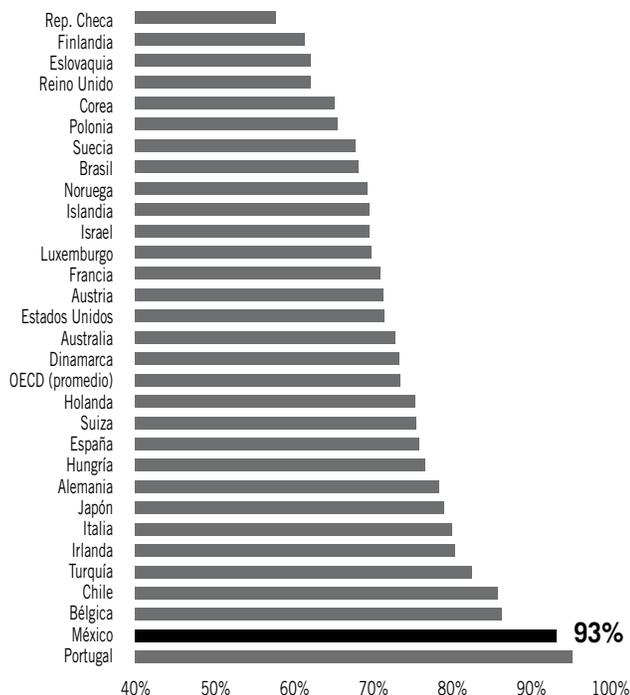
Gráfica 7.4. Tamaño del FAEB como % de los ingresos totales de los estados



Fuente: IMCO con datos de SHCP e INEGI.

Si bien México es el país de la OCDE que destina mayor proporción de su gasto público a educación (23% contra un promedio de 13.4%), casi la totalidad de este gasto se destina para cubrir salarios de maestros y personal administrativo. Aunque la educación es una actividad intensiva en capital humano, la inversión en escuelas y tecnologías para el aprendizaje también es indispensable. En la gráfica 7.5 se observa cómo México sólo está detrás de Portugal en cuanto al porcentaje del gasto en educación que destina a cubrir salarios de profesores y otro personal administrativo del ramo educativo.

Gráfica 7.5. Gasto en educación dedicado a sueldos para salarios de maestros y personal administrativo (%)



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Education at a Glance 2009.

Si un ciudadano quisiera saber cuál es el destino de estos recursos, al analizar las cuentas públicas estatales descubriría que la nómina bien puede estar dentro del capítulo que corresponde a los Servicios Personales o al capítulo que corresponde Subsidios, Transferencias y Ayudas. Parte de esta contabilización diferenciada radica en la existencia de dos tipos de plazas magisteriales: la estatal y la federalizada. Es decir, unos maestros son contratados directamente por el estado, mientras que otros lo son por la federación. No obstante que esto sucede en todos los estados, cada uno contabiliza y transfiere la nómina por mecanismos distintos; de este modo, es posible clasificar a los estados en cuatro distintos grupos:⁷⁷

- Grupo 1.** La nómina de todos o la gran mayoría de los maestros, tanto estatales como federalizados se contabilizan en el Capítulo 1000 (Servicios Personales) de la Secretaría de Educación.
- Grupo 2.** La nómina de los maestros estatales se contabiliza en el Capítulo 1000 (Transferencias), mientras la de maestros federalizados se contabiliza en el Capítulo 4000.⁷⁸
- Grupo 3.** La nómina de todos los maestros, tanto estatales como federalizados, se contabiliza en el Capítulo 4000.
- Grupo 4.** No es posible diferenciar la nómina de los maestros del resto de los trabajadores del estado.

Si bien, cada año existen variaciones en la forma de clasificación de la nómina estatal es posible encontrar algunos patrones al interior de los estados. Para 2007, que es el último año donde existen datos para todos los estados estos se clasifican de la siguiente manera:

El dilema del presupuesto: gasto corriente vs. gasto en inversión

Tabla 7.1. Clasificación de estados por forma de contabilizar la nómina de maestros en 2008

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Campeche Puebla	Baja California Coahuila	Aguascalientes Baja California Sur	Durango Veracruz
Tabasco	Chiapas	Colima	
Guanajuato	Chihuahua	Guerrero	
	Jalisco	Hidalgo	
	Estado de México	Morelos	
	Michoacán	Nayarit	
	Nuevo León	Oaxaca	
	Sinaloa	Querétaro	
	Yucatán	Quintana Roo	
		San Luis Potosí	
		Sonora	
		Tamaulipas	
		Tlaxcala	
		Zacatecas	

Fuente: IMCO con información de los Decretos de Presupuesto de Egresos de los 31 Estados y el Distrito Federal.
Nota: No incluye el DF porque la nómina de maestros es cubierta por la federación.

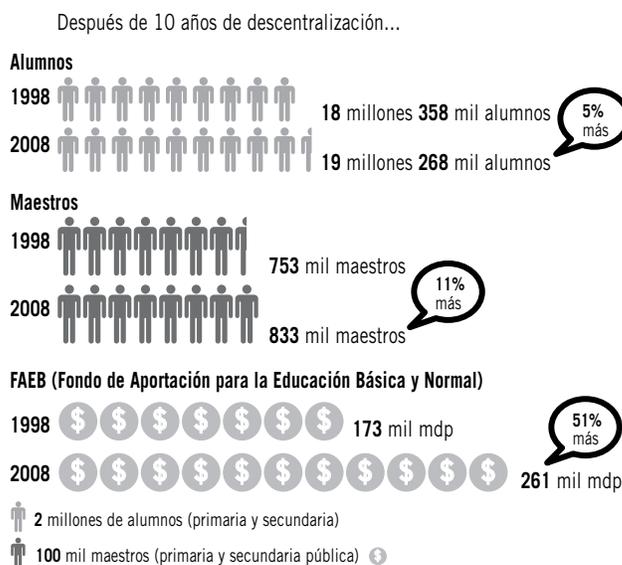
En este caso, la recomendación del IMCO para la homologación de las cuentas públicas estatales es que los estados contabilicen de forma diferenciada la nómina de maestros estatales y federalizados, y que lo hagan en el Capítulo 1000 de Servicios Personales. Actualmente, ningún estado realiza este procedimiento de contabilización.⁷⁹

Los casos de Durango y Veracruz resaltan porque en ambos existen discrepancias en la forma en que se encuentra clasificado su gasto. Para Durango, llama la atención que al seguir la misma metodología para la estimación de la nómina de maestros, del año 2006 al 2007, ésta se reduce en más de 70% sin ninguna justificación, pues no existió una reducción en el número de maestros. Esto parece indicar que esta nómina se contabiliza en alguna subpartida distinta a las que utilizan los otros estados, pero dada la información disponible es imposible identificar cuál. Para el estado Veracruz es imposible diferenciar el monto de la

nómina de maestros de otros trabajadores del gobierno, pues toda se acumula en el Capítulo 1000.

En este contexto, es relevante conocer el uso que se le ha dado a este recurso. De 1998 al 2008, el FAEB ha tenido un crecimiento real de 51%, mientras que el número de maestros de educación primaria y secundaria sólo creció en 11% y el número de alumnos 5% en el mismo periodo (gráfica 7.6). Es decir, después de 10 años existe un monto mucho mayor de recursos que es distribuido entre un número muy similar de trabajadores de la educación. Este hecho tiene muchas posibles interpretaciones y consecuencias, sin embargo, la más obvia es que existe una clara barrera de entrada en la contratación de profesores pero que al mismo tiempo funciona para aumentar la nómina de los que ya han logrado entrar al “club”. De manera similar, en 1998 el gasto por alumno era de 9,454 pesos y en 2008 12,952 pesos, mientras que el gasto por maestro en 1998 ascendía a 230,265 pesos y en 2008 contabilizaba 299,523 pesos (gráfica 7.7). Como punto de comparación, la población de alumnos en 2008 superaba los 19 millones, mientras que el total de maestros en el país era de 833 mil.

Gráfica 7.6. Cambio poblacional en el sector educación



Fuente: Sistema nacional de información educativa. SEP, INEGI.

77 Estos grupos fueron construidos con base en Villanueva, Pablo (2007). Los resultados aquí obtenidos varían a los de su trabajo debido al cambio en la metodología de contabilización de los datos.

78 Para algunos estados que aparecen en este grupo no es posible conocer la proporción exacta de los maestros que contabilizan como federales y como estatales.

79 Esto no aplica para los 10 estados que, junto con el DF, no tienen profesores estatales, pues todos son federalizados transferidos.

Gráfica 7.7. Gasto per cápita en el sector educación



Nota: Profesores y alumnos de primaria y secundaria pública; Gasto Calculado como: FAEB/ alumnos y FAEB/profesores, pesos 2008.
Fuente: INEGI, SEP.

Si bien es obvio que esta barrera es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, lo que llama la atención es cómo funciona de manera distinta en cada estado y la influencia que tiene.⁸⁰ Lo que sí es homogéneo es el uso poco eficiente que se realiza de los recursos transferidos. Entre las observaciones recurrentes se encuentran:⁸¹

- Pago de conceptos no financiables con el FAEB.
- Transferencias a cuentas estatales, por lo que se desconoce el destino y la aplicación de los recursos.
- Pago a personal jubilado de la dependencia que no tiene relación laboral con la entidad fiscalizada.
- Pago a personas con cargos de elección popular.

Estas observaciones son una muestra de la poca rendición de cuentas que existe en el nivel estatal.

El monto real de la nómina

Al ser la nómina magisterial un componente muy importante del gasto en nómina total, es importante incorporarlo de manera clara y transparente. Si se considera sólo lo que se reporta en el Capítulo 1000,

se da la apariencia que los estados gastan sólo el 20% de sus egresos en nómina. Sin embargo, este gasto es en realidad mucho mayor, el problema es que debido a los criterios de rendición de cuentas altamente heterogéneos es imposible conocer estos montos con exactitud.

Cuando se incorporan los rubros del Capítulo 4000 es posible obtener una proporción más acertada de lo que se gasta en nómina en los estados. Como se observa en la gráfica 7.8 todos los estados tienen erogaciones en nómina mayores al 40% de sus egresos y en algunos casos alcanza el 70%. En total, se estima que el 68% de los egresos de las entidades federativas se gasta en nómina.

Existen casos como el de Hidalgo, en donde la diferencia entre lo que se reporta y lo que realmente se ejerce es abismal. En ese estado, si sólo se considera el Capítulo 1000 se observa que en apariencia sólo el 4% de los egresos se gasta en nómina, pero cuando se toma en cuenta la nómina de maestros la proporción alcanza el 48% y cuando se incorpora la nómina de otras instituciones y poderes estatales también reportadas en el Capítulo 4000 se llega al 65%.

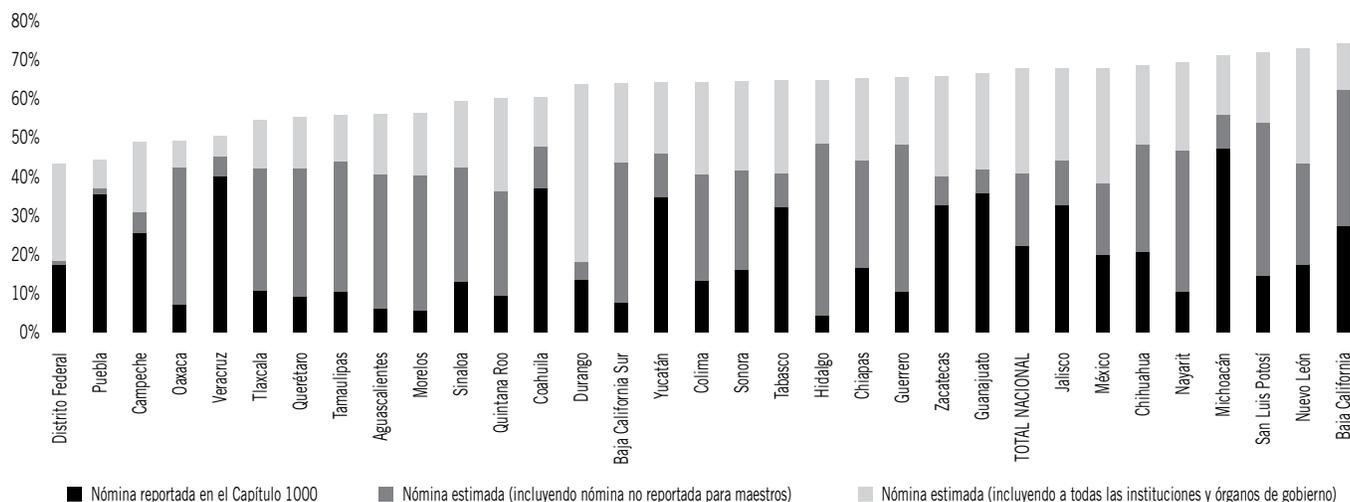
Esta es una de las razones por la cuales es urgente la homologación de criterios de presupuestación y elaboración de cuentas públicas. La Ley General de Contabilidad Gubernamental, que entrará completamente en vigor en el 2012, tiene como objetivo homologar las cuentas públicas de los municipios, los gobiernos estatales y de las entidades del gobierno federal, esto será un avance de gran relevancia para la transparencia en México. Sin embargo, esta ley está incompleta pues no contempla la homogenización de presupuestos que son documentos claves para la rendición de cuentas y la planeación del gasto.

80 Incluso se ha realizado una tipología sobre la influencia del grupo de Elba Ester Gordillo en las secretarías estatales, ya que mientras que existen algunas en las que su influencia es directa como Campeche o Tabasco, existen otras donde la influencia es, en apariencia, baja (ver Aguayo, Sergio y Alberto Sedán, Los tentáculos de Elba Esther, Enfoque, Reforma, 13 de diciembre 2009).

81 Auditoría Superior de la Federación (2008). p. 151.

El dilema del presupuesto: gasto corriente vs. gasto en inversión

Gráfica 7.8. Nómina total reportada vs. nómina real estimada (como porcentaje de egresos totales)

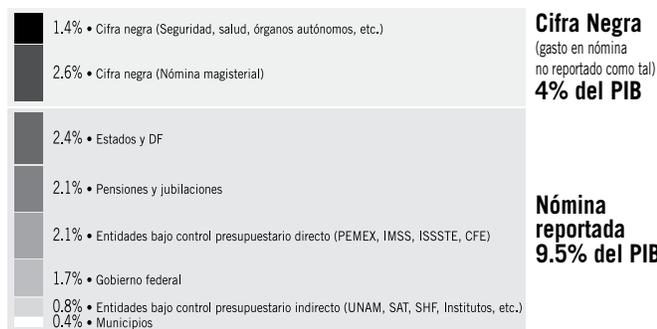


Fuente: IMCO con datos de INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

El costo de no conocer el verdadero destino de estos egresos es enorme. Si sólo se toma en cuenta la nómina reportada por los estados ésta alcanzaría 2.4% del PIB nacional, pero al considerar la nómina “oculta” se observan niveles de 6.4% del PIB. Es decir, existen cuatro puntos porcentuales de la producción nacional que se gastan en salarios y se encuentran fuera de una clasificación eficiente y clara a nivel estatal.

En México, al considerar los costos laborales que no se reportan como tales en estados y municipios, la nómina alcanza cerca del 13% del PIB. Esto ya considerando el gasto del gobierno federal en entidades como PEMEX y los gastos en pensiones (gráfica 7.9).

Gráfica 7.9. Gasto nacional en nómina de burocracia como porcentaje del PIB



Fuente: IMCO con datos de INEGI, SHCP y Cuentas públicas.

El gasto en infraestructura

La otra parte del gasto público es el gasto en infraestructura o en capital físico. Este tipo de activo forma parte fundamental de las teorías de crecimiento económico, ya que puede tener un fuerte impacto en muchos aspectos del funcionamiento de la economía. La infraestructura es necesaria para la movilidad de bienes, para la comunicación y el despliegue de funcionamiento en redes. También tiene un fuerte impacto en el desarrollo social, pues implica la provisión de servicios básicos de agua y drenaje, así como infraestructura hospitalaria.

Un punto relevante para considerar el impacto de la infraestructura es su definición. Al ser un concepto amplio, tiende a ser definido con cierta vaguedad en las leyes, por lo que se abre la posibilidad de múltiples interpretaciones. Una definición de infraestructura debe integrar los requerimientos de activos físicos y necesidades sociales. Una lista básica de infraestructura debe incluir los siguientes sectores:⁸²

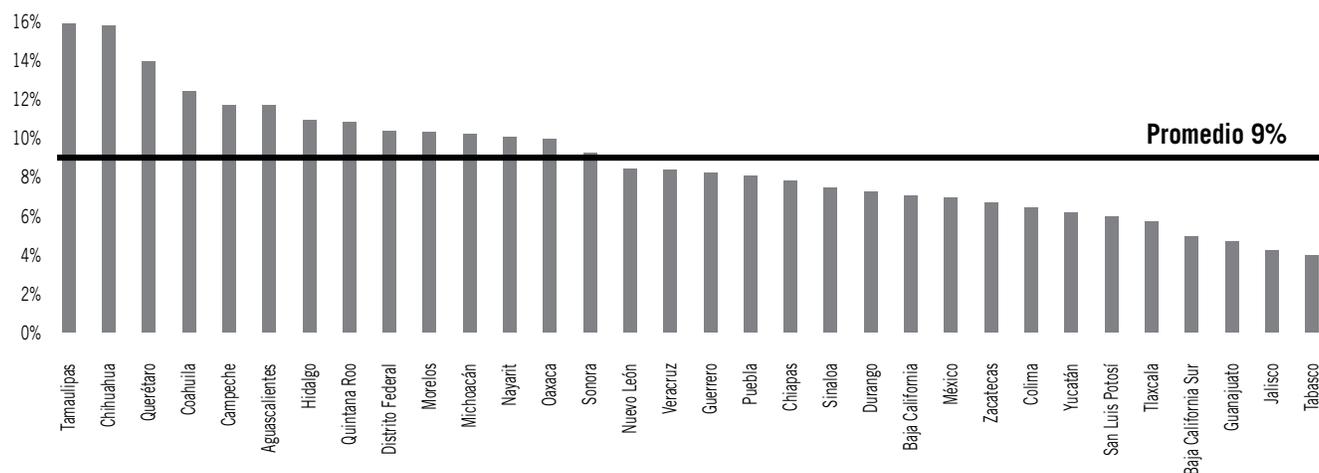
- Energía (electricidad, gas, eólica, etc.)
- Agua potable y de desecho
- Transporte y comunicaciones

Adicionalmente, existen los siguientes sectores:

- Alimentación y agricultura
- Financiero
- Social (escuelas, hospitales, prisiones, etc.)

82 Fulmer, Jeffrey(2009).

Gráfica 7.10. Inversión estatal como porcentaje de los egresos totales (mediana 2000-2007)



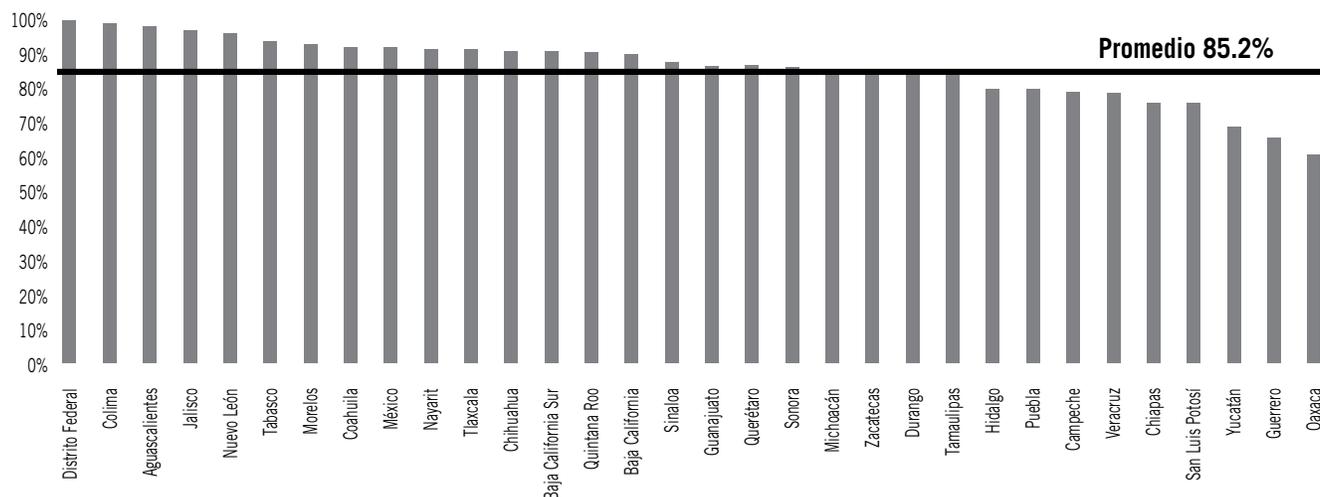
Fuente: IMCO con datos de INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Estos proyectos requieren, en general, grandes inversiones y compromisos financieros de largo plazo para su funcionamiento. Esto implica que varios órdenes de gobierno se vean involucrados en su realización, y que incluso se requiera la coordinación de actores privados.

Como se vio con anterioridad, tanto a nivel federal como estatal la principal erogación corresponde a gasto corriente y administrativo. Sin embargo, algunos estados realizan un mayor esfuerzo en inversión en comparación con otros. Por ejemplo, si se toma el capítulo de gasto en Obras y acciones sociales y el de Adquisición de bienes muebles e inmuebles, Tamaulipas ha tenido un gasto promedio de 17% entre 2000 y 2007,⁸³ mientras que para Jalisco ha sido cercano al 5% (gráfica 7.10).

Existe un rezago importante en términos de infraestructura en el país. Sin embargo, es difícil tener una idea precisa de este nivel de rezago cuando se estudia al país en su conjunto. Por ejemplo, en promedio el 85.2% de la población tiene acceso a sistemas de alcantarillado y drenaje en México. Pero una vez que se realiza el análisis regional se encuentra que Oaxaca o Guerrero están muy alejados del Distrito Federal o Colima (gráfica 7.11). Esta situación es aún más contrastante con otros indicadores de infraestructura como los caminos pavimentados donde se observa que el DF tiene prácticamente 100% de sus caminos pavimentados y para Baja California es poco más de 20% (gráfica 7.12).

Gráfica 7.11. Porcentaje de la población con acceso al sistema de drenaje, 2007

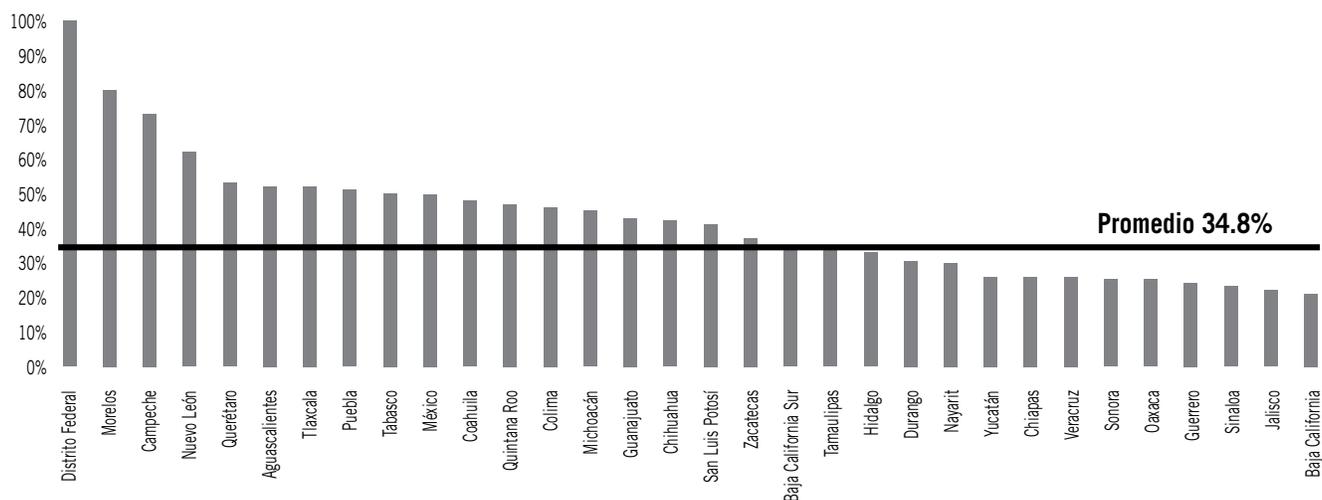


Fuente: BBVA Bancomer (2009).

⁸³ Es importante considerar el valor mediano de un periodo de tiempo porque la inversión en infraestructura suele ser “lumpy”, es decir, un proyecto relativamente grande puede distorsionar la relación entre los estados en un año específico.

El dilema del presupuesto: gasto corriente vs. gasto en inversión

Gráfica 7.12. Porcentaje de caminos pavimentados, 2007



Fuente: BBVA Bancomer (2009).

La importancia de la infraestructura en el crecimiento regional es innegable. No obstante, esta enfrenta un retraso en su impacto; según un estudio reciente de la OCDE, la infraestructura toma tres años para contribuir al crecimiento regional.⁸⁴ Por esta razón es importante establecer criterios específicos de selección de proyectos de infraestructura y considerar sus costos de oportunidad de tal modo que ésta tenga el mayor impacto en el crecimiento económico.

Elefantes blancos y puentes hacia la nada

Recientemente, el panorama de Dakar, la capital de Senegal es dominada por una estatua de cerca de 30 millones de dólares y 50 metros de alto. Este monumento al “Renacimiento Africano” es mayor que la estatua de la libertad en Nueva York. El proyecto fue financiado con recursos públicos, la paradoja es que sucedió en un país con millones de personas viviendo en la pobreza y enormes carencias en infraestructura. Este es también un claro ejemplo de un elefante blanco: infraestructura onerosa y económicamente inútil.

Pero esto no sólo sucede en países con instituciones poco desarrolladas y con altos niveles de corrupción.⁸⁵ En Japón, que es un país con una fuerte tradición institucional y conocido por sus bajos niveles de corrupción.

Durante años se utilizó el pretexto del gasto en infraestructura como motor de crecimiento económico cuando en realidad se realizaban gastos superiores al óptimo con criterios políticos. Por ejemplo, en la ciudad de Hamada con 61 mil habitantes existe un aeropuerto de 250 millones de dólares que sólo tiene dos vuelos al día. En Japón, existen múltiples casos en los que se muestra cómo el gasto en infraestructura se convirtió en un desperdicio y empezó a entorpecer el desarrollo económico.⁸⁶ Todos estos casos son ejemplos de cuando el gobierno realiza gastos en infraestructura mucho más allá del óptimo económico. Estos proyectos tienen claros objetivos políticos más que económicos, no están basados en criterios de rentabilidad ni en evaluaciones de proyecto.⁸⁷

La discrecionalidad en el gasto público y la opacidad que existen en México provocan que el gasto en infraestructura y obra pública pueda ser utilizado de manera ineficiente. Existen ejemplos de gasto en infraestructura altamente cuestionable, como la megabiblioteca construida en el sexenio de Vicente Fox. Con el presupuesto de dicha biblioteca hubiera sido posible construir varias docenas de bibliotecas en ciudades medias del país. En los estados, la construcción de un sistema de 30 puentes en Saltillo con un costo en mil millones de pesos,⁸⁸ esto en una ciudad de menos de 800 mil habitantes. Este patrón se repite en muchos puntos de la geografía nacional.

84 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. How Regions Grow, Trends and Analysis, p.90.

85 Según el Índice de Transparencia Internacional 2009 Japón se posicionó en el lugar 17 de 180 países, con un nivel bajo de percepción de la corrupción. En cambio, Senegal estuvo en el lugar 99 y México en el 89.

86 Pardinás, Juan (2009).

87 En la literatura de la ciencia política, a este tipo de gasto se le conoce como Pork barrel, en referencia a una práctica de la guerra civil norteamericana en donde se distribuían barriles con carne salada de puerco a los esclavos de las plantaciones.

88 Valdez, Valentín (2008).

¿Inversión pública o privada?

Otro tema que ha cobrado relevancia en cuanto a la inversión en infraestructura es la participación de actores privados mediante las Asociaciones Público Privadas (APP's o PPP's, por sus siglas en inglés), éstas son esquemas de inversión que permiten la participación conjunta de los sectores público y privado en proyectos específicos por un plazo relativamente largo. Estos proyectos están enfocados a la construcción y mantenimiento de infraestructura, así como a la provisión de servicios públicos. Tienen la característica de que tanto el riesgo, como las responsabilidades y beneficios son compartidos en cierta proporción por todos los actores involucrados.

Este tipo de esquemas reconocen que ciertos actores privados pueden realizar ciertas actividades que generalmente realizan los gobiernos pero a un menor costo y con mayor eficiencia. Al mismo tiempo permite que el sector público aproveche sus fortalezas específicas en cuanto a facultades legales y capacidades de operaciones a gran escala.

Una característica de las APP's es su gran flexibilidad, pues pueden variar en cuanto al riesgo que enfrenta cada socio, el tipo de proyectos, los esquemas de pago, etc. Por ejemplo, los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS's) son un esquema particular de las APP's que se caracterizan por otorgar la concesión del servicio a un particular por un tiempo determinado.

Es importante remarcar que las condiciones para su correcto funcionamiento tienen que ver con el marco legal que los rige y que estén basados en un contrato correctamente estipulado. Además, el gobierno debe mantener la responsabilidad de la rendición de cuentas y la transparencia. Otra de las características importantes para su eficiencia es que estos deben ser adoptados con el objetivo para el que fueron creados: hacer más eficiente la provisión de servicios públicos, no para evitar el endeudamiento, el alza de impuestos o recortes en otros rubros.

A pesar de sus múltiples ventajas también existen riesgos que tanto los gobiernos como los particulares deben tener en mente antes de asociarse. En primer lugar está la selección de los proveedores privados, que debe realizarse de manera transparente y con base en su capacidad para realizar mejor el proyecto que sus competidores y el gobierno mismo. Esta transparencia debe verse también reflejada en la operación

o conclusión del proceso. También existe el riesgo del costo-beneficio, pues en algunos casos no existe ningún beneficio real para llevar a cabo los proyectos por este esquema.

A la fecha, cada vez más estados han empleado este mecanismo. El DF se encuentra a la vanguardia al realizar con PPS varios proyectos, desde la repavimentación de Circuito Interior hasta el proyecto del Tranvía del Centro Histórico. En Oaxaca se han realizado los proyectos de Ciudad Administrativa y Ciudad Judicial. Un total de 23 estados han realizado reformas a sus legislaciones para adaptarlas a este tipo de esquema.⁸⁹

Asociaciones Público-Privadas (APP's): las Asociaciones Público Privadas (APP's o PPP's, por sus siglas en inglés) son esquemas de inversión que permiten la participación conjunta de los sectores público y privado en proyectos específicos por un plazo relativamente largo. Estos proyectos están enfocados a la construcción y mantenimiento de infraestructura, así como a la provisión de servicios públicos. Tienen la característica de que tanto el riesgo, como las responsabilidades y beneficios son compartidos en cierta proporción por todos los actores de la asociación.

Fuentes:

- <http://www.partnershipsuk.org.uk/>
- http://www.pps.sse.gob.mx/html/que_son.html
- Public Private Partnership A Guide for Local Government, British Columbia Ministry of Municipal Affairs, mayo 1999
- Public-Private Partnerships: the Next Generation of Infrastructure Finance, Fitch Ratings, 2004

Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012

Durante años, la inversión en México se mantuvo por debajo de lo necesario y se enfocó a los hidrocarburos, actualmente está por debajo de países como Chile y China (gráfica 7.13). En el año de 2007 el gobierno federal anunció el Plan Nacional de Infraestructura 2007-2012, mismo que tiene como objetivo reducir el rezago en infraestructura a nivel regional y sectorial, mediante inversiones específicas.

A pesar de que en papel presenta objetivos meritorios en la realidad se han presentado una serie de problemas tanto exógenos como endógenos. Por fuera de la economía se presentó la crisis financiera internacional que redujo las posibilidades de aumentar la inversión en el sector. Por otro lado, se han presentado innumerables problemas internos a nivel regulatorio, legislación obsoleta e incluso de derechos de propiedad que han impedido que muchos proyectos avancen como se tenía proyectado.

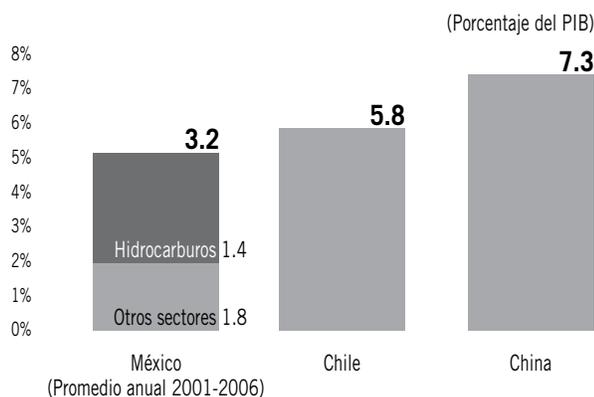
89 BBVA Bancomer, p.38.

El dilema del presupuesto: gasto corriente vs. gasto en inversión

Por otro lado, se ha identificado que para alcanzar las metas planteadas es necesaria la participación de inversionistas privados en, al menos, un quinto del total.⁹⁰

IMCO propone

Gráfica 7.13. Inversión en infraestructura



Fuente: Presidencia de la República.

Los avances tampoco han sido los mismos para todos los estados. Para 2009, las obras destinadas para el DF llevaban un 62.5% de avance, mientras que para Tabasco el avance era de sólo 5.6%. Aunque algunos estados llevan un avance importante, hay que remarcar las obras en estos estados son relativamente pocas con respecto al total. Ante la necesidad de inversiones en infraestructura, es urgente solucionar los problemas a nivel regulatorio para impulsar los proyectos planteados en el Plan.

- Implementar medidas para limitar el gasto corriente y el gasto en nómina por medio de una Ley General de Responsabilidad Hacendaria que involucre a los tres niveles de gobierno, bajo el modelo de la legislación brasileña. Esta norma se debe aplicar una vez que se hayan armonizado los sistemas contables y las cuentas públicas de los tres niveles de gobierno. Urge acelerar el proceso de homologación de cuentas públicas e implementarlo en presupuestos. Algunas bolsas de inversión concursables pueden emplearse como mecanismos de premio/castigo para los estados y municipios que cumplan/incumplan estos requisitos.
- Incluir en el cuerpo del decreto de presupuesto de todos los niveles de gobierno una tabla con el número de personas que laboran en las respectivas administraciones públicas.
- Es necesario que la nómina de burócratas, magisterio, policías, etc. sea fácil de identificar y esté clasificada de la misma manera para todos los estados. Además de que existan bases de datos homogéneas entre federación y estados sobre las personas que reciben ingresos con recursos transferidos.
- Incentivar que los privados puedan presentar proyectos de infraestructura y servicios públicos e implementarlos bajo criterios de rentabilidad. Una alternativa para lograr lo anterior es permitir que las empresas constructoras puedan diseñar los proyectos que llevarán a cabo bajo los esquemas que establece Banobras.
- Que la Conago y la Cámara de Diputados organicen anualmente una conferencia nacional de necesidades en infraestructura. En este evento, cada gobernador explicará y justificará sus proyectos más ambiciosos de infraestructura para aplicarlos durante el siguiente año fiscal.

90 *Ibid.* p.15.

La reforma para gastar mejor

Vidal Llerenas Morales⁹¹

Al inicio del año se presentó en Los Pinos el documento que el Gobierno Mexicano encargó a la OCDE con respecto al proceso presupuestario federal. Del análisis se derivan recomendaciones puntuales para gastar y presupuestar bajo un esquema basado en resultados. Se reconoce la capacidad de la SHCP para controlar el nivel de gasto, pero se plantea la necesidad de una reforma muy profunda para que la calidad sea un factor a considerar en el proceso. El documento advierte que desde el Gobierno Federal no se han construido los mecanismos para incluir al Congreso en el proceso de cambio en la presupuestación.

Desde el Congreso, en el contexto de la reforma fiscal será posible sentar las bases de los cambios en materia de gasto público. Lo importante es definir una ruta que nos permita en el corto plazo asignar recursos y gastarlos con criterios que incluyan el impacto de los programas de gobierno. Lo anterior requiere de cambios importantes que incluyen principalmente a la SHCP, pero también al Poder Legislativo y a los estados. En mi opinión, y básicamente de acuerdo a lo que la OCDE recomienda, los puntos a considerar para una reforma en los próximos meses es la siguiente:

1. Hacer compatible el sistema de fiscalización y control con la administración del gasto basado en resultados. Hoy es extremadamente complejo para un funcionario orientar su desempeño y el de su organización a conseguir resultados. Lo que el servidor público enfrenta es una norma compleja, ambigua y diseñada para tratar de impedir desvíos, no para resolver problemas públicos. Se ha legislado y regulado desde el Ejecutivo bajo el paradigma de que lo importante es exclusivamente garantizar el cumplimiento de la norma. Sin embargo, lo que se requiere es que los administradores gocen de mayor libertad y herramientas para tomar las decisiones que mejoren las acciones de gobierno, por lo que, además de controles básicos, lo que se evalúe sea esencialmente los resultados. Actualmente se cuenta con buenas evaluaciones pero poco se ha cambiado en los programas como resultado de las mismas. Los indicadores, por su parte, en general siguen midiendo el número de productos alcanzados y muy pocos dan cuenta de los resultados del proceso o de su impacto.

2. Contar con el capital humano necesario para desarrollar la gestión pública. Sin duda, el punto más crítico del documento de la OCDE es el que se refiere a como el gobierno mexicano falló en consolidar un servicio profesional de carrera. Por cierto, ¿quién va a dar cuentas de los recursos gastados en el engendro que se tiene? Se construyó un sistema que simplemente no forma profesionales en los temas relevantes y que no permite aislar los aspectos técnicos de los políticos. En lugar de reconocer que existen espacios que requieren de equipos de alta especialidad, que coexisten con otros de naturaleza más política, se pretendió, con pésimos resultado, que todos fueran permanentes en el gobierno. Es necesario consolidar un esquema que permita contratar y formar funcionarios de alta capacidad técnica y con las habilidades necesarias para gestionar la acción de gobierno, de nuevo, se requiere de mayor flexibilidad por parte del gerente y de controles muy estrictos a la hora de los resultados. Por cierto, es necesario explicar porque no se continuó el convenio de evaluación de la OCDE que incluía un examen del sistema de gestión de la función pública.

3. Armonizar la contabilidad, la presupuestación, la auditoría y los sistemas. Se cambió la Constitución para armonizar la contabilidad y la evaluación, pero el avance es limitado en el primer tema y nulo en lo segundo. La ruta que debería marcar el gobierno es tan sencilla de delinear como compleja de implementar. Si los presupuestos, las cuentas públicas, los procedimientos de auditoría, las evaluaciones de programas y los sistemas informáticos de información financiera fueran iguales y conforme a estándares mínimos, entonces habría completa transparencia y la sociedad contaría con los mecanismos adecuados para exigir la rendición de cuentas a todos los niveles de gobierno. Eso es muy difícil de alcanzar pero Brasil lo logró y en muy poco tiempo, pero claro con una organización precisa por parte del gobierno federal.

4. Fortalecer la capacidad técnica del Congreso para monitorear el ejercicio del gasto. El informe de la OCDE se menciona que el Ejecutivo no ha involucrado al Congreso en la reforma del sistema presupuestal orientado a resultados. El organismo recomienda establecer una comisión mixta (gobierno-legislativo) para el tema. Si bien la comisión en cuestión

⁹¹ Diputado federal del Partido de la Revolución Democrática.

El dilema del presupuesto: gasto corriente vs. gasto en inversión

sería pertinente como mecanismo de diálogo, en lo que se debe trabajar es principalmente en consolidar en el congreso instituciones que sirvan de contrapeso efectivo, por medio de la generación de información y análisis independientes. Para este propósito sería esencial oficina de presupuesto que supervise el presupuesto a lo largo del ejercicio, tanto en lo que se refiere a cómo se modifica por parte del Ejecutivo, como en lo que se refiere a la evolución de indicadores y evaluaciones de desempeño. Esto permitiría la efectiva rendición de cuentas y la toma oportuna de decisiones. La oficina permitiría decodificar información presupuestal compleja, de tal forma que la sociedad contará con ella para vigilar mejor al gobierno. Además, la Auditoría Superior de la Federación debería contar, tal y como lo señala la OCDE, con una estrategia que permita agrupar y analizar las observaciones que genera, de forma tal

que se puedan conocer fallas genéricas y recurrentes por cada sector de la administración pública.

Bibliografía

1. Aguayo, Sergio y Sedán, Alberto (2009). *Los tentáculos de Elba Esther*. Columna Enfoque, Periódico Reforma, 13 de diciembre 2009.
2. Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*. Disponible en línea en <http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2008i/indice.htm>. Consultado el 26 de mayo de 2010.
3. Banco Mundial. *Base de Datos e Investigaciones*. Disponible en línea en <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/0,,menuPK:476823~pagePK:64165236~piPK:64165141~theSitePK:469372,00.html>. Consultado el 26 de mayo de 2010.
4. BBVA Bancomer Economic Research Department (2009). *Regional Sectorial Watch-Speccial Infrastructure*. Disponible en línea en http://www.bbvaresearch.com/KETD/fbin/mult/0907_RegionalMexico_16_eng_tcm348-198342.pdf?ts=1182010. Consultado el 26 de mayo de 2010.
5. Fulmer, Jeffrey (2009). *What in the world is infrastructure?* Infrastructure Investor, Julio-Agosto 2009. Disponible en línea en http://www.tortoiseadvisors.com/documents/Infrastructure_Investor.pdf. Consultado el 26 de mayo de 2010.
6. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. *Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. Disponible en línea en http://200.23.8.5/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/continuas/efpem_336.asp?s=est&c=1486&e=04. Consultado el 20 de mayo de 2010.
7. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009). *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*. Disponible en línea en www.oecd.org/edu/eag2009. Consultado el 25 de mayo de 2010.
8. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009). *How Regions Growth: Trends and Analysis*. Disponible en línea en http://www.oecd.org/document/26/0,3343,en_2649_34413_44591194_1_1_1_37429,00.html. Consultado el 18 de mayo de 2010.
9. Pardini, Juan (2009). *El espejo japonés*. Periódico Reforma, 22 de febrero de 2009.

-
10. Presidencia de la República. *Programa Nacional de Infraestructura*. Disponible en línea en http://www.infraestructura.gob.mx/indexf8ea.html?page=cmsms_tags. Consultado el 26 de mayo de 2010.
 11. Secretaría de Educación Pública. *Sistema Nacional de Información Educativa*. Disponible en línea en <http://www.sniesep.gob.mx/>. Consultado el 26 de mayo de 2010.
 12. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Finanzas Públicas Federales*. Disponible en línea en <http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/Paginas/default.aspx>. Consultado el 26 de mayo de 2010.
 13. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*. Disponible en línea en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/index2.html>. Consultado el 26 de mayo de 2010.
 14. Transparencia Internacional. *Informe Global de la Corrupción 2009*. Disponible en línea en <http://www.transparency.org/>. Consultado el 29 de mayo de 2010.
 15. United States Government Spending. Disponible en línea en <http://www.usgovernmentpending.com/>. Consultado el 26 de mayo de 2010.
 16. Valdez, Valentín (2008). *Más puentes para Saltillo*. Periódico Zócalo Saltillo, 9 de febrero de 2008. Disponible en línea en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/mas-puentes-para-saltillo/>. Consultado el 26 de mayo de 2010.
 17. Villanueva, Pablo (2007). *Impacto de la descentralización educativa sobre el gasto en nómina magisterial de los estados, 1999-2004*. Tesis de licenciatura. Ed. Instituto Tecnológico Autónomo de México.
-

Presupuestos inflexibles:

el gasto público sin margen de maniobra

Presupuestos inflexibles: el gasto público sin margen de maniobra

Presupuestos inflexibles: el gasto público sin margen de maniobra

La parte inflexible de un presupuesto según los estándares internacionales se compone de toda partida que no puede ser reasignada o reducida como los sueldos y salarios o el pago de la deuda pública en México en particular, de toda fuente de ingresos que no pueda ser utilizada para fines distintos a los especificados en la ley. A nivel federal, el presupuesto inflexible en México es cercano al 89.5%.⁹² La falta de flexibilidad presupuestal tiene consecuencias sobre la capacidad de inversión y la estabilidad fiscal de los gobiernos estatales dentro de un ciclo económico adverso. Sin pretender ser exhaustivos, en este capítulo se presentan los resultados de la investigación realizada por IMCO sobre la flexibilidad presupuestal en las entidades de la República Mexicana y se explican cuatro consecuencias negativas de una extrema rigidez en los compromisos de gasto a cualquier nivel de gobierno:

1. Las necesidades de los ciudadanos cambian de un estado a otro y a través del tiempo.
2. La rigidez presupuestal excesiva crea un círculo vicioso con la consolidación de grupos de interés.
3. La flexibilidad presupuestal tiene un efecto económicamente estabilizador.
4. Falta de margen financiero para invertir en infraestructura para el desarrollo de largo plazo.

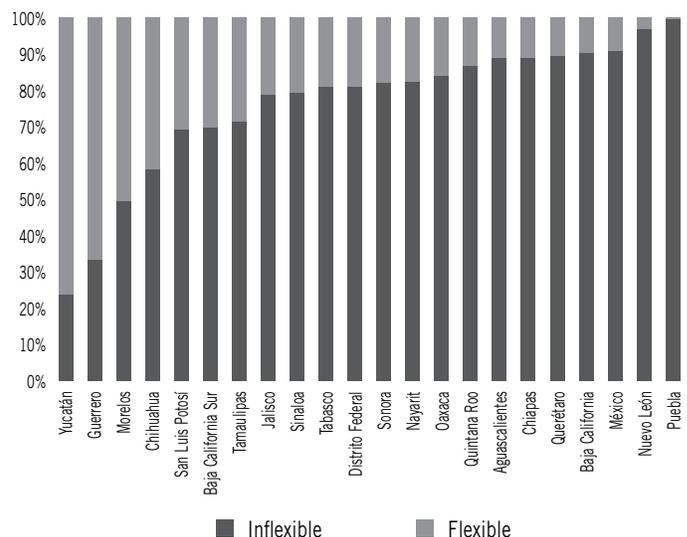
Rigidez Presupuestal Estatal

Para ilustrar la falta de flexibilidad en los presupuestos estatales y ante la falta de información homogénea y comparable de los presupuestos y cuentas públicas estatales, el IMCO realizó una encuesta a los secretarios de finanzas de los 31 estados y el Distrito Federal mediante un cuestionario de 4 preguntas. Las preguntas enviadas fueron las siguientes:

- Favor de establecer en porcentaje y cifras en pesos, la fracción inflexible del presupuesto del Estado para el año 2009, así como la fracción que corresponde al presupuesto flexible no comprometido.
- Favor de establecer en porcentaje y cifras en pesos, los recursos asignados por el Estado a los rubros de educación, salud y seguridad pública.
- Favor de establecer en porcentaje y cifras en pesos, los recursos asignados por el Estado a infraestructura y gasto corriente.
- Favor de establecer en porcentaje y cifras en pesos, los recursos asignados por el Estado a transferencias municipales, pago de la deuda pública y pago de subsidios.

Las respuestas enviadas por los gobiernos estatales concluyen que en promedio, el 78% del presupuesto de las entidades federativas es inflexible. De acuerdo a los datos del cuestionario, el caso más extremo es Puebla, donde el 100% de su presupuesto se encuentra etiquetado desde el origen. Contrariamente, el presupuesto más flexible es el de Yucatán con 24% del gasto total, lo cual deja un amplio margen de gasto, según las respuestas obtenidas en el cuestionario (gráfica 8.1).

Gráfica 8.1. Índice de Flexibilidad Presupuestal 2009, porcentaje del presupuesto total



Fuente: Encuesta realizada por IMCO. Se enviaron 32 cuestionarios a las Secretarías de Finanzas de los Estados y el Distrito Federal, obteniéndose respuesta de 21. El periodo de encuesta abarcó del 15 de junio de 2009 al 22 de marzo de 2010.

Necesidades diferentes

En el espectro temporal, los obstáculos que hoy enfrenta la economía mexicana son muy distintos a los que enfrentaba hace unas décadas, y probablemente las necesidades de la población en los próximos años sean distintas a las del tiempo presente. Un ejemplo claro es la inversión en tecnologías de información para la prestación de servicios públicos. En 2008, el 14% de los hogares mexicanos ya contaba con internet,⁹³ un bien que en algunos países es considerado como básico. En estados

92 Hernández, Fausto (2004).

93 IMCO con datos de INEGI. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008.

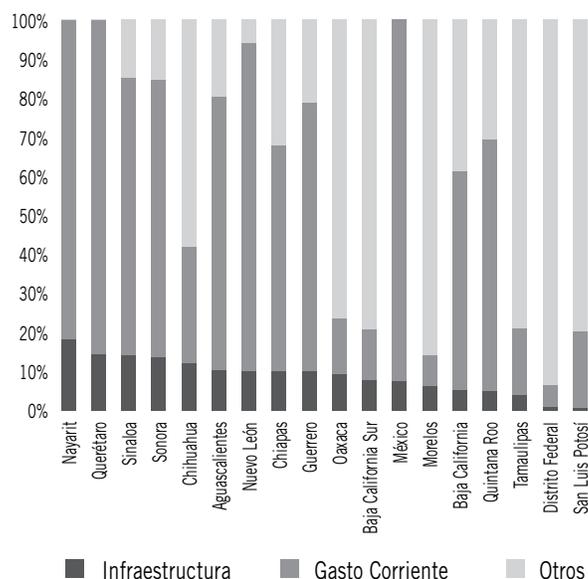
como Sonora, Jalisco y Aguascalientes el número de usuarios creció a tasas de 14%, 11% y 9% anual respectivamente.⁹⁴ En 1978 cuando se aprobó la Ley de Coordinación Fiscal, el acceso a internet al igual que otros bienes y servicios altamente productivos y esenciales en una economía moderna aún no existía. La inversión pública para aprovechar este desarrollo tecnológico fue desplazada debido al pequeño porcentaje flexible del gasto de los estados.

En el futuro previsible será inevitable que los estados asignen en sus presupuestos más recursos a nuevas partidas como infraestructura tecnológica o provisión de internet en escuelas y espacios públicos. El tiempo ocasiona cambios en las necesidades de los individuos. Para el año 2030 por ejemplo, la población mexicana mayor a 65 años se habrá incrementado hasta representar el 12% de la población total y como consecuencia cambiarán las necesidades de este grupo. A nivel estatal sin embargo, el envejecimiento de la población tendrá efectos dispares: mientras que en Tabasco la población adulta mayor crecerá en 135%, en Yucatán el incremento será de 73%.⁹⁵ En los próximos 20 años el gobierno tabasqueño deberá destinar más recursos a hospitales y atención geriátrica que cualquier otro gobierno estatal. Sean necesidades tecnológicas, educativas o de salud, la gráfica 8.2 muestra como la rigidez presupuestal actual coincide con que en todos los estados el presupuesto destinado a cubrir las demandas de infraestructura sea mínimo. En el mejor de los casos, Nayarit, el presupuesto para infraestructura en 2009 ocupó el 19% del total. Contrariamente, en San Luis Potosí esta cifra ni siquiera alcanzó el 1%.

Grupos de interés consolidados

En línea con la gráfica anterior, no solamente el presupuesto destinado a infraestructura en las entidades federativas es mínimo, sino que el denominador común es que su presupuesto se asigne principalmente al pago de gasto corriente. Además de ser el concepto más importante en tamaño monetario, el gasto corriente es una obligación ineludible que destina recursos a pagar sueldos de servidores públicos y el magisterio. De esta forma, gran parte del financiamiento tanto de burocracias como sindicatos se encuentra asegurado por recursos de origen federal ejercidos por los estados, que por su determinación legal tienen la singular característica de ser difícilmente reducidos o reasignados. Específicamente, la Ley de Coordinación Fiscal establece que el Fondo

Gráfica 8.2. Distribución del presupuesto total de los estados y el Distrito Federal



Fuente: Encuesta realizada por IMCO. Se enviaron 32 cuestionarios a las Secretarías de Finanzas de los Estados y el Distrito Federal, obteniéndose respuesta de 21. El periodo de encuesta abarcó del 15 de junio de 2009 al 22 de marzo de 2010.

de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) nunca podrá ser menor al del año anterior. Además, la posibilidad de reasignar estos recursos está descartada, pues se transfieren a los estados a través de instrumentos determinados específicamente para cubrir estos gastos.

Para las entidades de la República, los recursos etiquetados provenientes de los ocho fondos de aportaciones federales del Ramo 33, en 2008, representaron en promedio el 52% de sus ingresos totales.⁹⁶ Entonces, son comprensibles los intereses que motivaron a los grupos beneficiados a consolidar su principal fuente de financiamiento, logrando garantizar casi libre de riesgo una amplia disponibilidad de recursos.

Un ejemplo específico de este fenómeno es el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). Para 2010, los estados y el Distrito Federal estiman que en promedio el FAEB represente el 21% de sus ingresos totales, representando la principal fuente de recursos para nueve entidades federativas y la segunda para el resto. En consecuencia, el número de plazas pagadas exclusivamente por este fondo suma 821,320 a nivel nacional entre personal de mando, docente y administrativo. La gráfica 8.3 demuestra como el FAEB casi en su totalidad se destina a

94 Ídem.

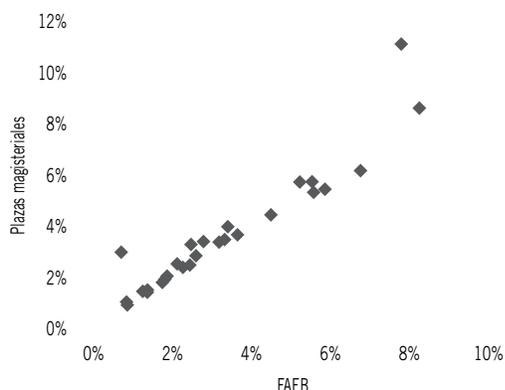
95 IMCO con datos de CONAPO. De la Población de México 2005-2050.

96 IMCO con datos de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2008.

Presupuestos inflexibles: el gasto público sin margen de maniobra

sueldos magisteriales, dada una altísima correlación (95%) entre el porcentaje de plazas que sostiene cada entidad federativa y el porcentaje de FAEB que se apropia, excluyendo al Distrito Federal donde la nómina del magisterio está cubierta directamente por el gobierno federal.

Gráfica 8.3. Plazas magisteriales vs. FAEB (porcentaje del total nacional), 2008



Fuente: IMCO con datos de la SEP. Sistema de Información Presupuestal Estatal (SIPE) y Analíticos de Plazas FAEB, 2008.

Nota: Morelos, Nayarit, Nuevo León y Puebla no desglosan estimación de ingresos por FAEB.

Efecto estabilizador

Situaciones coyunturales como desplomes inesperados de bolsas de valores, huracanes y terremotos, o caídas en los ingresos petroleros son difícilmente predecibles y requieren atención en tiempo real, es decir, recursos. En este sentido, un escenario en el cual la mayor parte del presupuesto ha sido comprometido desde su origen reduce al mínimo el margen de maniobra para destinar fondos para estabilizar la economía, mediante la reconstrucción de infraestructura o el apoyo para solventar las obligaciones financieras.

Una situación con una alta probabilidad de suceder es por ejemplo, una caída en el precio del barril de petróleo. Utilizando la calculadora México Sin Petróleo de IMCO,⁹⁷ misma que se basa en la Ley de Ingresos, la Ley de Derechos y los Criterios Generales de Política Económica para 2010, se descubrió que en un escenario en el cual el precio del barril de petróleo cayera en 2 dólares, los ingresos de la Federación disminuirían en 1%, e impactaría en las haciendas estatales vía participaciones y aportaciones de la forma siguiente:

Estado	Disminución (pesos)	Disminución %
Aguascalientes	84,784,214	0.80%
Baja California	210,760,853	0.75%
Baja California Sur	55,097,429	0.74%
Campeche	91,173,488	0.76%
Chiapas	353,433,168	0.75%
Chihuahua	211,994,611	0.60%
Coahuila	169,671,403	0.68%
Colima	55,643,557	0.83%
Distrito Federal	533,890,458	0.47%
Durango	121,232,283	0.75%
Guanajuato	298,348,340	0.79%
Guerrero	249,632,702	0.81%
Hidalgo	174,510,955	0.82%
Jalisco	429,863,137	0.66%
México	755,889,822	0.70%
Michoacán	271,536,409	0.70%
Morelos	111,899,932	0.75%
Nayarit	87,263,865	0.72%
Nuevo León	333,882,590	0.78%
Oaxaca	281,362,879	0.79%
Puebla	316,200,693	0.73%
Querétaro	121,146,153	0.75%
Quintana Roo	95,638,249	0.73%
San Luis Potosí	174,168,989	0.73%
Sinaloa	182,917,035	0.66%
Sonora	189,786,924	0.67%
Tabasco	224,389,310	0.77%
Tamaulipas	211,866,618	0.78%
Tlaxcala	73,779,934	0.85%
Veracruz	487,860,134	0.78%
Yucatán	129,586,891	0.77%
Zacatecas	113,962,206	0.70%

Fuente: Cálculos del IMCO con información de la Ley de Ingresos, la Ley de Derechos y los Criterios Generales de Política Económica para 2010.

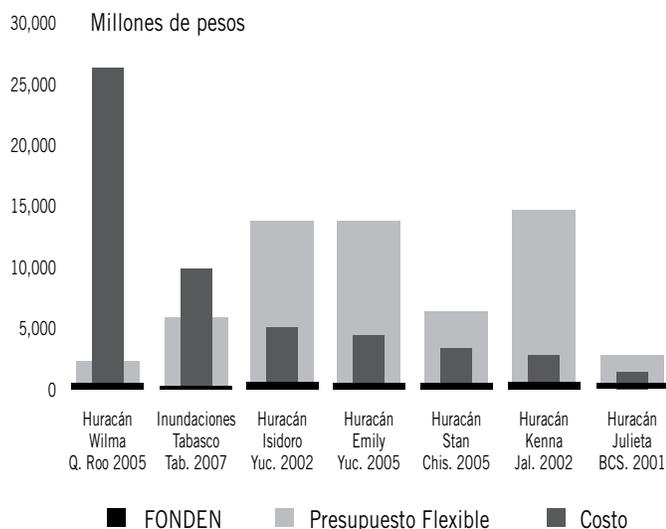
Otro fenómeno inesperado al momento de aprobar los presupuestos es el clima. En los últimos diez años, las principales catástrofes naturales costaron al país poco más de 53 mil millones de pesos.⁹⁸ El Fondo de

97 Disponible en <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/>

98 IMCO con datos de Martínez José (2007).

Desastres Naturales (FONDEN) y el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) apenas sumaban 9.5 mil millones de pesos,⁹⁹ el 5%. El caso del Huracán Wilma que azotó Quintana Roo es ejemplo suficiente de la necesidad de flexibilizar los presupuestos para permitir una pronta respuesta a situaciones imprevisibles (gráfica 8.4):

Gráfica 8.4. Desastres naturales más costos vs. FONDEN y presupuesto flexible de entidades afectadas, millones de pesos de 2010

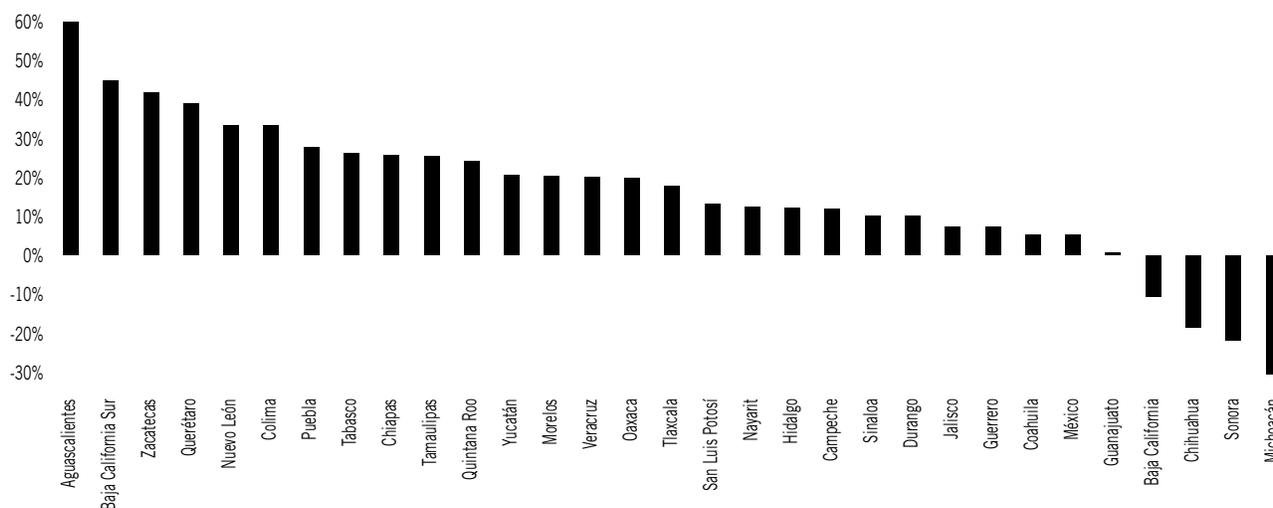


Fuente: IMCO con datos de Martínez José (2010).

Un tercer escenario que puede desestabilizar a un estado aún más que un desastre natural o una caída en los precios del petróleo es la exactitud con la cual un gobierno predice el desempeño de la economía en el corto plazo. A esto se le llama “problema del ciclo económico”.¹⁰⁰ En otras palabras, el error del pronóstico de ingresos en el cual se basa la política de egresos establecerá el impacto de un cambio repentino en la actividad económica. La crisis económica en 2009 creó una situación problemática como la mencionada, ya que los ingresos de la Federación al terminar el año estuvieron 8% por debajo de la estimación con la cual se aprobó el Presupuesto de Egresos para el mismo ejercicio.¹⁰¹

A nivel subnacional, la poca autonomía fiscal de los estados les impide mitigar choques a las finanzas nacionales, pues en promedio apenas generan una décima parte de sus ingresos mientras que el resto proviene directamente de la Federación.¹⁰² Además, hay poco que pueda hacer un estado para impulsar la actividad económica durante una contracción económica. Por ello, es inminente que las haciendas estatales comiencen a buscar su autosuficiencia, y un paso primordial para lograrlo es perfeccionar sus estimaciones de ingresos propios. Exceptuando a 5 entidades federativas, en la gráfica 8.5 puede verse que a nivel estatal las autoridades presupuestales han errado en más de 10% en estimar sus ingresos por impuestos locales, derechos, productos y aprovechamientos. Aguascalientes por el lado de la subestimación y Michoacán por el lado de la sobreestimación son los casos más extremos, en 60% y 30% respectivamente.

Gráfica 8.5. Ingresos reales menos ingresos estimados, porcentaje del total (promedio 2006 a 2008)



Fuente: IMCO con datos de INEGI y SIPE.

99 IMCO con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2000 – 2010.

100 Forsythe, Dall (2008).

101 IMCO con datos de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2009 y SCHP.

102 IMCO con datos de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2008.

Presupuestos inflexibles: el gasto público sin margen de maniobra

Exagerar o subestimar los ingresos disponibles tiene implicaciones más allá de lo económico. Por ejemplo, realizar una estimación muy optimista acerca de la disponibilidad de ingresos puede ocasionar la suspensión de programas sociales previamente comprometidos, lo que tendrá graves consecuencias electorales y sociales. Al contrario, una estimación muy conservadora postergará inversiones necesarias en infraestructura de largo plazo por temor a carecer de recursos. A pesar de que pronosticar el ciclo económico sea un desafío metodológico muy complicado, los gobiernos estatales pueden recurrir a centros de investigación, organizaciones internacionales o universidades para complementar sus capacidades analíticas y técnicas.

Infraestructura de largo plazo

Finalmente, una razón más para disminuir la rigidez presupuestal es que se permite un mayor margen financiero para invertir en infraestructura para el desarrollo de largo plazo. Esta razón para flexibilizar el presupuesto también aplica para los niveles municipal y federal. Para los ayuntamientos, la duración y el presupuesto de una administración serán insuficientes para desarrollar proyectos ambiciosos de infraestructura de largo plazo. Por su parte, la Federación por sí misma no resolverá estos problemas para toda entidad federativa.

Los gobiernos estatales son de nuevo los primeros responsables en determinar la infraestructura requerida para sustentar el crecimiento económico a largo plazo, además de que poseen el presupuesto y tiempo necesarios para concluir proyectos semejantes, o al menos para compartir los costos con la Federación. Aún así, en México los estados

apenas asignan en promedio el 11% de sus presupuestos a obras pública y, como puede verse en la gráfica 8.6, el gasto efectivo asignado a este concepto a final de año solamente resulta prioridad en tres estados.

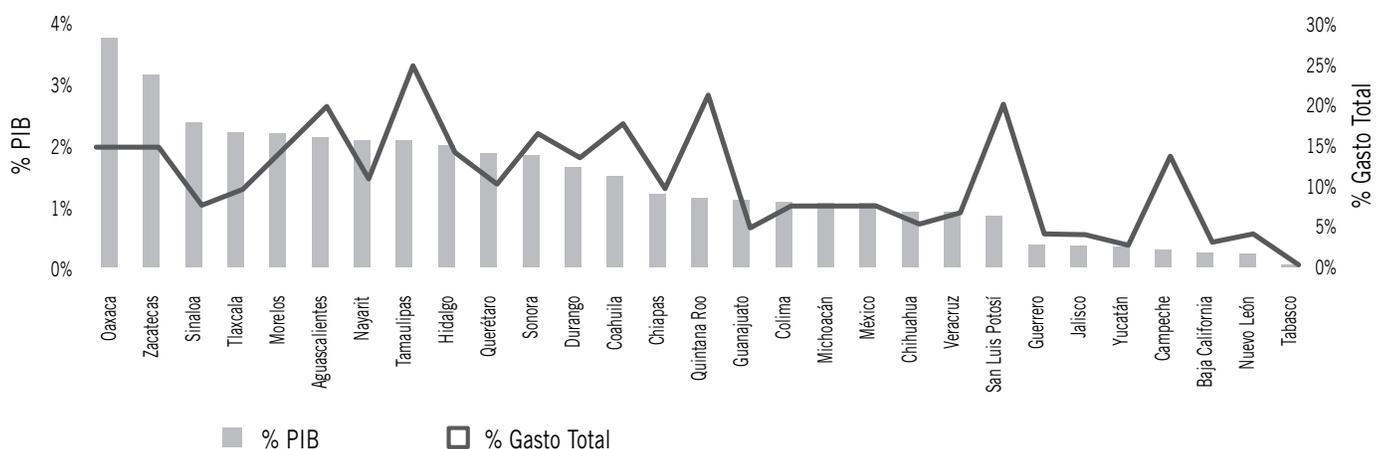
Una mayor inversión en infraestructura de largo plazo sólo será posible al flexibilizar los presupuestos estatales. Un mayor margen financiero permitirá realizar inversiones en conjunto con el sector privado, desarrollar el sector de la construcción y por tanto reducir los costos unitarios, y crear instrumentos que aseguren un financiamiento consistente en el largo plazo que además garantice la continuidad de una inversión a través de diferentes administraciones.

Mientras no se modifique la legislación en torno a la rigidez presupuestal, el margen de recursos que pueden ejercerse libremente será insuficiente para atender las necesidades de las próximas generaciones e impulsar la inversión en infraestructura. Bajo las condiciones actuales, el único instrumento con el que cuentan las entidades federativas para ampliar su margen de maniobra es incrementar la generación de recursos propios.

IMCO propone

Una eventual legislación general sobre responsabilidad fiscal deberá obligar a las entidades a guardar un porcentaje de sus ingresos excedentes para forjar uno o varios fondos de contingencias económicas. El uso de los recursos del fondo y su proceso de acumulación deberán quedar establecidos en la norma o en las reglas de operación.

Gráfica 8.6. Gasto en obra pública y acciones sociales, 2008



Fuente: IMCO con datos de INEGI y SIPE.

Bibliografía.

1. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*. Disponible en línea en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lif_2009.htm. Consultado el 12 de junio de 2010.
 2. Consejo Nacional de Población. *De la Población de México 2005-2050*. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=234. Consultado el 12 de junio de 2010.
 3. Forsythe, Dall (2008). *Memos to the Governor. An Introduction to State Budgeting*. Georgetown University Press, Washington D.C.
 4. Hernández, Fausto (2004). *¿Es realmente marginal, como afirman los diputados, el cambio realizado al PEF?* México. Disponible en http://www.aregional.com/mexico/gateWay.php?tar=articulos_experto&ide=131&lang=es&PHPSESSID=PHPSESSID. Consultado el 12 de junio de 2010.
 5. Instituto Mexicano para la Competitividad. *Sistema de Información Presupuestal Estatal*. Disponible en línea en <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/>. Consultado el 20 de mayo de 2010.
 6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2009). *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008*. Disponible en línea en <http://inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10205>. Consultado el 12 de junio de 2010.
 7. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2008*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPEst.aspx?s=est&c=11288>. Consultado el 12 de junio de 2010.
 8. Martínez, José (2007). *Los 10 desastres más costosos en México*. Ed. CNNExpansión.com. Disponible en línea en <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2007/11/08/los-10-desastres-mas-costosos-en-mexico>. Consultado el 17 de marzo de 2010
 9. Secretaría de Educación Pública. *Sistema de Información Presupuestal Estatal (SIPE) y Analíticos de Plazas FAEB, 2008*. Disponible en http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/analitico_de_plazas_faeb_2008. Consultado el 12 de junio de 2010.
 10. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*. Disponible en línea en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2010/index2.html>. Consultado el 12 de junio de 2010.
-

Presupuestos estatales:
opacidad que genera ineficiencia

Presupuestos estatales: opacidad que genera ineficiencia

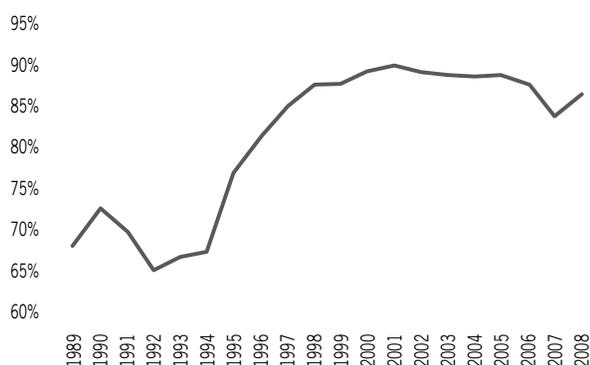
Presupuestos estatales: opacidad que genera ineficiencia

Informar sobre el origen y destino de los recursos públicos es una obligación básica del gobierno hacia los ciudadanos. En una democracia, una política tributaria nunca será exitosa si carece de transparencia y rendición de cuentas hacia el contribuyente, pues sobre la base de la información se sustenta la disponibilidad de un ciudadano a pagar impuestos. En relación al presupuesto, documento en el cual se reporta toda la información referente al gasto público para el próximo año fiscal, es el mecanismo más honesto para conocer las intenciones y prioridades de los gobernantes. Esto permite a la sociedad civil formarse una opinión objetiva sobre su gobierno. El presupuesto es la base sobre la cual se comparará al final del año, con la cuenta pública, la consistencia del gobierno en la ejecución del gasto según sus intenciones originales. Esta sección presenta una evaluación de la transparencia en los presupuestos de los 31 estados y el Distrito Federal, así como su evolución a lo largo de los últimos tres años.

Índice de Información Presupuestal de los Estados

De 1989 a 2007, en promedio los estados y el Distrito Federal pasaron de gastar una quinta parte del gasto presupuestal total a gastar el 46%, convirtiéndose en el nivel de gobierno que ejerce la mayor parte del mismo.¹⁰³ Sin embargo, esta descentralización del gasto no fue acompañada por una descentralización en la recaudación, pues en el mismo periodo, las entidades federativas pasaron de generar el 32% de sus ingresos totales a generar apenas una décima parte. El hecho de que las entidades federativas sean las principales ejecutoras de recursos públicos hace urgente la transparencia y rendición de cuentas en este nivel de gobierno (gráfica 9.1).

Gráfica 9.1. Ingresos estatales de origen federal 1989 - 2008, porcentaje del total



Fuente: IMCO con datos de INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales.

En 2008, IMCO diseñó un cuestionario para calificar la información contenida en las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de los 31 estados y el Distrito Federal, siendo esta la primera y única evaluación disponible de información presupuestal que está basada exclusivamente en información documental y no en la percepción sobre la transparencia

presupuestal. El Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), cuya escala va de 0 a 100, se conforma de las siguientes 43 preguntas:

1. ¿Desglosa presupuesto del Congreso local?
2. ¿Desglosa presupuesto del Órgano Superior de Fiscalización (OSF) local?
3. ¿Desglosa presupuesto del Poder Judicial?
4. ¿Desglosa presupuesto del Tribunal de Justicia Electoral?
5. ¿Desglosa presupuesto del Instituto Estatal Electoral (organismo electoral)?
6. ¿Desglosa financiamiento público a partidos políticos?
7. ¿Desglosa financiamiento público a cada partido político?
8. ¿Desglosa presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos?
9. ¿Desglosa Presupuesto del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información?
10. ¿Desglosa gasto del Poder Ejecutivo por dependencia?
11. ¿Desglosa gasto del Poder Ejecutivo por programa?
12. ¿Desglosa deuda pública estatal?
13. ¿Desglosa deuda en pago de principal y servicio de intereses?
14. ¿Desglosa pago de ADEFAS?
15. ¿Establece el número de plazas de la Administración Pública Estatal?
16. ¿El tabulador de plazas distingue empleados de confianza y base?
17. ¿Establece el número de plazas del magisterio?
18. ¿El magisterio está desglosado entre empleados de confianza y base?
19. ¿Desglosa criterios para incrementos salariales?
20. ¿Desglosa aportaciones a un fondo especial para responder a desastres naturales?
21. ¿Presenta un tabulador de salarios de mandos medios y superiores del gobierno?

¹⁰³ IMCO. *Índice de Competitividad Urbana 2010: Acciones urgentes para las ciudades del futuro. México, 2010.* La Federación ejerce el 43% y los municipios el 11% del gasto presupuestal total del sector público en 2007. Esta cifra no considera el gasto de las entidades y empresas públicas contenidas en los Ramos Generales del Presupuesto.

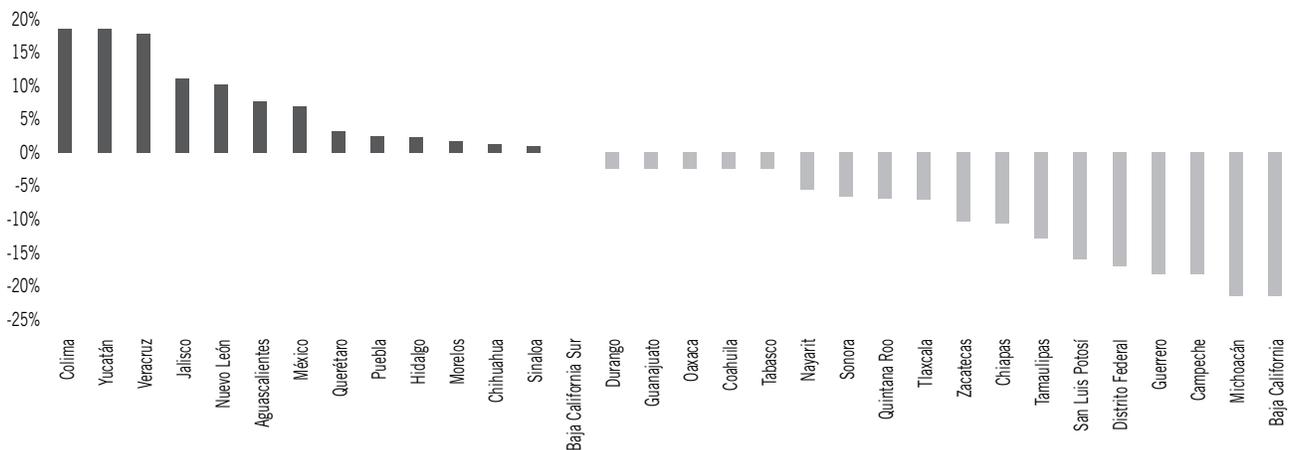
22. ¿El presupuesto presenta un tabulador de salarios del personal docente?
23. ¿Desglosa gastos de comunicación social?
24. ¿El presupuesto está disponible en la página de internet del Congreso del Estado?
25. ¿Establece criterios para la reasignación de gasto público?
26. ¿La Ley de Ingresos está disponible en internet?
27. ¿El presupuesto incluye estimaciones y desgloses de los 8 fondos del Ramo 33?
28. ¿Desglosa devoluciones de impuestos federales (tenencia, ISAN, IEPS)?
29. ¿Desglosa ingresos propios de transferencias federales?
30. ¿Presenta criterios para la administración y gasto de ingresos excedentes?
31. ¿Se define/utiliza un clasificador por objeto del gasto?
32. ¿Se desglosan los montos destinados a Fideicomisos Públicos?
33. ¿Se desglosan los destinatarios de subsidios?
34. ¿Tiene criterios para aprobar subsidios o fideicomisos?
35. ¿Tiene criterios para administrar ahorros?
36. ¿Se desglosan transferencias para organismos de la sociedad civil?
37. ¿Se desglosan transferencias y subsidios a la sociedad civil para el desarrollo agrícola?
38. ¿Presenta montos de transferencias a municipios?
39. ¿Presenta montos municipio por municipio?
40. ¿Establece montos máximos para asignación directa, invitación y licitación pública?
41. ¿Desglosa transferencias del Seguro Popular?
42. ¿Desglosa Alianza para el campo?
43. ¿Desglosa por Clasificación económica?¹⁰⁴

El IIPE se ha realizado para 2008, 2009 y 2010. Durante estos años la calificación promedio de toda la información presupuestal estatal ha sido poco satisfactoria: 53, 50 y 52 para cada año respectivamente. En casos de entidades específicas, Jalisco ha obtenido la mejor calificación en promedio para el trienio (73 puntos), mientras que Baja California Sur ha permanecido en último lugar con una calificación de 0 puntos. No obstante, el grave nivel de opacidad presupuestal en los estados, la trayectoria que ha seguido el IIPE no ofrece resultados alentadores para los próximos años. En la mayoría de los estados la calidad y cantidad de la información contenida en sus presupuestos ha empeorado. Sin embargo, un grupo considerable de estados ha logrado recabar y publicar cada vez más información presupuestal, destacando los casos de Colima y Yucatán en los cuales la calificación mejoró en 19% (gráfica 9.2).

Mejores prácticas presupuestales

El Índice de Información Presupuestal Estatal está construido bajo la premisa de que una mayor visibilidad de los presupuestos y cuentas públicas es la premisa de un mejor desempeño y eficiencia en la ejecución del gasto. Además, es previsible que el contraste en mejores y peores prácticas también influya en el comportamiento de las entidades, sobre todo de las más rezagadas. Si alguna entidad federativa publica cierta información básica es de esperarse que las demás también puedan hacerlo. En esta sección se presentan algunos ejemplos de las mejores prácticas que se observan en las entidades de México en términos de información presupuestal completa y transparente.

Gráfica 9.2. Cambio porcentual en calificación IIPE de 2008 a 2010



Fuente: IMCO con datos de IIPE.

104 Pregunta agregada en 2009.

Presupuestos estatales: opacidad que genera ineficiencia

Jalisco reporta su deuda con mayor detalle que la Federación

Como se ha desarrollado a través de este estudio, conocer el estado de la deuda pública estatal es información primordial para garantizar la salud de sus finanzas públicas. El estado de Jalisco es la única entidad que ofrece en su presupuesto de egresos de 2010 un reporte detallado de la situación de la deuda pública por acreedor, destino e importe contratado, fecha de suscripción y vencimiento, decreto de contratación, y la tasa de interés con la cual se obtuvo el crédito. Cabe destacar que ni siquiera el gobierno federal ofrece información tan detallada sobre el estado de la deuda pública.

INFORME DE LA SITUACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA							
ACREEDOR	DESTINO	FECHA SUSCRIPCIÓN	IMPORTE CONTRATADO	SALDOS ESTIMADOS DICIEMBRE 2009		TASA DE INTERÉS	FECHA DE VENCIMIENTO
				UDIS	PESOS		
DEXIA	ADQ. MAQ. PESADA	NOV/06	100,000,000		28,848,692	21437	TIE+35 NOV/2010
SANTANDER	Reest 2 créditos propios	OCT/17/07	406,057,943		622,376,784	21949	TIE+29 SEP/2007
BANCO INTERACCIONES, S.A.	Reest 2 créditos de Bancomer en udia	OCT/15/07	665,000,000		598,331,723	21949	TIE+29 SEP/2007
BANCO MERCANTIL DEL NORTE	Reest 2 créditos de HSBC y BANCOMER 400	OCT/19/07	632,300,000		390,213,138	21949	TIE+29 OCT/2007
BANCO MERCANTIL DEL NORTE	Reest 3 créditos con Banamex	OCT/19/07	374,700,000		339,223,169	21949	TIE+29 OCT/2007
SCOTIABANK INVERLAT	Reest crédito propio	OCT/9/07	185,000,000		174,213,309	21949	TIE+29 SEP/2007
BIVA BANCOMER	Adq. Maquinaria Pesada	MAY/0/09	548,000,000		456,686,567	22555	TIE+35% TIE+138 6.0%+3.89%

Fuente: Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco 2010.

Solamente Sinaloa y Veracruz publican el financiamiento otorgado a cada partido político

Los partidos políticos son un instrumento paralelo de la administración pública presente en todos los niveles de gobierno, y como tal su financiamiento representa una categoría más de las finanzas públicas. En años electorales, las prerrogativas a partidos políticos pueden superar el presupuesto anual de alguna secretaría de estado. Aún así, la transparencia en torno al financiamiento público a partidos políticos a nivel estatal es mínima. Tan sólo Sinaloa y Veracruz publican en sus presupuestos los recursos destinados a cada partido político.¹⁰⁵ A los 3 mil 450 millones de pesos que se entregan a los partidos a nivel federal es necesario sumar las asignaciones a nivel estatal para tener un universo completo del financiamiento público a los partidos políticos en México. El siguiente es un extracto del presupuesto de egresos de Sinaloa para 2010:

PARTIDO POLÍTICO	MONTO
TOTAL	\$ 154,630,784
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	50,226,100
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	59,340,395
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	13,668,004
PARTIDO DEL TRABAJO	6,668,890
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	6,130,292
CONVERGENCIA	5,297,092
PARTIDO NUEVA ALIANZA	13,300,011

Fuente: Presupuesto de Egresos de Sinaloa 2010.

Chihuahua informa ejemplarmente sobre sueldos y salarios

Por la descentralización de educación y salud, uno de los mayores gastos de las entidades federativas es en el pago de servicios personales, es decir, sueldos y salarios de los servidores públicos. Este rubro representa en promedio el 17% del gasto total de los estados. El crecimiento del gasto en servicios personales de los gobiernos estatales no es malo por sí mismo, pues dentro de la nómina también se encuentran enfermeras, maestros y policías. Sin embargo, la falta de transparencia impide conocer si este crecimiento ha sido el resultado de un cuerpo policiaco más grande o mayores salarios para altos funcionarios, más funcionarios o una combinación de ambos factores.

Informar sobre el número de servidores públicos y sus respectivas remuneraciones es esencial para justificar el crecimiento del gasto público en servicios personales. El presupuesto del estado de Chihuahua para 2010 incluye un modelo a seguir para informar sobre las remuneraciones de los servidores públicos y el número de plazas de la Administración Pública Estatal: altos funcionarios, personal operativo y personal de asistencia.

PUESTO	DET.	PLAZAS	DESCRIPCION	SUELDO TABULAR MENSUAL
DESPACHO DEL EJECUTIVO				
1	1	1	GOBERNADOR DEL ESTADO	35,113
8	1	1	SECRETARIO PARTICULAR DEL C. GOBERNADOR	22,573
19	1	1	SECRETARIO PRIVADO	22,573
214	1	3	PERSONAL ESPECIALIZADO	7,883
242	2	5	ASESOR TECNICO	11,900
379	1	5	SECRETARIA DE TITULAR DE DEPENDENCIA	6,854
804	1	3	AUXILIAR ESPECIALIZADO SIND.	4,809
		19	TOTAL DE PLAZAS	

Fuente: Presupuesto de Egresos de Chihuahua 2010.

Por otro lado, Jalisco es uno de los cinco estados que desglosan el tamaño y los sueldos del magisterio.

Magisterio (Jalisco, 2010)

PRESUPUESTO DE EGRESOS 2010						
Plantilla por Plazas y Horas						
09 Secretaría de Educación (Subsistema Estatal)						
PLAZAS	HORAS	CATEGORIA PUESTO	NOMENCLATURA	NIVEL SALARIAL	NIVEL TABULADOR	ZONA ECONOMICA
76		E0181	MAESTRA DE JARDIN DE NIÑOS	3		3
38		E0181	MAESTRA DE JARDIN DE NIÑOS	4		3
15		E0181	MAESTRA DE JARDIN DE NIÑOS	5		3
6		E0181	MAESTRA DE JARDIN DE NIÑOS	6		3
9		E0181	MAESTRA DE JARDIN DE NIÑOS	7		3
6		E0181	MAESTRA DE JARDIN DE NIÑOS	8		3
2		E0181	MAESTRA DE JARDIN DE NIÑOS	9		3
256		E0181	MAESTRA DE GRUPO DE PRIMARIA	3		3

Fuente: Presupuesto de Egresos de Jalisco 2010.

105 El presupuesto de egresos del estado de Veracruz en 2009 desglosa por primera vez las prerrogativas a cada partido político.

Peores prácticas presupuestales

Coahuila omite reportar el destino de excedentes de ingresos

Para 2008, los Criterios Generales de Política Económica establecían un precio estimado del barril de petróleo en 47 dólares por barril. Sin embargo, al término de ese año el precio del petróleo crudo mexicano promedió 84 dólares por barril,¹⁰⁶ lo cual a su vez resulta en transferencias adicionales a las arcas estatales. En Coahuila, el Presupuesto de Egresos de 2010 establece en el artículo 14 que el destino de estos recursos adicionales es decisión exclusiva del Poder Ejecutivo sin que se discuta o se apruebe por el Poder Legislativo:

“Para los efectos del artículo 102 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza y del segundo párrafo del artículo 41 de la Ley Reglamentaria del Presupuesto de Egresos del Estado se autoriza al Ejecutivo del Estado para que, por conducto de la Secretaría de Finanzas, en caso de que durante el ejercicio fiscal de 2010 la Hacienda Pública del Estado cuente con disponibilidad de recursos superiores a la cobertura del gasto público autorizado en el presente Decreto, los aplique dentro de los programas sociales, prioritarios o de inversión pública”.

Chiapas: lenguaje ambiguo

La Ley General de Contabilidad Gubernamental representa un avance trascendental en la armonización de la contabilidad durante y al final de un año fiscal, lo cual facilitará enormemente la recopilación, publicación y comparación de información, pero no considera la información presupuestal. A través de los presupuestos de las entidades federativas y al interior de cada uno, un mismo concepto puede tener diferentes nombres. En el presupuesto de Chiapas para el año 2009, por ejemplo, la partida de deuda pública aparece con el nombre de “Fideicomiso para la Instrumentación Financiera” en una sección y “Obligaciones” en otra. Esto impide realizar una clasificación correcta del gasto público.

Desarrollo Económico y Empleo	\$ 2,628'079,208.07
Fideicomiso para la Instrumentación Financiera	\$ 732,334,746.00
Unidades Responsables de Apoyo	
270 00 Obligaciones	\$ 732,334,746.00

Fuente: Presupuesto de Egresos de Chiapas 2009.

106 PEMEX. *Indicadores Petroleros*.

107 IMCO con datos del *Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Colima para el Ejercicio Fiscal 2010* y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

108 IMCO con datos de STPS y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: migración y desarrollo humano*.

En Colima las prestaciones son excesivas

Un asalariado promedio en el sector privado de Colima tiene ingresos diarios de 198 pesos. Mientras tanto, un colimense que presta sus servicios al gobierno del estado en promedio percibe 766 pesos por cada día laboral,¹⁰⁷ casi cuatro veces más. Una explicación para este diferencial salarial, del cual se beneficia apenas el 2% de la población económicamente activa, es una extensa lista de prestaciones laborales adicionales al salario para los servidores públicos. Entre ellas, en el presupuesto de Colima para 2010 pueden encontrarse las siguientes: “bono especial, bono del burócrata, estímulo fin de año, bono para compra de juguetes, puntualidad y asistencia, estímulo de puntualidad y día de reyes” entre otras prestaciones. Aunque no es nocivo el hecho de que los servidores públicos tengan prestaciones, es deseable que el ingreso total de los servidores públicos sea agrupado en el menor número de partidas posibles para facilitar su vigilancia y comparación con otras entidades.

SERVICIOS PERSONALES (Capítulo 1000):		
PARTIDA	CONCEPTO	MONTO
1101	SUELDOS	252,004,071.42
1102	SOBRESUELDOS	136,820,499.30
1304	BONO ESPECIAL	3,789,703.60
1305	BONO DEL BURÓCRATA	5,893,889.10
1306	ESTÍMULO FIN DE AÑO	2,010,839.08
1307	BONO PARA COMPRA DE JUGUETES	1,281,276.37

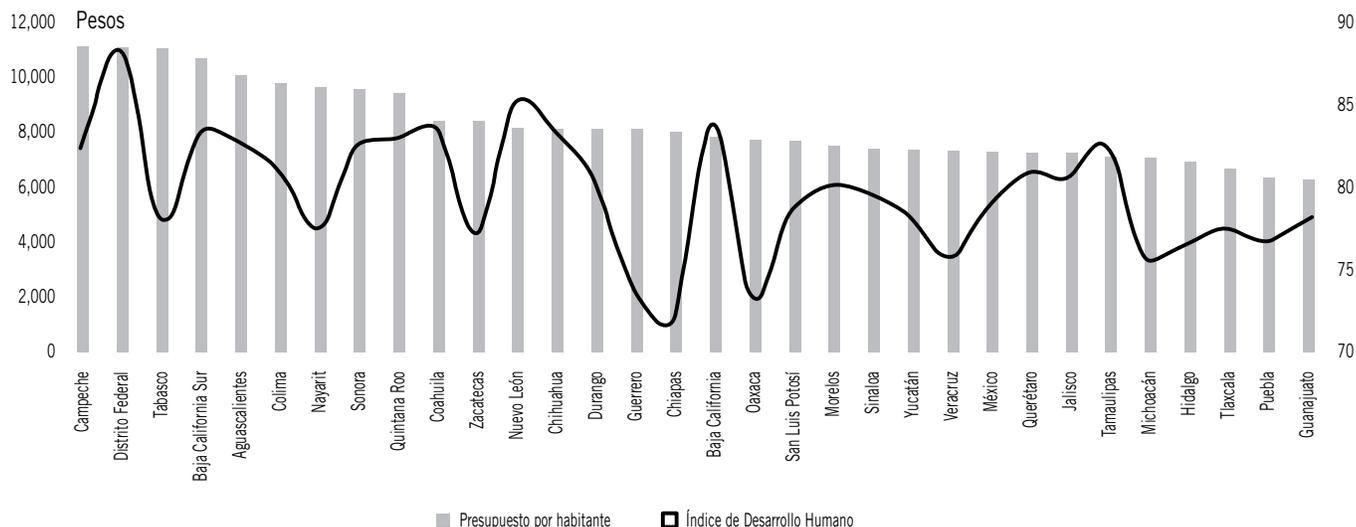
Fuente: Presupuesto de Egresos de Colima 2010.

Gasto público y desarrollo

El desarrollo humano de una entidad no está determinado por el nivel de gasto público del gobierno. La gráfica 9.3 compara el presupuesto por habitante con el índice de desarrollo humano de la ONU para 2007. En la gráfica se muestra que un ciudadano del Distrito Federal, tenía un mayor desarrollo humano que un ciudadano en Campeche, aunque este último se encontrara respaldado por el presupuesto por habitante más alto del país.¹⁰⁸ Un mayor gasto no garantiza por sí mismo el desarrollo social.

Presupuestos estatales: opacidad que genera ineficiencia

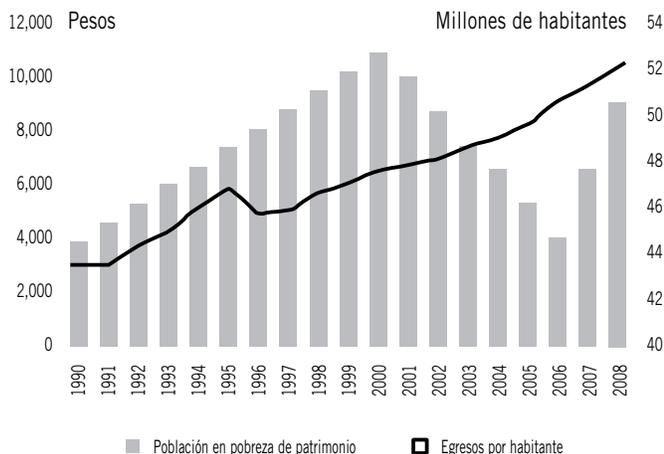
Gráfica 9.3. Presupuesto por habitante vs. Índice de Desarrollo Humano, 2007



Fuente: IMCO con datos de SIPE y PNUD.

Otra posible justificación para mantener un crecimiento del gasto público tan acelerado como el que ha ocurrido en los últimos 20 años, es que la población cada vez es más grande y por lo tanto las responsabilidades del estado cada vez son mayores. Esta justificación tampoco es suficiente: de 1990 a 2008 la población mexicana creció en 27%, mientras que en el mismo periodo el gasto por habitante de los gobiernos estatales se incrementó en 243% real. Además, la trayectoria del gasto público que se muestra en la gráfica 9.4 tampoco ha tenido efectos reales en la reducción de la pobreza. En el periodo de 2000 a 2006 cuando la población bajo la línea de pobreza patrimonial se contrajo en 7%, el gasto público por habitante creció en 50%.

Gráfica 9.4. Gasto por habitante en los estados vs. pobreza de patrimonio



Fuente: IMCO con datos de INEGI y CONEVAL. Pesos de 2010.

Algunas mejoras en la información

A pesar de que en tres años se ha deteriorado la información presupuestal a nivel estatal (la calificación promedio del IIPE de 2008 a 2010 disminuyó en 2%), en 11 estados se han observado esfuerzos claros para mejorar en transparencia. La tabla 9.1 ofrece una lista de las mejores prácticas presupuestales que los estados han incluido en sus presupuestos entre los años 2009 y 2010.

Tabla 9.1. Mejoras IIPE 2009-2010

Entidad	Mejoras
Aguascalientes	<ul style="list-style-type: none"> • Desglosar presupuesto del órgano superior de fiscalización local (Art. 15).
Colima	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer el número de plazas del magisterio. (Art. 8).
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> • Desglosar presupuesto del Poder Ejecutivo por programa (Exposición de motivos). • Desglosar gastos de comunicación social (Art. 7). • Tener criterios para aprobar subsidios y fideicomisos (Art. 26).

Entidad	Mejoras
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> • Desglosar presupuesto del órgano superior de fiscalización local (Tomo III, página 4). • Desglosar financiamiento público a partidos políticos (Tomo III, página 42). • Desglosar gasto del Poder Ejecutivo por programa (Tomo II, página 4). • Desglosar criterios para incrementos salariales (Art. 1 transitorio, tomo I). • Desglosar Alianza para el Campo (Tomo III, página 13).
México	<ul style="list-style-type: none"> • Desglosar financiamiento público global a partidos políticos (Art. 20). • Desglosar deuda en pago de principal y servicio de intereses (Art. 26). • Desglosar devoluciones de impuestos federales (Ley de Ingresos, página 2). • Desglosar ingresos propios de transferencias federales (Ley de Ingresos, página 2). • Presentar monto de transferencias municipio por municipio (Anexo 1). • Desglosar Alianza para el Campo (Art. 15).
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> • Desglosar devoluciones de impuestos federales (Art. 2, página 59).
Puebla	<ul style="list-style-type: none"> • Desglosar presupuesto por clasificación económica (Art. 9).
Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> • Desglosar financiamiento público global a partidos políticos (Art. 12). • Establecer criterios para la reasignación del gasto público (Art. 2 transitorio). • Desglosar montos destinados a fideicomisos públicos (Art. 15). • Tener criterios para aprobar subsidios y fideicomisos (Art. 1).
Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer criterios para la reasignación del gasto público (Art. 18).
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> • Desglosar financiamiento público global a partidos políticos (Art. 9). • Desglosar financiamiento público a cada partido político (Art. 9). • Desglosar deuda pública estatal (Art. 21).
Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> • Desglosar aportaciones a un fondo especial para responder a desastres naturales (Anexo 10). • Presentar criterios para la administración y gasto de ingresos excedentes (Art. 29). • Tener criterios para aprobar subsidios y fideicomisos (Arts. 65 y 68). • Desglosar transferencias a organismos de la sociedad civil (Anexo 10).

Fuente: IMCO.

Inconsistencia y resistencia a mejorar

A pesar de que existe legislación federal y estatal en cuanto a transparencia y acceso a la información pública, éstas no regulan el contenido de los presupuestos de egresos o las leyes de ingresos. Por ello, a pesar de que algunos estados han optado por mejorar la cantidad y calidad en la información presupuestal, otros han elegido lo contrario. En esta sección se describen algunos ejemplos de información que han omitido los estados que más han empeorado en cuanto a prácticas presupuestales de 2008 a 2010.

Baja California (-22%)

En 2010, el presupuesto de Baja California no establece el número de plazas de la Administración Pública Estatal y el magisterio. A continuación, se muestra el extracto del presupuesto de 2009 en donde esta información se desglosaba:

ARTICULO 14.- El presente Presupuesto de Egresos comprende la cantidad de 13,819 plazas y 124,309 horas-semana-mes de magisterio, así como 8,872 plazas de burocracia, distribuidas como sigue:

I. Plazas de burocracia:

RAMO	DESCRIPCIÓN	BASE	CONFIANZA	RELACION ADMINISTRATIVA	TOTAL
03	OFICINA DEL EJECUTIVO	17	61	0	7
04	SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	110	394	0	504
05	OFICIALIA MAYOR	408	104	0	512
06	PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA	387	789	1,400	2,576
07	SECRETARIA DE PLANEACION Y FINANZAS	359	435	0	794

Fuente: Presupuesto de Egresos de Baja California 2009.

Distrito Federal (-17%)

Para 2008 y 2009, el presupuesto de egresos del Distrito Federal incluía un tabulador de sueldos de la Administración Pública que para 2010 se omitió. La imagen debajo es el tabulador de sueldos presentado en el presupuesto de 2009.

ARTICULO 33.- Las remuneraciones netas que correspondan a los servicios públicos de mandos superiores por concepto de sueldos, compensaciones y prestaciones, no podrán ser superiores a las establecidas a continuación:

Tabulador de Sueldos de la Administración Pública del Distrito Federal para el año 2009

CARGO	SALARIOS MÍNIMOS GENERALES MENSUALES DE LA ZONA "A"
JEFE DE GOBIERNO	54
SECRETARIO O PUESTOS HOMOLOGOS	53
JEFE DELEGACIONAL	51
SUBSECRETARIO O PUESTOS HOMOLOGOS	51
DIRECTOR GENERAL O PUESTOS HOMOLOGOS	49

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2009.

Presupuestos estatales: opacidad que genera ineficiencia

Bibliografía

1. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Medición de la Pobreza*. Disponible en línea en <http://www.coneval.gob.mx/>. Consultado el 12 de mayo de 2010.
2. Gobierno del Estado de Baja California. *Presupuesto de Egresos 2009*. Disponible en línea en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/legislacion/periodico/SECC-II-26-12-2008.pdf>. Consultado el 13 de mayo de 2010.
3. Gobierno del Estado de Chiapas. *Presupuesto de Egresos 2009*. Disponible en línea en <http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/im/pdfcuentapub/>. Consultado el 13 de mayo de 2010.
4. Gobierno del Estado de Chihuahua. *Presupuesto de Egresos 2010*. Disponible en línea en http://www.chihuahua.gob.mx/sf/listaLigas.asp?cve_Portal=24. Consultado el 13 de mayo de 2010.
5. Gobierno del Estado de Colima. *Presupuesto de Egresos 2010*. Disponible en línea en http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/itdif/doctos/presupuesto_egresos_2010.pdf. Consultado el 13 de mayo de 2010.
6. Gobierno del Distrito Federal. *Presupuesto de Egresos 2009*. Disponible en línea en <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/>. Consultado el 13 de mayo de 2010.
7. Gobierno del Estado de Jalisco. *Presupuesto de Egresos 2010*. Disponible en línea en <http://www.jalisco.gob.mx>. Consultado el 13 de mayo de 2010.
8. Congreso del Estado de Sinaloa. *Presupuesto de Egresos 2010*. Disponible en línea en <http://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes/compila.php>. Consultado el 13 de Mayo de 2010.
9. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO). *Índice de Competitividad Urbana 2010: Acciones urgentes para las ciudades del futuro*. México, 2010
10. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO). *Índice de Información Presupuestal y Estatal*. Disponible en línea en <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/>. Consultado el 5 de julio de 2010.
11. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO). *Sistema de Información Presupuestal Estatal (SIPE)*. Disponible en <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/>. Consultado el 5 de julio de 2010.
12. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2008*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288>. Consultado el 5 de julio de 2010.
13. Petróleos Mexicanos. *Indicadores Petroleros*. Disponible en línea en <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=16&catID=12155>. Consultado el 5 de julio de 2010.

-
14. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: migración y desarrollo humano*. Disponible en http://www.undp.org.mx/spip.php?page=area_interior&id_rubrique=120&id_article=885&id_parent=119. Consultado el 5 de julio de 2010.

 15. Secretaría de Trabajo y Previsión Social. *Estadísticas del Sector*. Disponible en http://www.stps.gob.mx/DGIET/web/menu_infsector.htm. Consultado el 5 de julio de 2010.
-

Presupuesto y cuenta pública:
planean, gastan y... ¿rinden cuentas?

Presupuesto y cuenta pública: planean, gastan y... ¿rinden cuentas?

Presupuesto y cuenta pública: planean, gastan y... ¿rinden cuentas?

La Constitución Política establece en su artículo 134 que “*los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados*”.¹⁰⁹ Contrario al precepto constitucional, la falta de transparencia en el ejercicio y rendición de cuentas del gasto público a nivel estatal impiden que haya incentivos adecuados para la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Más aún, la falta de información transparente y suficiente impide que siquiera podamos conocer el tamaño del problema. Los procesos de presupuesto y cuenta pública deben estar conectados para reflejar claramente el proceso de asignación y ejecución de los recursos, de modo que pueda haber rendición de cuentas y contrapesos basados en el escrutinio público de contribuyentes, funcionarios, federación y competidores políticos.

La falta de armonización y homogeneidad entre legislaciones estatales ocasiona una falta de sincronía en los procesos de presupuestación y rendición de cuentas de cada estado. De igual manera, cada entidad emplea prácticas diferentes en la elaboración y contenido de su presupuesto, incluso algunos omiten información elemental sobre el gasto público. Esto hace que sea más difícil evaluar el desempeño del gasto y hace imposible su comparación.

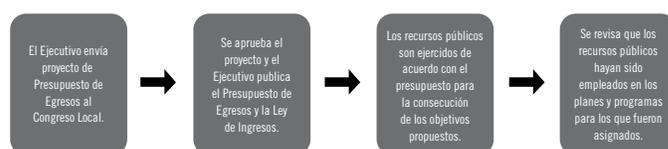
La Ley General de Contabilidad Gubernamental es un avance en materia de transparencia, pues su objetivo es homologar la rendición de cuentas. Pese a este gran esfuerzo, el presupuesto no está contemplado en dicha ley por lo que los estados seguirán utilizando criterios opacos para la planeación del gasto y la asignación de recursos.

Al contar cada entidad federativa con su propia legislación, no es posible establecer normas o principios básicos en cuanto a contenidos mínimos de información presupuestal. También decide en qué momento lo hará y cuánto tardará en rendir cuentas de cómo fue utilizado el gasto público. Esto hace que un proceso que debería ser homogéneo (por lo menos en la teoría), tenga tantas modalidades como entidades en la Federación.

En México, el año calendario coincide con el año fiscal. Previo al inicio de éste, los congresos estatales deben aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos que estarán vigentes durante el próximo

ejercicio fiscal. Transcurrido el año fiscal, los ejecutores del gasto deben rendir cuentas sobre el origen y aplicación de los recursos ejercidos en el periodo (gráfica 10.1). Las arcas estatales tienen ingresos provenientes tanto de fuentes propias como federales para cubrir las partidas presupuestadas.

Gráfica 10.1. Presupuestación, ejercicio y fiscalización de los recursos públicos



Fuente: IMCO.

Cada estado sigue el proceso descrito sujeto a fechas, tiempos y requisitos diferentes establecidos en su propia legislación. La rapidez en la fiscalización de los presupuestos ejercidos va desde cinco meses después de concluir el año fiscal en cuestión, cómo es el caso en Baja California, hasta casi dos años (21 meses) en los casos del presupuesto de Durango (tabla 10.1).

Tabla 10.1. Duración del proceso presupuestario por entidad federativa

Estado	Duración del proceso ¹¹⁰ (meses)
Aguascalientes	23
Baja California	16
Baja California Sur	25
Campeche	28
Coahuila	21
Colima	21
Chihuahua	20
Chiapas	21
Distrito Federal	32
Durango	34
Estado de México	22
Federación	37
Guerrero	19
Guanajuato	15

109 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 31-12-2008. Art. 134.

110 Tiempo en meses entre la presentación del proyecto de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo y la entrega del informe de resultados de la Cuenta Pública.

Estado	Duración del proceso (meses)
Hidalgo	15
Jalisco	25
Michoacán	27
Morelos	30
Nayarit	31
Nuevo León	21
Oaxaca	21
Puebla	18
Quintana Roo	16
Querétaro	30
Sinaloa	25
San Luis Potosí	19
Sonora	21
Tabasco	21
Tamaulipas	21
Tlaxcala	22
Veracruz	25
Yucatán	25
Zacatecas	19

Fuente: Leyes de presupuesto 2009.

La fiscalización tiene como objetivo evaluar los resultados de la gestión financiera y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Al comprobar si la gestión financiera se ha adecuado al presupuesto tenemos que, en promedio, los estados presentaron sobre ejercicios de 24%¹¹¹ de su presupuesto, entre los años 2008 y 2009. El dato no resultaría alarmante si existieran criterios transparentes de administración y gasto de ingresos excedentes que garantizaran el buen empleo de dichos recursos, pero la realidad es que sólo seis¹¹² estados presentan dichos criterios en sus presupuestos.

Sobre/Subejercicios:

- Sobreejercicios:* Se da cuando el gasto ejercido es mayor en relación con el presupuesto original.
- Subejercicios:* Es la disponibilidad de presupuesto que resulta de no contar con el compromiso formal de su ejecución o por no cumplir las metas contenidas en los programas (de acuerdo al calendario comprometido del presupuesto). Se da cuando

el gasto ejercido es menor en relación con el presupuesto original.

En 2009, los presupuestos del Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas fueron los únicos que contenían dichos criterios. El presupuesto de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2009, en su artículo cuarto transitorio, establece a qué rubros de gasto se deberán aplicar los excedentes. El estado de Sinaloa, en el artículo 43 de su presupuesto de egresos para 2009, establece orden y preferencia en los programas para la autorización de erogaciones mayores a las establecidas.

“Artículo 43. De los ingresos adicionales que se obtengan de los previstos en la fracción XIII del artículo 13, de esta Ley, El Ejecutivo por conducto de la Secretaría, podrá autorizar mayores erogaciones a las establecidas, para ser aplicadas preferentemente y en el siguiente orden: programas convenidos con la federación y los municipios, proyectos de inversión pública productiva, educación básica, salud, educación superior, seguridad pública y justicia, fomento y desarrollo económico, servicio de deuda pública y Poderes Legislativo y Judicial”.

Ley General de Contabilidad Gubernamental: Un paso en el camino hacia la transparencia.

En diciembre de 2008 se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) para armonizar los sistemas contables de la federación, los estados y municipios. Los tres niveles de gobierno deberán, para 2012, utilizar estructuras y normas contables estándar. El cambio principal radica en el hecho de pasar de una contabilidad por flujos de efectivo a una por devengados.

En un sistema contable basado en flujos de efectivo, los movimientos quedan registrados en el momento en que hay un ingreso o una erogación. Un sistema contable por devengados registra las operaciones en el momento en que se adquiere un derecho o una obligación. La contabilidad por devengados permite la emisión de informes financieros y obtención de costos en tiempo real. Pese a tener gran potencial para mejorar la gestión de los recursos públicos y para contribuir al apoyo de reformas gubernamentales más extensas (presupuestación por desempeño, delegación de responsabilidades tanto financieras como administrativas, planear y estimar el costo de pasivos a largo plazo

111 Información de Presupuestos de Egresos Estatales e información de gasto ejercido de INEGI para el periodo comprendido entre 2006 y 2008.

112 IMCO. Índice de Información Presupuestal Estatal 2009.

Presupuesto y cuenta pública: planean, gastan y... ¿rinden cuentas?

-como las pensiones-, etc.), el cambio representa un reto importante. Es necesario contar con un registro de activos, pues llevar una contabilidad por devengados exige su valuación y la elección de tablas de depreciación apropiadas.

Un registro de activos eficiente permite conocer, en valor y cantidad, los activos que posee una oficina de gobierno (a cualquier nivel) en un periodo de tiempo. Si se lleva un registro de los mismos, se podrían evitar situaciones como la que se presentó en Zapopan en diciembre de 2009,¹¹³ donde algunos regidores sellaron sus oficinas y las de sus asistentes para evitar que se sustrajera cualquier artículo en la víspera del cambio de administración. Similarmente, en algunos municipios de Tabasco, las nuevas administraciones que tomaron posesión en 2010 recibieron deudas e infraestructura corroída; en particular, en el municipio de Paraíso, el equipo de cómputo y de oficina estaba destrozado, había fugas de agua, los bienes inmuebles de la oficina del ayuntamiento habían sido sustraídos y algunos materiales nuevos fueron cambiados por equipos viejos.¹¹⁴

Adicionalmente, la capacidad (tanto de recursos humanos como materiales) varía significativamente entre entidades y entre municipios, razón que puede propiciar el surgimiento de complicaciones que dificulten la implementación de este sistema.¹¹⁵

La LGCG busca promover la transparencia en el ejercicio del gasto, la fiscalización y rendición de cuentas al establecer criterios generales para la emisión de la información financiera lo cual puede dar pie a

la reducción de irregularidades y de corrupción, a la vez que funciona como medio para evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público. Si se ejecuta en tiempo y forma (el plazo de aplicación vence en diciembre de 2012), la LGCG será uno de los avances más importantes para fortalecer la rendición de cuentas en México.

Sin duda, los avances son significativos pero aún es necesario regular el proceso presupuestario, que quedó al margen de la LGCG, pues es en éste donde se define el diseño, contenidos mínimos y definiciones de los decretos de presupuesto.

Homologar los criterios presupuestarios en las entidades federativas supondrá un gran avance en materia de transparencia pues será factible su comparación con otras entidades. Sin la homologación presupuestal es imposible hacer comparaciones en términos de calidad, cumplimiento de objetivos y buen ejercicio de los recursos públicos de estados y municipios. La existencia de esta información básica y homologada sobre el ejercicio del presupuesto genera incentivos para ejercer el gasto público de manera eficiente.

La imprecisión y ambigüedad que utilizan las entidades en la elaboración de su presupuesto es otro factor que fomenta la opacidad. Se utilizan partidas o términos distintos para referirse al mismo concepto de gasto. Esta incertidumbre y vaguedad en el lenguaje presupuestario dificulta la comparación entre entidades y no permite hacer distinción entre aquellas que asignan y utilizan eficientemente sus recursos y aquellas que no lo hacen.

Competitividad e Información Financiera del Sector Público en México

Dr. Moisés Alcalde Virgen¹¹⁶

Competitividad es el nombre del juego. En un mundo globalizado donde los recursos escasos buscan el mejor ambiente y espacio para crecer, la competitividad es ineludible condición de sobrevivencia. Competitividad es contar con la capacidad de generar la mayor satisfacción posible de los ciudadanos, las empresas y el entorno social. Es la posibilidad de

obtener mejores niveles de vida, es la aptitud y habilidad para maximizar los recursos escasos con los que cuenta cualquier persona, empresa o nación. Es la idoneidad para hacer algo y el conjunto de habilidades que tiene una persona, institución o un gobierno para transformar la realidad en un mejor estado de cosas.

113 Notisistema.com (2009). *Reciben alcaldes arcas vacías y destruidas.*

114 Tabascohoy.com (2010). *Regidores Priístas sellan sus oficinas en la víspera de cambio de administración.*

115 OECD (2009), *OECD Review of Budgeting in Mexico.*

116 Titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la SHCP.

El instinto de vida y el dolor de la escasez han llevado a la humanidad a buscar la causa de las cosas. Hoy más que nunca son conocidos los factores que inciden en los países para ser competitivos. Factores que permiten atraer inversión, generar empleos y que ofrecen a sus habitantes mayor calidad de vida. La interdependencia económica, social, cultural y tecnológica provocada por el intenso proceso de mundialización de las últimas tres décadas generó varios estudios y análisis sobre competitividad. Distintos foros, convenciones e instituciones a fuerza de estudio e investigación han logrado establecer distintas formas de medir la competitividad de las naciones y la forma de mejorarla.

El papel que juegan los gobiernos para hacer de sus naciones lugares más competitivos es estratégico y vital. Su desempeño, sus políticas, estabilidad, pericia para establecer acuerdos son la columna vertebral para generar mayores capacidades. Así, una macroeconomía dinámica, un sistema político con gobernabilidad e instituciones sólidas, un Estado de Derecho garante de las libertades individuales y sociales y un gobierno eficiente y eficaz son algunas de las variables que se plantean en cualquier índice de competitividad de naciones. La tarea diaria de los gobiernos es propiciar inversión y desarrollo a través de sus instituciones y políticas públicas, así como de su adecuada coordinación con y para la sociedad en conjunto.

Una muestra emblemática en el diseño de instituciones y herramientas competitivas acordes a las necesidades de nuestro país es la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG). La aplicación de esta Ley otorgará más herramientas para contar con gobiernos estables en lo macroeconómico, con un eficiente desempeño del gasto público, transparentes y eficaces para tomar decisiones estratégicas en beneficios de los gobernados. El objetivo de la Ley, aprobada en diciembre de 2008 y vigente desde el primero de enero de 2009 es promover un nuevo esquema de contabilidad gubernamental armonizada, aplicable a los tres órdenes de gobierno, poderes y sus respectivos órganos autónomos, aplicando estándares de la más alta calidad a nivel nacional e internacional.

¿Cómo funciona la LGCG, por qué es útil? El ejercicio de la LGCG permite el seguimiento minucioso de cada peso que ingresa al erario público hasta su ejercicio en el gasto público aprobado por los diputados. Para ello establece la integración en forma automática de las cuentas presupuestales con las cuentas contables, así como el registro de cada etapa del ejercicio del gasto y del ingreso, logrando la aplicación de principios, normas contables generales y específicas facilitando el reconocimiento de ingresos, gastos, activos, pasivos y el patrimonio de los entes públicos.

El reto de integrar la contabilidad y el presupuesto en los tres órdenes de gobierno y los órganos autónomos es enorme, pero sus beneficios son contundentes para la competitividad, la transparencia, la eficiencia y efectividad. Ha sido necesario trabajar durante 2009 y 2010 en la armonización de lo que podría llamarse “la célula de la información presupuestal” que es la clave presupuestaria y “la célula de la información contable” que es el catálogo de cuentas. La armonización y estandarización se realiza a través de un amplio trabajo técnico en el seno del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y su Comité Consultivo, ambos órganos creados por la LGCG. El primero, como coordinador de la armonización contable, tiene las facultades de emitir normas; mientras que el segundo se conforma por especialistas cuya labor ha sido enriquecer y fortalecer las normas que emite el Consejo.

En un mundo tan dinámico como el nuestro, la información en tiempo real es una necesidad indiscutible, esto, aunada a la exigencia ciudadana de transparencia y rendición de cuentas se contempla en la LGCG estableciendo la obligación del registro patrimonial, así como el control y publicación de inventarios de bienes muebles e inmuebles impulsando la transparencia gubernamental. Asimismo, dentro del régimen de transición de la Ley establece la obligación para que los estados financieros y otra información que ayude a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas sea generada en tiempo real y se publique periódicamente en las páginas electrónicas de los entes públicos.

La información oportuna es poder. Bajo esta lógica, la LGCG coloca a la información financiera generada por la contabilidad gubernamental como un elemento clave para la toma de decisiones estratégicas sobre finanzas públicas y no sólo un medio para elaborar cuentas públicas. Tradicionalmente la información financiera generada a partir de las operaciones del gobierno son registradas hasta la etapa final del proceso de ingreso y gasto público, lo cual no permite que dicha información pueda ser utilizada en forma oportuna para las decisiones de planeación y dirección de la política fiscal en cualquier orden de gobierno. Habitualmente la información financiera ha ocupado un lugar preponderante para cumplir con la obligación legal de emitir la cuenta pública, desaprovechando su utilidad.

Los beneficios de la LGCG permean más allá del ámbito contable, generando información relevante para distintos actores de la sociedad. En México, donde más del 50% del gasto programable se destina a funciones de desarrollo social, es indispensable contar con herramientas que faciliten la evaluación e impacto de los programas, así como la ruta

Presupuesto y cuenta pública: planean, gastan y... ¿rinden cuentas?

en el ejercicio de gasto cada peso. Dentro del índice de competitividad que mide la estabilidad macroeconómica se establece como tarea pendiente la creación de una Comisión Especial de Eficiencia Presupuestal independiente, en este caso la Ley permitirá información de calidad para el seguimiento presupuestal. Una tarea más que permitirá cumplir la Ley es homologar y transparentar toda la contabilidad de estados y municipios, de organismos y dependencias de los tres poderes. Además será posible armonizar las Cuentas Públicas y con ello realizar el análisis y las comparaciones fiscales entre entes públicos, así como integrar y consolidar información de los distintos órdenes de gobierno para contar con información agregada, oportuna y confiable a nivel nacional.

Las agencias calificadoras dispondrán de insumos adecuados para emitir mejores reportes. Clarificará criterios de comparación en el desempeño de la gestión pública intrarregional. Facilitará la evaluación de impacto de programas federales, estatales y municipales y permitirá a los ciudadanos tener acceso a la ruta de cada peso que es recaudado

y ejercido por el gobierno. Esta información deberá ser oportuna, confiable y consistente para favorecer la estabilidad económica, mejorar los horizontes de inversión privada y pública y promover el buen comportamiento de los agentes públicos y económicos que están relacionados con la gestión financiera del gobierno como aseguradoras, bancos, proveedores, calificadoras, otros gobiernos e inversionistas.

El cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental implica un nuevo paradigma en la administración pública. Involucra el reto de realizar un cambio cultural en la totalidad de las administraciones públicas del país. Establece el uso de herramientas tecnológicas para progresar en la gestión financiera del sector público y sin las cuales lo antes expuesto sería un cúmulo de buenas intenciones y abre de par en par las puertas de la transparencia en el ejercicio mismo de los recursos públicos. Esta fue la visión y principios bajo los cuales se originó la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la convicción de que es posible un México más competitivo.

No es que no alcance, es que no lo saben administrar.

Para gastar mejor, se debe presupuestar mejor. Es necesario establecer, desde el inicio del ciclo fiscal, criterios para hacer frente a las distintas eventualidades que se pueden presentar durante el ejercicio del gasto.

En los últimos años, el sobre ejercicio del gasto público ha sido muy común entre las entidades federativas y suma (en el periodo comprendido entre 2006 y 2008) 587 mil millones de pesos.¹¹⁷ Esta cifra es equivalente a casi 15 veces el ahorro de 40 mil millones de pesos que se ha planteado como meta el gobierno federal para el periodo 2010-2012 en el Programa Nacional de Reducción del Gasto Público (PNRGP)¹¹⁸ y a 1.5 veces el monto estimado¹¹⁹ que se contempla para la reconstrucción de Chile (que se prevé dure de tres a cuatro años) tras el terremoto de febrero de 2010.

Sólo en 2008, el sobre ejercicio de las entidades federativas sumó 243 mil millones de pesos, cifra que sería suficiente para la recuperación de Haití tras el terremoto de enero de 2010. El Banco Interamericano de Desarrollo estimó que el costo rondará entre 102 y 180 mil millones de pesos (gráfica 10.2).¹²⁰

Gráfica 10.2. Montos correspondientes al sobre ejercicio de las entidades, reconstrucción de Chile y Haití y al Programa Nacional de Reducción del Gasto Público



Fuente: IMCO. Cifras en millones de pesos de 2010. *Para el ejercicio 2008 no toma en cuenta al estado de Baja California Sur por no tener información disponible. No considera las entidades que presentan subejercicio.

117 IMCO. *Sistema de Información Presupuestal de los Estados, 2010* e INEGI. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2008*. Pesos de 2010. No contempla el estado de Baja California Sur para el ejercicio fiscal 2008 por no tener información disponible.

118 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comunicado de Prensa: *El Ejecutivo Federal dio a conocer el Programa Nacional de Reducción del Gasto Público*.

119 La cifra de 30 mil millones de dólares se tomó de El Universal. Piñera calcula 30 mdd para reconstruir Chile. Se utilizó un tipo de cambio de 12.84 pesos por dólar.

120 Banco Interamericano de Desarrollo. *El costo de la Reconstrucción en Haití*.

Por otra parte, el alza de impuestos propuesta por el Ejecutivo Federal para el año 2010 estimaba una recaudación cercana a los 176 mil millones de pesos,¹²¹ de los cuales 57 mil millones corresponderán a las entidades federativas y municipios. El monto que se estimó obtener, producto del alza de impuestos aprobada en 2009, equivale al 72% del sobre ejercicio en las entidades federativas durante 2008. El monto de los ingresos fiscales locales, correspondientes a las entidades federativas, representa sólo el 32% de dicho sobre ejercicio.

¿De dónde se obtienen estos recursos adicionales y en qué se emplean? En los estados, el erario público puede presentar ingresos superiores a los proyectados ya sea por un gran esfuerzo tributario por parte del gobierno estatal, aumento en los precios del petróleo, por transferencias del gobierno federal o por contratación de deuda. Sin embargo, dada la falta de criterios objetivos y transparentes que regulen la aprobación de subsidios, donativos, fideicomisos y procesos de contrataciones públicas, los recursos adicionales son asignados a programas o proyectos que no están sujetos a rendición de cuentas, ni tienen claridad en cuanto a sus objetivos e impacto en el bienestar colectivo.

México es el país con la recaudación tributaria más baja de los países de la OCDE y una de las más bajas de América Latina. La recaudación propia de los gobiernos estatales, entre 2000 y 2008, se ha mantenido en 1% del PIB mientras las transferencias federales han aumentado cerca de 20% en el mismo periodo para representar el 7.4% del PIB.¹²²

Por otra parte, se encuentran aquellas entidades¹²³ que no ejercieron la totalidad de los recursos presupuestados y, al no tener criterios claros para administrar los ahorros (como es el caso de Sonora), también adolecen de un problema de opacidad.

En 2008, Sonora presentó un subejercicio por un monto cercano a los siete mil millones de pesos (14% de su presupuesto).¹²⁴ Al no ejercer el total de los recursos presupuestados, resulta lógico pensar que ciertos programas, funciones, ejes de desarrollo e incluso dependencias no lograron el 100% de sus proyectos.

Por ejemplo, en la clasificación de los recursos ejercidos por funciones de gobierno se observa un avance de 152% en Promoción del Desarrollo Económico, mientras Promoción del Desarrollo Urbano y Administración de la Deuda Pública registraron avances del 61% y 59% respectivamente. Similarmente, podemos observar que el eje rector Gobierno Eficiente y Honesto empleó 22% más de lo que originalmente tenía previsto, a la vez que el eje rector Recursos Crecientes para el Gasto Social y de Inversión únicamente erogó recursos por el 32% de lo inicialmente presupuestado.¹²⁵

El caso de Sonora muestra cómo la ausencia de criterios para la administración de ahorros y los criterios poco eficientes de reasignación del gasto público puede acarrear deficiencias en el impacto del gasto público. Incluso puede comprometer la calificación crediticia del estado (que ha permanecido constante en A)¹²⁶ al reasignar el gasto previsto para el programa de Mejoramiento del Nivel, Perfil y Términos de la Deuda Pública (que sólo logró un porcentaje de avance del 12%) a programas que no han dado los resultados esperados¹²⁷ como el de Cultura de Legalidad y Prevención del Delito (que presentó un avance del 132%).

Es importante mencionar que durante el periodo de estudio (2006 – 2008), en el acumulado, ningún estado presentó ahorros y, por el contrario, algunos (como en el caso de Tlaxcala) excedieron hasta en un 52% el gasto previsto para dicho periodo. La evidencia muestra que aumentar el monto de los fondos no necesariamente se traduce en mejores resultados, por lo que no existe relación entre el sobre ejercicio y algunos indicadores de nivel de bienestar o crecimiento económico.

Si el gasto público fuera un catalizador para transformar al país se esperaría que a medida que los recursos ejercidos sean mayores a los presupuestados, este superávit se reflejara en una mejora en el nivel de vida de los habitantes. Sin embargo, la correlación existente entre el sobre ejercicio, como porcentaje del gasto presupuestado, y el porcentaje de la población con servicio de agua potable es de -14% (gráfica 10.3), es decir, los recursos excedentes no son utilizados para combatir las necesidades prioritarias de la población. Aparentemente, el combate a la marginación no es una prioridad en el uso de los excedentes presupuestales.

121 Cámara de Diputados del H. Congreso de Unión. *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2010.*

122 OECD (2009), *OECD Review of Budgeting in Mexico.*

123 Guerrero en 2006, el D.F. en 2007 y Sonora en 2008.

124 IMCO. *Sistema de Información Presupuestal de los Estados, 2010* e INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2008.*

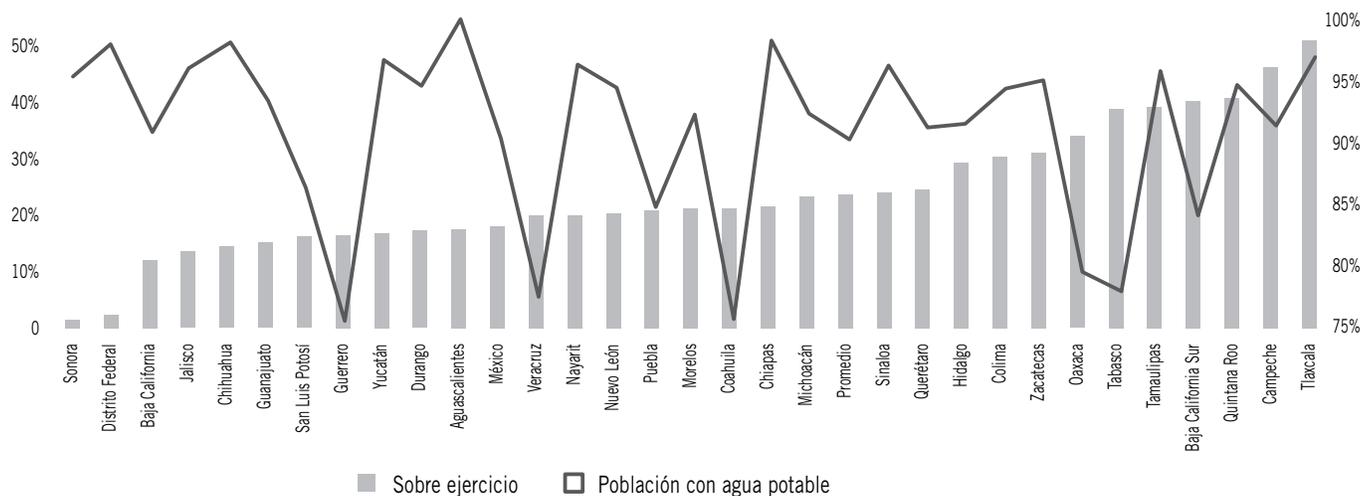
125 Gobierno del Estado de Sonora (2009). *Cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica las Finanzas Públicas, Deuda Pública y los Activos del Patrimonio Estatal 2008.*

126 Fitch Ratings. Listado de calificaciones finanzas públicas.

127 Según INEGI, la incidencia delictiva (número de delitos por cada 100,000 habitantes) aumento 105% de 2007 a 2008. Según la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, el robo de autos aumentó 10% en el mismo periodo.

Presupuesto y cuenta pública: planean, gastan y... ¿rinden cuentas?

Grafica 10.3. Sobre ejercicio acumulado durante vs. porcentaje de la población con servicio de agua potable



Fuente: IMCO con datos de Sistema de Información Presupuestal de los Estados, INEGI Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales y CONAGUA. Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento 2009.

IMCO propone

Cada gobierno y Congreso estatal deberían establecer su propia lista de proyectos de inversión en infraestructura, programas sociales o prioridades de atención en caso de que hubiera excedentes presupuestales. Los proyectos deberán tener metas específicas para resarcir algún rezago social o financiero de la entidad.

Financiamientos Extra Presupuestales y Fideicomisos

Las transacciones extra presupuestales incluyen todos los ingresos, gastos y financiamientos que se encuentran excluidos del presupuesto (FEP). En este ensayo, los FEP se refieren a las transacciones generales del gobierno, comúnmente con arreglos institucionales y bancarios separados, que no están incluidas en la ley presupuestal anual del estado y los presupuestos de los gobiernos subnacionales.

Los FEP son importantes porque:

- En promedio, representan más del 40% del gasto del gobierno central, tanto en países desarrollados como subdesarrollados.
- En algunas circunstancias, pueden tener serias implicaciones en la política fiscal, la administración financiera pública y la gobernabilidad.
- Los FEP pueden tener efectos distorsionantes y nocivos, en particular para la estabilidad y el control macroeconómico y fiscal (“macrofiscal”).

El Manual de Estadísticas Financieras del Gobierno (GFSM por su nombre en inglés) publicado en 2001 por el Fondo Monetario Internacional (FMI) distingue los FEP del presupuesto aprobado por el legislativo, dadas sus diferentes fuentes de financiamiento y los diversos tipos de vigilancia pública sobre su operación. Los FEP pueden no estar sujetos al mismo nivel de escrutinio o estándares de rendición de cuentas al cual está sujeto el presupuesto aprobado y fiscalizado por el Congreso (tabla 10.2).

Tabla 10.2. FEP y gastos del Gobierno Central

Grupo de países	Erogaciones de FEP		Erogaciones del Fondo de Seguridad Social	
	% del gasto total	% del PIB	% del gasto total	% del PIB
Países desarrollados	14.3	4.4	35.6	12.5
Países en transición/ desarrollo	13.2	2.8	26.2	5.4
Todos los países	13.4	3.1	30.2	8.4

Fuente: Allen Richard y Radev Dimitar (2006).

Las siguientes conclusiones pueden obtenerse con esta información:

- Los FEP representan una parte importante del gasto del gobierno central. Incluyendo los fondos de seguridad social, significan el 44% del total de las erogaciones.
- Los fondos de seguridad social son la principal forma de actividades extra presupuestales, representando más del 30% del total de las erogaciones.

- Los fondos de seguridad social representan una parte significativamente mayor del gasto del gobierno central en los países desarrollados.
- Los FEP en muchos países desarrollados tienen un marco institucional bien establecido, mientras que países en desarrollo usan un amplio rango de arreglos, que muchas veces no tienen claridad jurídica y financiera.
- Los FEP en países desarrollados generalmente están bien integrados con el proceso presupuestal.

Clasificación y tipología de los FEP

El concepto básico es el de una “unidad institucional”, que se define como una entidad económica que es capaz, en su propio derecho, de poseer activos, incurrir en pasivos, y entablar actividades económicas y transacciones con otras entidades. La unidad institucional también está caracterizada por “*un conjunto completo de cuentas, incluyendo un balance de activos, pasivos y valor neto*”.

Los FEP pueden agruparse de acuerdo a sus objetivos, sus fuentes de fondos y su diseño institucional. Muchos FEP combinan artículos de más de una de las categorías siguientes:

Objetivos

- Fondos especiales.
- Fondos de desarrollo.
- Fondos de contingencia.
- Fondos de estabilización.
- Fondos de ahorro.
- Fondos financieros.
- Fondos revolventes.
- Cuentas extra presupuestal misceláneas, incluyendo fondos secretos.

Fuentes de financiamiento

- Ingresos etiquetados.
- Transferencias del presupuesto.
- Cargo de usuario.
- Ventas de activos financieros y no financieros, incluyendo privatizaciones.
- Ventas de bienes y servicios.
- Préstamos.
- Fondos de donativos.

Diseño institucional

- Fondos administrados centralmente por el ministerio de finanzas o la tesorería.
- Fondos administrados por ministerios alineados u otras agencias específicas.
- Fondos administrados por agencias autónomas.

¿Por qué existen los FEP?

Las transacciones o entidades extra presupuestales existen o se establecen por la combinación de dos grupos de factores: una serie de fallas de mercado o del sistema presupuestario y por factores de economía política.

Fallas del sistema presupuestario

- Falta de coincidencia en los horizontes temporales.
- Interferencia de intereses especiales en el proceso presupuestario.
- Mecanismos inadecuados para la asignación de recursos.
- Fallar en reconocer las necesidades de comunidades locales en la asignación de recursos.
- Control y mecanismos de incentivos inefectivos para los administradores del sector público.
- Arreglos de gobernabilidad insatisfactorios para la rendición de cuentas y la transparencia.
- Mecanismos inefectivos para enfrentarse a los requerimientos fiduciarios de los donantes.

Factores de política económica

- Proteger programas sensibles políticamente a recortes presupuestales u otras consideraciones de corto plazo en el contexto del ciclo presupuestal anual.
- Aparentar un menor déficit presupuestal.
- Generar apoyo político para introducir nuevos impuestos.
- Reconocer y movilizar un consenso social de que ciertas actividades importantes carecen de fondos suficientes en presupuesto anual.
- Insular los programas y proyectos de los donantes en sectores prioritarios según lo soliciten.
- Proteger fondos del escrutinio público, contrario a los criterios de transparencia generalmente aceptados.

Presupuesto y cuenta pública: planean, gastan y... ¿rinden cuentas?

El Modelo de Agencia

El modelo de agencia para administrar fondos públicos es en ocasiones usado como justificación para los FEP dado que muchas agencias se construyen sobre una base extra presupuestal. Mientras que técnicamente las agencias no tienen que constituirse como FEP, se ha argumentado que los beneficios potenciales que acarrear tienen mayores probabilidades de lograrse cuando se les brinda una significativa independencia financiera, lo cual puede ser difícil si se encuentran atadas al proceso presupuestal.

Al establecerse como agencias públicas y al acompañarse de mecanismos e incentivos que promuevan la rendición de cuentas y la eficiencia, los FEP pueden incrementar la eficiencia macroeconómica al simular las condiciones de un mercado privado, en donde los estándares de un servicio están ligados directamente con las tarifas y los cargos.

Sin embargo, la libertad para decidir sobre la administración operativa y el uso de recursos, pilar de las agencias, puede generar un nuevo conjunto de riesgos: recursos y activos públicos utilizados para propósitos distintos a los del gobierno y el congreso, endeudamiento público por encima de los límites aprobados, nuevas oportunidades para la corrupción, y negligencia de criterios como la transparencia, los reportes financieros y la auditoría.

Problemas ocasionados por los FEP

El Fondo Monetario Internacional generalmente considera a los FEP problemáticos pues disminuyen la importancia de la política fiscal, la disciplina fiscal, la flexibilidad y la transparencia. Estos problemas, sin embargo, no son endémicos de los FEP como una categoría de las instituciones públicas, y pueden atribuirse a una administración financiera y procedimientos gubernamentales mal diseñados.

La falta de información completa y oportuna sobre las actividades de los FEP, resultado de su aislamiento del proceso presupuestal, puede distorsionar significativamente la evaluación de la posición fiscal y macroeconómica de un país, incluyendo dimensiones como el tamaño del gobierno en general, su contribución a la demanda agregada, la inversión y el ahorro, la carga fiscal y la red de seguridad social. En particular para países altamente endeudados las consecuencias pueden ser severas, ya que los FEP tienen un efecto sustancial en el nivel de endeudamiento y la efectividad del gasto en el combate a la pobreza.

La evidencia empírica muestra que en muchos casos, los FEP no logran alcanzar sus objetivos de política pública:

- Un artículo del FMI sobre fondos de estabilización y ahorro para recursos no renovables concluye que el desempeño del ahorro en países productores de petróleo no se ve afectado por la existencia o carencia de un fondo petrolero.

Las *Guías para la Administración del Gasto Público* del FMI resumen los inconvenientes de los FEP: “los FEP pueden resultar en una pérdida de control del gasto agregado, ya que ese gasto puede estar fuera del control del ministerio de finanzas; los FEP pueden distorsionar la asignación de recursos al evitar el proceso presupuestario y la revisión de prioridades. Los ingresos etiquetados pueden atrincherarse de tal forma que el financiamiento no se base en necesidades prioritarias, menor transparencia puede llevar a ineficiencia y mal uso de los fondos; los FEP pueden facilitar rentas extra normales y los FEP son incompatibles con buenas prácticas de administración de efectivo”.

Un gran riesgo de los FEP es su tendencia a proliferar en cientos o miles de unidades individuales, atomizando la gobernabilidad política y fragmentando la calidad en general de la administración financiera. En un país con pocos y menos diversos FEP, y un sistema presupuestario bien administrado, los problemas fiscales asociados con los FEP son mitigables. Mientras que individualmente los FEP pueden ser considerados benignos, su impacto agregado en la flexibilidad fiscal y la calidad de la administración fiscal puede ser severo.

Criterios para evaluar y reformar los FEP

Primero, debe haber un caso económico y de gobernabilidad satisfactorio para establecer un FEP. Algunos criterios importantes para establecer fondos eficientes bajo un modelo de agencia han sido sugeridos por Potter (1997):

- El fondo debe estar dedicado 100% a la tarea designada, y no ser usado simplemente como un medio para evitar la disciplina presupuestal.
- El fondo debe estar constituido como una agencia y debe operar como comprador, no proveedor, de servicios. Debe tener como mínimo, una misión, metas y objetivos claramente documentados, e indicadores de resultados físicos y financieros.
- Una junta de administración con suficiente presencia del sector

privado pero genuinamente libre de intereses que se puedan beneficiar de la operación del mismo.

Segundo, los FEP deben ser debidamente estructurados y diseñados desde un punto de vista económico y de gobernabilidad. Algunas características de un fondo bien diseñado son:

- Coordinación de las operaciones del fondo con aquellas del resto del sector público, en el contexto de una política fiscal sólida.
- Consolidación efectiva con el presupuesto.
- Mecanismo para asegurar transparencia y rendición de cuentas.

Tercero, las transacciones de los FEP deben cumplir con los requerimientos básicos de administración financiera. Deben estar sujetas a escrutinio público, y deben lograr estándares aceptables de rendición de cuentas, control interno, auditoría interna y externa, y requerimientos básicos de transparencia.

Cuarto, los requerimientos para establecer y operar los FEP deben estar apoyados por un marco regulatorio sólido. El uso de arreglos informales para organizar actividades extra presupuestales comúnmente indica la falta de cualquier escrutinio público, permitiendo las actividades ilegales.

Quinto, la rendición de cuentas, transparencia y adecuación de la función de generar ingresos también debe de tratarse en caso de ser un FEP financiado por ingresos etiquetados. La generación de ingresos puede integrarse con el sistema de recaudación o puede llevarse como un sistema paralelo. Las ventajas de consolidar las responsabilidades de recaudación son:

- Uso común de procesos medulares.
- Uso más eficiente de recursos ya que la capacidad de recaudación se usa para múltiples propósitos.
- Reducción de los costos de administración al generarse economías de escala.
- Reducción de los costos para los contribuyentes resultante de simplificar las formas y procedimientos y un programa de auditoría común.

La evidencia muestra que muchos FEP no cumplirían los criterios mencionados, especialmente en países en desarrollo en los cuales la

governabilidad básica y la infraestructura financiera son débiles. Los fondos sólo deben ser establecidos si son sujetos de arreglos rigurosos de gobernabilidad y administración financiera, los cuales difícilmente se encuentran en países en desarrollo. En donde existen fondos de este tipo, aún cuando se desempeñen exitosamente en relación a sus objetivos, el riesgo de contagio y daño colateral al sistema presupuestario nacional es alto.

El caso de los fideicomisos públicos

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados define así un fideicomiso público:

*“El fideicomiso es un contrato por virtud del cual una persona física o moral denominada fideicomitente, transmite y destina determinado patrimonio (bienes o derechos) a una institución fiduciaria encomendándole la realización de fines determinados y lícitos en beneficio de una tercera persona o en su propio beneficio”.*¹²⁸

Los fideicomisos públicos constituyen un tipo de fondo extra presupuestal. Una pregunta crucial en el Índice de Información Presupuestal Estatal realizado por IMCO (ver capítulo sobre Transparencia Presupuestal) es la que evalúa si el presupuesto de egresos de un estado ofrece información sobre los montos destinados a fideicomisos públicos. De los presupuestos de los 31 estados y el Distrito Federal, 20 contenían información suficiente para acertar la pregunta 32 del cuestionario: “¿Se desglosan los montos destinados a Fideicomisos Públicos?”. En la tabla 10.3 se distingue entre los estados que publican esta información y los que no.

Tabla 10.3. Monto de los fideicomisos públicos (2010)

Publican información	Monto 2010 (pesos)	% del total	Omiten información
Chihuahua	2,505,860,764	6.74%	Baja California Sur
Sonora	939,486,485	2.87%	Coahuila
Distrito Federal	1,966,406,895	1.52%	Guanajuato
Chiapas	811,827,000	1.46%	Hidalgo
Quintana Roo	240,843,319	1.44%	Nayarit
Veracruz	953,120,000	1.36%	Oaxaca
Durango	207,953,000	1.16%	Puebla
Colima	69,036,780	1.01%	San Luis Potosí

128 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005).

Presupuesto y cuenta pública: planean, gastan y... ¿rinden cuentas?

Publican información	Monto 2010 (pesos)	% del total	Omiten información
Campeche	105,000,000	0.84%	Sinaloa
Jalisco	378,295,400	0.62%	Tabasco
Aguascalientes	62,041,000	0.53%	Tamaulipas
Querétaro	67,569,508	0.38%	Zacatecas
Guerrero	82,976,800	0.25%	
Tlaxcala	15,773,783	0.17%	
Nuevo León	72,978,800	0.16%	
Morelos	16,828,000	0.11%	
Yucatán	19,500,000	0.11%	
Baja California	22,438,596	0.07%	
México	50,777,967	0.04%	
Michoacán	15,239,776	0.04%	

Fuente: IMCO.

Aguascalientes es un estado que ofrece en su presupuesto una manera ejemplar de informar sobre los gastos presupuestados para cada fideicomiso público. Además, de manera muy sencilla también informa sobre el origen de los recursos y la base para calcular los montos destinados a cada uno de ellos. La imagen a continuación es un extracto del *Decreto Número 346*, mediante el cual se aprobó el Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal 2010.

ARTICULO 51.- Las erogaciones previstas para el FIADE Fideicomiso de Inversión y Administración para el desarrollo Económico del Estado de Aguascalientes importan la cantidad de \$201,784,000 y se aplicarán por fuentes de financiamiento y objeto del gasto siguientes:	
I. Recursos fiscales ordinarios a. Capítulo 000: Inversión pública	\$ 94,343,000 \$ 94,343,000
I. Recursos propios de entidades y órganos autónomos	\$ 107,441,000
<small>Los recursos señalados en este Artículo se refieren a la participación que corresponde al Fideicomiso de los ingresos previstos en el Artículo 1, fracción 1, apartado F, de la Ley de Ingresos 2010, mismos que tendrán la característica de Transferencia y se destinarán en su totalidad a cubrir la operación y fines del Fideicomiso.</small>	
<small>La participación que corresponde al Fideicomiso a que refiere el párrafo anterior se calculará sobre la base del ochenta por ciento de los ingresos efectivamente recaudados del Impuesto sobre Nóminas, disminuyendo los recursos que se destinan al servicio de la deuda pública por la cual se hubiere señalado dicha recaudación como fuente de pago.</small>	
<small>Los recursos señalados en la Fracción II de este artículo se refieren a los ingresos previstos en el Artículo 1°, de la Ley de Ingresos 2010, mismos que, en la medida de sus ingresos reales y adicionados a las Transferencias que reciba, se destinarán en su totalidad a cubrir la operación y fines del Fideicomiso.</small>	

Fuente: Presupuesto de Egresos de Aguascalientes 2010.

Con base en la información obtenida de los 20 presupuestos mencionados, los montos destinados a fideicomisos públicos constituyen en promedio el 1% del gasto presupuestal total de los estados, y agregados en 2010 sumaron 8,600 millones de pesos. Cabe aclarar que existe la posibilidad de que existan otros municipios que no están incorporados dentro de la información presupuestal. En el extremo superior, sin embargo, es posible observar casos como el de Chihuahua, que en 2010 asignó 7% de su presupuesto a fideicomisos públicos. Para situarlo en perspectiva,

los fideicomisos en Chihuahua son el tercer rubro con mayor presupuesto, después de la Secretaría de Educación y la Secretaría de Planeación y Evaluación. Además, los montos destinados a fideicomisos superaron en 30% el presupuesto de Servicios de Salud de Chihuahua, en 60% el presupuesto de todas las universidades del estado, y en 138% el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública.

IMCO propone

Una política enfocada a la administración de los FEP debe incluir los siguientes elementos:

- La consolidación de información sobre los FEP para el análisis fiscal y la presentación de información transparente en reportes fiscales.
- Información sobre los FEP debe estar incluida en la documentación presupuestal, y los requerimientos comunes deben establecerse para la clasificación de ingresos y gastos, rendición de cuentas, control interno, y auditoría interna y externa.
- Mecanismos sólidos de vigilancia, políticos y técnicos, deben establecerse para reducir la probabilidad de que FEP injustificados sean aprobados y dañen la integridad del sistema presupuestal.

Bibliografía

1. Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. *Información Sobre Autos*. Disponible en línea en <https://www.amis.org.mx/onepage/servlet/FWControllerServlet?mvcapp=FWMYOnePage&command=myonepage&rid=21&b=i&sid=604396111103041R0312191&b=i&tabset=1&temp=3&p=1&taborder=1&numOfFrameToUse=1&initLoad=false&fp=1>. Consultado el 12 de Julio de 2010.
2. Banco Interamericano de Desarrollo. *El Costo de la Reconstrucción en Haití*. Disponible en <http://www.iadb.org/news/videos.cfm?language=Spanish&id=6571>. Consultado el 19 de marzo de 2010.
3. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma DOF 29-07-2010. Disponible en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultado el 27 de Mayo de 2010.
4. Cámara de Diputados del H. Congreso de Unión. *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal de 2010*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/PEF2010/temas/expo_motivos/criterios/cgpe_2010.pdf. Consultado el 29 de marzo de 2010.
5. Comisión Nacional del Agua (2009). *Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento 2009*. Disponible en línea en <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/LibroAnexosYTablas-SituaciónSAPAS.pdf>. Consultado el 28 de Junio de 2010.
6. Fitch Ratings. *Listado de calificaciones finanzas públicas*. Disponible en http://www.fitchmexico.com/espanol/Listados/listado_finanzas.aspx. Consultado el 30 de marzo de 2010.
7. Gobierno del Estado de Sonora (2009). *Cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica las Finanzas Públicas, Deuda Pública y los Activos del Patrimonio Estatal 2008*. Disponible en línea en <http://201.116.254.22/biblioteca/documentos/Trimestrales/2008/t4/4toTrimestre2008.pdf>. Consultado el 30 de marzo de 2010.
8. Instituto Mexicano para la Competitividad. *Sistema de Información Presupuestal de los Estados, 2010*. Disponible en línea en <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/>. Consultado el 3 de Julio de 2010.
9. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2008*. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPEst.asp?s=est&c=11288>. Consultado el 20 de Abril de 2010.
10. Notisistema.com (2009). *Regidores Priistas sellan sus oficinas en la víspera de cambio de administración*. Disponible en línea en <http://www.notisistema.com/noticias/?p=232001>. Consultado el 6 de abril de 2010.
11. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009). *OECD Review of Budgeting in Mexico*. Disponible en línea en http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_34119_44355376_1_1_1_1,00.html. Consultado el 20 de Abril de 2010.
12. Periódico El Universal. *Piñera calcula 30 mdd para reconstruir Chile*. Disponible en línea en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/662288.html> obtenido el 19 de marzo de 2010. Consultado el 18 de marzo de 2010.
13. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Comunicado de Prensa: El Ejecutivo Federal dio a conocer el Programa Nacional de Reducción del Gasto Público*. Disponible en línea en http://www.shcp.gob.mx/comunicados_principal/comunicado_015_2010.pdf. Consultado el 18 de marzo de 2010.
14. Tabascohoy.com (2010) *Reciben alcaldes arcas vacías y destruidas*. Disponible en línea en http://www.tabascohoy.com.mx/nota.php?id_

Presupuesto y cuenta pública: planean, gastan y... ¿rinden cuentas?

nota=185921. Consultado el 6 de abril de 2010.

15. Allen, Richard y Radev, Dimitar (2006). *Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*. International Monetary Fund Working Paper. Disponible en línea en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06286.pdf>. Consultado el 3 de Junio de 2010.
 16. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005). *Fideicomisos Públicos: Normatividad Relacionada y Situación a Marzo de 2005*. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0252005.pdf>. Consultado el 18 de Mayo de 2010.
 17. Fondo Monetario Internacional (2001). *Manual de Estadísticas Financieras del Gobierno*. Disponible en línea en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>. Consultado el 3 de Junio de 2010.
 18. Potter, Barry y Diamond, Jack (1999). *Guidelines for Public Expenditure Management*. Ed. Fondo Monetario Internacional. Disponible en línea en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/index.htm>. Consultado el 3 de Junio de 2010.
 19. Potter, Barry H. (1997), *Dedicated Road Funds: A Preliminary View on a World Bank Initiative*, Ed. Fondo Monetario Internacional. Disponible en línea en <http://ideas.repec.org/p/imf/imfpaa/9707.html>. Consultado el 3 de Junio de 2010.
-

¿Quién vigila el gasto público?

las entidades de fiscalización superior en México

¿Quién vigila el gasto público?

¿Quién vigila el gasto público?

Las entidades de fiscalización superior en México

Las Entidades de Fiscalización

La Real Academia Española define fiscalizar como “*criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien*”. Más general, fiscalización superior es evaluar el uso de los recursos públicos, lo que también significa el escrutinio del gasto del gobierno. Asimismo, fiscalización y auditoría no son sinónimos. La fiscalización es el conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía. La auditoría en cambio, es un mecanismo regulador, de vigilancia y revisión. La auditoría es el principal instrumento de la fiscalización, pero no es necesariamente lo mismo (Melián Hernández 2006).

Aunque la fiscalización es un instrumento de pesos y contrapesos que ejerce el Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, existen tres diferentes tipos de supervisión a las finanzas gubernamentales en regímenes presidenciales. El primero es el presupuesto, pues el proceso presupuestal divide la responsabilidad de definir las prioridades de gasto entre ambos poderes, creando un control anterior al ejercicio del dinero público.¹²⁹ El segundo tipo es el control interno, porque se lleva a cabo por organismos o entidades que pertenecen a la institución que ejerce el gasto. Este control ocurre al mismo tiempo que el control presupuestal y se apoya en auditorías concurrentes con la ejecución del presupuesto. A nivel federal en México, la institución encargada del control interno del gobierno es la Secretaría de la Función Pública; en las entidades federativas la institución equivalente es la contraloría de gobierno. El tercer control es el externo, porque la institución que vigila el gasto es distinta a la institución o entidad vigilada. El control externo generalmente es posterior al ejercicio del presupuesto, una vez que las políticas públicas han sido implementadas. La fiscalización superior es un tipo de control externo.

En los regímenes presidenciales, la fiscalización superior es una responsabilidad del Poder Legislativo quien delega las labores de

revisión y control a una agencia de apoyo responsable de la supervisión del ingreso y gasto gubernamental conocida genéricamente como Entidad de Fiscalización Superior (EFS). La tarea principal de la EFS es fungir como un despacho de auditoría de supervisión sobre las entidades que utilizan recursos públicos (principalmente los poderes de gobierno, aunque no exclusivamente) con el objetivo de evitar transgresiones legales, desperdicio de recursos, o bien, el uso de fondos públicos para intereses privados (Manjarrez, 2001). En la mayoría de los regímenes presidenciales, las EFS operan dentro de la estructura del Poder Legislativo y se relacionan con él a través de comisiones legislativas cuya jurisdicción está vinculada con la definición del presupuesto o bien a su vigilancia y control.¹³⁰

Contraloría vs Auditoría: Tanto la contraloría como la auditoría son instituciones encargadas de la fiscalización. La Secretaría de la Contraloría de los estados es la encargada de la vigilancia, fiscalización y control preventivo de los recursos del ramo 33 y los que ejercen las dependencias y organismos auxiliares estatales. Su equivalente a nivel federal es la Secretaría de la Función Pública. Por su parte, la auditoría (o Entidad de Fiscalización Superior Local) depende directamente del congreso local y vigila la cuenta pública, es decir, los recursos una vez ejercidos.

Existen tres factores que determinan la capacidad de la EFS para un ejercicio eficaz:

1. Autonomía política, la cual incluye independencia de presiones (políticas) externas, además de tener la capacidad de decidir libremente los criterios y alcances de la auditoría.
2. Recursos humanos y financieros suficientes para llevar a cabo sus labores.
3. Capacidad de influir en el comportamiento de los entes fiscalizados (por ejemplo, por medio de sanciones).

La independencia política se refiere a la existencia de una diferenciación de incentivos e intereses entre la EFS y los entes fiscalizables. Esencialmente, que el funcionamiento y la supervivencia institucional de la EFS no estén condicionadas a la convergencia de intereses políticos entre el Poder Legislativo y la propia EFS. Asimismo, la independencia

¹²⁹ En otras palabras, al delimitar el uso de los recursos públicos, el proceso de decisión presupuestal limita el nivel de discrecionalidad. Por ejemplo, las características del proceso para la definición del presupuesto, quién tiene poder de iniciativa, quién tiene poder de veto, etc., tiene consecuencias previsibles en las decisiones de gasto. Ver (Kiewiet and McCubbins, 1991) y (Baldez and Carey, 2001) como ejemplos de la influencia del proceso de decisión en el presupuesto final para los Estados Unidos y Chile, respectivamente.

¹³⁰ No en todos los países la EFS pertenece a la estructura del Poder Legislativo. En algunos casos, la EFS pertenece a la estructura del poder ejecutivo, lo cual significa que es una agencia de auditoría interna (California en Estados Unidos, Bolivia, China, y las Filipinas). En otros casos, la EFS es independiente de cualquier rama de estado (Chile). La encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/Banco Mundial realizada en el 2003 a cuarenta países proporciona evidencia concreta de esta variabilidad: el 7.9% de los casos cuentan con una EFS que reporta al Poder Ejecutivo, en 74.3% la EFS reporta al Poder Legislativo, mientras que en el 2.4% la EFS reporta al Poder Judicial (OECD, 2003).

real de la EFS requiere de “soberanía” de gestión y de organización. La Declaración de Lima, un documento clave para el estudio de las EFS, establece que “[las] Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución auditada y se hallan protegidas contra influencias exteriores. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos de gobierno es casi imposible, por estar dentro de la estructura del Estado, las Entidades de Fiscalización Superior deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones” (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (1977)). Es decir, la EFS debe tener autonomía para decidir el sujeto, alcance y momento oportuno de una auditoría (autonomía de gestión), así como autonomía para determinar su organización interna (autonomía organizativa).

Para que la fiscalización sea efectiva, el marco institucional debe garantizar que la EFS pueda solicitar directamente los recursos financieros que requiera al órgano público que decide la distribución del presupuesto nacional.¹³¹ Una EFS con recursos financieros o humanos insuficientes implica transformar la rendición de cuentas en un mandato legal sin recursos financieros que lo respalden. La EFS debe ser independiente para determinar su presupuesto y debe contar con la prerrogativa de solicitar ese presupuesto sin intermediaciones. En pocas palabras, el control del flujo de recursos afecta la independencia política de la EFS.

Además, la EFS debe contar con la capacidad institucional de hacer efectivas sus resoluciones. Cuando las leyes de fiscalización no otorgan a la EFS el poder de determinar y/o ejecutar sanciones o recomendaciones derivadas del proceso de fiscalización, el entramado institucional debe garantizar que las decisiones de la EFS tengan el efecto deseado, ya sea punitivo o correctivo. En este sentido, la EFS debe contar con mecanismos institucionales que inciten a los entes fiscalizados a seguir sus recomendaciones ya sea por medio de la ejecución directa de sanciones o bien por la posibilidad de iniciar los procedimientos punitivos o de amonestación respectivos (Dye and Stapenhurst, 2000). En otras palabras, para que la fiscalización sea efectiva deben existir garantías para que las acciones de la EFS incidan en el comportamiento de los sujetos fiscalizados de manera directa o indirecta.

El Funcionamiento de las EFS

Las auditorías constituyen el trabajo cotidiano de las EFS. Son la herramienta fundamental para llamar a cuentas a los entes públicos o privados que manejan recursos públicos. Hoy en día se identifican tres tipos de auditoría:

- 1) Auditoría financiera. El auditor verifica la certeza de la información contenida en los estados financieros. Los procedimientos de auditoría incluyen revisar la fiabilidad del sistema de control financiero de una organización. Una auditoría puede ayudar a incrementar el nivel de confianza en los reportes financieros del gobierno.
- 2) Auditoría normativa. El equipo auditor revisa las transacciones para ver si el departamento de gobierno o la agencia actuó conforme a las leyes y normas que rigen sus operaciones.
- 3) Auditoría de desempeño o “valor por dinero”. Los auditores indagan sobre si el dinero recaudado por impuestos se utilizó de manera eficiente o no. Este tipo de auditoría tiene el propósito de mejorar la manera en que el gobierno utiliza los fondos públicos en torno a economía, eficiencia y eficacia.

El papel de la Auditoría Superior de la Federación en la fiscalización del gasto público estatal

A raíz del proceso de descentralización que ha experimentado el país en las últimas décadas, los estados y municipios tienen cada vez más potestades para ejercer mayor proporción del gasto público. La legislación otorga a la entidad de fiscalización superior del país, la ASF, facultades para la auditoría de los recursos federales que ejercen los gobiernos subnacionales. La ASF ha identificado que estos recursos son un área de opacidad que requiere especial atención, así como cambios relevantes en las diversas instituciones involucradas y en las leyes respectivas, de tal modo que se incentive el uso transparente y eficiente de los recursos públicos. Aquí se hace una revisión del papel general de la ASF en la fiscalización del gasto estatal.

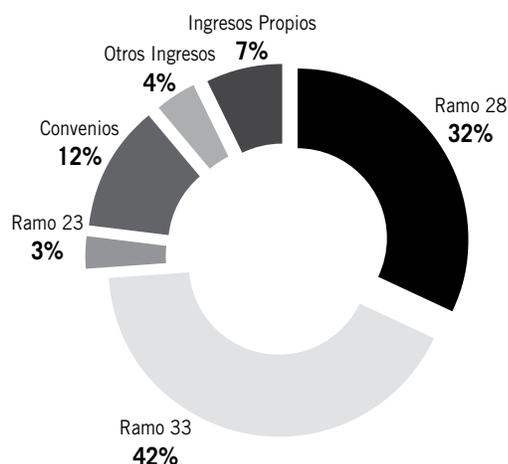
¹³¹ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (1977). Declaración de Lima 1977.

¿Quién vigila el gasto público?

Introducción

El pacto fiscal que a nuestro sistema federal se sustenta en que los estados ceden derechos de recaudación a la federación y que, al mismo tiempo, reciben una redistribución de los recursos por medio de mecanismos preestablecidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Por otro lado, las entidades federativas y los municipios sirven como intermediario entre la federación y la población para proveer ciertos servicios públicos y, en consecuencia, ejercer el gasto asignado a rubros específicos. Este tipo de gasto etiquetado es sujeto a revisión de la ASF, ya que la Constitución le otorga facultades directas sobre los recursos federales ejercidos por entidades federativas y municipios. En su mayor parte, estos recursos corresponden al Ramo 33, es decir los ocho distintos Fondos de Aportaciones que representan el 42% de los ingresos estatales (gráfica 11.1).¹³² También incluye el Ramo 23, que se refiere al gasto federalizado en Provisiones Salariales y Económicas (3% de los ingresos estatales), así como recursos transferidos por convenio de colaboración (12%).¹³³ Esto implica que, si bien el marco de revisión es amplio, gran parte de los recursos ejercidos por las entidades federativas a través del Ramo 28 (Participaciones), así como los ingresos propios de los estados, quedan fuera del alcance de la Auditoría; esto significa que aproximadamente 43% de los recursos estatales está bajo el control directo de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL).

Gráfica 11.1. Estructura de los ingresos estatales (Cuenta Pública 2008)



Fuente: INEGI.

La propia ASF identifica los recursos federales transferidos a estados y municipios como una de las áreas de opacidad en la fiscalización de recursos públicos:

*“La transferencia de recursos federales a estados, municipios y al Gobierno del Distrito Federal es, sin duda, una de las áreas más oscuras en materia de transparencia y rendición de cuentas que requiere de la actualización de las Reglas de Operación de los Fondos del Ramo General 33 y, consecuentemente, de la Ley de Coordinación Fiscal. De igual forma, se requiere de la homologación de los marcos jurídicos y normativos de las entidades federativas con el del ámbito Federal en materias de fiscalización superior y de presentación, revisión y aprobación de la Cuenta Pública”.*¹³⁴

También señala que los principales obstáculos para la correcta aplicación de estos recursos son: a) una responsabilidad política limitada, b) una cultura administrativa insuficiente y c) un marco jurídico ambiguo.¹³⁵ La entidad de fiscalización subraya además la debilidad de las normas, reglamentos de planeación, sistemas de registro contable y preservación del patrimonio que existe a nivel municipal y delegacional.

La vigilancia de estos recursos es particularmente relevante, ya que estas transferencias representan una parte significativa del gasto programable del sector público.¹³⁶ En el presupuesto del año 2010, los ramos 33 y 23 representaron 18% del gasto programable y 15% del total del presupuesto. Los recursos transferidos que son fiscalizados directamente por las entidades federativas (Ramo 28) representaron 14% del presupuesto total. En la gráfica 11.2 se muestra la distribución del gasto que corresponde a estados y municipios, así como los que competen a la vigilancia de la ASF.

Gasto programable: se refiere a las erogaciones que realiza la Federación de acuerdo a los diferentes programas para proveer a la población de los bienes y servicios públicos que estos generen.

Gasto no programable: se refiere a las erogaciones que realiza la Federación de acuerdo a sus obligaciones legales y a los conceptos incluidos en el presupuesto de egresos de la Federación que no corresponden a programas para proveer bienes y servicios públicos.

¹³² Debido a la temporalidad de la rendición de la cuenta pública este es el último dato disponible del gasto ejercido para el año 2008.

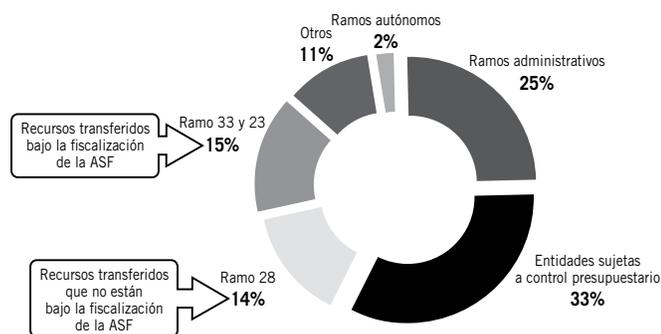
¹³³ En la revisión de la cuenta pública 2008 se incluyó también dentro de la fiscalización al Ramo 36 de Seguridad Pública.

¹³⁴ Auditoría Superior de la Federación, Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora, 2009, pp. 29-30

¹³⁵ Íbid.

¹³⁶ “Este gasto es todo aquél que puede proyectarse con anterioridad y está contenido en los distintos programas gubernamentales. Este rubro incluye el conjunto de las tareas del gobierno federal, en todos sus ámbitos de acción (defensa, turismo, ecología, desarrollo, etc.)” en María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trillo, ¿Qué es el presupuesto Federal?

Gráfica 11.2. Estructura del presupuesto federal 2010



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

El marco legal de la fiscalización a las entidades federativas

En la actualidad

El fundamento constitucional que sustenta el papel de la ASF en la fiscalización del gasto público estatal es el artículo 79 constitucional que establece en su fracción I: “(...) También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales”. Es importante señalar que esto no implica que dichos recursos no puedan ser revisados concurrentemente por las EFSL.¹³⁷

Por su parte, a partir de 1999, el artículo 73 en su fracción XXIV otorga al Congreso la facultad para “expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”. También se otorgó a la Cámara la facultad del desempeño de la ASF por medio del artículo 74. A raíz de estas modificaciones, en el año 2000 se publicó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ésta fue un marco de referencia importante para fortalecer el proceso de la fiscalización en el país y modernizar la organización y procedimientos de la entidad fiscalizadora.

En el año 2009 esta ley fue sustituida por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En esta ley, los artículos que regulan la fiscalización a gobiernos locales son el 37 y el 38. En el artículo 37, además de reforzar lo ya mencionado en el artículo 79 constitucional,

se hace referencia a la facultad de la ASF para realizar convenios “con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno”. También se determina que la ASF podrá establecer los “sujetos, objetivo, alcance y procedimientos de las auditorías”. En suma, le da facultades para efectuar el registro patrimonial, contable y presupuestario de las entidades federativas y municipios.

Por su parte, el artículo 38 de la ley establece los lineamientos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) que se analiza más adelante.

En la historia

La fiscalización del gasto federalizado ejercido por estados y municipios no estaba determinada de manera clara en la Constitución de 1917, por lo que ésta quedó bajo responsabilidad directa de los propios estados y municipios. No fue sino hasta la promulgación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1937 que se le dio responsabilidad a esta entidad para revisar los recursos del DF y de los territorios existentes en esa época (Baja California y Quintana Roo). Los demás estados mantuvieron su facultad para fiscalizar sus propios recursos, entendidos no cómo los recursos que provenían de sus propias fuentes de ingreso sino como el dinero que ejercían como parte de su presupuesto.

Con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1978 se ampliaron las facultades para fiscalizar los subsidios federales que recibían las entidades y el DF. No fue sino hasta 1999 que, tras la reforma de la LCF en 1997 y la creación de la ASF, se le otorgó a la entidad de fiscalización superior sus facultades actuales.¹³⁸

El Programa para Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) y los Convenios de Colaboración

EL PROFIS es un programa que tiene como objetivo fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la ASF al ejercicio de los recursos que corresponden a su competencia. Es decir, el Ramo 33 de Aportaciones Federales, así como subsidios y convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación transferidos a las entidades federativas, municipios y delegaciones

137 La Suprema Corte dio a conocer la resolución de posibilidad de revisión paralela al resolver una controversia en 2003 (87/2003).

138 Moreno Castillo, Eugenia C. (2006).

¿Quién vigila el gasto público?

Una de las herramientas del PROFIS es la celebración de convenios de colaboración con las entidades federativas. La ASF puede otorgar hasta 50% de los recursos del programa a las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que estos realicen la fiscalización de manera directa. El resto es utilizado por la ASF para fiscalizar estos recursos y capacitar a los órganos técnicos de las legislaturas locales.

Del porcentaje destinado a las EFSL, se distribuye una parte de manera fija para los 32 órganos de fiscalización, otra de acuerdo a un criterio de eficiencia en el ejercicio anterior y una más para que las EFSL realicen actividades de capacitación a los municipios y a las demarcaciones

Tabla 11.1. Distribución del PROFIS en 2009

Responsable	Porcentaje (A)	Función	Porcentaje de A
ASF	50%	Fiscalización	90%
		Capacitación a las EFSL	10%
EFSL	50%	Misma cantidad para cada EFSL	30%
		Por resultados de evaluación	55%
		Para que las EFSL capaciten a los municipios	15%

Fuente: Reglas para la operación del PROFIS en el ejercicio fiscal 2009.

Tabla 11.2. Distribución del PROFIS en 2008

Responsable	Porcentaje (A)	Función	Porcentaje de A
ASF	60%	Fiscalización	90%
		Capacitación a las EFSL	10%
EFSL	40%	Misma cantidad para cada EFSL	35%
		Por resultados de evaluación	65%

Fuente: Reglas para la operación del PROFIS en el ejercicio fiscal 2008.

territoriales del Distrito Federal. En las tablas 11.1 y 11.2 se muestra la forma en que se distribuyeron los 369 millones de pesos presupuestados para el PROFIS en 2009 y 2008. Aquí se observa cómo las EFSL adquieren más responsabilidades para la fiscalización.

Los apoyos del PROFIS se establecieron en 2005 y han servido para incrementar las observaciones y recomendaciones para el gasto transferido. Para el presupuesto de 2010 se le asignaron 330 millones de pesos, lo que representa un 27% del presupuesto total de la ASF. Las reglas de operación de este subsidio y los montos correspondientes a cada entidad son publicados anualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Antes de la creación del programa, ya existían convenios entre la ASF y las entidades federativas con el objetivo de coordinarse para dar seguimiento a los recursos transferidos. Estos convenios buscan aumentar la comunicación y el intercambio de información entre la ASF y las entidades de fiscalización locales. Con ellos se busca involucrar a las EFSL en la auditoría del gasto federalizado. El primer estado que firmó un convenio de colaboración fue Quintana Roo en el año 2000, a partir de ese año todos los estados y el DF han firmado acuerdos con la ASF (tabla 11.3).

De hecho, la existencia de los convenios de colaboración ha sido una condición necesaria para la actuación de la ASF, pues a lo largo del proceso se han dado controversias legales en cuanto a la naturaleza jurídica de las Aportaciones, así como de los límites del federalismo. Dadas las características de la legislación mexicana, los fondos transferidos se registran como recursos propios de los estados para que estos puedan ser ejercidos por ellos y no como dinero federal. Es por eso que su fiscalización por parte de la ASF, requiere la firma de estos convenios.

Señalamientos a las entidades federativas

A lo largo de diez años la ASF ha revisado formalmente el gasto federalizado en las entidades federativas. A pesar de que algunas recomendaciones se han incorporado, se reconoce que *“aún quedan pendientes de incorporarse muchos otros lineamientos para reducir las irregularidades que constantemente se observan en su ejercicio”*. Para la revisión de la Cuenta Pública 2008, las 4,920 observaciones emitidas a los ramos 23, 33 y 36, así como los convenios de colaboración, cuantificaron más de 18 mil millones de pesos, que representan el 3% de los recursos transferidos (tabla 11.4).

Tabla 11.3. Convenios de Colaboración y colaboración entre entidades federativas y la ASF

Entidad	Fecha en que se suscriben
Aguascalientes	04-Jun-03
Baja California	24-Sep-04
Baja California Sur	09-Ago-05
Campeche	22-Feb-02
<i>Adendum</i>	26-Sep-02
Chiapas	06-Ago-02
Chihuahua	17-Nov-06
Coahuila	18-Abr-02
Colima	11-Abr-02
Distrito Federal	29-Mar-04
Durango	26-Jul-02
Edo. de México	05-Jul-02
Guanajuato	21-May-02
Guerrero	07-May-03
Hidalgo	04-Ago-05
Jalisco	30-Oct-02
Michoacán	10-Dic-02
Morelos	09-Oct-02
Nayarit	17-May-02
Nuevo León	21-Jun-02
Puebla	08-May-02
Oaxaca	26-Feb-07
Querétaro	03-Dic-02
Quintana Roo	23-Oct-00
San Luis Potosí	22-Feb-02
<i>Adendum</i>	26-Sep-02
Sinaloa	29-Mar-06
Sonora	13-Sep-06
Tabasco	07-Nov-02
Tamaulipas	16-Nov-06
Tlaxcala	08-May-02
Veracruz	07-May-02
Yucatán	27-Nov-02
Zacatecas	04-Dic-02

A pesar de que el porcentaje que corresponde a observaciones es bajo con respecto a los montos totales transferidos, es importante desglosar cada uno de los rubros fiscalizados. De los Ramos 23, 33 y 36 se fiscaliza más del 70% de su universo, para todos ellos el porcentaje de montos emitidos como observación es menor al 10%. Sin embargo, el rubro menos fiscalizado, con menos de 50% de su universo, es el de convenios de colaboración y coordinación. Este rubro es el que mayor porcentaje de observaciones representa con respecto a su total (casi 20%). Además, la relación muestra-observación establece que es precisamente el rubro más problemático y el menos fiscalizado. (ver gráfica 11.3)

Tabla 11.4. Observaciones realizadas a los Ramos 33 y 23 y sus montos, 2006-2008

	2006	2007	2008
Observaciones	4,095	6,572	4,920
Cuantificación monetaria (Millones de pesos)	14,178	18,867	18,543

Fuente: Auditoría Superior de la Federación.

Las observaciones indican la debilidad en la ejecución del gasto, la baja calidad en la planeación de los proyectos en cuanto a la falta de jerarquización y evaluación. Según los informes de la ASF, tanto entidades, municipios y el DF mantienen las siguientes prácticas: ¹³⁹

- Pagos efectuados con fines distintos a los establecidos.
- Acciones que no atendieron a la población objetivo.
- Multas y recargos por pagos extemporáneos.
- Pagos por estímulos no autorizados.
- Falta de penalizaciones por incumplimiento de proveedores.
- Incumplimiento de estándares establecidos en los sistemas de calidad.
- Otorgamiento de anticipos superiores a los previstos.
- Obras que no benefician a grupos con rezago social.
- Adjudicaciones indebidas de contratos.
- Sobrepagos en el pago de estimaciones.
- Obra pagada no ejecutada.
- Falta de documentación comprobatoria del gasto.
- Falta de reintegro de recursos no utilizados o aplicados extemporáneamente.
- Manejo de recursos en varias cuentas.
- Subejercicio de recursos.

139 ASF, 2009, Op. Cit. p. 30.

¿Quién vigila el gasto público?

En la fiscalización de la cuenta pública de 2008, el trabajo conjunto de las EFSL y la ASF arrojó poco más de 18 mil millones de pesos en observaciones del Ramo 33 y 23. De éstas, 91% fueron hechas por la ASF y 8% por las respectivas EFSL. La suma total de las observaciones fue de 4,923 en donde 64% las hizo la ASF y 36% las ASFL. El estado que más observaciones presentó en términos monetarios fue el Estado de México con casi 2 mil millones de pesos (gráfica 11.4) lo cual representa un 2% de su presupuesto. En términos de porcentaje, el estado que tuvo más observaciones en la revisión de la cuenta pública 2008 fue Baja California Sur con 14% del total de su presupuesto bajo observación (gráfica 11.5). Este mismo estado había presentado el mayor porcentaje de observaciones como porcentaje de los presupuestos en la revisión

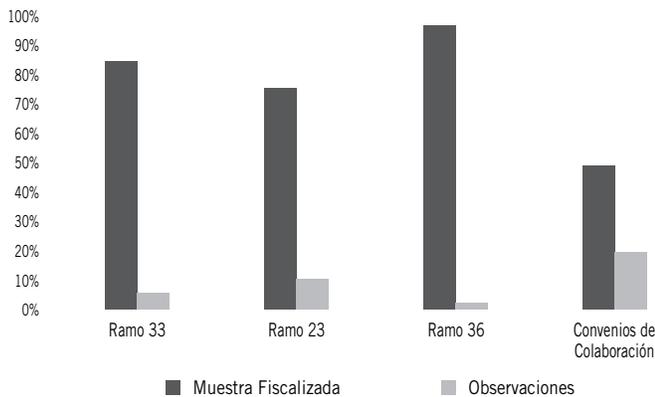
de la cuenta pública 2007. Cabe resaltar que el mismo estado de Baja California Sur es el más opaco en su presupuesto, de acuerdo al Índice de Información Presupuestal que realiza IMCO. Destaca también el caso de Michoacán que, tanto en término de monto como de porcentaje de su presupuesto, es el segundo con más observaciones.

A primera vista, los montos de las observaciones hechas por la ASF son mayores que los realizados por las EFSL en una relación de 10 a 1. Esto se explica por varias razones; en primer lugar, por la diferencia de universos fiscalizados pues sus facultades sólo abarcan el Ramo 33 y no todos los fondos que lo componen; en particular no revisan el FAEB, que representa más de 70% del Ramo. Otras de las razones es la eficiencia que existe en el proceso de fiscalización ya que, según datos del 2008, por cada peso que se ejerce por PROFIS la ASF recupera cerca de 85 pesos, mientras que las EFSL sólo recuperan 11 pesos.

En este punto se debe resaltar que las observaciones son sólo uno de los primeros pasos de la fiscalización, es importante conocer su destino final. Éstas pueden terminar en seis resultados posibles, siguiendo una secuencia cronológica y de jerarquía de gravedad:

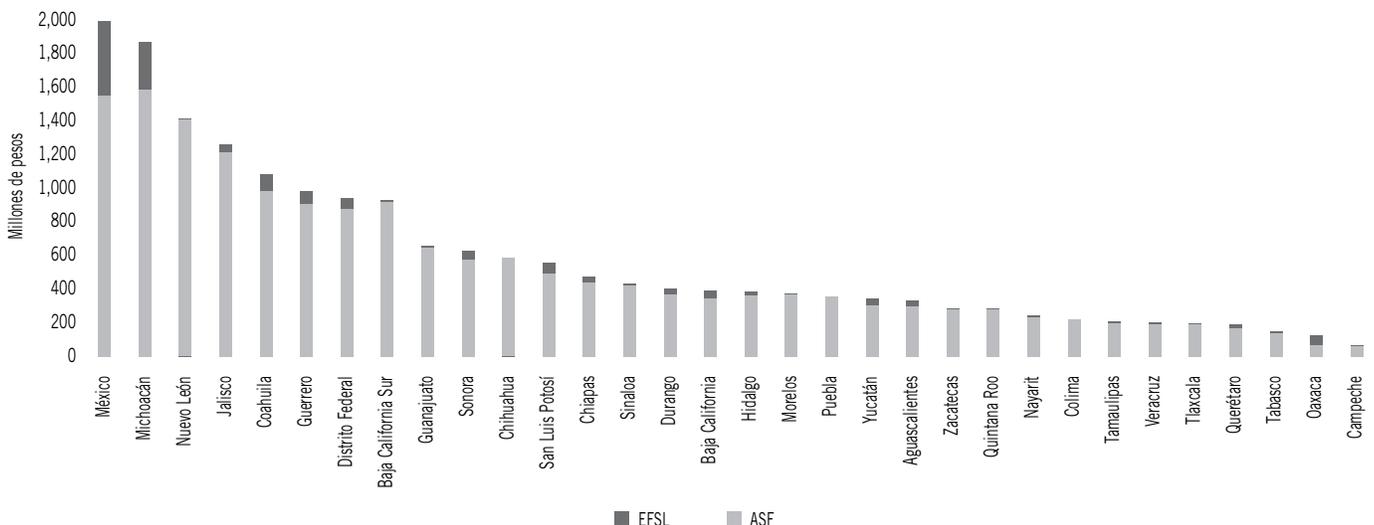
- Recomendación
- Solicitud de Aclaración
- Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal
- Pliego de Observaciones
- Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria
- Denuncia de Hechos

Gráfica 11.3. Muestra fiscalizada vs. observaciones realizadas sobre el total de cada ramo auditado



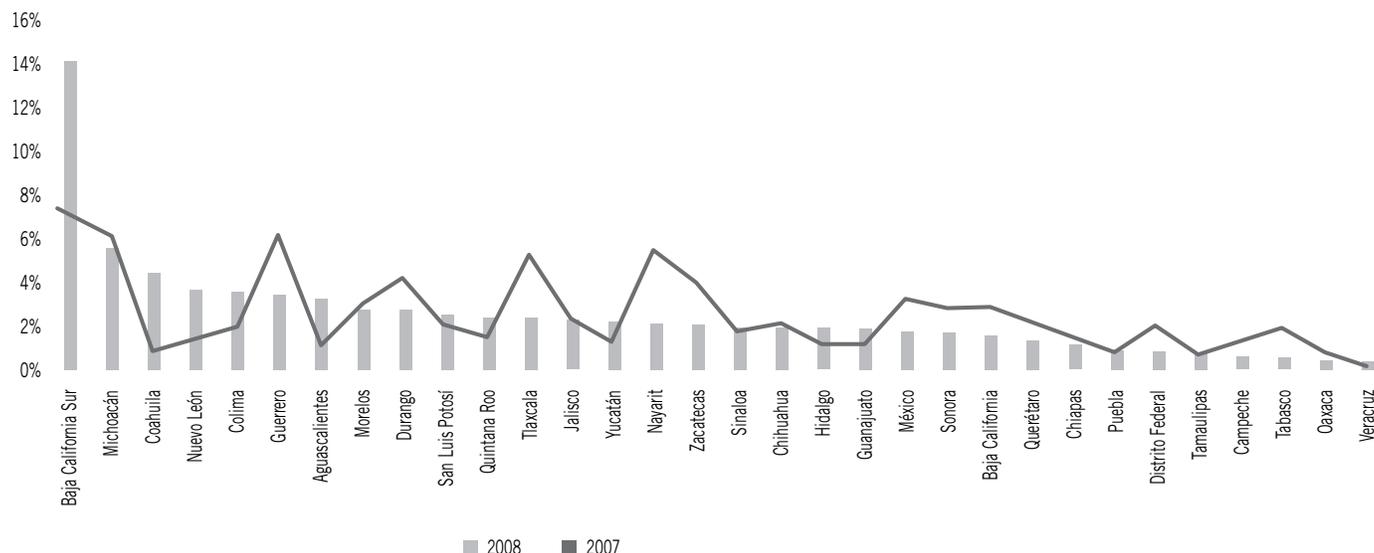
Fuente: Auditoría Superior de la Federación.

Gráfica 11.4. Monto de las observaciones hechas a la cuenta pública 2008 a las entidades federativas



Fuente: Auditoría Superior de la Federación.

Gráfica 11.5 Monto de las observaciones como porcentaje de los presupuestos estatales (2007 y 2008)



Nota: Suma de las observaciones hechas por la ASF y la EFSL.
Fuente: IMCO con datos de la Auditoría Superior de la Federación.

De las observaciones realizadas por la ASF sólo tres terminaron en denuncia de hechos, todas ellas correspondieron al estado de Guerrero. Del mismo modo, las EFSL terminaron sus observaciones en una denuncia de hechos que correspondió al estado de Zacatecas.

En cuanto a las Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, que buscan fincar responsabilidades y emitir sanciones administrativas a funcionarios responsables, el estado que tuvo un mayor número fue Nayarit. Para este estado 75% de dichas promociones se derivaron de observaciones realizadas por la EFSL. Este es un patrón inusual, pues para la mayoría de los estados es la ASF quien realiza más promociones de este tipo, e incluso son 14 estados cuyas EFSL no presentan ninguna promoción de este tipo. En la gráfica 11.6 se muestra la distribución de estos resultados por estado, misma que es muy heterogénea.

Recomendaciones para mejorar la aplicación y fiscalización del gasto federalizado

Una década de revisión ha dado una perspectiva más amplia de las fallas en el ejercicio del gasto por parte de los estados, también ha permitido conocer dónde están las oportunidades de mejora en este proceso. La ASF identifica que los principales cambios deben ir en el sentido de:¹⁴⁰

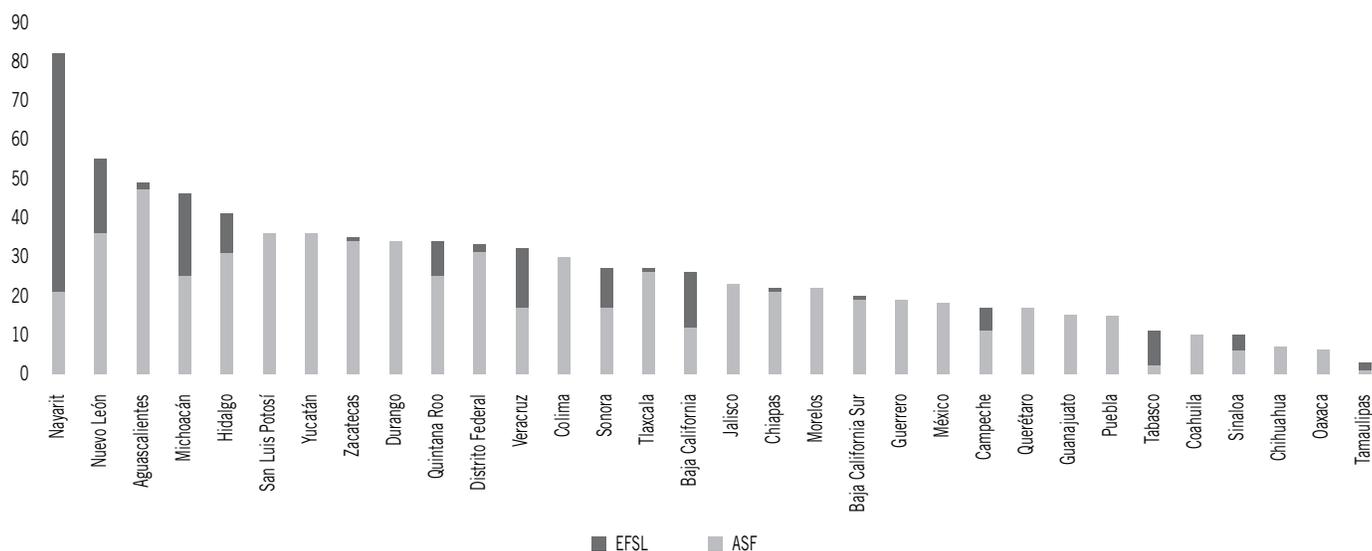
- Establecimiento de reglas de operación claras y precisas de los fondos del ramo 33.
- Seguimiento del principio de anualidad en el ejercicio del gasto para todos los fondos para evitar el desfase en el ejercicio.
- Estandarización de la naturaleza de las acciones emitidas en la fiscalización de los Fondos, su contenido, aplicación y alcance.
- Definición de mecanismos que privilegien una distribución más equitativa de los recursos entre la población marginada y las comunidades rurales.
- Revisión de las fórmulas de distribución de los recursos, incorporando factores que estimulen la eficacia y premien la eficiencia y transparencia en el ejercicio de los mismos.¹⁴¹
- Construcción de un sistema de indicadores de resultados que permita evaluar el desempeño.
- Instrumentar un programa de desarrollo institucional que permita fortalecer las capacidades técnicas y administrativas.
- Manejo de los recursos que provienen de estos Fondos por medio de cuentas bancarias únicas.
- Publicación de los informes del resultado de la fiscalización de las Cuentas Públicas en las entidades federativas.
- Promoción de una mayor participación social en la distribución y aplicación de estos recursos.

140 ASF, 2009, Op. Cit. p. 32.

141 A pesar de que las reformas hechas a la LCF en 2008 impulsaron algunos de estos cambios, todavía es necesario lograr que estos criterios obtengan mayor relevancia.

¿Quién vigila el gasto público?

Gráfica 11.6. Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria de la Cuenta Pública 2008



Fuente: IMCO con datos de la Auditoría Superior de la Federación.

Paralelamente a estas recomendaciones han surgido otras propuestas para mejorar la fiscalización y el ejercicio de este gasto. Entre ellas se encuentra la necesidad de vincular los incumplimientos con acciones efectivas de sanción. Dada la naturaleza jurídica de las aportaciones, las sanciones a estados y municipios deben ser estipuladas en los convenios respectivos.¹⁴² Éstas pueden tener un impacto económico directo para quien incumpla los acuerdos preestablecidos en el sentido de la reducción de los montos otorgados por el PROFIS o al fondo respectivo en donde existió ejecución ineficiente, por lo menos en la misma cantidad del incumplimiento. Un rubro donde se debe poner especial énfasis es el de los convenios de colaboración, que tiene el menor porcentaje de muestra fiscalizada y el mayor número de observaciones.

Por otro lado, actualmente el PROFIS busca incentivar la acción eficiente tanto de las EFSL como de las entidades que ejercen el gasto mediante un porcentaje de distribución. Sin embargo, los criterios de evaluación no son suficientemente claros. Por otro lado, la relación entre recursos otorgados y recursos recuperados de las EFSL todavía muestra ser poco eficiente en comparación con la que se observa en la ASF, por lo que se sugiere una revisión de la acción de estos organismos.

Del mismo modo, la homologación de ciertos procedimientos contables podría traer importantes beneficios a la fiscalización. IMCO ha dado a conocer que una de las carencias de la Ley de Contabilidad Gubernamental

es la falta de claridad en cuanto a la homologación de presupuestos. A parte de esto, otra propuesta es la de establecer un indicador de desarrollo institucional confiable que pueda indicar de manera comparada entre entidades las fallas específicas de cada una.¹⁴³ También es importante transitar hacia una revisión de resultados y no sólo de cumplimiento de procedimientos.

Conclusiones

Dadas las características del pacto federal mexicano y la naturaleza jurídica de sus componentes, la ASF tiene capacidad de fiscalizar los recursos transferidos a estados y municipios que forman parte de los ramos 33 y 23, es decir, Aportaciones y Provisiones Salariales. Si bien esto implica gran parte de los recursos transferidos, también se deja la otra mitad de estos bajo la responsabilidad de las EFSL. El correcto funcionamiento de éstas es, por lo tanto, un tema relevante para mejorar la fiscalización de los recursos a nivel estatal y municipal.

Del mismo modo, la fiscalización por parte de la ASF a estados y municipios requiere la realización de convenios específicos con cada entidad federativa. Estos convenios pueden servir de conducto para fortalecer el papel fiscalizador de la ASF y vincular las observaciones con sanciones por incumplimiento.

142 Moreno Castillo, Eugenia C. Op. Cit.

143 Cansino, Marco (2008).

La fiscalización superior en las entidades federativas¹⁴⁴ Autonomía política

A pesar de la descentralización del gasto en los últimos veinticinco años, la vigilancia y el análisis de los recursos públicos a nivel estatal y municipal aún se encuentra en ciernes. Tan sólo en 2007, los estados y municipios ejercieron el 57% del gasto total del sector público. El objetivo de este capítulo es ofrecer un análisis comparativo de las Entidades de Fiscalización Superior locales en México, instituciones encargadas de vigilar el gasto público en las entidades federativas, sobre cuatro aspectos: independencia política, autonomía de gestión, capacidad institucional y problemática de sanción. Un segundo objetivo consiste en evaluar el efecto concreto de las reformas legislativas en esta materia que han ocurrido en los últimos diez años.

Para solucionar la escasez de información, se elaboró un cuestionario que se envió directamente a las 32 entidades de fiscalización superior locales del país en el otoño de 2007. Aunque se realizó un monitoreo personal y una comunicación constante con las entidades restantes, no se logró obtener respuesta de todas. Veinte entidades y el Distrito Federal respondieron al llamado entre octubre de 2007 y agosto de 2008.

El debate legislativo en la década de los noventa a nivel federal sentó las bases para las leyes e instituciones que modificaron el funcionamiento de la burocracia, como la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en 1999 o la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2003, con las consecuentes creaciones de la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, aunque los cambios legislativos a nivel estatal iniciaron casi de inmediato, las modificaciones al marco normativo estatal no replicaron las características de la nueva legislación federal.

Si bien los cambios en la legislación pueden ser positivos, lo cierto es que reformas al marco normativo son sólo un primer paso para la consolidación de una fiscalización eficiente. El funcionamiento concreto de las EFS y sus resultados son los principales indicadores del progreso alcanzado en materia de control (y prevención). Sin embargo, poco sabemos del funcionamiento puntual de las EFS locales en nuestro país y en consecuencia, nuestro conocimiento concreto sobre las limitaciones y potencial de la fiscalización gubernamental a nivel local es insuficiente. Para ello, en esta sección se presentan los resultados del cuestionario enviado a las oficinas de los Auditores Superiores a nivel estatal.

En el Artículo 116 de la Constitución (Inciso II), se establece lo siguiente:

“El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades”.

La mayoría de dos terceras partes de los votos en los congresos locales para designar al auditor y la permanencia mínima de siete años en el cargo, busca fortalecer la autonomía política de los jefes institucionales de las EFS locales. Sin embargo, el blindaje político de una responsabilidad tan delicada tiene múltiples dimensiones. Los requisitos para remover al Auditor superior no son muy distintos entre las legislaciones locales. Contrariamente, en la tabla 11.5 se observa que la permanencia promedio en el cargo de los Auditores Superiores es muy diferente.

De 46 auditores, 17 permanecieron en el cargo menos de dos años. La falta de continuidad de los auditores tiene un impacto negativo sobre el funcionamiento de la institución fiscalizadora, y es aún mayor cuando no existe un esquema de servicio civil en la misma. En Morelos por ejemplo, Diana Recio Ramos estuvo al frente de la EFS solamente 26 días, mientras que en Baja California Andrés Garate Castro renunció 20 días después de ser nombrado Auditor por el Congreso. En el extremo opuesto, Tirso Agustín R. de la Gala Gómez fue Contador Mayor de Hacienda y después Auditor Superior de Campeche para sumar diez años en el cargo.

De la misma manera, la imparcialidad de la EFS se ve afectada por su autonomía de gestión y capacidad operativa. Un Auditor Superior que no tenga control sobre la organización interna de la institución, en particular sobre la designación de los mandos directivos, dependerá de influencias y presiones externas. Entre mayor sea la injerencia de los legisladores en la vida interna de la EFS, menor será el margen de acción del auditor y, por la misma naturaleza de las decisiones legislativas, mayor será la probabilidad de que predominen criterios políticos en esas decisiones. Sobre este aspecto, el 50% de las entidades encuestadas respondieron que es el Auditor Superior quien determina la organización administrativa de la institución. Mientras tanto, en 11 entidades el nombramiento de

¹⁴⁴ Esta sección está basada en el texto: Ríos-Cázares, Alejandra y Pardiñas, Juan (2008). Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México.

¿Quién vigila el gasto público?

los directores depende exclusivamente del Auditor Superior. En la tabla 11.6 se ubican los casos conforme a su autonomía de gestión, siendo los casos en la esquina superior izquierda los que tienen mayores probabilidades de tener una independencia comprometida.

Los requisitos para ser auditor son esenciales para consolidar una burocracia profesional, pero no constituyen el único factor que determina la calidad de la fiscalización a nivel local. La capacitación continua, la posibilidad de promoción profesional, el nivel salarial, así como la estabilidad laboral son también factores que influyen en la capacidad de las EFS. De los 21 Estados que respondieron al cuestionario, sólo cinco (Baja California Sur, Guanajuato, Puebla, Veracruz y Yucatán) indican que sí se cuenta con un esquema estructurado de servicio civil. Si bien esto no solucionaría todos los problemas que enfrentan las EFS en cuanto al desempeño de los auditores, sí colaboraría en resolver algunos de los principales retos como la rotación de personal o la falta de capacitación.

Suficiencia de recursos

Un segundo aspecto que varía entre las EFS es la disponibilidad de recursos humanos y financieros. Mientras que en Aguascalientes y Yucatán el 87% del personal son auditores, quienes son una pieza fundamental de la fiscalización, en el Distrito Federal este grupo ocupa solamente una cuarta parte de la planta laboral. La tabla 11.7 describe el caso de cada entidad federativa.

La falta de recursos financieros es una de las causas principales de los problemas para consolidar un servicio profesional o bien para mejorar el desempeño del personal de las EFS locales. Es justamente en el presupuesto disponible para las EFS donde se identifican las mayores disparidades. Como lo muestra la gráfica 11.7, el Estado de México ocupa el último lugar en gasto de las EFS per cápita. En contraste, estados como Quintana Roo, Colima y Tlaxcala invierten 57, 35 y 31 pesos respectivamente. La Auditoría Superior de la Federación invierte 7.5 pesos por habitante en tareas de fiscalización. Si bien el tamaño del Presupuesto de las EFS no garantiza una mejor fiscalización del gasto público, es importante recordar que una institución que carece de los recursos mínimos para contratar y capacitar a un equipo de auditores difícilmente puede cumplir con su misión constitucional. Además, nueve de las 20 EFS encuestadas declararon que su presupuesto se define de manera autónoma, aunque no existen cláusulas en las legislaciones estatales que garanticen que el presupuesto solicitado no sea modificado en la determinación del

Tabla 11.5. Meses de permanencia en el cargo de los últimos tres Auditores Superiores

Entidad	Titular 1	Titular 2	Titular 3	Promedio	Fecha de nombramiento titular actual
AGS	40	36	36	37.3	25/06/08
BC	-	7	4	-	01/10/04
BCS	-	36	-	-	ND
CAM	9	120	8	45.7	30/06/05
COAH	-	-	-	-	16/10/07
COL	-	12	12	-	1998
CHIS	-	-	-	-	07/17/07
CHIH	36	16	19	23.7	13/10/04
DF	36	48	84	56.0	ND
DUR	36	48	19	34.3	24/10/07
GTO	-	-	-	-	04/12/03
GRO	-	-	-	-	10/11/02
HID	28	8	-	-	2007
JAL	-	-	-	-	01/08/04
MEX	-	-	-	-	15/09/05
MICH	-	-	-	-	28/09/07
MOR	12	36	1	16.3	27/09/03
NAY	-	-	48	-	13/12/04
NL	21	11	4	12.0	18/12/07
OAX	-	-	-	-	29/04/08
PUE	61	39	84	61.3	29/07/07
QTR	9	13	36	19.3	ND
QROO	-	16	107	-	16/03/05
SLP	-	-	-	-	ND
SIN	-	-	-	-	03/06/08
SON	36	48	84	56.0	01/01/06
TAB	-	-	-	-	ND
TAM	-	59	47	-	2007
TLAX	-	-	-	-	ND
VER	-	-	93	-	18/08/06
YUC	32	36	36	34.7	16/07/07
ZAC	-	-	61	-	22/06/05

Fuente: Ríos-Cázares, Alejandra y Párdinas, Juan (2008). Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México.

Tabla 11.6. Clasificación de las EFS según su autonomía de gestión

¿Quién define la organización administrativa de la EFS? (Organigrama o número de direcciones)	¿Quién designa a los mandos directivos?		
	Comisión de Vigilancia	Titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia o del pleno	Titular de la EFS exclusivamente
Comisión de Vigilancia	AGS		
	JAL		
Titular de la EFS con ratificación de la Comisión de Vigilancia o del pleno		COL	
		MEX	
	BCS	MOR	CHIH
		NAY	DF
		ZAC	
Titular de la EFS exclusivamente		DF	
			BC
			CAM
			DUR
			HID
		GTO	NL
			PUE
		QTRO	
		SON	
		VER	

Fuente: Ríos-Cázares, Alejandra y Pardinas, Juan (2008). Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México.

presupuesto total de la entidad federativa. La EFS en Aguascalientes es la única cuyo presupuesto se define sin considerar las observaciones de la propia institución fiscalizadora, ya que es definido por la Comisión de Vigilancia. En suma, el presupuesto de las EFS depende de la voluntad política de los congresos locales. El porcentaje que cada congreso asigna de su respectivo presupuesto da una idea de la importancia que otorga a la fiscalización superior. A nivel federal, el Congreso dedicó a la ASF 11.21% de sus recursos en 2007 (10.3% de sus recursos en 2008). A nivel estatal, los porcentajes más bajos del presupuesto legislativo asignados a las EFS sucedieron en Morelos (8.5%), Baja California Sur (8.4%) y el Estado de México (1.4%). En contraste, Chiapas y Baja California asignaron a sus EFS el 60.9% y 50.1% del gasto legislativo programado.

Las EFS pueden buscar alternativas para disminuir su dependencia financiera del Congreso local. En Veracruz por ejemplo, se creó un “impuesto a la rendición de cuentas” que permite a la EFS local recibir cinco pesos de cada mil invertidos en obra pública por estados y municipios a fin de ayudar al financiamiento de las labores de auditoría y fiscalización. De tal manera que el incremento en los costos puede ser

compensado por los ahorros generados por una mejor supervisión en la asignación de contratos de obra pública.

Relación con otras instituciones

La participación de los diputados en solicitudes directas de auditorías es un indicador del peso que ejercen las peticiones “externas” al programa de trabajo de la EFS, además de proporcionar una idea de cuál es el involucramiento directo de los legisladores locales en el proceso de fiscalización. Los datos sugieren que la participación de los representantes locales en cuestiones de auditoría y fiscalización se concentra principalmente en la revisión y voto de los informes de Cuenta Pública. Catorce de las veintinueve EFS que respondieron al cuestionario afirman que los diputados locales pueden solicitar auditorías específicas. Sin embargo, al cuestionar qué proporción de la agenda de trabajo de la EFS constituyen estas peticiones, Baja California, Durango, Guanajuato, Querétaro, Sonora y Veracruz declaran que nunca se han presentado este tipo de solicitudes, mientras que en Chihuahua éstas son “prácticamente

¿Quién vigila el gasto público?

Tabla 11.7. Composición de la planta laboral de las EFS

Entidad	Número de personas que laboran en la EFS	Audidores	% auditores
AGS	45	39	86.7
BC	289	224	77.5
BCS	50	42	84.0
CAM	87	49	56.3
CHIH	139	88	63.3
COL	67	51	76.1
DF	417	113	27.1
DUR	94	80	85.1
GTO	223	111	49.8
HID	143	84	58.7
JAL	305	126	41.3
MEX	390	255	65.4
MOR	117	84	71.8
NAY	96	57	59.4
NL	187	159	85.0
PUE	225	84	37.3
QTRO	95	69	72.6
SON	105	78	74.3
VER	261	182	70.0
YUC	150	130	86.7
ZAC	162	96	59.3

Fuente: Ríos-Cázares, Alejandra y Pardinas, Juan (2008). Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México.

0%”. Sólo cuatro entidades reportan un porcentaje específico que oscila entre 1% (en Colima) y 10%-15% (en Nuevo León). En algunos casos, como en Baja California Sur, estas solicitudes deben someterse al pleno aunque la comisión de vigilancia es quien determina su procedencia. En algunas ocasiones las peticiones directas de auditoría se llevan a cabo por la comisión de vigilancia (o su equivalente).

La colaboración institucional de las entidades fiscalizadas es fundamental para cumplir con la labor de las EFS. Al respecto, las EFS reportan que “la no presentación oportuna de la información requerida” es uno de los principales problemas en su relación con las entidades fiscalizadas. En cuanto a la colaboración de las EFS con los gobiernos

municipales, la problemática es casi equivalente aunque se agregan tres agravantes más: “la rotación de funcionarios con conocimiento de las áreas a fiscalizar” (Nuevo León), “renuencia en la utilización de sistemas informáticos para emitir los informes” (Jalisco) y “no contar con [un] sistema homologado de contabilidad y control presupuestal” (Guanajuato).

Sanciones

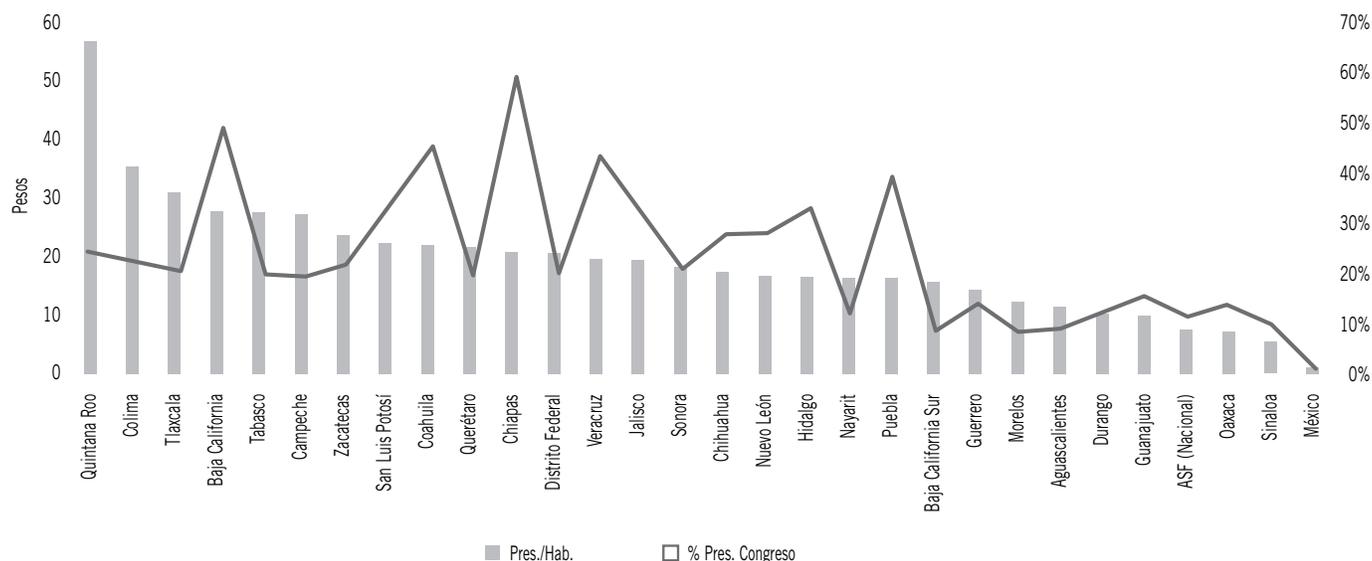
La principal y en algunas ocasiones única vía que tienen las EFS para incidir en el comportamiento de las instituciones fiscalizadas son las sanciones. Trece EFS pueden iniciar procesos de sanción, los cuales se refieren principalmente a sanciones resarcitorias o administrativas. Cuando las EFS no pueden iniciar por sí mismas procedimientos de sanción,¹⁴⁵ pueden “formular promociones de acciones ante las autoridades correspondientes”. Sin embargo, a pesar de contar con esta facultad, las EFS enfrentan serios problemas para dar seguimiento a los procedimientos de sanción o incluso para hacerlos válidos. Los principales problemas para hacer efectivas las sanciones de las EFS son: no ser autónomo, falta de claridad en la legislación, ausencia de atribuciones de directas de sanción o dependencia de otras instituciones para aplicarlas. No obstante, un problema en particular amerita profundizar aún más: la capacidad del personal. El ejemplo de Campeche es explicativo en general, al afirmar que un reto para sancionar es “evitar errores de forma en el proceso de fiscalización que hagan que las resoluciones sean susceptibles de ser combatidas.”

Conclusiones

EL Decreto que promulga la Reforma Constitucional en Materia de Gasto Público y Fiscalización contempla reformas y adiciones en diez artículos de la Constitución federal. De particular interés para este trabajo es la adición de un párrafo al artículo 116 que obliga a las legislaturas locales a ajustar el marco normativo local para crear una EFS autónoma en técnica y gestión. Asimismo, establece que el titular de la EFS deberá ser nombrado por dos terceras partes de los miembros presentes por periodos no menores a siete años. El ideal de esta reforma es, primero, que una mayoría calificada disminuya la posibilidad de que el Auditor se someta a intereses de una mayoría legislativa y, segundo, que el hecho de que el periodo de gestión entre la institución fiscalizadora y la fiscalizada no coincida impedirá que las EFS sean cooptadas. Estas

¹⁴⁵ Las EFS de Aguascalientes, Baja California, Colima, DF, Guanajuato, Querétaro y Yucatán no pueden iniciar procesos de sanción.

Gráfica 11.7. Presupuesto por habitante de la EFS en 2007 y porcentaje del presupuesto del Congreso.



Fuente: Ríos-Cázares, Alejandra y Pardinas, Juan (2008). Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México.

reformas fortalecen la autonomía de las EFS al menos en la teoría, pero la independencia de estas instituciones va más allá del nombramiento y permanencia del Auditor Superior.

Como ya se demostró, la mayoría calificada de los miembros presentes no garantiza que los diferentes grupos incurran en negociaciones, y tampoco impide que se imponga el interés de un solo grupo político. En segundo lugar, pocas veces la salida de un Auditor Superior es por remoción, regularmente es por renuncia debido a presiones políticas. Regular la renuncia de los titulares de las EFS es un tema fundamental que no está dentro de las consideraciones de la reforma. Asimismo, en su momento se describió que la autonomía técnica y de gestión es una realidad en la legislación de siete estados. Sin embargo, la independencia económica es una condición necesaria para la autonomía que se busca introducir. Si no se garantizan los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de la institución, la fiscalización a nivel local no será más que un mandato sin fondos.

Una fiscalización eficiente requiere de, por lo menos, cuatro factores: no injerencia de presiones políticas en las decisiones de la EFS, capacidad de acción, suficiencia de recursos y capacidad para incidir en el comportamiento de los entes fiscalizados. Si bien la ausencia de sanciones no necesariamente implica una fiscalización deficiente (pues puede indicar una eficaz capacidad de disuasión), la información sugiere que las EFS no cuentan con instrumentos sólidos para obtener

respuesta a sus observaciones o bien para hacer efectivas las sanciones resultantes. Es imperioso revisar el marco normativo local para cubrir huecos legales y fortalecer a las EFS.

Antes de la reforma constitucional de mayo de 2008, la modernización de las EFS dependía enteramente de la voluntad de las autoridades estatales y no de un diseño institucional que garantizara la eficacia del órgano fiscalizador. El Congreso y el Poder Ejecutivo Federales decidieron imponer una modernización desde el centro. Aunque esta reforma apunta en la dirección correcta, es probable que factores políticos sigan teniendo un papel relevante en el desempeño de las EFS, sobre todo, si no se atienden los problemas puntuales del funcionamiento real de las EFS que se han presentado. La confianza de los ciudadanos en su gobierno depende de actuar de manera contundente en solventar las carencias de las EFS.

IMCO propone

Los acuerdos de colaboración entre la ASF y las soberanías de los estados dependen de la voluntad política de las autoridades de los estados. Sería deseable pensar en normas con un rango superior a un convenio para garantizar el papel de la ASF en la fiscalización de los recursos estatales. Se podría abrir a debate la factibilidad de que los Congresos estatales tengan facultades para solicitar a la ASF una ampliación

¿Quién vigila el gasto público?

de sus facultades y capacidades de fiscalización a nivel de estados y municipios.

La académica del CIDE María Amparo Casar ha propuesto transformar al Instituto Federal Electoral en una institución con presencia nacional y

capacidad jurídica de organizar elecciones y contar los votos en comicios estatales y municipales. En este mismo sentido, sería posible explorar la posibilidad de que la Auditoría Superior de la Federación sea dotada de recursos y un marco jurídico adecuado para ampliar sus capacidades de fiscalización hacia estados y municipios.

Bibliografía

1. Auditoría Superior de la Federación (2009). *Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora*. Disponible en línea en http://www.asf.gob.mx/pags/Publico/Recientes/areas_opacidad_libro.pdf. Consultado el 27 de julio de 2010.
2. Baldez, Lisa y John M. Carey (2001), *Budget Procedure and Fiscal Restraint*
3. *in Post-transition Chile*, en Stephan Haggard y Mathew McCubbins (eds.) *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
4. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma DOF 29-07-2010*. Disponible en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultado el 27 de mayo de 2010.
5. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*. Disponible en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultado el 27 de mayo de 2010.
6. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Disponible en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultado el 27 de mayo de 2010.
7. Cansino, Marco (2008). *La Transparencia de las Transferencias, Participaciones y Aportaciones a Estados*, Octavo Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, 2008.
8. Casar, María y Hernández, Fausto (1999). *¿Qué es el presupuesto Federal?* Centro de Investigación y Docencia Económica, Programa de Presupuesto y Gasto Público. Disponible en línea en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/Que%20es%20el%20Presupuesto%20Federal.pdf>. Consultado el 10 de julio de 2010.
9. Dye, K.M. y Staphenurst, R. (2000). *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, in R. Williams y A. Doig, *Controlling Corruption*, Cheltenham Northampton, MA.
10. Kiewiet and McCubbins (1991). *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
11. Manjarrez, J. (2001). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, UNAM, México.
12. Melián Hernandez, José (2006). *Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las norma de auditoría del sector público*. Revista Auditoría Pública n° 39, p.p. 33.40.

-
13. Moreno Castillo, Eugenia C. *Ámbito Competencial de la Fiscalización del Ramo General 33 Fondo de Aportaciones Federales*. Sexto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, 2006.
 14. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2003). Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/ Banco Mundial. Disponible en línea en www.oecd.org/dataoecd/21/23/39628589.pdf. Consultado el 25 de julio de 2010.
 15. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Declaración de Lima 1977. Disponible en línea en <http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/>. Consultado el 25 de julio de 2010.
 16. Ríos-Cázares, Alejandra y Juan Pardinas (2008). *Hacia la reforma constitucional: Las Entidades de Fiscalización Superior en México*. Documento de Trabajo 1, Proyecto La rendición de cuentas gubernamental en México: Evaluación de la fiscalización superior en los Estados. La Jolla, CA: UCSD Centro de Estudios México-Estados Unidos.

IMCO propone

IMCO PROPONE

Responsabilidad Hacendaria

1. Implementar medidas para limitar el gasto corriente y el gasto en nómina por medio de una Ley General de Responsabilidad Hacendaria, que involucre a los tres niveles de gobierno, bajo el modelo de la legislación brasileña. Esta norma se debe aplicar una vez que se hayan armonizado los sistemas contables y las cuentas públicas de los tres niveles de gobierno. Algunas bolsas de inversión concursables pueden emplearse como incentivos para fomentar la participación de estados y municipios. Sin un buen funcionamiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas es muy difícil el buen funcionamiento de una Ley General de Responsabilidad Hacendaria (LGRH).
2. Una vez que entre en ejecución la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2012, el siguiente paso será aplicar una (LGRH) que imponga reglas cuantitativas sobre el comportamiento de las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno.
3. Una eventual legislación general sobre responsabilidad hacendaria deberá obligar a las entidades a guardar un porcentaje de sus ingresos excedentes para forjar uno o varios fondos de contingencias económicas. El uso de los recursos del fondo y su proceso de acumulación deberán quedar establecidos en la norma o en las reglas de operación.
4. A pesar de su efecto positivo, una LGRH no es una bala de plata para transformar una cultura política basada en el uso clientelar del presupuesto. El cambio más profundo se debe dar por medio de un claro apoyo social a una política fiscal prudente. Desgraciadamente en el caso mexicano, las propuestas de responsabilidad fiscal aún no sirven como herramientas para ganar votos y elecciones.

Transparencia del gasto público

5. Incluir en el cuerpo del decreto de presupuesto de todos los niveles de gobierno una tabla con el número de personas que laboran en las respectivas administraciones públicas para poder hacer un recuento y seguimiento del empleo público a nivel estatal.
6. Es necesario que la nómina de burócratas, magisterio, policías, etc. sea fácil de identificar y esté clasificada de la misma manera para todos los estados. Además de que existan bases de datos homogéneas entre federación y estados sobre las personas que reciben ingresos con recursos transferidos desde el presupuesto federal (Ramo 33). En este aspecto es fundamental que cada estado transparente el padrón de maestros.
7. Establecer reglas claras que eliminen el margen de opacidad para reclasificar el gasto en nómina como gasto de inversión. Estos márgenes de opacidad también permiten disimular u ocultar la clasificación de compromisos de deuda como las reservas actuariales para el pago de pensiones de los trabajadores.

Rendición de cuentas

8. Los acuerdos de colaboración entre la ASF y los congresos de los estados dependen de la voluntad política de las autoridades estatales. Sería deseable pensar en normas con un rango superior a un convenio, para garantizar el papel de la ASF en la fiscalización de los recursos federales ejercidos por los estados.
9. Hay varias propuestas que buscan transformar al Instituto Federal Electoral en una institución con presencia nacional y capacidad jurídica de organizar elecciones y contar los votos en comicios estatales y municipales. En este mismo sentido sería posible explorar la posibilidad de que la Auditoría Superior de la Federación sea dotada de recursos y un marco jurídico adecuado para ampliar sus capacidades de fiscalización hacia todo el gasto público que ejercen estados y municipios.

Gasto en infraestructura

10. La Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión podrían organizar anualmente una conferencia nacional de necesidades en infraestructura. En este evento, cada gobernador explicaría y justificaría sus proyectos más ambiciosos de infraestructura para aplicarlos durante el siguiente año fiscal.

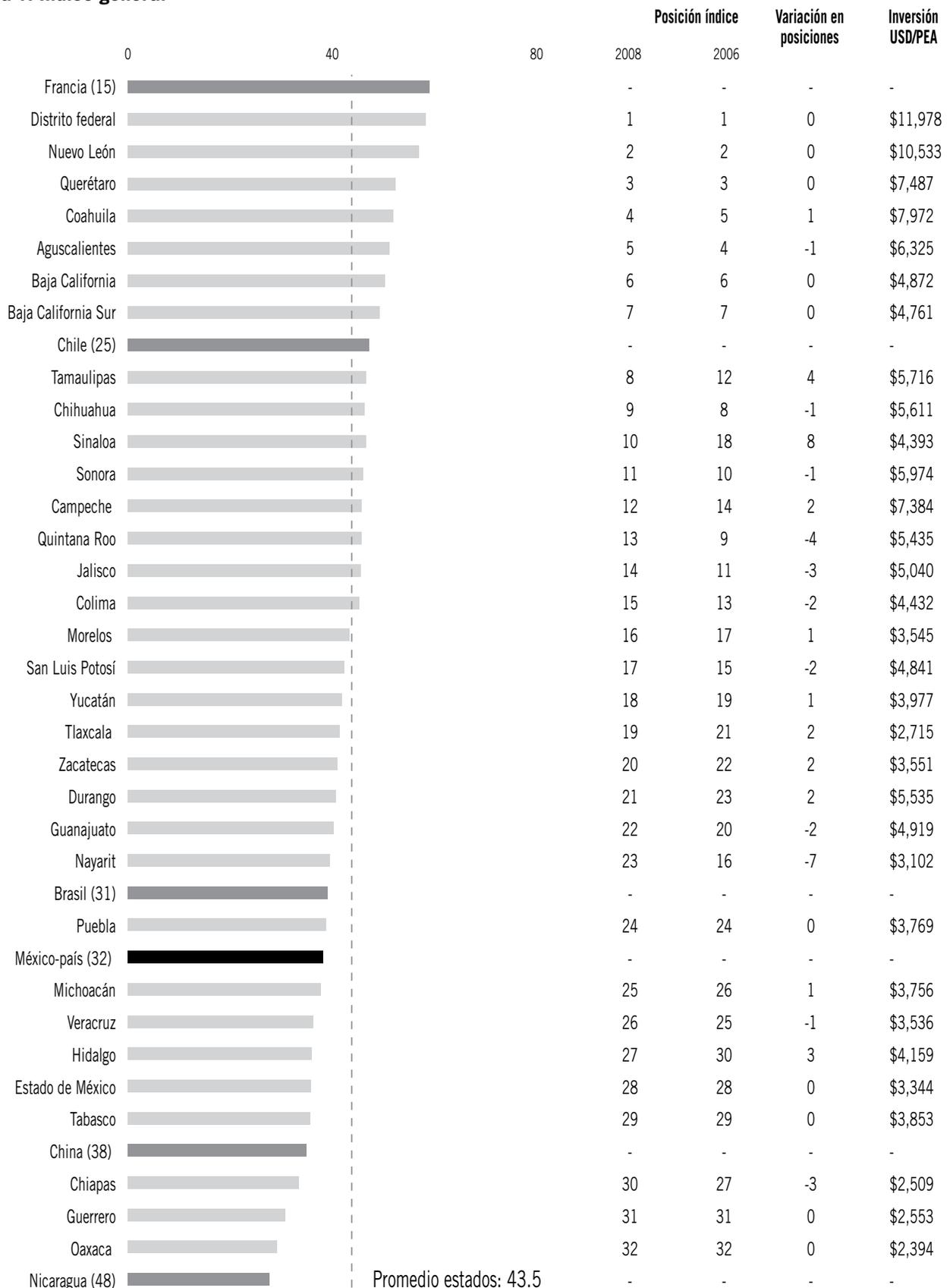
 11. Cada gobierno y Congreso estatal deberían establecer su propio padrón de proyectos de inversión en infraestructura, programas sociales o prioridades de atención en caso de que haya excedentes presupuestales. Los proyectos deberán tener metas específicas para resarcir problemas específicos.
-

índice de competitividad estatal 2010

Resultados generales

Resultados generales

Gráfica 1. Índice general



Índice general

El Índice general de Competitividad Estatal de IMCO 2010 está compuesto de diez subíndices y de 120 variables con información al año 2008. Este conjunto de indicadores explica, a través de una metodología robusta, la capacidad de una entidad para atraer y retener inversiones y talento.

Las comparaciones del desempeño de las entidades en el tiempo son realizadas respecto al Índice Estatal 2008 con datos a 2006. Mientras que las comparaciones de las entidades con otros países se realiza con el Índice de Competitividad Internacional 2009 con datos a 2007.

Como ya se mencionó anteriormente, en esta edición se modificó la medición de variables y la metodología de las fuentes, con el fin de mejorar la calidad de la información. Por ello, los resultados publicados anteriormente no coincidirán con los publicados en este índice (ver datos actualizados en el Anexo metodológico).

Resultados generales

- ➔ Las diferencias entre los Resultados generales de competitividad entre entidades es aún muy marcada: el estado con mayor competitividad duplica la calificación del peor estado. Lo anterior se refleja en una brecha de inversiones de 9,584 dólares por persona económicamente activa (PEA) y una diferencia de 178,977¹⁴⁶ pesos en ingresos anuales (PIB per cápita).
- ➔ Las calificaciones de los tres mejores estados supera al promedio nacional en 34% y los tres estados más rezagados se encuentran 28% por debajo de la media nacional.
- ➔ Los subíndices donde se observan las brechas más grandes son: Sociedad incluyente, preparada y sana y Sectores económicos con potencial. En cambio, los subíndices más homogéneos son: Mercados de factores eficientes y Economía dinámica y estable.

En qué avanzaron las entidades (2006-2008)

El subíndice que presentó un mayor crecimiento relativo fue el de Sectores económicos con potencial, mejorando 7% respecto al promedio estatal de 2006. Las entidades en promedio mejoraron en seis indicadores,

retrocedieron en tres y permanecieron sin cambio en uno. En este factor, 24 estados presentaron una mejora en su calificación relativa debido a que:

- Aumentaron su PIB del sector servicios.
- Crecieron 33% el número de patentes solicitadas por cada millón de habitantes.
- Incrementaron en 41% el número de empresas¹⁴⁷ con certificado ISO 9000.
- Mejoraron la eficiencia en el consumo de agua.
- Aumentaron en 8.5% el número de investigadores y el número de becas por cada 10,000 personas económicamente activas.

Por otro lado, Sociedad incluyente, preparada y sana y Manejo sustentable del medio ambiente también presentaron mejoras en la calificación y, en promedio, las entidades presentaron avances en un número significativo de indicadores.¹⁴⁸

¿En qué retrocedieron las entidades (2006-2008)?

Los factores que presentaron mayores retrocesos relativos fueron Sistema político estable y funcional, Sectores precursores de clase mundial y Aprovechamiento de las relaciones internacionales, siendo este último, el factor que presentó la mayor caída. Fueron 24 las entidades que empeoraron su calificación respecto a 2006 como consecuencia de:

- Una caída de 1.4% en las entradas y salidas de personas al extranjero.
- Una caída de 7% en los ingresos por turismo.
- Acceso limitado a productos provenientes de países distintos a EUA.

Desempeño de las entidades

- ➔ En promedio, los estados incrementaron 2% su calificación relativa mejorando en 62 indicadores, retrocediendo en 41 y manteniéndose en 17.
- ➔ De las 32 entidades, 16 se encuentran debajo de la media (gráfica 1)
- ➔ Las entidades se ubican entre la posición 24 y 48 del índice internacional del IMCO 2009¹⁴⁹ (datos 2007), por lo que ninguna de ellas es competitiva a nivel internacional (gráfica 1). De hecho, 24 estados se encontraban por

146 Este valor es cierto si no se toma en cuenta la aportación petrolera en Campeche, de otra forma la diferencia sería de 985,318 pesos.

147 En relación a cada millón de PEA en el estado.

148 Para más detalle, véanse los resultados por subíndice en este volumen.

149 El Índice de Competitividad Internacional de IMCO 2009 fue construido con datos al corte 2007.

Resultados generales

debajo de la posición 30 en el índice internacional de 2009.

➔ Llama la atención que entidades como Nuevo León y el Distrito Federal tengan una inversión bruta de capital fijo que duplica a la de Chile y sólo lo pueden aventajar un lugar en el Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO.

➔ En cuanto a la competitividad regional:¹⁵⁰

- Las entidades más competitivas se encuentran en la zona Norte del país. De los nueve estados dentro de la zona Noreste y Noroeste, sólo Sonora (posición 11) y Durango (posición 21) no se encuentran dentro de los primeros 10 lugares del índice.
- En la zona Sur-Sureste sólo dos de los nueve estados se encuentran entre los primeros 15 lugares, Campeche y Quintana Roo que se encuentran en las posiciones 12 y 13, respectivamente.
- En las zonas del Centro y Centro Occidente se encuentran tanto entidades muy competitivas como algunas muy rezagadas.

Desempeño alto, los primeros 5 lugares: Distrito Federal, Nuevo León, Querétaro, Coahuila y Aguascalientes.

Desde la primera medición de competitividad de las entidades federativas, el Distrito Federal ha permanecido en primer lugar y Nuevo León en segundo, aunque de 2006 a 2008 la brecha entre ambas entidades aumentó ligeramente.

Las cinco entidades más competitivas disminuyeron, en promedio, su calificación 1.3%, a excepción de Coahuila que mejoró 2%. Las principales fortalezas que distinguen a estos estados son:

- **Sectores económicos con potencial:** ocupan los primeros cinco lugares, a excepción de Aguascalientes que ocupa el séptimo. Sus fortalezas comunes continúan siendo el número de empresas grandes, empresas certificadas con ISO 9000 y empresas de clase mundial (dentro de Expansión 500) en proporción a su riqueza, así como el elevado número de patentes solicitadas por habitante y de investigadores con respecto a la PEA.
- **Sociedad incluyente, preparada y sana:** a excepción de Querétaro, estas entidades se ubican en las primeras cuatro posiciones del subíndice. Destacan por tener las menores tasas de analfabetismo, mayor calidad educativa, un grado de escolaridad más alto, así como

un mayor porcentaje de la población con estudios superiores y mayor número de computadoras en relación a sus habitantes. También presentan ventajas en el porcentaje de la población con acceso a agua potable y menos muertes por desnutrición.

• **Gobierno eficiente y eficaz:** la mayoría de estas entidades se encuentran entre los primeros cinco lugares del subíndice. Las entidades destacan por mostrar elevados niveles de autonomía fiscal en comparación con el resto de los estados, altos niveles de inversión del gobierno y una recaudación más eficiente.¹⁵¹

Desempeño bajo, los últimos 5 lugares: Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Tabasco, y Estado de México

Dentro de este grupo, Oaxaca y Guerrero son las entidades más rezagadas con una diferencia de 19% en su calificación general, respecto a Tabasco y el Estado de México, estados un poco mejor calificados y más parecidos entre sí (gráfica 1). Cabe destacar que con excepción de Chiapas, las otras cuatro entidades ya se encontraban en los últimos lugares en el 2006. Las principales debilidades de este grupo son:

- **Manejo sustentable del medio ambiente.** Las entidades se encuentran entre los siete peores lugares en el subíndice, a excepción de Guerrero. Sus principales debilidades son: baja proporción de residuos dispuestos en rellenos sanitarios, pocas empresas certificadas como “limpias” y volúmenes insuficientes de aguas tratadas.
- **Sociedad incluyente, preparada y sana.** En este factor Oaxaca, Guerrero y Chiapas son las peor calificadas, tienen un rezago de cerca de 63% respecto a la cuarta peor entidad. Sus principales carencias son: la falta de cobertura de agua potable en la población, altos índices de dependencia económica y educación. Este último sector es el más rezagado de los estados, sus fallas se agrupan en varios indicadores como: calidad educativa, escolaridad, analfabetismo, poca penetración informática y bajo porcentaje de personas con estudios superiores.
- **Mercado de factores eficientes.** Subíndice en el que las entidades ocupan los últimos cinco lugares y coinciden con los menores índices de productividad laboral, poca capacidad de negociación entre sindicatos y empresas, bajos niveles de mecanización en el campo y una inversión en vivienda modesta comparada con el promedio nacional.

150 Para ver cuáles estados conforman cada región referirse al capítulo de Anexo metodológico.

151 Para más detalle consúltense los capítulos de los estados respectivos en el CD que acompaña a esta publicación y en la página de internet www.imco.org.mx

• **Sectores económicos con potencial**, donde se encuentran en los últimos 13 lugares. Entre los principales rezagos destacan la falta de investigadores, insuficientes empresas grandes y certificadas y el poco valor agregado de la industria manufacturera.

¿Quiénes avanzaron más?

Los estados que más posiciones avanzaron respecto al último Índice de Competitividad Estatal 2008 fueron, en orden de importancia:

1. **Sinaloa**, que avanzó ocho posiciones por mejoras en indicadores como la duración de procedimientos mercantiles, informalidad, así como por su acelerado crecimiento económico (Economía estable y dinámica), y por el incremento en infraestructura (Sectores precursores de clase mundial) de comunicaciones y servicios bancarios.
2. **Tamaulipas**, que avanzó cuatro posiciones debido a su importante crecimiento económico (Economía estable y dinámica), atribuible a incrementos en el PIB industrial y al mayor dinamismo en el sector hipotecario.
3. **Hidalgo**, que avanza tres posiciones al mejorar variables institucionales (Gobiernos eficientes y eficaces) como mayor inversión del gobierno y autonomía fiscal, así como un mayor crecimiento económico (Economía estable y dinámica), atribuible a la reducción de su deuda y a mayor atracción de inversión extranjera.¹⁵²

¿Quiénes retrocedieron más?

Por otro lado, los estados que más posiciones retrocedieron conforme al último Índice de Competitividad Estatal 2008 fueron:

1. **Nayarit**, que cayó siete posiciones por una reducción en Sistema de derecho confiable y objetivo atribuible al incremento en los niveles de violencia, delincuencia e informalidad. Además, se contrajo la economía del estado (Economía estable y dinámica) debido a la menor inversión extranjera, menor PIB industrial y mayor nivel de endeudamiento.
2. **Quintana Roo** cayó cuatro lugares a causa de un retroceso económico (Economía estable y dinámica), así como una mayor deuda y poca capacidad de atracción de inversión extranjera. Además el estado redujo su PIB industrial y disminuyó el valor agregado de su manufactura.

3. **Chiapas y Jalisco** pierden tres lugares debido a los retrocesos en indicadores institucionales (Gobierno eficiente y eficaz) como gestión de trámites, costo de la nómina y efectividad e inversión del gobierno.

Principales cambios en relación a los indicadores de los estados

También es importante reconocer que a pesar de los cambios en las posiciones, algunos estados avanzaron mucho respecto a sus indicadores, sin lograr mejoras en el índice. Respecto a estos avances, el país se puede dividir en tres grupos:

Los estados que tuvieron mejoras relativas en más de 60 variables: Estado de México (65), Sinaloa (64), Veracruz (64), Puebla (62), Tamaulipas (61), Tlaxcala (61) y con 60 indicadores están: Hidalgo, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí y Yucatán.

Los estados con mejoras relativas moderadas (entre 52 y 58 indicadores): Durango (58), Querétaro (57), Tabasco (57), Michoacán (56), Distrito Federal (55), Chiapas (54), Coahuila (54), Guerrero (54), Jalisco (54), Zacatecas (54), Aguascalientes (53), Baja California (53), Nuevo León (53), Campeche (52), Nayarit (52) y Sonora (52).

Los estados con menor avance relativo en sus indicadores (menos de 51): Quintana Roo (51), Chihuahua (50), Guanajuato (50), Colima (48) y Baja California Sur (46).

Las entidades en relación con el mundo

Si integramos a los estados en el Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO, ponemos en perspectiva el desempeño de las entidades con países y podemos entender si las entidades más competitivas también lo son a nivel internacional. Por ejemplo, de continuar con la tendencia observada en las entidades del país (los resultados de este índice) y si los 48 países con que nos comparamos se mantuvieran sin cambio, México avanzaría cuatro posiciones en el índice internacional al lugar 28, por arriba de Costa Rica (gráfica 1).

¹⁵² Para más detalle consúltense los capítulos de los estados respectivos en el CD que acompaña a esta publicación y en la página de internet www.imco.org.mx

Comparando la inversión por trabajador que generan los países contra los estados, encontramos que la inversión en México no rinde lo mismo que en otros países. Es decir, países con menor inversión se posicionan mejor que nuestros estados o nuestros estados obtiene calificaciones similares a la de países con menor inversión por trabajador, por ejemplo:

- En el subíndice de Sectores precursores de clase mundial, el Distrito Federal, la entidad mejor calificada, obtiene una inversión por trabajador de 9,363 dólares superior a la de El Salvador (país que más se asemeja en su calificación a la entidad). Esto quiere decir que no estamos aprovechando nuestras ventajas competitivas. Aún la mejor entidad muestra rezagos a nivel internacional.

No es de sorprender que esta situación aparezca, sobre, todo en los subíndices cuyo desempeño depende más de la calidad de las instituciones (Sistema de derecho confiable y objetivo y Gobiernos eficientes y eficaces). En otras palabras, nuestros gobiernos, congresos y en general nuestras instituciones de seguridad pública se encuentran rezagadas a nivel internacional y siguen siendo un lastre para la competitividad.

Resultados

Sistema de derecho confiable y objetivo

Tabla I. Desempeño de las entidades en los indicadores de Sistema de derecho, 2006-2008¹⁵³

Indicador	Unidades	Promedio de los estados		Mejor ✓ Peor ✗ Igual =	Top 3		El mejor Colima	
		2006	2008		2008	% sobre promedio	2008	% sobre promedio
Índice de corrupción y buen gobierno	Índice (más bajo, mejor)	8.2	8.0	✓	6.4	-20%	3.1	-61%
Mercados informales	(%) PEA	25.1	25.5	✗	23.4	-8%	17.6	-31%
Incidencia delictiva	Delitos por cada 100,000 habitantes	9,555	11,119	✗	7,043.5	-37%	12,280.4	10%
Percepción sobre inseguridad	% de la población de 18 años o más que sienten su estado inseguro	46.2	52.8	✗	29.4	-44%	9.8	-81%
Imparcialidad de los jueces	Índice (1-5, más alto mejor)	3.0	3.1	✓	3.3	6%	3.4	9%
Calidad institucional de la justicia	Índice (1-5, más alto mejor)	2.9	2.6	✗	2.6	2%	2.6	3%
Duración procedimientos mercantiles	Índice (1-5, más alto mejor)	3.1	4.3	✓	4.0	-6%	4.1	-4%
Índice de eficiencia en la ejecución de sentencias	Índice (1-5, más alto mejor)	3.3	3.0	✗	3.0	-2%	3.4	12%
Transparencia del gobierno	Estados con órgano y ley de transparencia	0.8	1.0	✓	1.0	0%	1.0	0%
Índice de calidad de la transparencia	Calificación 0-100	55.2	55.2	=	53.0	-4%	36.4	-34%
Tasa de Homicidios	Homicidios por 100,000 personas	9.1	13.5	✗	6.0	-56%	9.4	-30%

*Top 3 promedia los valores de los tres primeros lugares del subíndice: Colima, Chiapas y Yucatán.
Fuente: IMCO.

Este subíndice califica la existencia y observancia generalizada de reglas y libertades necesarias para un desempeño económico vigoroso y ordenado. Para ello, incorpora los principales aspectos de certidumbre jurídica en la interacción libre y equitativa entre individuos, empresas, instituciones y demás participantes en la economía como condición fundamental para incentivar la inversión y la sana competencia.

Resultados generales

De los 11 indicadores que representan este índice, seis presentaron retrocesos y solo cuatro una mejora relativa. El subíndice presentó cambios en su estructura. Todas las entidades que se encontraban en las primeras posiciones disminuyeron su calificación considerablemente. Como consecuencia del deterioro de un importante número de entidades, la brecha entre el mejor y el peor disminuyó del 63% al 54% en 2008. Al comparar a los estados con el resto del mundo, no hay ninguna entidad que pueda presumir que defiende la seguridad física y patrimonial de sus ciudadanos con un mínimo estándar de calidad internacional.

¿En qué avanzaron las entidades (2006-2008)?

En promedio las entidades avanzaron en cuatro indicadores (tabla I). Destacan en orden de importancia:

1. La duración de procedimientos mercantiles mejoró 39% a nivel nacional.
2. Mejoró la transparencia del gobierno, siete entidades crearon un órgano de transparencia en los últimos dos años y aprobaron una ley que les permite solicitar información pública. De esta forma los 32 estados ya cuentan con dicha institución y marco jurídico para promover la transparencia.
3. El índice de corrupción y buen gobierno mejoró en 16 estados y un 2% a nivel nacional.
4. El índice de imparcialidad de los jueces también mejoró en dos terceras partes de los estados, lo que elevó el promedio nacional 5%.

¹⁵³ El Índice de Competitividad Estatal 2010 incluye datos al corte de 2008 (últimos datos disponibles). Los datos del Índice Estatal 2008 son al corte de 2006.

I. Sistema de derecho confiable y objetivo

¿En qué retrocedieron las entidades (2006-2008)?

Por otro lado, los principales retrocesos (tabla I) para las entidades fueron:

1. El aumento en 48% de los homicidios a nivel nacional y en el 81% de los estados se incrementó el clima de violencia.
2. La incidencia delictiva se incrementó en 21 entidades, lo que ocasionó un alza del 16% a nivel nacional.
3. La percepción de inseguridad creció 14%. En más del 60% de los estados, la población se siente más insegura.
4. La calidad institucional de la justicia se deterioró 10%, sólo dos entidades presentaron una mejora.
5. La informalidad¹⁵⁴ creció en 15 entidades.

Desempeño de las entidades

Respecto al desempeño global, las entidades mexicanas se ubican entre la posición 30 y 37 del Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO¹⁵⁵ por lo que, en general, ningún estado presenta un sistema de derecho de calidad mundial.

A nivel regional¹⁵⁶ encontramos que:

- La zona Centro se caracteriza por tener la calificación más baja. Sólo Querétaro destaca ubicándose entre las primeras diez entidades en el índice. Además, la región disminuyó su calificación relativa 4%.
- La región Noreste, la segunda con calificación más baja, presentó también la mayor caída, al disminuir en 10% su calificación relativa. De las cinco entidades que componen esta región, cuatro presentaron retrocesos importantes, producto a la ola de violencia.
- En la región Sur-Sureste se encuentran los estados que más avanzaron en el índice, mejorando la calificación relativa de la región en 10%. Dicha mejora se debe, principalmente, a que en estas entidades no se incrementó en la misma proporción la violencia e inseguridad.
- La región Noroeste es la mejor calificada por contar con estados como Colima, Nayarit y Baja California Sur que presentan menor

incidencia delictiva que el resto del país. Así como menor tasa de informalidad.

Desempeño alto: Colima

Ocupa el primer lugar en el subíndice obteniendo una calificación 37% por arriba del promedio nacional. A nivel internacional, se asemeja a países como Malasia y Turquía ubicados en la posición 30 y 31 del Índice de Competitividad Internacional 2009. Colima es la mejor entidad por:

- Contar con el menor índice de corrupción nacional, 61% por debajo del promedio nacional.
- Ser la cuarta entidad con menos informalidad.
- Ser el estado con menor percepción de inseguridad.
- Superar al promedio nacional en tres de los cuatro indicadores que evalúan al Poder Judicial (calidad institucional de la justicia, imparcialidad de los jueces y eficiencia en la ejecución de sentencias).
- Tener 30% menos homicidios per cápita que el promedio nacional.

Desempeño bajo: Estado de México, Chihuahua y Distrito Federal

Las tres entidades tienen un rezago del 35% respecto al promedio nacional. La calidad del sistema de derecho de estas entidades es similar a la de países como Belice y Tailandia, ubicados en la posición 36 y 37 respectivamente. Dichos estados se caracterizan por tener los índices de delincuencia, informalidad y corrupción más altos del país.

¿Quiénes avanzaron más?¹⁵⁷

Los estados que más posiciones avanzaron respecto al 2006 son:

1. Yucatán, que avanzó 12 posiciones, principalmente, por disminuir la incidencia delictiva (64%) y la tasa de homicidios en 13%.
2. Chiapas, que mejoró ocho lugares debido a la reducción en 50% de su tasa de homicidios y de la informalidad en 9%.

154 Se refiere a población dentro de la PEA.

155 Las comparaciones con el Índice de Competitividad Internacional 2009 toman como referencia el año 2007 por ser estos los últimos datos disponibles para países.

156 Para ver cuáles estados conforman cada región referirse al capítulo de Anexo metodológico.

157 Para mayor información sobre los cambios de estos y otros estados, consulte los capítulos por entidad federativa.

-
3. Quintana Roo, que también escaló ocho posiciones por reducir 25% la incidencia delictiva y disminuir la corrupción y la percepción de inseguridad en la entidad.

¿Quiénes retrocedieron más?

Por otro lado, los estados que más posiciones retrocedieron con respecto a 2006 fueron:

1. Aguascalientes, que retrocedió 15 posiciones al deteriorarse ocho de los 11 indicadores que componen el subíndice. Destacan el alza en la percepción de inseguridad y el aumento en 35% de la incidencia delictiva.
 2. Sonora cayó nueve posiciones por sufrir 60% más delitos, una mayor corrupción (7%) y un deterioro en la calidad del sistema judicial.
 3. Tamaulipas retrocedió nueve lugares al dispararse el número de delitos de 9,598 a 19,677 (por cada 100,000 habitantes) y en consecuencia empeorar en la percepción de seguridad y corrupción.
-

II. Manejo sustentable del medio ambiente

Resultados

Manejo sustentable del medio ambiente

Tabla II. Desempeño de las entidades en los indicadores de Medio ambiente, 2006-2008¹⁵⁸

Indicador	Unidades	Promedio de los estados		Mejor ✓ Peor ✗ Igual =	Top 3		El mejor Aguascalientes	
		2006	2008		2008	% sobre promedio	2008	% sobre promedio
Tasa de reforestación anual	%	1.1	1.7	✓	5.6	227%	5.6	228%
Emergencias Ambientales	#	11.3	10.9	✓	5.7	-48%	3.0	-72%
Áreas naturales protegidas	Km2 por 100,000 km2 ponderado por biodiversidad	20.4	21.6	✓	27.5	27%	45.8	112%
Terrenos áridos y secos	% superficie	19.5	19.5	=	28.8	47%	14.4	-26%
Degradación de suelos	% superficie	8.5	8.5	=	4.7	-45%	1.8	-79%
Relación de producción agrícola y consumo de agua (subterránea) en la agricultura	Miles de pesos por Hm3	79,704.5	82,367.6	✓	13,170.5	-84%	6,186.9	-92%
Sobre-explotación de acuíferos	Extracción/recargas	0.7	0.6	✓	0.9	40%	1.5	148%
Volumen tratado de aguas residuales	Litros por segundo por cada millón de habitantes	859.0	961.9	✓	2,172.1	126%	3,086.5	221%
Emisiones a la atmósfera de monóxido de carbono (CO)	Partes por millón	0.4	0.3	✓	0.4	41%	0.0	-100%
Porcentaje de disposición de residuos sólidos en rellenos sanitarios	%	58.4	62.3	✓	94.9	52%	100.0	60%
Empresas certificadas como "limpia"	Empresa limpia por millón PEA	21.7	33.8	✓	74.4	120%	58.1	72%
Fuentes de energía no contaminantes	% de generación de electricidad	18.9	17.6	✗	0.0	-100%	0.0	-100%
Especies en peligro de extinción	% del total de especies	28.1	28.1	=	25.1	-11%	22.7	-19%
Generación de residuos peligrosos al año	Toneladas al año por millón de habitantes	64,522.2	63,922.0	✓	51,162.7	-20%	7,350.2	-89%

*Top 3 promedia los valores de los tres primeros lugares del subíndice: Aguascalientes, Tlaxcala y Nuevo León.
Fuente: IMCO.

Este subíndice califica tanto el estado de conservación ambiental como la tasa de degradación de los principales activos ambientales y la interacción de éstos con las actividades productivas y de consumo. Por ello, este subíndice considera el estado general de la sustentabilidad y el ambiente como condiciones indispensables para generar crecimiento y desarrollo sostenible en largo plazo.

y la brecha entre el mejor y el peor pasara de 64% a 60%, indica que existe una mayor conciencia respecto al medio ambiente en el país. Sin embargo, al comparar a las entidades en un entorno internacional, ninguna protege su entorno ambiental y garantiza el desarrollo sostenible bajo parámetros internacionales, de hecho se parecen a los países más rezagados en la materia.

Resultados generales

De los 14 indicadores que conforman el subíndice hubo diez mejoras relativas y un retroceso (tabla II). Aunque hubo muchos movimientos en las posiciones del índice, las entidades que se encontraban tanto en las primeras como en las últimas posiciones mantuvieron sus puestos. El hecho de que la mayoría de los indicadores hayan mostrado una mejora

¿En qué avanzaron las entidades (2006-2008)?

En promedio las entidades avanzaron en diez indicadores (tabla II). Destacan:

1. El incremento en la tasa de reforestación anual (0.6 puntos porcentuales). Dicha mejora fue producto de un avance en 27 entidades.

¹⁵⁸ El Índice de Competitividad Estatal 2010 incluye datos al corte de 2008 (últimos datos disponibles). Los datos del índice Estatal 2008 son al corte de 2006.

2. El volumen tratado de aguas residuales aumentó en 25 estados por lo que, en promedio, 12% más agua es tratada a nivel nacional.
3. El incremento en la cantidad de basura que se dispone en rellenos sanitarios creció en dos terceras partes de los estados.
4. La cantidad de empresas con certificación de industria limpia aumentó 56%. Únicamente en cinco estados se redujo el número de empresas con dicha certificación.
5. El mayor porcentaje de áreas naturales protegidas en ocho estados.
6. La caída en emisiones de monóxido de carbono en la mayoría de las entidades.
7. Otras mejoras a nivel nacional que también influyeron fueron: el menor número de emergencias ambientales, que pasó de 11.3 a 10.9; una disminución de 7.5% en la sobreexplotación de los acuíferos y la reducción de 1% en la generación de residuos peligrosos.

¿En qué retrocedieron las entidades (2006-2008)?

Los estados empeoraron su desempeño únicamente en:

1. El porcentaje de energía limpia utilizada para generar electricidad, que pasó de 18.9% a 17.6%.

Desempeño de las entidades

Las entidades del país tienen un pobre desempeño en este factor respecto al de los países evaluados en el Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO.¹⁵⁹ Los estados se encuentran entre las posiciones 38 y 46, de un total de 48 países evaluados. Únicamente Aguascalientes se separó del resto de los estados y logró parecerse a Panamá en la posición 38.

A nivel regional¹⁶⁰ encontramos que:

- La región Noroeste se coloca como la mejor del país, con dos de sus estados dentro de los diez mejores y únicamente con Sonora debajo del promedio nacional.
- La región Sur-Sureste presenta el desempeño más bajo pues, con excepción de Quintana Roo y Puebla, todas las entidades pertenecientes a esta zona se encuentran en las últimas posiciones.
- La zona Centro resalta por ser la que más avanzó.

Desempeño alto: Aguascalientes

Aguascalientes se ubica 29% por encima del promedio nacional en el subíndice ocupando, al igual que en 2006, la primera posición. El desempeño del estado es similar al de países como Panamá o Malasia, posiciones 38 y 39 del índice internacional. Aguascalientes ocupa esta posición por:

- Ser el estado con mayor volumen tratado de aguas residuales.
- Contar con 100% de sus residuos sólidos en rellenos sanitarios.
- Tener la tercera tasa de reforestación anual más alta.

Desempeño bajo: Chiapas, Oaxaca y Veracruz.

A pesar del bajo desempeño general de los estados en el factor, estas entidades se encuentran muy rezagadas con respecto a la media nacional (34%), con un desempeño que las ubicaría en las últimas posiciones del índice internacional, donde se encuentran países como El Salvador y Honduras. Los problemas que caracterizan a dichos estados son la poca generación de energía por medio de fuentes limpias y el aumento en el número de especies en peligro de extinción.

¿Quiénes avanzaron más?¹⁶¹

Los estados que más posiciones avanzaron respecto al 2006 en orden de importancia son:

1. Colima avanzó cinco lugares debido al aumento en el volumen tratado de aguas residuales, al igual que en el número de empresas que cuentan con certificado de industria limpia.
2. Tlaxcala mejoró cuatro lugares al incrementar su tasa de reforestación de 2.5 a 9.2%.
3. Campeche subió cuatro lugares al elevar el porcentaje de residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios de 32 a 45%.

¹⁵⁹ Las comparaciones con el Índice de Competitividad Internacional 2009 toman como referencia el año 2007 por ser estos los últimos datos disponibles para países.

¹⁶⁰ Para ver cuáles estados conforman cada región referirse al capítulo de Anexo metodológico.

¹⁶¹ Para mayor información sobre los cambios de estos y otros estados, consulte los capítulos por entidad federativa incluidos en el CD que acompaña esta publicación o en la página de internet www.imco.org.mx

II. Manejo sustentable del medio ambiente

¿Quiénes retrocedieron más?

Los estados que mostraron los mayores retrocesos fueron:

1. El Estado de México, que perdió cuatro posiciones al reducir el porcentaje de residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios y rezagarse tanto en áreas naturales protegidas como en degradación de suelos.
 2. Guanajuato que también cayó cuatro lugares, principalmente por el súbito incremento de 11 a 24 emergencias ambientales.
 3. Yucatán, quien descendió tres posiciones por el aumento en el número de emergencias ambientales y un pobre desempeño en el resto de las variables.
-

Resultados

Sociedad incluyente, preparada y sana

Tabla III. Desempeño de las entidades en los indicadores de Sociedad, 2006-2008 ¹⁶²

Indicador	Unidades	Promedio de los estados			Top 3		El mejor Distrito Federal	
		2006	2008	Mejor ✓ Peor ✗ Igual =	2008	% sobre promedio	2008	% sobre promedio
Tasa de dependencia económica	% de dependientes >65 y <15	57.3	54.6	✓	49.8	-9%	42.3	-23%
Población con acceso a agua potable	% población	90.4	91.2	✓	97.5	7%	98.1	8%
HALE	Índice (Esperanza de vida sobre gasto en salud per cápita)	3.4	2.8	✗	2.1	-26%	1.0	-63%
Esperanza de vida	Años	74.9	75.2	✓	75.6	1%	76.1	1%
Coefficiente de desigualdad de ingresos	Índice (PEA con menos de 2 S.M. sobre más de 5 S.M)	4.9	4.3	✓	1.9	-55%	2.2	-49%
Ausencia laboral por enfermedad	Promedio de días amparados por incapacidad	6.20	6.15	✓	6.21	1%	5.5	-11%
Muertes provocadas por desnutrición	Muertes por cada 100,000 personas	7.6	7.7	✗	4.7	-39%	4.3	-44%
Tasa neta de participación laboral de la mujer	% PEA	35.5	36.1	✓	37.2	3%	40.5	12%
Ingreso promedio de la mujer	En relación con hombre	0.96	0.97	✓	0.94	-3%	0.90	-7%
Presencia de la mujer en la Cámara Federal de Diputados	%	24.6	26.4	✓	31.8	20%	39.2	49%
Penetración informática	Computadoras PC por cada 100 habitantes	21.8	30.6	✓	44.1	44%	53.8	76%
Analfabetismo	%	8.1	7.9	✓	2.9	-63%	2.4	-70%
Eficiencia terminal en secundaria	% alumnos ingresados	78.5	79.4	✓	78.7	-1%	71.8	-10%
Grado promedio de escolaridad	Grado	8.2	8.4	✓	9.8	16%	10.4	24%
Relación más igualitaria entre mujeres y hombres en primaria y secundaria	% de mujeres en las escuelas	49.4	49.5	✓	49.4	-0%	49.4	-0%
Población con estudios superiores (profesional, maestría y doctorado)	% PEA	20.4	21.4	✓	30.6	43%	38.7	81%
Calidad educativa	Calificación	498.0	509.8	✓	538.1	6%	539.5	6%
Población económicamente activa que ha recibido capacitación	% PEA	8.2	9.7	✓	6.3	-35%	2.8	-71%

*Top 3 promedia los valores de los tres primeros lugares del subíndice: Distrito Federal, Nuevo León y Aguascalientes.
Fuente: IMCO.

Este subíndice califica el bienestar y las capacidades de la fuerza laboral como una aproximación de la calidad del capital humano de los estados en términos de su escolaridad y condiciones generales de salud y bienestar. Además, incorpora aspectos fundamentales de igualdad de género e ingreso, así como algunas consideraciones sobre la cobertura de servicios básicos.

Resultados generales

El subíndice toma en cuenta 18 indicadores, de los cuales 16 presentaron mejoras relativas y solo dos tuvieron un retroceso (tabla III). El índice de este factor presentó ligeros cambios en la parte media-alta de la tabla, mientras que se mantuvo sin movimiento en las últimas 14 posiciones. A pesar de esto, la brecha entre el mejor y el peor estado se redujo en cinco puntos porcentuales al caer de 83 a 77%. Al comparar a los estados

¹⁶² El Índice de Competitividad Estatal 2010 incluye datos al corte de 2008 (últimos datos disponibles). Los datos del índice Estatal 2008 son al corte de 2006.

III. Sociedad incluyente, preparada y sana

con los países encontramos que no hay ningún estado que pueda competir a nivel internacional. Los bajos niveles de calidad educativa y de servicios básicos de salud, así como la falta de equidad, mantienen a las entidades muy rezagadas a nivel internacional.

¿En qué avanzaron las entidades (2006-2008)?

En promedio, las entidades avanzaron en 16 indicadores (tabla III). Destacan:

1. El porcentaje de computadoras en la población, que pasó de 22 a 31%. Todos los estados aumentaron la penetración informática.
2. La desigualdad en los ingresos se redujo 12%.
3. La población con estudios superiores (ya sea profesional, maestría o doctorado) alcanzó un incremento del 5% a nivel nacional.
4. El grado promedio de escolaridad aumentó 2.4%. Sin embargo, el promedio (de poco más de 8 años de educación básica) sigue siendo bajo a nivel internacional.
5. El número de trabajadores como porcentaje de la PEA de los estados con algún tipo de capacitación creció 10%.
6. La calidad educativa mejoró 2.4% de acuerdo al resultado promedio de la prueba ENLACE. Únicamente cuatro estados bajaron su puntaje.
7. El porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados se incrementó de 24.6% a 26.4%.
8. Avances menos significativos pero importantes sucedieron por ligeras mejoras en la eficiencia terminal en secundaria (0.9 puntos porcentuales), la cobertura de agua potable (0.8 puntos porcentuales, cubriendo al 91.2% de la población), mayor participación de la mujer (1.8%), un aumento de 0.3 años en la esperanza de vida (llegando a 75.2 años) y la mejora de 1.1% en la relación de los ingresos de las mujeres con el de los hombres.

¿En qué retrocedieron las entidades (2006-2008)?

Se presentaron únicamente dos retrocesos en el subíndice:

1. Las muertes provocadas por desnutrición se incrementaron en 14 estados de la República.
2. El índice de esperanza de vida saludable (HALE) en relación al gasto en salud cayó 18%, debido a que el gasto crece más rápido que las mejoras en esperanzas de vida sana en todos los estados.

Desempeño de las entidades

Comparando los estados con países, las entidades mexicanas presentan rezagos en calidad de vida e igualdad social, situación que las hace encontrarse entre la posición 26 y 41 del Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO, que evalúa a 48 países.¹⁶³

A nivel regional¹⁶⁴ encontramos que:

- La región Sur-Sureste es la que presenta el menor desempeño de las cinco regiones. Únicamente Quintana Roo logra ubicarse en la primera mitad de la tabla, al ocupar la doceava posición.
- Los cuatro estados de la región Noroeste se encuentran entre los diez mejores del subíndice, lo que posiciona a esta zona como la mejor región del país, a pesar de haber sido la que menos avanzó respecto al índice anterior.
- El mayor avance se dio en la zona Centro-Occidente, pues en conjunto los estados pertenecientes a esta región mejoraron su calificación en cuatro puntos.

Desempeño alto: Distrito Federal

Se encuentra en la primera posición del factor, ubicándose 53% por encima del promedio nacional. El desempeño de la capital es parecido al de naciones como Portugal y Argentina, quienes se ubican en las posiciones 26 y 27 del Índice Internacional 2009. El D.F. destaca por:

- Ser la entidad con la mayor cantidad de computadoras por habitante.
- Contar con una de las fuerzas laborales mejor calificadas a nivel nacional, ya que cerca del 40% de la PEA cuenta con estudios superiores, el doble del promedio nacional.
- Tener la mayor participación laboral de la mujer en el país.
- Ser uno de los estados con mayor calidad educativa.

Desempeño bajo: Chiapas y Oaxaca.

Las dos entidades que ocupan las últimas posiciones del factor se encuentran muy rezagadas. A nivel internacional replican el desempeño de países como Belice y República Dominicana, quienes se encuentran

¹⁶³ Las comparaciones con el Índice de Competitividad Internacional 2009 toman como referencia el año 2007 por ser estos los últimos datos disponibles para países.

¹⁶⁴ Para ver cuáles estados conforman cada región referirse al capítulo de Anexo metodológico.

en las posiciones 41 y 42 respectivamente. Las fallas comunes en estas entidades son los bajos niveles de escolaridad, la alta desigualdad de ingresos y la baja capacitación de sus trabajadores.

¿Quiénes avanzaron más?¹⁶⁵

Los estados que más posiciones avanzaron respecto al 2006 son:

1. Colima, que subió ocho lugares, por la reducción de 23% en muertes por desnutrición, por mayor eficiencia terminal en secundaria y por incrementar el grado promedio de escolaridad.
2. Sonora, quien avanzó tres posiciones debido a una menor cantidad de muertes por desnutrición, una mayor cobertura informática y a la mejora en la calidad educativa¹⁶⁶ del estado.
3. Aguascalientes, que adelantó también tres lugares a través de reducir la cantidad de muertes por desnutrición, disminuir la desigualdad de los ingresos y mejorar su calidad educativa considerablemente.

¿Quiénes retrocedieron más?

Los estados que más posiciones retrocedieron con respecto a 2006 fueron:

1. Quintana Roo, que perdió cuatro posiciones por la caída en la eficiencia terminal en secundaria y del porcentaje de su población con estudios superiores, donde alcanzó el último lugar.
 2. El Estado de México, que cayó tres lugares al reducir la cobertura de agua potable 2% y aumentar su desigualdad de ingresos.
 3. Baja California Sur retrocedió tres posiciones, entre otras cosas por la disminución de la calidad educativa.
-

¹⁶⁵ Para mayor información sobre los cambios de estos y otros estados, consulte los capítulos por entidad federativa incluidos en el CD que acompaña esta publicación o en la página de internet: www.imco.org.mx

¹⁶⁶ Medida con los resultados de la prueba ENLACE.

IV. Economía dinámica y estable

Resultados

Economía dinámica y estable

Tabla IV. Desempeño de las entidades en los indicadores de Economía, 2006-2008¹⁶⁷

Indicador	Unidades	Promedio de los estados		Mejor ✓ Peor ✗ Igual =	Top 3		El mejor Tamaulipas	
		2006	2008		2008	% sobre promedio	2008	% sobre promedio
Crecimiento promedio del PIB	% (TACC últimos 3 años)	4.0	2.7	✗	4.6	67%	5.3	94%
Variabilidad del crecimiento del PIB	Desviación estándar últimos 3 años	2.1	2.7	✗	2.2	-19%	3.1	15%
Inflación promedio anual	% promedio últimos 3 años	4.4	4.9	✗	5.0	3%	4.8	-2%
Variabilidad del crecimiento de la inflación	Desviación estándar últimos 3 años	1.1	1.5	✗	1.6	7%	1.1	-24%
Pasivos promedios del gobierno	% (saldo de deuda / PIB)	1.2	1.6	✗	1.2	-23%	0.4	-76%
Riesgo de la deuda del estado	Calificación transformada escala 0-10 (más alto mejor)	8.1	8.1	=	9.3	15%	9.0	11%
Deuda directa	% (Egresos por Deuda Pública / Ingresos por Participaciones Estatales)	11.7	8.0	✓	5.2	-35%	5.0	-38%
Cobertura de la banca	% (Captación comercial bancaria / PIB)	12.7	14.8	✓	22.8	54%	11.4	-23%
Tamaño del mercado hipotecario	Créditos ejercidos por cada 1,000 PEA	32.0	23.6	✗	27.1	15%	37.6	60%

*Top 3 promedia los valores de los tres primeros lugares del subíndice: Tamaulipas, Querétaro y Distrito Federal.
Fuente: IMCO.

El subíndice se refiere al clima propicio y estable que ofrece certidumbre a inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar las decisiones de corto y largo plazos que, en suma, determinan el crecimiento y la competitividad de la economía. Este componente incorpora medidas de riesgo relacionadas con el endeudamiento, público y privado, así como, en alguna medida, riesgo implícito en la variabilidad de la economía de cada entidad.

Resultados generales

De los nueve indicadores del subíndice tres mejoraron y seis redujeron su calificación relativa. Además, el subíndice presentó variaciones importantes en su estructura, muchas de las entidades que se encontraban en las primeras posiciones disminuyeron su calificación considerablemente y viceversa, por lo que las posiciones son diferentes en este índice. Al final, la brecha entre el mejor y el peor estado pasó de 69% a 54%. Los cambios más importantes en el índice se atribuyen principalmente a la crisis que disminuyó el crecimiento económico de los estados. A nivel internacional estamos lejos de los países más competitivos del mundo.

¿En qué avanzaron las entidades (2006-2008)?

En promedio, las entidades avanzaron en dos indicadores (tabla IV). Destacan:

1. Cobertura de la banca, indicador en el que mejora 17% el promedio nacional y, a excepción de Baja California Sur, los bancos comerciales lograron una mayor captación económica en los estados.
2. Los egresos de deuda pública en proporción a los ingresos por participaciones federales cayeron 32% a nivel nacional. Fueron 18 estados los que mejoraron dicha relación.

¿En qué retrocedieron las entidades (2006-2008)?

Por otro lado, en orden de importancia los principales retrocesos de las entidades (tabla IV) ocurrieron por:

1. Una caída en la tasa de crecimiento económico (Producto Interno Bruto)¹⁶⁸ que pasó de 4% a 2.7% en este periodo, disminuyendo en 21 estados.

¹⁶⁷ El Índice de Competitividad Estatal 2010 incluye datos al corte de 2008 (últimos datos disponibles). Los datos del índice Estatal 2008 son al corte de 2006.

¹⁶⁸ Se considera la Tasa de crecimiento acumulado promedio de los últimos 3 años del PIB.

2. La crisis también provocó mayor variabilidad en el crecimiento económico (pasó de 2 a 2.7%).
3. Los créditos ejercidos por trabajador cayeron 26%. Dos terceras partes de los estados (20) ejercieron menos créditos hipotecarios.
4. El saldo promedio de la deuda estatal como porcentaje del PIB pasó de 1.2% a 1.6%.

Desempeño de las entidades

Comparados con los 48 países evaluados, los estados se ubican entre la posición 22 y 36 del Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO.¹⁶⁹ Aunque esta es una de las fortalezas de los estados por el clima macroeconómico del país, su desempeño sigue siendo mediocre a nivel internacional.

A nivel regional¹⁷⁰ encontramos que:

- La zona Centro se caracteriza por tener la calificación más baja y el mayor retroceso. Sólo Querétaro destaca ubicándose en la segunda posición dentro del subíndice.
- La región Noreste es la mejor calificada ya que en ella se encuentran los estados que más avanzaron, mejorando la calificación relativa de la región 20%.

Desempeño alto: Tamaulipas

Ocupa el primer lugar en este subíndice, 37.5% por arriba de la media nacional. A nivel internacional, se asemeja a países como Chile y República Checa ubicados en la posición 22 y 23 del Índice de Competitividad Internacional 2009. Es muy probable que Tamaulipas no logre mantener esta posición en el futuro, ya que entre 2008 y 2009 su deuda pública se multiplicó por cuatro. Sin embargo, en la medición actual tuvo una alta calificación por las siguientes variables:

- Ser el estado con el segundo mayor número de créditos ejercidos en el mercado hipotecario en relación a su población económicamente activa.
- Mantener una de las cinco tasas de crecimiento del PIB más altas.

Desempeño bajo: Tlaxcala y Campeche

Las dos entidades tienen un rezago de 25% respecto al promedio nacional. Sus principales debilidades radican en tener un mercado hipotecario pequeño y una alta proporción del gasto destinada al pago de pasivos del gobierno. El desempeño económico de estas entidades es similar al de países como Guatemala y El Salvador, ubicados en la posición 32 y 37 respectivamente, del Índice de Competitividad Internacional 2009.

¿Quiénes avanzaron más?¹⁷¹

Los estados que más posiciones avanzaron respecto al 2006 son:

1. Sinaloa, que avanzó 18 posiciones por duplicar la tasa de crecimiento del PIB (obtuvo una tasa de 4.3%) y reducir su deuda.
2. Zacatecas, que también mejoró 18 lugares por incrementar la tasa de crecimiento del PIB.
3. Tamaulipas, que escaló 17 lugares por lograr que la tasa de crecimiento del PIB pasará de 1.1 a 5.3%.

¿Quiénes retrocedieron más?

Por otro lado, los estados que más posiciones retrocedieron respecto a 2006 son:

1. Veracruz, que retrocedió 15 posiciones al caer en seis de los nueve indicadores, entre los que destaca la caída en la tasa de crecimiento del PIB, el aumento del riesgo de su deuda y un rezago en la captación comercial de la banca.
2. Quintana Roo, quien descendió 15 posiciones por la alta variabilidad del crecimiento tanto de su PIB como de su inflación.
3. Puebla, que bajó 14 posiciones al disminuir la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto de 6.5 a 3.6%, duplicar los egresos por deuda del estado y rezagarse en el nivel de cobertura bancaria.

169 Las comparaciones con el Índice de Competitividad Internacional 2009 toman como referencia el año 2007 por ser estos los últimos datos disponibles para países.

170 Para ver cuáles estados conforman cada región referirse al capítulo de Anexo metodológico.

171 Para mayor información sobre los cambios de estos y otros estados, consulte los capítulos por entidad federativa.

V. Sistema político estable y funcional

Resultados

Sistema político estable y funcional

Tabla V. Desempeño de las entidades en los indicadores de Sistema político, 2006-2008¹⁷²

Indicador	Unidades	Promedio de los estados		Mejor ✓ Peor × Igual =	Top 3		El mejor Tlaxcala	
		2006	2008		2008	% sobre promedio	2008	% sobre promedio
Extensión de periodo gubernamental para presidentes municipales	Índice (más alto, mejor)	0.0	0.0	=	0.0	-	0.0	-
Índice de alternancia	Índice 0-1. Años del mismo partido en el poder (1 si es menor a 24 años)	0.56	0.56	=	1.0	78%	1.0	78%
Competencia electoral	Dif. entre 1 y 2 lugar (menor = más competencia)	11.4	11.1	✓	2.6	-76%	1.0	-91%
Participación ciudadana en las elecciones	% sufragio	54.1	54.1	=	56.8	5%	63.7	18%
Impugnaciones en elecciones	Índice (más bajo mejor)	0.5	0.5	=	0.5	10%	0.5	3%
Índice de concentración política de Molinar	Índice (más es mejor)	2.06	2.08	✓	2.9	39%	2.8	36%

*Top 3 promedia los valores de los tres primeros lugares del subíndice: Tlaxcala, Michoacán y Morelos.
Fuente: IMCO.

Este subíndice califica la calidad del sistema político a través de aspectos básicos como legitimidad y estabilidad del régimen democrático. Así, se incluyen indicadores que incorporan medidas de estabilidad, participación ciudadana, efectividad de los órganos legislativos y concentración política.

Resultados generales

De los seis indicadores que comprende este índice, dos presentaron mejoras relativas y los cuatro restantes se mantuvieron constantes. Sin embargo, las mejoras de algunos estados (los mejor calificados) fueron las que movieron el promedio nacional, ya que el subíndice no presentó cambios importantes en su estructura. Todas las entidades que se encontraban en las primeras posiciones permanecieron en el mismo grupo y esto provocó que la brecha entre el primer y último lugar se ampliará de 81 a 85%. Los cambios más importantes en el índice, se atribuyen a los estados que vivieron un proceso electoral en 2008. Los resultados muestran las circunstancias de una democracia joven que anhela convertirse en un cimiento de serenidad política, para fomentar la inversión y el crecimiento económico.

¿En qué avanzaron las entidades (2006-2008)?

En promedio las entidades avanzaron en dos indicadores (tabla V). Destacan:

1. La mejora en la competencia electoral (2%) ya que tres entidades atestiguaron mayor competencia entre los candidatos a gobernador.
2. El índice Molinar de concentración política mejoró en dos estados, lo que manifiesta un mayor número de partidos políticos con oportunidades de competencia real en las elecciones.

Desempeño de las entidades

Comparados con los 48 países evaluados en el Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO,¹⁷³ las entidades se ubican entre la posición 23 y 48, por lo que ningún estado ofrece un sistema político competitivo.

A nivel regional¹⁷⁴ encontramos que:

¹⁷² El Índice de Competitividad Estatal 2010 incluye datos al corte de 2008 (últimos datos disponibles). Los datos del índice Estatal 2008 son al corte de 2006.

¹⁷³ Las comparaciones con el Índice de Competitividad Internacional 2009 toman como referencia el año 2007 por ser estos los últimos datos disponibles para países.

¹⁷⁴ Para ver cuáles estados conforman cada región referirse al capítulo de Anexo metodológico.

-
- La zona Noreste se caracteriza por tener la menor calificación y un retroceso de 4.5% en su calificación relativa, mismo que es el de mayor magnitud entre las regiones. Dentro de esta zona, Tamaulipas se distingue como el estado con el peor desempeño ya que está 83% por debajo de la calificación promedio nacional.
 - La región Noroeste, presentó el mayor aumento, debido a una ligera mejora (0.3%) en su calificación relativa. De las cuatro entidades que componen esta región, tres presentaron avances en la clasificación.

Desempeño alto: Tlaxcala

Tlaxcala ocupa el primer lugar en este subíndice, obteniendo una calificación 14.5% por arriba de la media nacional. A nivel internacional se asemeja a países como Chile, ubicado en la posición 23 del Índice de Competitividad Internacional 2009. Tlaxcala es la mejor entidad en Sistema político estable y funcional por:

- Ser uno de los tres estados con mayor participación ciudadana en las elecciones.
- Contar con la segunda mayor competencia en las elecciones.
- Tener el cuarto mejor índice de concentración política Molinar.

Desempeño bajo: Tamaulipas e Hidalgo

Las dos entidades tienen un rezago aproximado de 80% con respecto al promedio nacional. La calidad del sistema político de estas entidades es similar a la de China, ubicado en la posición 48. Las debilidades de estos estados radican en la baja competencia electoral y en los altos índices de conflictos electorales.

¿Quiénes avanzaron más?¹⁷⁵

Los estados que más posiciones avanzaron respecto a 2006 son:

1. Querétaro con tres posiciones, principalmente por disminuir a casi una cuarta parte el número de impugnaciones que tuvo en 2006.
2. Sonora que también mejoró tres posiciones por reducir a la mitad las

impugnaciones en los procesos electorales.

¿Quiénes retrocedieron más?

Los estados que más posiciones retrocedieron con respecto a 2006 fueron:

1. Quintana Roo que perdió tres lugares debido al retroceso en cuatro de las seis variables que comprenden al subíndice, destaca un alto nivel de impugnaciones y baja participación ciudadana en las elecciones.
 2. Zacatecas cayó dos posiciones por duplicar el número de impugnaciones en el estado.
-

175 Para mayor información sobre los cambios de estos y otros estados, consulte los capítulos por entidad federativa incluidos en el CD que acompaña esta publicación o en la página de internet: www.imco.org.mx

VI. Mercado de factores eficientes

Resultados Mercado de factores eficientes

Tabla VI. Desempeño de las entidades en los indicadores de Factores eficientes, 2006-2008¹⁷⁶

Indicador	Unidades	Promedio de los estados			Top 3		El mejor Campeche	
		2006	2008	Mejor ✓ Peor ✗ Igual =	2008	% sobre promedio	2008	% sobre promedio
Elasticidad ingreso-PIB	Índice (distancia en términos absolutos del 1, más bajo mejor)	0.4	0.7	✗	0.5	-34%	0.9	26%
Productividad laboral	000 pesos por empleado	198.4	196.2	✗	488.6	149%	912.0	365%
PEA cuyos salarios son negociados por sindicatos	% PEA	3.0	2.7	✓	4.1	53%	0.3	-89%
Demandantes de conflicto laboral	% PEA	0.48	0.53	✗	0.6	12%	0.3	-47%
Capacidad de negociación sindicato-empresa	Índice (más alto mejor)	0.45	0.42	✗	0.2	-43%	0.1	-88%
Costo unitario de la energía eléctrica (gran ind, med ind, comercial y servicios)	\$ / kWh	1.5	1.8	✗	2.0	12%	2.3	29%
Productividad de energía	000 pesos producidos (PIB) por MWh de energía gastados	53.2	50.8	✗	148.6	193%	307.0	505%
Competencia potencial en el costo del carburante	Gasolineras por 10,000 vehículos	3.4	3.2	✗	1.8	-45%	2.2	-33%
Costo de inmueble	Costo promedio en pesos	6,207.2	7,408.9	✗	7,212.3	-3%	2,658.3	-64%
Venta de inmuebles	Inversión ejercida en adquisición de vivienda (% PIB)	2.1	2.0	✗	1.7	-14%	0.1	-94%
Productividad neta de los activos	PIB/Activos fijos netos	172.2	153.6	✗	244.5	59%	465.3	203%
Disponibilidad de capital	Acervo neto de capital en pesos por PEA	146,043.9	195,964.7	✓	356,412.2	82%	502,672.5	157%
Mecanización del campo	Tractores por cada 1,000 Has.	13.8	13.9	✓	24.0	72%	10.2	-27%
Densidad de las tierras agrícolas por trabajador	Has. por trabajador	4.1	4.3	✓	1.7	-60%	2.7	-37%
Productividad agrícola por Ha	Miles de pesos por Ha	16.2	18.6	✓	42.4	128%	9.4	-49%

*Top 3 promedia los valores de los tres primeros lugares del subíndice: Campeche, Distrito Federal y Baja California Sur.
Fuente: IMCO.

Este subíndice califica la eficiencia con la cual los mercados de los principales insumos para la producción surten a las actividades productivas (industria y servicios), de mano de obra, energéticos, recursos financieros y bienes de capital. Para cada uno de ellos, el subíndice incluye indicadores en relación con su costo y productividad media.

Resultados generales

De los 15 indicadores que componen el subíndice, cinco mejoraron y diez mostraron retrocesos relativos (ver tabla VI). El subíndice no presentó cambios importantes en el orden de las posiciones, ya que todas las entidades que se encontraban al principio y final de la tabla se mantuvieron en el mismo grupo, razón por la que la brecha entre el mejor y el peor estado disminuyó de 65% a 63%. A pesar del aumento

en la calificación general de los estados, el retroceso en la mayoría de las variables nos muestra que se necesita incrementar la capacidad de transformar el trabajo y el capital en herramientas de desarrollo dentro de las economías estatales para ser competitivas a nivel internacional.

¿En qué avanzaron las entidades (2006-2008)?

En promedio las entidades avanzaron en cinco indicadores (tabla VI). Destacan en orden de importancia:

1. La disponibilidad del capital que mejoró 34%. Las 32 entidades presentaron mayores acervos de capital en su población económicamente activa.
2. La productividad agrícola por hectárea se incrementó 15%, debido a

¹⁷⁶ El Índice de Competitividad Estatal 2010 incluye datos al corte de 2008 (últimos datos disponibles). Los datos del índice Estatal 2008 son al corte de 2006.

que 28 entidades obtienen mayores beneficios de la tierra trabajada, en gran medida por el aumento de los precios generalizado de productos agrícolas.

3. Aumentó el índice de mecanización del campo 1%, debido a que 20 entidades han incrementado el número de tractores que usan en la producción del sector agrícola.

¿En qué retrocedieron las entidades (2006-2008)?

En orden de importancia, los retrocesos (tabla VI) para las entidades fueron:

1. El costo de la energía eléctrica en el sector industrial y comercial se incrementó 18% respecto a 2006, debido a que las 32 entidades mostraron aumentos.
2. El ajuste de los salarios respecto a cambios en el PIB aumentó, sólo siete entidades presentaron mayor rigidez salarial en 2008.
3. El costo de los inmuebles aumentó 19% en promedio, debido al incremento en el nivel de precios en la mayoría de los estados.
4. La productividad laboral se contrajo 1%. Sólo la mitad de los estados presentaron mejoría.
5. La productividad neta de los activos disminuyó en 28 estados. La capacidad de generar riqueza de los bienes muebles e inmuebles cayó 11%.
6. Aumentó en 9% el porcentaje de trabajadores¹⁷⁷ en situación de demanda laboral.
7. La venta de inmuebles se contrajo 8%, sólo 6 estados incrementaron la inversión en vivienda.
8. La capacidad de negociación entre sindicatos y empresas disminuyó en 21 estados.
9. El número de gasolineras por vehículo se redujo 6%, ya que en 24 estados la demanda de hidrocarburos ha crecido más rápido que la oferta.
10. Debido a que la productividad de la energía se redujo en más de la mitad de las entidades, se tiene una pérdida promedio de 6% a nivel nacional.

Desempeño de las entidades

Respecto a otros países, las entidades se ubican entre la posición 29 y 48 del Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO,¹⁷⁸ por lo que ninguna entidad tiene una eficiencia en su mercado de factores de clase mundial.

A nivel regional¹⁷⁹ encontramos que:

- La zona Sur-Sureste se caracteriza por tener la calificación más baja, aunque en promedio mejoró su calificación relativa en 6.2%. Sólo Campeche destaca por ser el estado en la primera posición del índice.
- La región Centro, tiene la segunda calificación más baja, pero presentó el mayor avance respecto a 2006, logrando mejorar su calificación 6.7%. Todas las entidades que conforman esta región presentaron algún avance en posiciones.
- La región Noreste tiene el mejor desempeño. Cuatro de los cinco estados que pertenecen a esta región permanecen entre los siete estados mejor calificados.

Desempeño alto: Campeche

Ocupa el primer lugar en el subíndice al estar 66% por arriba de la media nacional. A nivel internacional se asemeja a países como República Checa y Malasia ubicados en la posición 29 y 30 del Índice de Competitividad Internacional 2009. Campeche es la mejor entidad del subíndice por:

- Mantener el mayor índice de productividad laboral en México.
- Contar con el mayor acervo de capital en la población económicamente activa.
- Contar con una alta proporción de activos fijos como porcentaje del PIB.

177 Pertenecientes a la PEA.

178 Las comparaciones con el Índice de Competitividad Internacional 2009 toman como referencia el año 2007 por ser estos los últimos datos disponibles para países.

179 Para ver cuáles estados conforman cada región referirse al capítulo de Anexo metodológico.

VI. Mercado de factores eficientes

Desempeño bajo: Oaxaca y Chiapas

Las dos entidades tienen un rezago del 36% respecto al promedio nacional. La eficiencia de sus mercados de factores está por debajo de Honduras, el último lugar del Índice Internacional. Los problemas de estos estados son sus bajos niveles de productividad laboral y de activos, así como la poca inversión en vivienda.

¿Quiénes avanzaron más?¹⁸⁰

Los estados que más posiciones avanzaron respecto a 2006 son:

1. Veracruz, que subió seis lugares, debido a la menor rigidez de su mercado laboral (elasticidad de salarios respecto al crecimiento del PIB) y por aumentar de 13 a 15 mil pesos los ingresos obtenidos por hectárea agrícola.
2. Guanajuato, quien avanzó cuatro lugares, por aumentar en 41% el acervo de capital de su PEA y mejorar 37% su productividad agrícola.
3. Nuevo León, quien escaló tres lugares, debido a que ocupó el tercer lugar en productividad laboral a nivel nacional y por disminuir cerca de 5% los conflictos laborales.

¿Quiénes retrocedieron más?

Los estados que más posiciones retrocedieron con respecto a 2006 en orden de importancia fueron:

1. Nayarit, quien cayó cinco posiciones por su menor capacidad de negociación con los sindicatos y por un incremento de 41% en el precio de la energía.
2. Yucatán, que retrocedió tres lugares, principalmente, porque disminuyó la productividad de sus activos, tuvo más conflictos laborales y una mayor proporción de los salarios del estado estuvieron negociados por sindicatos.
3. Quintana Roo, quien retrocedió tres posiciones, al disminuir su productividad general (laboral, energética y de los activos), así como por aumentar los conflictos laborales y la rigidez del mercado laboral (elasticidad de salarios respecto al crecimiento del PIB).

¹⁸⁰ Para mayor información sobre los cambios de estos y otros estados, consulte los capítulos por entidad federativa incluidos en el CD que acompaña esta publicación o en la página de internet www.imco.org.mx

Resultados

Sectores precursores de clase mundial

Tabla VII. Desempeño de las entidades en los indicadores de Sectores precursores, 2006-2008¹⁸¹

Indicador	Unidades	Promedio de los estados			Top 3		El mejor Distrito Federal	
		2006	2008	Mejor ✓ Peor ✗ Igual =	2008	% sobre promedio	2008	% sobre promedio
Líneas telefónicas fijas y penetración de la telefonía móvil	Líneas por cada 100 habitantes	68.4	88.7	✓	142.0	60%	148.6	68%
Hogares con acceso a internet	% hogares	8.0	13.6	✓	21.9	61%	24.7	81%
Distancia al principal mercado exterior	km (25% nacional y 75% internacional)	969.6	969.6	=	1,156.7	19%	914.3	-6%
Longitud de la red carretera asfaltada	km por cada km2	1,079.8	1,140.3	✓	366.7	-68%	225.4	-80%
Red carretera avanzada (carreteras de 4 carriles)	% carreteras asfaltadas	10.5	10.5	=	20.0	90%	47.0	347%
Accidentes por malas condiciones de vías	# de accidentes por cada 100,00 vehículos	11.0	13.8	✗	2.9	-79%	2.2	-84%
Carga portuaria	Miles de toneladas	19,471	17,682	✗	9,281.4	-47%	0.0	-100%
Número de aeropuertos con pistas asfaltadas	Aeropuertos nacionales e internacionales por cada 10,000 km2	0.7	0.7	=	1.0	49%	1.5	116%
Número de vuelos	Número de despegues y aterrizajes anuales por 1,000 PEA	49.8	47.2	✗	160.7	241%	86.2	83%
Destinos aéreos	# de destinos	26.2	29.8	✓	90.0	202%	118.0	296%
Densidad del transporte público	# de vehículos públicos por mil habitantes	8.0	8.6	✓	18.2	113%	12.7	48%
Longitud de la red ferroviaria	km por cada 10,000 km2	226.0	226.7	✓	141.9	-37%	425.7	88%
Penetración del sistema financiero privado	% (Cartera de crédito vigente/PIB)	6.9	7.9	✓	15.7	97%	27.4	245%
Competencia en la banca	Índice de Herfindhal (mientras más alto, menos competencia)	0.21	0.19	✓	0.18	-7%	0.19	-1%
Presencia de la banca comercial	Oficinas bancarias por cada 100,000 habitantes	7.8	8.7	✓	14.6	67%	20.0	129%
Penetración del seguro en la economía	Primas (% PIB)	0.5	0.6	✓	1.3	121%	1.5	160%

*Top 3 promedia los valores de los tres primeros lugares del subíndice: Distrito Federal, Quintana Roo y Baja California Sur.
Fuente: IMCO.

Definimos a los sectores de transportes, telecomunicaciones y financiero como precursores porque son sistemas necesarios para el desarrollo de la economía de una región, estado o país. Este factor cobra aún más importancia si consideramos que hoy las economías se encuentran sumergidas en un entorno global.

Resultados generales

De los 16 indicadores que engloba este subíndice, diez presentaron un avance y tres retrocesos relativos (tabla VII). Además, existieron numerosos movimientos en las posiciones de los estados (únicamente cinco entidades se mantuvieron sin cambio), pero se conservó la

diferencia entre el primer y último lugar en 71%. El subíndice muestra cómo la infraestructura que prevalece en los estados no es de calidad internacional, existen rezagos importantes en varios frentes pero de forma más generalizada en el sector financiero.

¿En qué avanzaron las entidades (2006-2008)?

En promedio, las entidades avanzaron en diez indicadores (tabla VII). Destacan:

1. El porcentaje de hogares con acceso a internet que pasó de 8% a 14%. Todos los estados incrementaron el alcance de su red informática.

181 El Índice de Competitividad Estatal 2010 incluye datos al corte de 2008 (últimos datos disponibles). Los datos del índice Estatal 2008 son al corte de 2006.

VII. Sectores precursores de clase mundial

2. La penetración de la telefonía aumentó 20%. En promedio, los mexicanos cuentan con mayores niveles de cobertura en servicios fijos y móviles.
3. Mayor competencia en la banca de 27 estados de la República, como resultado de una considerable penetración del sistema financiero.
4. El sistema financiero privado alcanzó una mayor cobertura, a pesar de que sólo en 14 estados aumentaron los créditos por persona.
5. El mayor número de destinos aéreos alcanzó los 30 destinos en promedio, un crecimiento de 15%.
6. La penetración del seguro en la economía mejoró en 25 entidades, en general el porcentaje de primas como proporción del PIB creció 11.7%.
7. El número de vehículos de transporte público aumentó de 8 a 8.6 por cada mil habitantes, aumentando la capacidad del servicio 7% a nivel nacional.
8. Los kilómetros de carretera asfaltada aumentaron en promedio 8% en el país.
9. La presencia de la banca comercial creció 12% el número de sucursales bancarias se incrementó en todos los estados.
10. La red ferroviaria del país observó un ligero crecimiento del 0.3%, impulsado por mayor infraestructura en tres estados.

¿En qué retrocedieron las entidades (2006-2008)?

Los estados tuvieron un pobre desempeño en 3 indicadores:

1. Aumentó 25% el número de accidentes ocasionados por malas condiciones en las vías de comunicación, sólo 11 estados mejoraron en este aspecto.
2. El número de vuelos (tanto entrantes como salientes) sufrió una caída promedio de 5.2%.
3. La carga portuaria recibida en el país descendió de 19.5 a 17.7 millones de toneladas.

Desempeño de las entidades

Al comparar a las entidades con países, los estados mexicanos se encuentran entre las posiciones 24 y 41 del Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO.¹⁸²

A nivel regional¹⁸³ encontramos que:

- La región Noroeste destaca por ser la de mejor desempeño, principalmente porque dos de los cuatro estados que la conforman se encuentran en las primeras cinco posiciones.
- La zona Sur-Sureste presenta el desempeño más pobre. Con la excepción de Quintana Roo (que se ubica en el segundo lugar), los demás estados siguen estando en la parte baja de la tabla.
- La zona Centro-Occidente del país resalta por tener la mayor pérdida de calificación. De los ocho estados que la conforman, cinco presentaron retrocesos de magnitudes considerables.

Desempeño alto: Distrito Federal

El DF es la mejor entidad del país, a una distancia de 83% del promedio nacional y un 34% sobre el segundo lugar del subíndice (Quintana Roo). Su desempeño en este factor es similar al de países como Japón y Polonia de acuerdo con los resultados del Índice Internacional. El DF destaca en el subíndice por:

- Contar con el mayor porcentaje de red carretera avanzada.
- Tener el mayor número de destinos aéreos directos del país.
- Ser la entidad con mayor presencia de la banca comercial y mayor penetración del seguro en la economía.

Desempeño bajo: Chiapas

El desempeño de Chiapas en el subíndice es tan bajo que está 50% por debajo del promedio nacional y se asemeja a países como Sudáfrica y Nicaragua. Los problemas más fuertes que presenta el estado son: baja cobertura en todo tipo de comunicaciones y servicios financieros.

¿Quiénes avanzaron más?¹⁸⁴

Los estados que más posiciones avanzaron en orden de importancia respecto a 2006 son:

1. Sinaloa avanzó siete posiciones por duplicar el porcentaje de hogares con acceso a internet e incrementar la competencia de la banca.

182 Las comparaciones con el Índice de Competitividad Internacional 2009 toman como referencia el año 2007 por ser estos los últimos datos disponibles para países.

183 Para ver cuáles estados conforman cada región referirse al capítulo de Anexo metodológico.

184 Para mayor información sobre los cambios de estos y otros estados, consulte los capítulos por entidad federativa incluidos en el CD que acompaña esta publicación o en la página de internet www.imco.org.mx

-
2. Morelos, que subió seis lugares, producto de la mayor penetración telefónica y competencia en la banca.
 3. Estado de México, que también escaló seis peldaños; principalmente por el aumento en el número de destinos aéreos y el crecimiento de la red carretera avanzada.

¿Quiénes retrocedieron más?

Los estados que mostraron los peores retrocesos fueron:

1. Aguascalientes, que perdió 15 posiciones al caer al lugar 21, debido a la gran disminución de la competencia en la banca así como la baja penetración del seguro en la economía.
 2. Nayarit, que cayó seis lugares por la menor competencia en la banca y un incremento aproximadamente de seis veces en los accidentes ocasionados por malas condiciones en las carreteras.
 3. Baja California, que retrocedió cinco lugares debido a un mayor número de accidentes por malas condiciones en las carreteras y por la baja penetración del seguro en la economía.
-

VIII. Gobierno eficiente y eficaz

Resultados Gobierno eficiente y eficaz

Tabla VIII. Desempeño de las entidades en los indicadores de Gobierno eficiente, 2006-2008¹⁸⁵

Indicador	Unidades	Promedio de los estados			Top 3		El mejor Aguascalientes	
		2006	2008	Mejor ✓ Peor ✕ Igual =	2008	% sobre promedio	2008	% sobre promedio
Facilidad para abrir una empresa	Percentil promedio (más bajo mejor)	30.5	32.1	✕	30.9	-4%	25.0	-22%
Gestión de trámites empresariales	% de respuestas positivas de satisfacción	73.7	69.5	✕	77.4	11%	79.6	14%
Agilidad del registro público	Percentil promedio (más bajo mejor)	47.5	46.9	✓	35.4	-24%	4.3	-91%
Intervencionismo del Gobierno	Cobros por derecho de trámite como % PIB	0.26	0.28	✕	0.32	15%	0.18	-35%
Eficiencia en recaudación	Pesos ingresados por peso gastado por concepto de recaudación	13.9	13.9	=	32.3	132%	49.4	255%
Autonomía fiscal	% ingresos obtenidos/ingresos totales	8.2	7.8	✕	7.4	-6%	6.0	-24%
Efectividad del Gobierno	Índice de opinión empresarial sobre Marco Regulatorio (más alto, mejor)	70.4	69.6	✕	79.9	15%	80.7	16%
Índice de información presupuestal	Índice 0-100	53.3	53.3	=	61.1	15%	69.0	30%
Costo de la nómina	% del gasto total	62.3	61.5	✓	57.0	-7%	56.0	-9%
Inversión en bienes informáticos	Pesos por millón de PIB	31.2	27.8	✕	4.1	-85%	12.4	-56%
Inversión del gobierno	% gasto total	10.1	11.6	✓	22.9	97%	21.4	84%
Índice de calidad de gobierno electrónico	Índice de funcionalidad de páginas oficiales (más alto mejor)	32.8	32.8	=	47.8	46%	38.7	18%
Eficiencia del gasto público	Gasto per cápita promedio/ IDH (Índice, más bajo mejor)	0.010	0.013	✕	0.012	-7%	0.012	-4%

*Top 3 promedia los valores de los tres primeros lugares del subíndice: Aguascalientes, Sinaloa y Tamaulipas.
Fuente: IMCO.

Este subíndice califica el desempeño del gobierno en tres ejes fundamentales cuya intervención afecta el potencial competitivo de los estados: (i) el costo de hacer negocios asociado a trámites e interacción con autoridades; (ii) calidad de la regulación sectorial y promoción de la competencia y; (iii) la suficiencia y eficiencia del gasto público.

Resultados generales

De los 13 indicadores en este subíndice, sólo tres presentaron mejoras relativas, siete redujeron su calificación y tres se quedaron igual (tabla VIII). Las entidades que se encontraban en las primeras tres posiciones cayeron considerablemente, mientras que 18 estados mejoraron sus posiciones. La brecha entre el mejor y el peor estado aumentará de 57% a 63% en 2008. A pesar de los avances en distintos frentes en la mayoría de los estados, al comparar a los gobiernos locales con los 48 países incluidos en el Índice Internacional del IMCO podemos afirmar que México no cuenta con gobiernos de clase mundial.

¿En qué avanzaron las entidades (2006-2008)?

En promedio las entidades avanzaron en tres indicadores (tabla VIII). Destacan:

1. La inversión pública que creció 36% a nivel nacional, resultado del incremento en 22 entidades.
2. La mayor agilidad del registro público (1.3%) en cerca de la mitad de los estados.

¿En qué retrocedieron las entidades (2006-2008)?

En orden de importancia los principales retrocesos (ver tabla I) para las entidades fueron:

1. Una reducción nacional en la autonomía fiscal (4.4% menor a 2006), producto de la caída de ingresos recaudados en 22 entidades.

¹⁸⁵ El Índice de Competitividad Estatal 2010 incluye datos al corte de 2008 (últimos datos disponibles). Los datos del índice Estatal 2008 son al corte de 2006.

-
2. La caída en 5.6% en la percepción de satisfacción de los empresarios en relación a los trámites que tienen que realizar, como consecuencia del retroceso en dos terceras partes de los estados.
 3. Un incremento de 5.6% en la dificultad para abrir una empresa a nivel nacional.
 4. La caída de 27% en la eficiencia del gasto público estatal.
 5. La caída de 15% en la inversión en bienes informáticos del gobierno.

Desempeño de las entidades

Si se compara el desempeño de los estados respecto a otros países, las entidades se ubican entre las posiciones 27 y 39 del Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO.¹⁸⁶

A nivel regional¹⁸⁷ encontramos que:

- La zona Sur-Sureste se caracteriza por tener la calificación más baja, misma que presentó una pequeña disminución de 0.3% entre 2006 y 2008. Campeche es el único estado de la región que se encuentra entre las diez primeras posiciones del índice.
- La región Centro del país fue la que más mejoró la calidad de sus gobiernos. Su calificación relativa mejoró 10%.
- La región Noreste sigue siendo la mejor calificada, pese a que prácticamente se mantuvo igual, aumentó 0.8% su calificación relativa.

Desempeño alto: Aguascalientes

El estado ocupa el primer lugar en el subíndice, obtuvo una calificación 55% arriba del promedio nacional. A nivel internacional se asemeja a países como Polonia y Brasil ubicados en las posiciones 27 y 28 del Índice de Competitividad Internacional 2009. El estado obtuvo el primer lugar por:

- Tener el registro público más ágil.
- Ser uno de los estados con mayor eficiencia recaudatoria.
- Mantener uno de los mayores porcentajes de gasto público destinado a inversión.

- Estar (30%) por encima de la media en el Índice de Información Presupuestal.

Desempeño bajo: Baja California Sur

Baja California Sur tiene un rezago de 75% respecto al promedio nacional su eficiencia gubernamental es similar a la de países como Bolivia e India, ubicados en las posiciones 37 y 39. Entre sus principales fallas encontramos, la baja eficiencia en recaudación y en ejercicio del gasto público, así como los bajos niveles de inversión. Durante tres años consecutivos (2008-2010) ha ocupado el último lugar en el Índice de Información Presupuestal del IMCO.

¿Quiénes avanzaron más?¹⁸⁸

Los estados que más posiciones avanzaron respecto al 2006 son:

1. Morelos avanzó 13 posiciones, principalmente por duplicar su gasto de inversión pública e incrementó su recaudación al pasar de 3.8% a 5.3% como proporción de sus ingresos totales.
2. Puebla avanzó 11 lugares, gracias a un incremento de 83% en su inversión pública y facilitar la apertura de empresas.
3. Hidalgo subió 10 lugares debido a que triplicó su inversión pública.

¿Quiénes retrocedieron más?

Los estados que más posiciones retrocedieron en orden de importancia respecto a 2006 fueron:

1. Veracruz descendió 14 posiciones luego de que su gasto en inversión se redujo 40% y el porcentaje de ingresos obtenidos por impuestos locales pasó de 7.7% a 2.5%.
2. Chiapas cayó 11 lugares, principalmente por una menor satisfacción de los empresarios sobre trámites empresariales (29%) y por una reducción de 12% en su inversión pública.
3. Colima retrocedió 10 lugares por el deterioro generalizado en las variables relacionadas con el entorno para hacer negocios.

¹⁸⁶ Las comparaciones con el Índice de Competitividad Internacional 2009, toma como referencia el año 2007 por ser estos los últimos datos disponibles para países.

¹⁸⁷ Para ver que estados conforman cada región referirse al Anexo metodológico.

¹⁸⁸ Para mayor información sobre los cambios de estos y otros estados, consulte los capítulos por entidad federativa incluidos en el CD que acompaña esta publicación o en la página de internet www.imco.org.mx

IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales

Resultados

Aprovechamiento de las relaciones internacionales

Tabla IX. Desempeño de las entidades en los indicadores de Relaciones internacionales, 2006-2008¹⁸⁹

Indicador	Unidades	Promedio de los estados		Mejor ✓ Peor ✗ Igual =	Top 3		El mejor Baja California	
		2006	2008		2008	% sobre promedio	2008	% sobre promedio
Entradas y salidas de personas del o hacia el extranjero	% población	89.9	88.7	✗	27.1	-69%	65.8	-26%
Ingresos por turismo	% PIB	3.4	3.2	✗	2.4	-24%	2.9	-10%
Índice de apertura (estimado)	%(Importaciones + Exportaciones) / PIB	41.2	41.8	✓	168.2	302%	223.9	435%
Dependencia de las importaciones de EUA (estimado)	% importaciones totales	59.1	60.7	✗	60.8	0%	44.5	-27%
¿Estado fronterizo?	Dummy (1=sí, 0=no)	0.3	0.3	=	1.0	220%	1.0	220%
Inversión extranjera directa (neta)	% PIB	1.3	1.8	✓	3.9	117%	5.0	178%
Correspondencia enviada y recibida	Paquetería por cada 100,000 habitantes	42.8	51.5	✓	57.4	11%	54.9	6%
Tráfico de llamadas de larga distancia internacional	Minutos de llamadas salientes de LDI per capita x participación del PIB	22.7	27.9	✓	32.1	15%	28.8	3%

*Top 3 promedia los valores de los tres primeros lugares del subíndice: Baja California, Chihuahua y Coahuila.
Fuente: IMCO.

Este subíndice califica la capitalización competitiva de los estados en su relación con el exterior. Los principales aspectos que incluye son turismo, comercio exterior y flujos de capitales a través de indicadores que reflejan el volumen de y la facilidad de acceso.

Resultados generales

De los ocho indicadores que componen el factor, las entidades mejoraron su desempeño relativo en cuatro, empeoraron en tres y uno se mantuvo (tabla IX). La diferencia entre el primer y el último lugar quedó prácticamente igual. Esto se debió a que 24 entidades tuvieron menores calificaciones relativas. Los resultados anteriores indican que el país no está aprovechando su potencial turístico y adolece de una dependencia excesiva de los flujos comerciales con EUA.

¿En qué avanzaron las entidades (2006-2008)?

En promedio las entidades avanzaron en cuatro indicadores (tabla IX). Destacan:

1. La inversión extranjera directa que aumentó 36% en promedio para los estados.

2. El tráfico de llamadas de larga distancia internacional se incrementó en todas las entidades.
3. El intercambio de correspondencia internacional aumento en 18 entidades, con un 20% más de mensajería.
4. El índice de apertura comercial se incrementó 1.5% resultado de un mayor intercambio comercial como proporción del PIB en 17 estados.

¿En qué retrocedieron las entidades (2006-2008)?

Los estados empeoraron su desempeño (tabla IX) únicamente en tres indicadores:

1. Los ingresos por turismo como proporción del PIB sufrieron una caída del 7.5%. Únicamente siete estados lograron mejorar esta variable.
2. Aumentó la dependencia de importaciones de Estados Unidos en la mitad de las entidades mexicanas.
3. Las entradas y salidas de personas del o hacia el extranjero cayeron en promedio 1.4%.

¹⁸⁹ El Índice de Competitividad Estatal 2010 incluye datos al corte de 2008 (últimos datos disponibles). Los datos del índice Estatal 2008 son al corte de 2006.

Desempeño de las entidades

Las entidades del país tienen un desempeño bajo comparado con los 48 países evaluados en el Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO.¹⁹⁰ Los 32 estados se encuentran entre las posiciones 23 y 46 del índice. La mayoría de las entidades (22) se ubicarían en los últimos diez lugares a nivel internacional.

A nivel regional¹⁹¹ encontramos que:

- La región Noreste es la de mejor desempeño, con excepción de Durango, todos los estados pertenecientes a esta región se encuentran entre los primeros siete lugares del índice estatal.
- La zona Centro-Occidente fue la que más retrocedió y se mantuvo con el más pobre desempeño. La mayoría de sus entidades están por debajo de la media nacional e incluso algunas cercanas a las últimas posiciones, resultado de un limitado intercambio comercial con el extranjero.

Desempeño alto: Baja California y Chihuahua

Ambos estados destacan al encontrarse en conjunto 114% por encima del promedio nacional. Su desempeño se asemeja al de países como Noruega y Canadá, quienes ocupan las posiciones 23 y 26, respectivamente. Sobresalen principalmente por:

- Ocupar las primeras posiciones en el índice de apertura comercial.
- Contar con una gran inversión extranjera directa, inclusive como proporción de su PIB total.

Desempeño bajo: Veracruz

Veracruz se ubica en la última posición de este subíndice como consecuencia de un mal desempeño en todas las variables. En especial, mantiene niveles altos de dependencia comercial con EUA y poca comunicación con el extranjero. El estado se parece a países como Venezuela y Bolivia, los dos peor calificados en este factor.

¿Quiénes avanzaron más?¹⁹²

Los estados que más posiciones avanzaron en orden de importancia respecto a 2006 son:

1. Zacatecas, quien mejoró 18 posiciones debido a que obtuvo el mayor nivel de inversión extranjera en relación al tamaño de su economía.
2. Oaxaca, quien escaló siete lugares por la mayor conexión comercial con el extranjero.
3. Durango, que avanzó seis posiciones, principalmente por el aumento en la inversión extranjera directa.

¿Quiénes retrocedieron más?

Los estados que mostraron los mayores retrocesos fueron:

1. Morelos, que cayó diez posiciones por la reducción de 60% en la inversión extranjera directa.
 2. Colima en el mismo sentido, descendió nueve lugares con la caída en inversión extranjera.
 3. Tlaxcala retrocedió seis posiciones al incrementar su dependencia comercial con EUA.
-

¹⁹⁰ Las comparaciones con el Índice de Competitividad Internacional 2009 toman como referencia el año 2007 por ser estos los últimos datos disponibles para países.

¹⁹¹ Para ver cuáles estados conforman cada región referirse al capítulo de Anexo metodológico.

¹⁹² Para mayor información sobre los cambios de estos y otros estados, consulte los capítulos por entidad federativa incluidos en el CD que acompaña esta publicación o en la página de internet www.imco.org.mx

X. Sectores económicos en vigorosa competencia

Resultados

Sectores económicos en vigorosa competencia

Tabla X. Desempeño de las entidades en los indicadores de Sectores económicos, 2006-2008¹⁹³

Indicador	Unidades	Promedio de los estados			Top 3		El mejor Nuevo León	
		2006	2008	Mejor ✓ Peor ✕ Igual =	2008	% sobre promedio	2008	% sobre promedio
PIB Industrial	% PIB	34.7	34.7	=	30.6	-12%	39.5	14%
PIB Servicios	% PIB	56.9	57.1	✓	67.9	19%	60.9	7%
Número de empresas grandes	# de empresas por millón de PEA	114.4	99.7	✕	171.4	72%	164.2	65%
Coefficiente de invención	Patentes solicitadas por cada millón de habitantes	4.1	5.5	✓	19.6	256%	22.1	302%
Número de empresas con ISO 9000	Número de empresas por millón de PEA	109.2	154.8	✓	369.7	139%	433.7	180%
Mayor eficiencia en el consumo de agua	Pesos de PIB por m3 de agua	812.9	830.9	✓	1,391.0	67%	1717.3	107%
Investigadores	Investigadores por cada 10,000 PEA	2.7	2.9	✓	7.5	158%	2.7	-7%
Becas	Becas por cada 10,000 PEA	3.5	3.8	✓	12.3	226%	5.9	56%
Valor agregado de la industria manufacturera, maquiladora y servicios de exportación	% PIB	9.1	7.7	✕	12.7	64%	16.9	119%
Empresas en Expansión 500	Empresas por cada 100,000 millones de Pesos de PIB	1.9	1.8	✕	8.4	365%	7.8	329%

*Top 3 promedia los valores de los tres primeros lugares del subíndice: Nuevo León, Distrito Federal y Querétaro.
Fuente: IMCO.

Este subíndice califica la capacidad de los sectores económicos de México para competir con éxito en la economía global. Los principales aspectos que incorpora se refieren a la capacidad innovadora y de adaptación de las empresas mexicanas. De igual forma, incluye indicadores relacionados con el uso eficiente de los recursos en distintos sectores.

Resultados generales

De los diez indicadores que componen este subíndice, seis presentaron mejoras relativas, tres empeoraron y uno se quedó igual (tabla X). El índice no presentó cambios importantes en su orden de posiciones, en general, las entidades se mantuvieron y la brecha entre el primer y el último estado sólo se incrementó de 88% a 89%. Cabe destacar que los estados que más avanzaron en el subíndice lo hicieron por certificar a más empresas e incrementar sus solicitudes de patentes. Sin embargo, estos esfuerzos no fueron suficientes para alcanzar un nivel de competitividad internacional.

¿En qué avanzaron las entidades (2006-2008)?

En promedio las entidades avanzaron en seis indicadores (tabla X). Destacan:

1. El número de empresas certificadas con ISO 9000 que aumentó en todas las entidades, por lo que México mejoró en promedio 44%.
2. Se solicitaron 19% más patentes que en 2006, la mitad de los estados incrementó este indicador.
3. El número de investigadores en el Sistema Nacional de Investigadores aumentó 8.5% a nivel nacional y creció en los 32 estados.
4. El valor que se obtuvo por cada litro de agua empleado en la producción se incrementó 2%.
5. El PIB de servicios creció 2% en general al aumentar en 19 estados.
6. El número de becas otorgadas por el CONACYT aumentó en 21 entidades, logrando un avance de 8% a nivel nacional.

¹⁹³ El Índice de Competitividad Estatal 2010 incluye datos al corte de 2008 (últimos datos disponibles). Los datos del índice Estatal 2008 son al corte de 2006.

En qué retrocedieron las entidades (2006-2008)

En orden de importancia los principales retrocesos (tabla X) de las entidades fueron:

1. La industria manufacturera perdió valor agregado en las 32 entidades, causando una caída del 15% en su contribución al crecimiento.
2. El número de empresas con más de 250 trabajadores se redujo 13% en promedio en más de dos tercios de los estados.
3. El número de empresas de la lista "Expansión 500" mostraron una caída de 6% en los estados, sólo 12 entidades lograron atraer mayor número de estas empresas.
4. La aportación de la actividad industrial en el PIB se redujo en 19 estados.

Desempeño de las entidades

En comparación con los 48 países evaluados en el Índice de Competitividad Internacional 2009 del IMCO,¹⁹⁴ las entidades se ubican entre las posiciones 24 y 37.

A nivel regional¹⁹⁵ encontramos que:

- La zona Sur-Sureste obtuvo la menor calificación, a pesar de que la incrementó 10% entre 2006 y 2008. Dentro de la región, Puebla es la única entidad que se encuentra entre las 10 mejores del índice.
- La región Noreste mantiene la mejor calificación a pesar de que presentó la menor tasa de crecimiento (3.7%) relativo, debido a que concentra a cuatro de los 10 mejores estados en este subíndice, incluyendo al primer lugar, Nuevo León.
- El Noroeste del país fue el que más creció en términos relativos (13%), debido a la innovación y desarrollo de grandes empresas.

Desempeño alto: Nuevo León

La entidad ocupa el primer lugar en este subíndice al estar 130% por arriba de la media nacional. A nivel internacional se asemeja a países como Portugal y Grecia ubicados en las posiciones 23 y 24 del Índice de Competitividad Internacional 2009. Nuevo León es la mejor entidad en el subíndice por:

- Ser el estado con más empresas certificadas con ISO 9000 por millón de trabajadores.
- Tener el segundo lugar con mayor capacidad de innovación del país.
- Ser la segunda entidad más eficiente en el consumo de agua para la producción.
- Ser la segunda entidad con más empresas enlistadas en Expansión 500.

Desempeño bajo: Guerrero

Guerrero está tres veces por debajo del promedio nacional. El desarrollo empresarial en esta entidad es similar a la de países como Argentina, Colombia y Perú, ubicados entre las posiciones 36, 37 y 38, respectivamente. Los problemas que marginan el desarrollo del estado son: su escasa industria manufacturera y su débil entorno empresarial, que no atraen ni a grandes empresas, ni a investigadores con potencial de innovación.

¿Quiénes avanzaron más?¹⁹⁶

Los estados que más posiciones avanzaron respecto a 2006 son:

1. Campeche subió ocho lugares, principalmente porque se solicitaron casi seis veces más patentes por millón de habitantes y porque 59% más empresas se certificaron con ISO 9000.
2. Baja California Sur avanzó seis posiciones al aumentar cinco veces las patentes solicitadas y certificar 35% más empresas con ISO 9000.

194 Las comparaciones con el Índice de Competitividad Internacional 2009 toman como referencia el año 2007 por ser estos los últimos datos disponibles para países.

195 Para ver cuáles estados conforman cada región referirse al capítulo de Anexo metodológico.

196 Para mayor información sobre los cambios de estos y otros estados, consulte los capítulos por entidad federativa incluidos en el CD que acompaña esta publicación o en la página de internet www.imco.org.mx

X. Sectores económicos en vigorosa competencia

¿Quiénes retrocedieron más?

En contraste, los estados que más posiciones retrocedieron respecto a 2006 fueron:

1. Quintana Roo descendió seis lugares al perder 81% de las solicitudes de patentes y utilizar más agua para producir.
 2. Jalisco cayó cuatro posiciones, principalmente por el cierre del 18% de sus empresas grandes.
 3. El Estado de México retrocedió cuatro lugares, luego de perder solicitudes de patentes, empresas grandes y empresas en Expansión 500.
-

Conclusiones

Conclusiones

El tamaño de nuestra ignorancia

Todo lo que queríamos saber, pero no pudimos averiguar

Todos somos muy ignorantes. Lo que ocurre es que no todos ignoramos las mismas cosas.

Albert Einstein

Después de realizar una investigación como la realizada para este Informe de Competitividad Estatal 2010, en donde se hizo una importante inversión en tiempo y capital humano, reconocemos que, a pesar de nuestros esfuerzos, apenas llegamos abarcar un poco de lo mucho que deseáramos conocer sobre las finanzas públicas y los gobiernos estatales. A pesar de los grandes avances que han habido en los últimos años, es un hecho que México se encuentra rezagado en términos de disponibilidad y certidumbre de la información en la mayoría de sus entidades.

Sobre la información utilizada para el análisis, es necesario hacer una distinción importante entre información socioeconómica e información gubernamental. En México, la información de carácter socioeconómico es aquella que es generada a nivel nacional con base en una metodología estándar. El responsable de ordenar esta información es, en su mayor parte el INEGI, fundado en 1983. A partir de 2008, en el Artículo 26 Constitucional le confiere autonomía técnica para normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Una de las principales misiones institucionales del INEGI es compilar datos oficiales cuya utilización será obligatoria para la federación, estados, municipios y el DF.

Mucha de esta información es producida por organismos federales como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en cuestión de caminos y carreteras, o el IMSS, que recaba importantes datos del sector salud, entre muchos otros. Algunos organismos privados también producen este tipo de información. Por ejemplo, el IMCO ha sido cogenerador de la información del *Doing Business en México* como socio estratégico del Banco Mundial.

A pesar de los progresos de los últimos años, aún falta mucho por avanzar en la disponibilidad de información a nivel de estados y municipios. Existen muchas áreas de oportunidad para este tipo de

datos. Por ejemplo, la información disponible por entidad sobre el medio ambiente, es aún muy limitada y no es publicada periódicamente, lo que hace difícil medir la evolución de la conservación o degradación de los recursos naturales. El último dato disponible que encontramos sobre degradación de suelos es a 2002 y para especies en peligro de extinción a 2001. Además, no hay datos disponibles por entidad sobre la tasa real de reforestación, o reforestación efectiva, por lo que no es posible evaluar la situación real de los bosques en cada entidad de la República.

En otros rubros totalmente distintos, no hay estadísticas sobre piratería por entidad, o indicadores relacionados con la protección de derechos de propiedad intelectual. Tampoco hay datos oficiales y públicos sobre el comercio de cada entidad ni de dónde provienen sus importaciones o a qué mercados exportan. Hacen falta datos sobre la inversión o gasto en investigación y desarrollo por estado. Los vacíos de información son una constelación de agujeros opacos.

Las cajas negras de los gobiernos

En la actualidad, la información se ha convertido en un bien relativamente abundante. La tecnología ha sido de gran importancia para permitir que grandes cantidades de información puedan ser almacenadas y procesadas. Desde el punto de vista tecnológico, cada día es más barato y fácil construir bases de datos más grandes y sofisticadas.

La información pública debe ser entendida como otra parte de la infraestructura del país, pues con base en ésta es cómo se pueden tomar mejores decisiones de negocios y de política pública. En la actualidad, incluso muchos de estos datos pueden ser generados y utilizados en tiempo real, pues la plataforma tecnológica actual lo permite.

Lo que se ha vuelto realmente difícil es ordenar esta cuantiosa información. Sin duda, uno de los retos más importantes es elegir qué información es realmente útil. Pero cuando hablamos de la información relacionada con el gobierno, existe otro reto. Aquí, en muchas ocasiones, la información no es abundante si no escasa, tampoco es clara ni transparente, si no confusa y opaca. Los gobiernos se convierten en cajas negras donde, muchas veces, la información se pierde, se oculta y se altera.

En un gobierno poco democrático, la información no es considerada propiedad de los ciudadanos, si no un activo del gobierno en el que sustenta su poder y su control. La información es, de hecho, una de las

principales armas de los gobiernos autoritarios. Tal es el ejemplo de los países del antiguo bloque comunista, donde “saber todo de todos” era una política de Estado.

La apertura de la información es un proceso paralelo a la democratización y a la rendición de cuentas. Las democracias más avanzadas del mundo se caracterizan por la transparencia en su información, donde ésta es considerada propiedad del ciudadano.

En México, este proceso ha sido largo y difícil. Nuestro país se encuentra en una etapa en donde se han realizado importantes avances gracias a diversas modificaciones legales como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en 2002, para permitir el acceso a la información generada por “los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”.

México también se ha caracterizado por un desarrollo dispar en la generación y apertura de esta información. Gran parte del problema se debe a la multiplicidad de criterios existentes para la contabilidad de las finanzas públicas. A raíz de esto, en 2008 se expidió la Ley General de Contabilidad Gubernamental, cuyo objetivo es establecer un patrón único para la presentación de cuentas públicas para la administración pública federal, paraestatal, estatal y municipal, así como órganos autónomos federales y estatales.

Esta heterogeneidad de la información pública genera grandes costos, pues es imposible hacer un diagnóstico correcto sobre los problemas de orden nacional y, por lo tanto, tampoco es posible proponer políticas públicas adecuadas. Un ejemplo paradigmático es el tamaño de la burocracia estatal y municipal. En la actualidad, es imposible conocer con certeza la cantidad de trabajadores que laboran en estos gobiernos, pues muy pocos son los que ofrecen esta información. En su presupuesto de 2010, sólo siete entidades establecieron el número de plazas de la administración pública estatal.¹⁹⁷

Dentro de esta burocracia, una que tiene gran peso en términos de personal y de recursos asignados es la que corresponde al magisterio. Recientemente se ha subrayado la necesidad de contar con un padrón nacional de maestros, en donde no sólo se sepa a ciencia cierta cuántos trabajadores de la educación hay (actualmente la información al respecto es poco confiable), también dónde trabajan y cuánto ganan.

Si bien la SEP ha comenzado este esfuerzo de empadronamiento, su perfeccionamiento es un reto relevante, sobre todo en estados donde existen grupos de poder bien establecidos. Estos grupos son enemigos de la apertura de la información porque representa un riesgo para las rentas que obtienen de la opacidad.

Otro dato que es imposible conocer en el sistema educativo mexicano, es cuánto dinero recibe cada escuela y para qué se usa. Conocer el presupuesto por escuela es fundamental para tener certeza del verdadero uso del dinero público en un tema como la educación pública, donde existe alto rezago y desigualdad.

En cuanto a cómo se gasta el dinero público en nómina, las diferencias contables entre estados contaminan la claridad de la información. Mientras unos estados reportan sus erogaciones en nómina en el Capítulo 1000 (servicios personales) otros lo hacen en el Capítulo 4000 (Transferencias), sobre todo el gasto erogado en magisterio. Lo más preocupante es que existen situaciones como las de Tabasco, donde sólo el gasto ejercido en el Capítulo 1000 se declaró fiscalizable y no todo el que se asigna a través de transferencias u otras partidas.¹⁹⁸ IMCO estima que en Tabasco menos del 50% de su gasto en nómina se reporta en el Capítulo presupuestal dedicado a cuantificar los costos laborales.

Una vez adentrados en el centro de la opacidad, descubrimos otros temas como los sistemas de pensiones locales, un mosaico diverso en donde se encuentran estados con una sostenibilidad de 100 años como Aguascalientes, otros como Puebla, Oaxaca o Guerrero cuyos sistemas ya son insostenibles por sí mismos y otros como Colima que no cuenta con un sistema formal de pensiones.

Los saldos de la deuda son otra zona de opacidad, donde no se pueden tener certidumbres absolutas. No todas las leyes de deuda pública obligan al registro de la deuda de corto plazo, leyes como la de Chiapas no consideran a los certificados bursátiles como obligaciones financieras.

El resultado de esta disparidad es que los saldos de deuda de varias entidades, que son inscritos en la SHCP, resultan sólo un porcentaje de las obligaciones totales de los estados.

Otro punto en el que encontramos una frágil rendición de cuentas es en los organismos públicos autónomos de los estados. Entre estos se encuentran los institutos electorales que son los encargados de otorgar

197 Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Colima, Jalisco, Nayarit, Yucatán.

198 Artículo 10.

el financiamiento a los partidos políticos, información que en muchas ocasiones no es de fácil acceso. Lo mismo ocurre con la información que ofrecen las diferentes comisiones de derechos humanos e incluso, paradójicamente, los propios institutos estatales de transparencia.

En este catálogo de opacidad se encuentran los organismos descentralizados, las empresas paraestatales y las paramunicipales que se encargan de proveer servicios como agua o limpia en las zonas urbanas. Las universidades públicas son otras instituciones en las que la información en cuanto al tamaño de personal y ejecución de presupuesto no es del todo clara. Lo mismo sucede con el monto de los subsidios otorgados o los criterios de ascenso e incremento de salarios en la burocracia local. Y la lista podría seguir.

Los gobiernos locales se vuelven una maraña de ambigüedades, donde mucha información se oculta a la población porque, en muchas ocasiones, afecta importantes grupos de poder y bases de apoyo clientelar. Por desgracia, esta característica es transversal en otras organizaciones como los sindicatos, cuyos recursos son manejados con alto grado de discrecionalidad y opacidad.

Retos en la apertura de la información

El premio Nobel de economía 1987 Robert M. Solow cobró fama por desarrollar un modelo neoclásico de crecimiento económico en donde explicaba la relación entre los componentes de una economía: trabajo

y capital. La novedad de este modelo fue que incluyó un tercer factor (conocido como el residual de Solow) del cual desconocemos sus características y es definido como algo tan abstracto como el progreso técnico. Como una autocrítica, Solow dijo que ese factor no era más que la medida de nuestra ignorancia.

El IMCO en su esfuerzo por tratar de reducir este hueco informativo ha desarrollado el Índice de Información Presupuestal Estatal desde 2008 y desde 2010, el Índice de Información Presupuestal Municipal. En el México de 2010, lo que ignoramos sobre nuestra economía y sociedad es todavía mucho. Lo que ignoramos sobre nuestros gobiernos no depende, en la mayoría de los casos, de estos alcances, si no de voluntad política y un compromiso de las autoridades para abrir la información y transformar su relación con los ciudadanos.

Entre los retos pendientes de política pública está la homologación de presupuestos públicos; la creación de un padrón confiable de burócratas locales; la conclusión exitosa de un padrón de maestros; una definición de obligaciones financieras en la legislación federal o, incluso, a nivel constitucional; la apertura de información sindical y de organismos autónomos; la creación de presupuestos ciudadanos para temas como las escuelas públicas, entre muchos otros. Sin duda, la lista de retos es larga y es urgente comenzar a actuar. Sólo hace falta encontrar el liderazgo político que identifique estos desafíos como una enorme oportunidad para transformar a México.

Anexo metodológico

Anexo metodológico Modelo conceptual

Generales

El objetivo primordial del Índice de Competitividad Estatal 2010 del IMCO es aportar información útil para diseñar, priorizar y dar seguimiento a las políticas públicas que promuevan la competitividad de México y sus entidades federativas a partir del seguimiento y calificación de la competitividad de nuestro país y su comparación con el mundo. Esto se realiza a través de la definición de un modelo analítico de tipo factorial, donde cada uno de sus subíndices busca explicar un aspecto específico de la competitividad estatal.

El proceso comenzó con la justificación conceptual de los 10 factores de competitividad de IMCO. Estos se basan en aspectos generales que la teoría económica, la experiencia internacional y el sentido común asocian con el desarrollo económico y con nuestra definición de competitividad. Para este informe se revisaron todas las variables utilizadas para así evaluar su relación con la inversión y, de este modo, dar prioridad a aquellas variables que mejor la expliquen, tanto en países como en las entidades federativas mexicanas y las zonas urbanas que las integran.

Para ampliar la definición de competitividad, se mostró una relación estadísticamente positiva y robusta entre una nueva métrica de talento con algunos de los diez subíndices de competitividad. Dicha métrica se compone del porcentaje de personas con educación superior dentro de la población económicamente activa y el porcentaje de alumnos extranjeros en relación con el total de los mismos en nuestro país, en particular, para este informe se consideraron los alumnos que no son originarios de la entidad en relación con el total de habitantes de la misma.

A partir de ahí, se seleccionaron indicadores cuya característica fuera aportar una clara contribución para explicar cada factor de competitividad sin ser redundantes (esto se logró eliminando las variables altamente correlacionadas) y, que a la vez, provinieran de fuentes reconocidas nacional e internacionalmente (es decir, aquellas de publicación regular para la mayoría de los municipios y estados y de fácil interpretación).

Una vez determinado el universo inicial de variables e indicadores, se recopilaron los datos correspondientes para todos los estados. El conjunto final de 120 indicadores para las 32 economías fue el resultado

de un intenso proceso de revisión donde se emplearon herramientas de análisis estadístico y econométrico con el objetivo de corroborar: (i) Que cada variable contribuyera a la explicación de la inversión por integrante de la población económicamente activa (PEA), nuestra variable a explicar; (ii) que se excluyeran variables conceptualmente relacionadas y; (iii) que los subíndices no sólo se relacionaran estadísticamente con la inversión, sino también con el talento.

¿Qué hace el modelo?

El diseño del modelo le permite:

- Comparar transversal y temporalmente la posición relativa de 48 países, 32 entidades federativas y 86 zonas urbanas en torno a 10 factores que tienen un impacto significativo en la competitividad.
- Comprobar que los 10 factores de competitividad considerados tienen impacto en la competitividad de una entidad (buena correlación con la inversión y con el talento).
- Dar una calificación de 0 a 100 para cada país, estado y zona urbana, tanto globalmente como para cada factor de competitividad.
- Complementar la información que dan otros indicadores nacionales e internacionales al brindar una perspectiva más amplia y específica para cada país, entidad federativa y zonas urbanas que las forman, misma que permite un análisis de sensibilidad para determinar agendas prioritarias.
- Permitir hacer conjeturas razonables en relación con el efecto en inversión y talento resultante de los aumentos en la posición competitiva de los países, estados y zonas urbanas.
- Comparar cambios entre entidades federativas para calcular mejoras factibles en ellas dado el nivel de cada variable.

¿Qué no hace el modelo?

Como toda metodología, ésta tiene limitaciones que determinan las fronteras analíticas del modelo. El modelo:

- No pretende ser un modelo de equilibrio general ni parcial.
- No permite realizar predicciones en relación con la inversión ni el talento en las entidades federativas.
- No hace explícitas las interacciones entre los indicadores considerados.

Definición de competitividad

En IMCO definimos la competitividad como la capacidad de atraer y retener inversiones y talento. Esta definición implica que para poder lograr estos dos objetivos, es necesario que tanto países como entidades federativas y zonas urbanas de México ofrezcan condiciones integrales y aceptables en el ámbito internacional para maximizar el potencial socioeconómico de las empresas y de las personas que en ellos radican. Además, debe incrementar de forma sostenida su nivel de bienestar, más allá de las posibilidades intrínsecas que sus propios recursos, capacidades tecnológica y de innovación ofrezcan. Todo ello, con independencia de las fluctuaciones económicas normales por las que México atraviese.

Inversión

Las ciudades compiten cada vez más por las inversiones en México y en el mundo. La inversión que se considera tanto para países como para estados es la formación bruta de capital fijo (FBCF), que a su vez se pondera con la población económicamente activa (PEA), es decir, quienes la generan.

En el presente reporte, debido a la carencia de información actualizada, la inversión fue estimada por medio de la siguiente fórmula:

$$I_{it} = \left[(PIB_{it} - MS_{it}) \times \left(\frac{FBCF_{Mt}}{\sum_{i=1}^{32} (PIB_{it} - MS_{it})} \right) \right] + [IED_{it}]$$

Donde:

I_{it} = Inversión de la entidad i en tiempo t

PIB_{it} = Producto Interno Bruto de la entidad i en tiempo t

MS_{it} = Masa salarial de la entidad i en tiempo t

$FBCF_{Mt}$ = Formación Bruta de Capital Fijo de México en tiempo t

IED_{it} = Inversión extranjera directa de la entidad en tiempo t

Talento

La inclusión de esta variable se justifica por la creciente competencia mundial por los trabajadores más calificados. El talento se define como la proporción de la población entre 24 y 35 años con educación terciaria, más los alumnos extranjeros (para el caso de las entidades federativas, se considerarán aquellos alumnos que no son originarios del estado) que son recibidos en proporción a su población. Esta definición abarca la población más preparada y móvil de una economía, así como la percepción nacional e internacional que existe de la calidad de su sistema educativo. Ambas variables tienen el mismo peso. La combinación de ambas variables se homologó en una misma escala de 0-100 tanto para países como estados y zonas urbanas, y posteriormente se transformó con una función sigmoïdal en el nuevo índice de talento. De esta forma, el índice se ve en forma de una "S".

Gráfica A.1. Función sigmoïdal del índice de talento (países y entidades federativas)



Fuente: IMCO con datos del Índice Internacional 2009, Censo de Población y Vivienda 2005, SEP y ENOE 2008.

La fórmula para convertir el Índice de talento normalizado en una función "S" o sigmoïdal fue:

$$T_{sigmoïdal} = \frac{1}{1 + e^{-t+\mu}}$$

Donde

$$t = \frac{\% \text{ educación superior}_{24-35 \text{ años}} + \% \text{ estudiantes foráneos}_{población}}{2}$$

2

μ = media de los países en el Índice internacional 2009

La variable t se normalizó de 0 a 100 usando el criterio de la distancia a la entidad con el valor máximo y posteriormente se homologó con el Índice internacional utilizando la metodología que se detallará más adelante.

10 factores de competitividad

A continuación se describe a grandes rasgos el sentido general de los aspectos que cada subíndice busca incorporar dentro de la noción del modelo conceptual.

I. Sistema de derecho confiable y objetivo

Este subíndice califica la existencia y cumplimiento generalizado de reglas claras y libertades suficientes para un desempeño económico vigoroso y ordenado. Para ello, incorpora los principales aspectos de certidumbre jurídica en la interacción libre y equitativa entre individuos, empresas, instituciones, y demás participantes en la economía y la sociedad, como base fundamental para incentivar la inversión y la sana competencia. Además de los aspectos que reflejan la calidad y eficiencia del sistema judicial, este subíndice incorpora aspectos fundamentales acerca de la definición clara de los derechos de propiedad (incluida la propiedad intelectual).

II. Manejo sustentable del medio ambiente

Este subíndice califica tanto el estado de conservación ambiental como la tasa de degradación de los principales activos ambientales y su interacción con las actividades productivas y de consumo. Este factor considera el estado general del medio ambiente como condición indispensable para generar crecimiento y desarrollo sostenibles a largo plazo.

III. Sociedad incluyente, preparada y sana

Este subíndice califica el bienestar y las capacidades de la fuerza laboral como una aproximación de la calidad del capital humano. Esta medida se toma en términos de su escolaridad y condiciones generales de salud y bienestar. Además, incorpora aspectos fundamentales de igualdad de género e ingreso, así como algunas consideraciones sobre la cobertura de servicios básicos.

IV. Macroeconomía estable

El subíndice se refiere al clima propicio y estable que ofrece certidumbre a inversionistas, empresas e individuos para planear y tomar las decisiones de corto y largo plazo. En suma, aquellas variables que determinan el desempeño y la competitividad de la economía. Este componente incorpora medidas de riesgo relacionadas con el endeudamiento público y privado, así como el riesgo implícito en la variabilidad de la economía.

V. Sistema político estable y funcional

Este subíndice califica la calidad del sistema político a través de aspectos básicos como legitimidad, estabilidad y efectividad. Se incluyen indicadores que incorporan medidas de participación ciudadana, estabilidad electoral y concentración política.

VI. Mercados de factores eficientes

Con el fin de tener una base de comparación de los costos de producción en una economía, este subíndice califica la eficiencia con la cual mercados de insumos para la producción surten a las actividades productivas (industria y servicios) de mano de obra, energéticos y bienes de capital. Para cada uno de ellos, el subíndice incluye indicadores en relación con su costo y productividad promedio.

VII. Sectores precursores de clase mundial

Los sectores precursores se refieren al sector de transporte, telecomunicaciones y financiero, porque se consideran condiciones necesarias para el desarrollo de la economía de un estado. Por lo tanto, el subíndice mide la calidad, eficiencia y costos de estos sectores que cada día cobran mayor importancia por el mayor intercambio comercial internacional.

VIII. Gobiernos eficientes y eficaces

Este subíndice califica el desempeño del gobierno en tres ejes fundamentales cuya intervención afecta el potencial competitivo de las ciudades: (i) El costo de hacer negocios, asociado a trámites e interacciones con autoridades; (ii) la calidad de la regulación sectorial y promoción a la competencia y; (iii) la suficiencia y eficiencia del gasto público.

IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales

Este subíndice califica en qué medida los estados capitalizan su relación con el exterior para ser más competitivos. Los principales aspectos que incluye se refieren al turismo, comercio exterior y flujos de capitales a través de indicadores que reflejan, tanto el volumen de los flujos como la facilidad con que transitan.

X. Sectores económicos en vigorosa competencia

Este subíndice califica la capacidad de los sectores económicos de las entidades para competir con éxito en la economía global. Los principales aspectos que incorpora se refieren a la capacidad de innovación y su adaptación a la nueva economía de las empresas, así como la inversión en Investigación y Desarrollo (I&D).

Indicadores

Las 120 variables agrupadas en los 10 factores de competitividad cumplen con las siguientes condiciones:

- Son publicadas regularmente.
- Son de fácil interpretación y sus metodologías de cálculo son transparentes y accesibles a todo el mundo.
- No son redundantes, pues cada variable aporta información adicional (se eliminan aquellas variables estrechamente correlacionadas).

La integración de las variables para este informe no fue solamente una actualización de las mismas sino que se mejoraron muchos aspectos con respecto a ellas. Este proceso implicó sustitución de variables, eliminación de algunas y cambios en métodos de estimación para otras; en general se realizó una revisión de cada variable y, cuando así se requería, se depuraron fuentes de información (ver más adelante las tablas de cambios en variables), todo esto con el único fin de mejorar el Índice de Competitividad estatal del IMCO.

A continuación, se incluye la lista de variables que, tras una serie de cambios, conforman el nuevo modelo de Índice de Competitividad Estatal 2010. Estas son:

I. Sistema de derecho confiable y objetivo

- Índice de corrupción y buen gobierno
- Mercados informales
- Incidencia delictiva
- Percepción sobre seguridad
- Imparcialidad de los jueces
- Calidad institucional de la justicia
- Duración de procedimientos mercantiles
- Índice de eficiencia en la ejecución de sentencias
- Transparencia del gobierno
- Índice de la calidad de la transparencia
- Tasa de homicidios

II. Manejo sustentable del medio ambiente

- Tasa de reforestación anual
- Emergencias ambientales
- Áreas naturales protegidas
- Terrenos áridos y secos
- Degradación de suelos
- Relación de producción agrícola y consumo de agua
- Sobre explotación de acuíferos
- Volumen tratado de aguas residuales
- Emisiones a la atmósfera de monóxido de carbono
- Porcentaje de disposición de residuos sólidos en rellenos sanitarios
- Empresas certificadas como “limpia”
- Fuentes de energía no contaminantes
- Especies en peligro de extinción
- Generación de residuos peligrosos al año

III. Sociedad incluyente, preparada y sana

- Tasa de dependencia económica
- Población con acceso a agua potable
- HALE
- Esperanza de vida al nacer
- Coeficiente de desigualdad de ingresos
- Ausencia laboral por enfermedad
- Muertes provocadas por desnutrición
- Tasa neta de participación laboral de la mujer
- Ingreso promedio de la mujer
- Presencia de la mujer en la Cámara Federal de Diputados

- Penetración informática
- Analfabetismo
- Eficiencia terminal en secundaria
- Grado promedio de escolaridad
- Relación más igualitaria entre hombres y mujeres en primaria y secundaria
- Población sin seguridad social
- Población con estudios superiores
- Calidad educativa
- Población económicamente activa que ha recibido capacitación

IV. Macroeconomía estable

- Crecimiento promedio del PIB
- Variabilidad del crecimiento del PIB
- Inflación promedio anual
- Variabilidad del crecimiento de la inflación
- Pasivos del gobierno
- Riesgo de la deuda del estado
- Deuda directa
- Cobertura de la banca
- Tamaño del mercado hipotecario

V. Sistema político estable y funcional

- Extensión de periodo gubernamental para presidentes municipales
- Índice de alternancia
- Competencia electoral
- Participación ciudadana en las elecciones
- Impugnación en elecciones
- Índice de concentración política

VI. Mercados de factores eficientes

- Elasticidad ingreso - PIB
- Productividad laboral
- PEA cuyos salarios son negociados por sindicatos
- Demandantes de conflicto laboral
- Capacidad de negociación sindicato - empresa
- Costo unitario de la energía eléctrica
- Productividad de la energía
- Competencia potencial en el costo del carburante
- Costo de inmueble

- Fungibilidad de los activos
- Productividad neta de los activos
- Disponibilidad de capital
- Mecanización del campo
- Densidad de las tierras agrícolas por trabajador
- Productividad agrícola por Ha

VII. Sectores precursores de clase mundial

- Líneas telefónicas fijas y penetración de telefonía móvil
- Hogares con acceso a internet
- Distancia al principal mercado exterior
- Longitud de la red carretera asfaltada
- Red carretera avanzada
- Accidentes por malas condiciones de vías
- Carga portuaria
- Número de aeropuertos con pistas asfaltadas
- Número de vuelos
- Destinos aéreos
- Densidad del transporte público
- Longitud de la red ferroviaria
- Penetración del sistema financiero privado
- Competencia en la banca
- Presencia de la banca comercial
- Penetración del seguro en la economía

VIII. Gobiernos eficientes y eficaces

- Facilidad para abrir una empresa
- Gestión de trámites empresariales
- Agilidad del registro público
- Intervencionismo del gobierno
- Eficiencia en recaudación
- Autonomía fiscal
- Efectividad del gobierno
- Índice de información presupuestal
- Costo de la nómina
- Inversión en bienes informáticos
- Inversión del gobierno
- Índice de calidad e-government
- Eficiencia del gasto público

IX. Aprovechamiento de las relaciones internacionales

- Entradas y salidas de personas del o hacia el extranjero
- Ingresos por turismo
- Índice de apertura
- Dependencia de las importaciones de EUA
- ¿Estado fronterizo?
- Inversión extranjera directa (neta)
- Correspondencia enviada y recibida
- Tráfico de llamadas de larga distancia internacional

X. Sectores económicos en vigorosa competencia

- PIB industrial
- PIB servicios
- Número de empresas grandes
- Coeficiente de invención
- Número de empresas con ISO 9000
- Mayor eficiencia en el consumo de agua
- Investigadores
- Becas
- Valor agregado de la industria manufacturera, maquiladora y servicios de exportación
- Empresas en Expansión 500

Todos nuestros indicadores de competitividad se construyeron a partir de los últimos datos disponibles, los cuales generalmente presentan un desfase de dos años. Para la actualización del Índice de Competitividad Estatal 2010 se utilizaron datos al corte del 2008, por ser estos los últimos disponibles para la totalidad de las fuentes. Asimismo, se obtuvo la misma información al 2006 para tener así un punto de comparación en el tiempo y poder evaluar los avances y retrocesos de las entidades federativas.

Fuentes

La objetividad de los datos está dada por la calidad de las fuentes consultadas. Las fuentes utilizadas fueron seleccionadas con base en condiciones que aseguraran la imparcialidad de la información analizada, además que aseguraran la calidad y replicabilidad de nuestro índice a través de los años. Las características de las fuentes empleadas son:

- Reconocido prestigio.
- Especialidad en el tema que trata el indicador.
- Actualización regular de sus cifras.
- En su mayoría son de dominio público y gratuitas.

Todas las fuentes de las variables y la explicación de cada una de estas, pueden ser consultadas en el Anexo Estadístico.

Homologación de indicadores 0-100

Las variables de cada estado se normalizan en una escala de 0 a 100 en función de los valores que presenten el resto de las entidades federativas. Así, el valor más bajo de la muestra toma el valor de 0, mientras que el más alto toma el valor de 100. Los demás valores toman una calificación entre 0 y 100 en proporción a la escala utilizada. De esta forma, se consiguen cuatro aspectos importantes:

- Se comparan valores normalizados y no números absolutos.
- Se hacen homogéneas las unidades de todas las variables.
- Se puede observar fácilmente la posición relativa de las entidades federativas.
- El índice de competitividad general está en la misma escala que todos los subíndices.

En esta ocasión también se intentaron otras formas de homologar los indicadores, ya fuera mediante procesos logarítmicos, o normalizando sobre valor máximo de cada indicador sin tener un valor mínimo igual a cero, o mediante funciones definidas por partes para casos donde el valor intermedio era el más deseable. Sin embargo, en todos los casos la variabilidad de los índices aumentó, por lo que se tomó la decisión de mantener la asignación de un valor 0 al mínimo y 100 al máximo.

Pesos de las variables

Los pesos de las variables se determinaron utilizando dos criterios:

1. La opinión de expertos sobre la relevancia de la variable en cada uno de los factores.
2. La correlación de la variable con la FBCF. Entre mayor sea, mayor será el peso asignado. Las correlaciones se hicieron con series de 2001 a 2008.

Modelo econométrico

Una vez determinadas las variables, se utilizaron herramientas econométricas y estadísticas para construir un modelo robusto que permita comparar países, entidades federativas y zonas urbanas en los diferentes factores de competitividad.

El modelo econométrico que incluye a zonas urbanas, estados y países parte de los principios básicos de los modelos anteriores con la excepción de que ahora incluyen al talento. De esta forma se logra:

- Establecer una relación entre la inversión y el talento por población económicamente activa, con los diez subíndices de competitividad, así como con el índice de competitividad general.
- Determinar dicha relación a través de regresiones lineales donde se cumplan un mínimo de criterios estadísticos:
 - Cada uno de los subíndices deberá tener una alta significancia estadística con la inversión y el talento, mayor al 99% de confianza para cada caso.
 - La distribución de los errores de las regresiones deberá demostrar la aleatoriedad de los mismos.
 - La relación con el índice general de competitividad deberá ser robusta y tener una alta correlación.

El valor que pondera a cada factor fue otorgado de acuerdo al poder explicativo de cada subíndice en relación con la inversión,¹ quedando de la siguiente manera:

Tabla A.1. Peso de cada uno de los subíndices de competitividad

Factor	Peso
Sistema de derecho confiable y objetivo	12%
Manejo sustentable del medio ambiente	7%
Sociedad incluyente, preparada y sana	11%
Economía estable y dinámica	7%
Sistema político estable y funcional	9%
Mercado de factores eficientes	11%
Sectores precursores de clase mundial	12%
Gobiernos eficientes y eficaces	11%
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	8%
Sectores económicos en vigorosa competencia	13%

¹ Para más detalles consultar el Anexo metodológico publicado en el libro México ante la crisis que cambio al mundo: Competitividad internacional 2009.

² Debido a la metodología de medición del PIB estatal, Tabasco y Campeche se convierten en observaciones extremas que alteran la medición y la certidumbre de los datos debido al fuerte componente petrolero, por esta razón, estos estados se eliminaron para calcular la relación del PIB con otras variables.

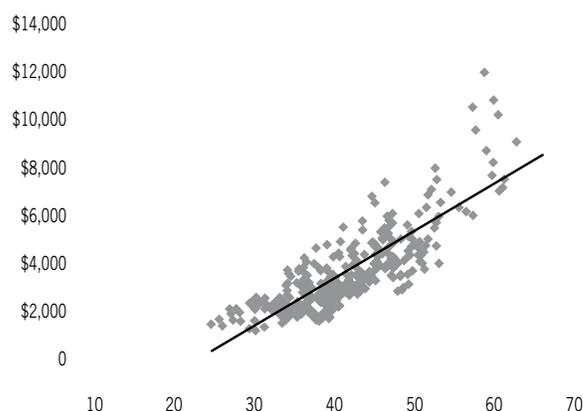
³ Considerando logaritmo natural de cada una de las variables tanto dependientes como independiente. Se utilizaron ocho años (2001- 2008) para inversión y PIB; debido a disponibilidad de los datos sólo se utilizó 2008 para talento.

Con estos pesos se construyó el Índice General de Competitividad Estatal. Se corrieron regresiones separadas utilizando la inversión y el talento como variables dependientes. Los resultados fueron:

Tabla A.2. Resultados de regresiones del Índice General de Competitividad como variable independiente y la inversión (inversión/PEA), PIB per cápita² y el talento como dependientes³

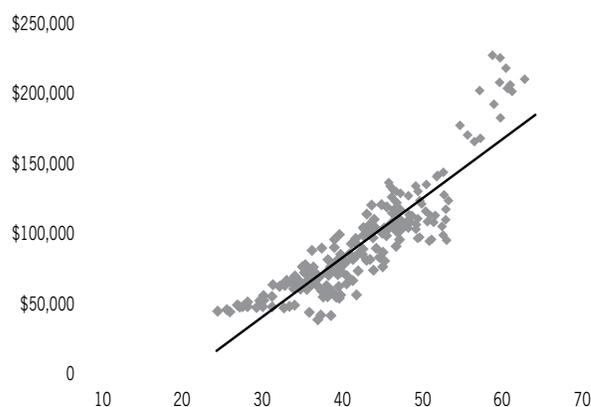
Variable dependiente	Correlación	Coefficiente	% Confianza
Inversión	0.87	0.36	99.9%
PIB	0.89	0.45	99.9%
Talento	0.61	0.29	99.9%

Gráfica A.2. Relación entre el Índice de Competitividad y la inversión



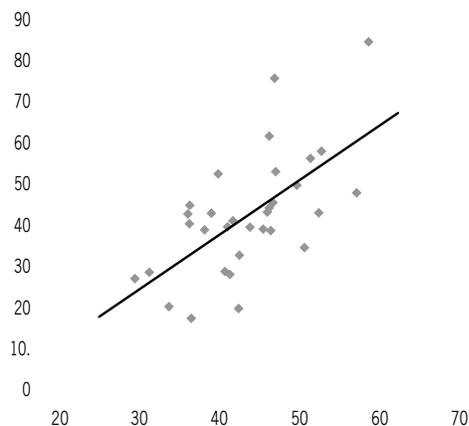
Fuente: IMCO con datos del Índice Internacional 2009, conteo de población y Vivienda 2005, SEP y ENOE 2008.

Gráfica A.3. Relación entre el Índice de Competitividad y el PIB



Fuente: IMCO con datos del Índice Internacional 2009, conteo de población y Vivienda 2005, SEP y ENOE 2008.

Gráfica A.4. Relación entre el Índice de Competitividad y el talento



Fuente: IMCO con datos del Índice Internacional 2009, censo de población y Vivienda 2005, SEP y ENOE 2008.

De esta forma, la relación entre los índices de competitividad es:

- Estadísticamente significativa.
- Considera a cada uno de los diez subíndices de competitividad.
- Es de fácil comprensión.
- Los pesos son consistentes en el tiempo.

Para mostrar explícitamente la relación que guarda cada uno de los subíndices, de manera individual, con la inversión y con el talento, y que cada uno de ellos aporta información significativa al modelo, se corrieron regresiones con Mínimos Cuadrados Ordinarios utilizando los subíndices como variables independientes, y la inversión y el talento como dependientes. Los resultados fueron: (tablas A.3, A.4 y A.5)

Agrupación de entidades federativas por región

Para poder realizar una comparación entre el desempeño de las diferentes entidades del país, se agruparon en 5 diferentes regiones geográficas. El criterio de agrupación corresponde a las cinco meso-regiones definidas por el INEGI.⁶

Esta metodología está integrada de forma homogénea y estandarizada y agrupa a las entidades federativas como muestra la tabla A.6

Tabla A.3. Resultados de regresiones de los subíndices de competitividad como variables independientes y la inversión (inversión/PEA) como dependiente⁴

	Correlación	Coefficiente	% Confianza
Derecho	N.S.	N.S.	N.S.
Medio ambiente	0.55	0.99	99.9%
Sociedad	0.71	0.82	99.9%
Economía	0.66	1.26	99.9%
Sistema político	N.S.	N.S.	N.S.
Mercado de factores	0.80	1.58	99.9%
Sectores precursores	0.73	1.37	99.9%
Gobierno	0.46	0.92	99.9%
Relaciones internacionales	0.71	0.49	99.9%
Sectores Económicos	0.79	0.65	99.9%

N.S. implica que la relación no es estadísticamente significativa

Tabla A.4. Resultados de regresiones de los subíndices de competitividad como variables independientes y el PIB per cápita como dependiente⁵

	Correlación	Coefficiente	% Confianza
Derecho	N.S.	N.S.	N.S.
Medio ambiente	0.60	0.92	99.9%
Sociedad	0.79	0.78	99.9%
Economía	0.55	0.90	99.9%
Sistema político	N.S.	N.S.	N.S.
Mercado de factores	0.81	1.35	99.9%
Sectores precursores	0.82	1.32	99.9%
Gobierno	0.42	0.73	99.9%
Relaciones internacionales	0.79	0.48	99.9%
Sectores Económicos	0.85	0.59	99.9%

N.S. implica que la relación no es estadísticamente significativa

⁴ Considerando el logaritmo natural tanto de la formación bruta de capital fijo por cada persona económicamente activa como del subíndice respectivo. Se utilizaron datos para 2001-2008.

⁵ Considerando el logaritmo natural tanto del PIB per cápita como del subíndice respectivo. Se utilizaron datos para 2001 – 2008.

⁶ Compendios estadísticos regionales.

Anexo metodológico

Tabla A.5 Resultados de regresiones de los subíndices de competitividad como variables independientes y el talento como dependiente⁷

	Correlación	Coficiente	% Confianza
Derecho	-0.56	-1.06	99.9%
Medio ambiente	0.58	0.93	99.9%
Sociedad	0.68	0.69	99.9%
Economía	0.42	0.74	99.9%
Sistema político	N.S.	N.S.	N.S.
Mercado de factores	0.58	0.97	99.9%
Sectores precursores	0.48	0.66	99.9%
Gobierno	0.48	0.80	99.9%
Relaciones internacionales	0.55	0.31	99.9%
Sectores Económicos	0.60	0.38	99.9%

N.S. implica que la relación no es estadísticamente significativa

Tabla A.6. Definición de regiones

Región	Estado
Centro	Distrito Federal
	Hidalgo
	México
	Morelos
	Querétaro
Centro - Occidente	Tlaxcala
	Aguascalientes
	Colima
	Guanajuato
	Jalisco
	Michoacán
	Nayarit
	San Luis Potosí
	Zacatecas
	Noreste
Coahuila	
Nuevo León	
Tamaulipas	
Chihuahua	
Noroeste	Baja California
	Baja California Sur
	Sinaloa
	Sonora
Sur - Sureste	Puebla
	Campeche
	Chiapas
	Guerrero
	Oaxaca
	Quintana Roo
	Tabasco
	Veracruz
Yucatán	

⁷ Considerando logaritmo natural tanto del índice de talento como del subíndice respectivo. Se utilizaron datos para 2008.

Aspectos clave sobre la homologación del Índice de Competitividad Estatal con los índices urbanos e internacionales

La homologación no es en variables

Lo primero que es necesario destacar sobre la homologación del modelo es que éste sólo se homologó para las calificaciones de los subíndices y no para las variables por las siguientes razones:

1. Se perdería demasiada información valiosa para medir la competitividad al usar las mismas variables, ya que son muy pocas las variables que se pueden usar para los tres niveles estudiados.
2. Las variables no necesariamente miden lo mismo ni tienen la misma periodicidad en los distintos niveles.

Por ello, el criterio que se buscó fue que los subíndices recogieran la misma información, de esta forma, aunque se tengan distintas variables, reflejan condiciones similares sobre los mismos temas. De esta manera se logra conservar más información, enriquecer el modelo y hacer comparables los distintos niveles (países, entidades federativas y zonas urbanas).

Metodología para homologar los subíndices

Para considerar países, estados y zonas urbanas en una misma base, se utilizaron los siguientes criterios:

- La media aritmética de estados y zonas urbanas por subíndice debía ser igual a la calificación del país.
- La misma distribución sobre la media de los estados y zonas urbanas debía prevalecer en el índice internacional.
- Debía ajustarse la desviación estándar de la distribución de la entidad ya que era menor que la distribución a nivel internacional debido a las diferencias en las variables utilizadas.

Para cumplir con las condiciones anteriores, la ecuación para homologar las series de los subíndices fue la siguiente:

Donde

$$\text{Calificación homologada} = Cm_j \times \left\{ 1 + \left[\left(\frac{c_{ij} - p_j}{D_{je}} \right) \times \left(\frac{\frac{D_{JP}}{100}}{\frac{p_j}{Cm_j}} \right) \right] \right\}$$

Cm_j = Calificación de México en el subíndice j

C_{ij} = Calificación de la entidad i en el subíndice j

P_j = Promedio de la calificación de los estados en el subíndice j

D_{JP} = Desviación estándar de las calificaciones de los países en el subíndice j

D_{je} = Desviación estándar de las calificaciones de los estados en el subíndice j

Cambios en las variables del Índice de Competitividad Estatal 2010

Se hicieron cambios importantes en las variables que conforman el Índice de Competitividad Estatal 2010 respecto a las que conformaron el índice publicado en 2008 para:

- Eliminar variables que perdieran valor explicativo.
- Incorporar nuevas variables que permitan un mejor análisis de cada uno de los subíndices de competitividad.
- Depurar las fuentes de información por aquellas que actualizan de manera más oportuna los datos o que cuentan con metodologías más robustas.
- Actualizar datos que las propias fuentes cambian del pasado.
- Corregir errores humanos.

A pesar de todos los cambios metodológicos antes mencionados, ambos índices guardan una estrecha correlación y congruencia en los resultados que arrojan. En general, la correlación es del 96%.

La información de años anteriores también fue sustituida para incorporar los cambios metodológicos y que los resultados permitieran monitorear la evolución de la competitividad.

Es de suma importancia tomar en cuenta que la metodología para el cálculo del PIB cambió ya que es utilizado para normalizar algunas variables. Este cambio metodológico afecta al 14% de los indicadores.⁸

⁸ Se normalizaron 17 variables de acuerdo al PIB.

A continuación se describen cada uno de los cambios en las variables en relación con el modelo de competitividad estatal 2008.

Tabla A.7. Variables nuevas

Factor	Indicador	Medición	Fuente
Derecho	Índice de Calidad de la transparencia	Calificación 0-100	COMAIP
Derecho	Tasa de homicidios	Homicidios por cada 100,000 personas	INEGI
Sociedad	Calidad educativa	Calificación ENLACE	SEP
Político	Competencia Electoral	Diferencia de los porcentajes de votos entre el 1er y 2º lugar.	IMOCORP/CIDAC
Factores	Elasticidad ingreso-PIB	Ajuste de los salarios a cambios en el PIB (Sustituye a ingreso promedio de asalariados)	INEGI
Precursores	Densidad del transporte público	# de vehículos por 1,000 habitantes	INEGI
Precursores	Accidentes por malas condiciones de vías	# de accidentes causados por mala condición del camino por cada 100,000 vehículos	INEGI
Gobierno	Índice de Información presupuestal	Calificación 0-100	IMCO
Gobierno	Facilidad para registrar la propiedad	Percentil (más bajo mejor)	Doing Business

Tabla A.8. Variables con cambio metodológico

Factor	Indicador	Medición	Cambio
Derecho	Índice de corrupción y buen gobierno	Índice (más bajo, mejor)	Actualización dato 2006
Ambiente	Terrenos áridos y secos	Superficie de terrenos áridos y secos / Superficie total del estado	Actualización dato 2006
Ambiente	Emisiones a la atmósfera de monóxido de carbono (CO)	CO Partes por millón	Actualización dato 2006
Ambiente	Empresas certificadas como "limpia"	# Certificados de industria limpia por millón de PEA	Actualización dato 2006
Sociedad	Tasa de dependencia económica	Personas menores de 14 + personas mayores de 65 / personas entre 14 y 65	Actualización dato 2005-2006
Sociedad	HALE	Esperanza de vida/gasto en salud per cápita	Actualización 2001-2006
Sociedad	Ausencia laboral por enfermedad	Promedio de días amparados por incapacidad en consulta de medicina familiar	Actualización dato 2006
Sociedad	Eficiencia terminal en secundaria	Porcentaje de alumnos que terminan la secundaria sobre el total de alumnos que ingresaron	Actualización dato 2006

Factor	Indicador	Medición	Cambio
Economía	Deuda directa	Egresos por Deuda Pública de municipios y estados / Ingresos de estados por Participaciones Federales	Actualización datos 2001-2006
Economía	Tamaño del mercado hipotecario	Créditos ejercidos por cada 1,000 PEA	Actualización dato 2006
Factores	Mecanización del campo	Maquinaria agrícola con menos de 5 años de vida / Superficie agrícola del estado	Actualización dato 2006
Precursores	Líneas telefónicas fijas y penetración de la telefonía móvil	Líneas telefónicas fijas + Líneas celulares por cada 100 habitantes	Actualización dato 2006
Precursores	Número de destinos aéreos	# de ciudades destino	Actualización dato 2006
Relaciones	Dependencia de las importaciones de EUA	% importaciones totales	Actualización dato 2006
Relaciones	Inversión extranjera directa	IED/PIB	Actualización dato 2006
Derecho	Mercados informales	Personas en el sector informal/PEA	Cambio de fuente a ENOE. Antes se estimaba con trabajadores registrados en IMSS y trabajadores del gobierno.
Ambiente	Fuentes de energía no contaminantes	Relación de generación de electricidad proveniente de fuentes no contaminantes sobre el total generado en el estado	Cambio de medición. Se excluye de la medición energía geotérmica y nuclear, contabilizando únicamente hidroeléctrica y eólica
Sociedad	Población con estudios superiores (profesional, maestría y doctorado)	Personas con estudios superiores y posgrado/ PEA	El dato publicado en la ENE ya no se actualiza. Se cambió la medición por una estimación con datos de egresados por año de la SEP y población con estudios superiores del Censo de Población 2000 y 2005.
Economía	Crecimiento promedio del PIB	% (TACC últimos 3 años)	Cambio de metodología de la fuente: INEGI publicó una nueva serie del PIB con base 2003. La serie con base 1993 ya no se actualiza.
Economía	Variabilidad del crecimiento del PIB	Desv Standard últimos 3 años	Cambio de metodología de la fuente: INEGI publicó una nueva serie del PIB con base 2003. La serie con base 1993 ya no se actualiza.

Anexo metodológico

Factor	Indicador	Medición	Cambio
Político	Índice de impugnaciones en elecciones de gobernador	Índice de juicios electorales en elecciones locales y federales (más bajo mejor)	Cambio de fuente y medición. Antes se tomaban únicamente impugnaciones en elecciones a gobernador. El dato ahora incluye impugnaciones relacionadas con las elecciones de cargos a nivel local (ayuntamientos, congreso local y gobernador).
Político	Índice de concentración política	Índice de Molinar	Para medir la concentración de votos se utilizaba el índice de Herfindhal, se cambió por el índice Molinar que está diseñado específicamente para cuestiones políticas.
Factores	Productividad laboral	PIB/PEA	Cambio de metodología de la fuente: INEGI publicó una nueva serie del PIB con base 2003.
Factores	Productividad eléctrica	Miles de pesos producidos (PIB) / MWh de energía vendidos	Cambio de metodología de la fuente: INEGI publicó una nueva serie del PIB con base 2003.
Factores	Venta de inmuebles	Inversión ejercida en adquisición de vivienda / PIB	Cambio de medición. Se tomaba en cuenta inversión en mejora y adquisición de vivienda. Se contabilizó únicamente inversión en adquisición de vivienda.
Precusores	Usuarios de Internet	Hogares con acceso a internet	Cambio de fuente y medición. Se sustituyó la estimación del número de usuarios obtenido del Censo de Población por el porcentaje de hogares con acceso a internet publicado anualmente en la ENIGH.
Precusores	Competencia en la banca	Concentración de contratos (cheques, ahorro y dep. plazo)	Cambio de medición. Anteriormente se consideraba la suma de contratos por cada 100 PEA. Actualmente se utiliza el índice de Herfindhal.
Gobierno	Facilidad para abrir una empresa	Percentil (más bajo mejor)	Cambio de fuente de CEESP a Doing Business.
Gobierno	Autonomía fiscal	(Ingresos por participaciones federales+ aportaciones federales+cuenta de terceros) / Ingresos totales	Cambio de medición. Se restó de los ingresos totales los ingresos por financiamiento.

Factor	Indicador	Medición	Cambio
Gobierno	Costo de la nómina	Costo de la nómina estatal / Gasto total del gobierno	Cambio de medición. Anteriormente sólo se tomaba la partida de egresos personales y en el nuevo cálculo se incluyó transferencias del Capítulo 4000. A los egresos también se les restó disponibilidad final.
Gobierno	Inversión en bienes informáticos	Adquisición de equipo informático por el gobierno del estado / PIB estatal	Cambio de medición. Antes se utilizaba adquisición de equipo informático y agropecuario. Inegi ya separa ambos conceptos por lo que sólo se tomó bienes informáticos.
Gobierno	Índice de calidad de gobierno electrónico	Calificación 0-100	Cambio de fuente. De Axitia a Sandoval, R. y Gil, J. (2008). <i>“Construyendo un índice de funcionalidad para el gobierno electrónico: Una primera evaluación de los portales en México”, Espacios Públicos, 11, 021, pp. 8-18. Universidad Autónoma del Estado de México</i>
Relaciones Internacionales	Valor agregado por turismo	Valor de servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas/ PIB	Cambio de metodología de la fuente (antes Ingresos por turismo). INEGI publicó una nueva serie del PIB con base 2003. Antes se medía bajo la clasificación de <i>GD6 Comercio, restaurantes y hoteles, y ahora se toma en cuenta 72-Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas.</i>
Relaciones Internacionales	Índice de apertura	(Importaciones totales + Exportaciones Totales) / PIB	Cambio de metodología de la fuente. La Secretaría de Economía modificó la metodología de medición del comercio por entidad federativa.
Potencial	PIB Industrial	PIB industrial/PIB total	Cambio de metodología de la fuente: INEGI publicó una nueva serie del PIB con base 2003.
Potencial	PIB Servicios	PIB servicios/PIB total	Cambio de metodología de la fuente: INEGI publicó una nueva serie del PIB con base 2003.

Anexo metodológico

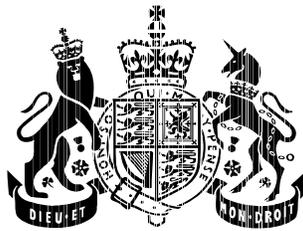
Factor	Indicador	Medición	Cambio
Potencial	Valor agregado de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)	% PIB	Cambio de medición. Antes se utilizaba el valor agregado de la maquila de exportación. Inegi ya no actualiza la serie por lo que se estimó el valor agregado para la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX).

Tabla A.9. Variables eliminadas

Factor	Indicador	Medición
Derecho	Confiabilidad y Agilidad del Registro Público de la Propiedad	Índice (CCE)
Derecho	Control contra piratería informática	Índice (Licencias de sistema operativo / PIB estatal)
Sociedad	Tiraje de periódicos diarios	Periódicos por cada 1,000 habitantes
Político	Índice de funcionalidad política	% de curules en la Cámara de Diputados del partido gobernante
Factores	Ingreso promedio asalariados	Ingreso promedio diario de la población que recibe un salario
Precursores	Tiempo empleado en transporte intraurbano	(1 / número de vehículos de motor registrados por cada 1,000 habitantes) * 100,000
Gobierno	Transparencia informativa de los estados	Índice de la transparencia de la información de federalismo fiscal, que mide disponibilidad de información a través de internet (Aregional).
Gobierno	Gasto en soluciones tecnológicas del gobierno	Índice corregido por egresos totales



Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.



**Embajada Británica
Ciudad de México**

