

EL GASTO PÚBLICO EN LA FRONTERA NORTE

Eduardo Zepeda Miramontes *

RESUMEN

El presente trabajo presenta una descripción del gasto público estatal y municipal fronterizo y analiza la conveniencia de proceder en el proceso de descentralización en atención a las diversas funciones del gasto público. Los datos utilizados corresponden al gasto estatal de los seis estados fronterizos, más Baja California Sur; a la distribución por estado de la inversión pública federal y al gasto de 13 municipios fronterizos seleccionados por el tamaño de su población. Se observa que los estados y municipios de la frontera norte acusan una gran diversidad entre sí: sin embargo, los estados de la frontera norte pueden distinguirse respecto al resto de los estados del país. Así como los municipios fronterizos pueden distinguirse respecto del resto de los municipios de los estados fronterizos. El trabajo concluye que es necesario revertir el alto grado de centralización en las decisiones del gasto público, particularmente en el rubro de inversión, abogando por una mayor descentralización.

ABSTRACT

This paper undertakes a description of public expenditure by state and local governments of the border and analyzes the arguments for further decentralized public expenditures according to the different functions they perform. "The data corresponds to public expenditures the six border states plus Baja California Sur and 13 border municipios selected by population size. The expenditure pattern among these entities differs considerably. However, it is possible to distinguish border states in relation to the rest of the state and border municipios In relation to other municipios in the rest of the state and the country. The paper concludes that is necessary to reverse the currently existing high degree of centralization In public expenditures, particularly in Investment outlays, arguing for far a reaching decentralization.

* **Eduardo Zepeda Miramontes**. Director del Departamento de Estudios Económicos de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a Blvd. Abelardo L. Rodríguez 21, Zona del Río, Tijuana. Baja California. Tels; 300411. 300412.300413 y 300418.

Introducción

LA frontera norte representa un caso de especial interés para el análisis de las relaciones entre el gasto del gobierno central y el gasto de los gobiernos locales (estatal y municipal). Ha sido ampliamente percibido el gran rezago que subsiste en la infraestructura social y productiva en varios puntos de la frontera norte. El origen de dicho rezago reside en el hecho de que la inversión pública en infraestructura no ha podido desenvolverse al ritmo de crecimiento de la demanda de servicios originado en el tan señalado, pero poco documentado, auge económico de la frontera.¹ La posibilidad de realizar inversiones privadas en infraestructura es algo que apenas se empieza a ensayar y que sin duda tardará un buen tiempo antes de cristalizar.

El objetivo del presente trabajo es hacer una descripción del gasto público estatal y municipal. La discusión se realiza con base en un análisis de las cifras del gasto público desde el punto de vista económico. Es decir, el énfasis se encuentra en el gasto efectivamente realizado, el cual se considera en función de su impacto económico y la atención se centra primariamente sobre el gasto estatal y secundariamente sobre el gasto municipal. El hilo de la exposición se desarrolla con base en el análisis de: 1) la composición porcentual del gasto de administración, de inversión, y los egresos por concepto de transferencias al sector privado; 2) su evolución; y 3) su relación respecto al Producto Interno Bruto (PIB) y la población de la localidad. El trasfondo teórico se constituye con base en el debate sobre la descentralización y centralización de la intervención estatal en la economía. Las preocupaciones subyacentes son las del nivel de centralización del gasto público en México y los probables efectos de las políticas estabilizadoras en las finanzas estatales. La tesis fundamental es que la importancia del gasto público local es

1 El auge económico de la frontera requiere aún de un estudio sistemático. El análisis de la información publicada más reciente sobre el PIB estatal (1985) no sugiere que la economía de los estados fronterizos haya crecido rápidamente. Por supuesto, no se debe descartar por completo que las cifras del PIB estatal contengan errores. El comportamiento del desempleo por ciudades tampoco ofrece un panorama uniforme de crecimiento rápido. Es muy probable pues que el auge económico sea más bien localizado geográficamente y sectorialmente. Un área de definitivo crecimiento económico localizado es la maquiladora. Para una discusión exhaustiva de la maquiladora véase Bernardo González Aréchiga y Rocío Barajas, *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989.

sumamente reducida, por lo que se hace necesaria la intensificación de la descentralización. En particular, el gasto público de Inversión en la frontera norte tanto federal como local es especialmente reducido, lo que hace necesario no sólo el aumento de los fondos asignados a este renglón sino también la descentralización en la disposición de los mismos.

La constitución de la frontera norte como objeto primario de estudio económico, sin embargo, es aún una cuestión sujeta a debate.² Las diferencias entre los diversos puntos de actividad económica son tan grandes y, a la vez, la falta patente de conexiones económicas entre los mismos, ciertamente sugieren que no se puede hablar en este caso de una región económica; sin embargo, la agregación y estudio en conjunto de las distintas realidades económicas que colindan con Estados Unidos no dejan de suscitar interés siquiera porque estas áreas compartan la cercanía y se constituyan en primer punto de contacto geográfico con el mercado estadounidense que a pesar de sus diferencias regionales no deja de ser una economía altamente integrada que ejerce una gran fuerza de atracción. La cercanía ciertamente facilita, por ejemplo, la importación hormiga para consumo propio, la localización de plantas maquiladoras de impresionante auge en el pasado reciente, la realización de coinversiones localizadas, la circulación de dólares. Reconocidamente, se trata aquí de un objeto de estudio definido laxamente que tiene un sustrato de relaciones sociales más susceptibles de ser teorizadas sociológicamente.³

Por tanto, sin mayores aspiraciones que conformar una definición operativa, se identificará aquí a la frontera norte como al conjunto de los estados fronterizos, a los cuales se añade el estado de Baja California Sur por su reglamentación aduanera. En un segundo nivel se identifica como frontera a los municipios colindantes con Estados Unidos. De un total de 35 municipios fronterizos se seleccionaron 13

2 Jorge A. Bustamante. "Frontera México-Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico" en *Frontera Norte*, vol. 1, núm. 1. Tijuana, El Colegio de la Frontera, enero-Junio de 1989; René M. Zenteno Quintero y Rodolfo Cruz Piñero, "Un contexto geográfico para la investigación demográfica de la frontera norte" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 3. México, El COLMEX, septiembre-diciembre de 1988; para una discusión de las regiones económicas en México, véase Enrique Hernández Laos, "La desigualdad regional en México (1900-1980)" en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.). *La desigualdad en México*. México, Siglo XXI. 1984.

3 Véase Jorge A. Bustamante, "Frontera México-Estados Unidos...", op. cit.

que incluyeran localidades con puerto internacional y con una población mayor a 15 000 habitantes.⁴ Los 13 municipios seleccionados son Mexicali, Tecate, Tijuana en Baja California; Agua Prieta, Nogales y San Luis Río Colorado en Sonora; Ciudad Juárez, Ojinaga en Chihuahua; Ciudad Acuña y Piedras Negras en Coahuila; Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa en Tamaulipas.

La exposición inicia con un breve recuento de la teoría de la descentralización que se utiliza, junto con comparaciones internacionales, para evaluar inicialmente el nivel de descentralización en México. Posteriormente se analiza la estructura porcentual y la importancia económica del gasto público estatal en la frontera con referencia a la situación nacional. De la misma manera, se analiza muy brevemente la estructura del gasto municipal fronterizo comparándolo con el gasto de los gobiernos municipales tanto de los estados fronterizos como de la totalidad de la república. Se continúa con el análisis de la inversión pública federal y estatal para después retomar la comparación del gasto federal y local más detalladamente. Finalmente, se resumen las observaciones más importantes y se sugieren algunos lineamientos para el impulso de la descentralización.

La dimensión del gasto público: centralización y descentralización

La discusión sobre la conveniencia de una intervención estatal centralizada en la provisión de bienes y servicios públicos estriba fundamentalmente en encontrar el balance adecuado entre centralización y su opuesto descentralización. Un tanto esquemáticamente, se puede decir que el modelo de provisión centralizada se refiere a la toma de decisiones por un órgano central respecto a la variedad, monto y oportunidad de los bienes y servicios públicos. El modelo descentralizado consiste en la toma de decisiones autónoma por los órganos locales respecto a los bienes y servicios ofrecidos a la localidad. Es importante enfatizar que se habla de la toma de decisiones y no de la administración de los servicios, en cuyo caso se estaría hablando de una intervención desconcentrada, pero no descentralizada.⁵ Es prácticamente im-

4 Para un estudio sobre las ciudades fronterizas y sus interacciones con Estados Unidos, véase Tito Alegría, "La ciudad y los procesos trasfronterizos entre México y Estados Unidos" en *Frontera Norte*, vol. 1, núm. 2. Tijuana, El COLEF, Julio-diciembre de 1989.

5 Wallace E. Oates, "An Economic Approach to Federalism" en *Readings In Public*

posible que los modelos descentralizado o centralizado prevalecieran absolutamente, siquiera porque la definición de bienes y servicios de consumo local no está perfecta e inequívocamente establecida. Es decir, resulta difícil concebir bienes y servicios públicos cuyo consumo sea cero fuera de un área geográfica o jurisdicción política y 100 por ciento dentro de ella. Adicionalmente, es posible encontrar argumentos en pro y en contra tanto para una intervención centralizada como para una descentralizada, por lo que el problema estriba realmente en identificar el grado apropiado de descentralización de la intervención estatal en la economía.

Estabilización, redistribución y descentralización

La cuestión sobre cuál es el nivel adecuado de descentralización puede ser abordada en el marco de las funciones económicas propuestas por Musgrave y Samuelson: estabilización-política anticíclica; distribución-distribución del ingreso y, asignación de recursos. La teoría convencional de las finanzas públicas ha considerado generalmente que las funciones de estabilidad y distribución no pueden ser descentralizadas sin incurrir en altos costos por pérdidas de eficiencia. Así pues, la discusión en torno al nivel apropiado de descentralización se refiere casi exclusivamente a la función de asignación. De una manera esquemática, la argumentación en pro de la centralización de la función de estabilidad refiere a economías *de escala* en el manejo de la política monetaria; a las características de una *economía pequeña y abierta* que agravan las filtraciones al “exterior” de los beneficios de políticas fiscales y amplifican el peso de la deuda sobre las generaciones futuras, y a la naturaleza nacional más que regional de los ciclos. El razonamiento que sustenta la centralización de las funciones de distribución se basa en la movilidad de la población, la cual se supone reacciona con migraciones en función de las diferencias jurisdiccionales del esfuerzo distributivo y la percepción de beneficio o perjuicio de diversos estratos sociales.⁶

Sector Economics, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, págs. 3-20.

- 6 Roy Bahl, *Financing State and Local Government In the 1980's*. Estados Unidos, Library of Congress, United States, 1984; George F. Break, *Financing Government In a Federal System* Washington, The Brookings Institution, 1980; Werner Z. Hirsch, *The Economics of State and Local Government*. Estados Unidos, McGraw-Hill Book Company, 1970 y Wallace E. Oates, op. cit., págs. 3-20.

Por supuesto que también se contempla la posibilidad y conveniencia de que algunas funciones de estabilización y distribución sean llevadas a cabo descentralizadamente.⁷ Y más aún, es posible imaginar circunstancias en las cuales la política central de estabilización desencadene reacciones de los gobiernos locales que neutralicen o exacerben los efectos esperados de la estabilización. También pueden pensarse circunstancias en las cuales los efectos de la estabilización sean tales que afecten la estructura y sustrato mismo del sistema federal.⁸ Por otro lado, en la medida que el gasto público se descentraliza, el impacto redistributivo de los impuestos, pero sobre todo del gasto público tiende a incrementarse y, con ello, la necesidad de estructurar y coordinar políticas redistributivas que contemplen la acción gubernamental local decidida autónomamente. Finalmente, en el caso de los países sub-desarrollados, ha quedado establecido que la efectividad de los programas de redistribución y combate a la pobreza se eleva sustancialmente cuando los programas incorporan a las organizaciones populares mismas, lo cual requiere de un alto grado de descentralización.⁹

La experiencia reciente de los programas de estabilización en México (1983-1987) nos brinda un ejemplo importante en el cual se generan desequilibrios regionales que no estaban contemplados como objetivos de la estabilización. La combinación, por un lado, de programas estabilizadores que redundaron en una subvaluación acentuada del tipo de cambio y, por otro lado, facilidades institucionales para actividades generadoras de divisas con el propósito de atajar el estrangulamiento externo produjo, entre otras cosas, el auge de la actividad maquiladora en algunos puntos localizados de la frontera norte. La efervescencia maquiladora generó un auge económico localizado y desarticulado cuyas formas principales fueron el crecimiento del empleo, la derrama salarial y el auge de los servicios.¹⁰ Este auge se contrapunteaba con la austeridad en las

7 Para una argumentación teórica de la descentralización de las funciones de estabilización y distribución véase Albert Breton y Anthony Scott, *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto, Buffalo: University of Toronto Press, 1978.

8 Véase Roy Bahl, *Financing State and Local Government...*, op. cit.

9 Véase Griffin, *Alternative Strategies for Economic Development*. Nueva York, Mac Millan, 1989.

10 Noé Arón Fuentes Flores, "Políticas de estabilización, maquiladora y el GATT" en Bernardo González Aréchiga y Roció Barajas. *Las maquiladoras: ajuste estructu-*

finanzas públicas federales y su transmisión a las locales, lo cual profundizó los rezagos en infraestructura social y productiva que hoy minan el potencial de crecimiento futuro de estas áreas, que interpretadas como emergencias atraen derramas y transferencias de recursos federales extraordinarios -véase *supra*- que alteran y causan fricciones en el pacto federal.

Asignación y descentralización

Brevemente, los argumentos principales de la descentralización de la función de asignación tienen que ver, primero, con la mejor *armonización* entre las características del paquete bienes y servicios públicos y los residentes de la localidad que los demandan. Segundo, las reducciones en costos logradas por la mejor adecuación de la escala de operación y la demanda, así como el mejor conocimiento de los recursos locales utilizados. Tercero, la posibilidad de evitar el control y el sesgo consecuente en las políticas de asignación que se derivan de la intrusión *de grupos o camarillas* en una esfera única con *poder de decisión*. Cuarto, tendiendo un paralelismo con el modelo de libre competencia en la economía de mercado, se afirma que la competencia entre unidades de gobierno pequeñas redundará en la innovación y mejoramiento de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público.¹¹

Los argumentos a favor de la centralización, o contra la descentralización, si así se prefiere, tienen que ver con el aprovechamiento de economías de escala en la formulación y puesta en práctica de políticas de asignación y en la ventaja relativa del gobierno central en la utilización de recursos humanos, financieros y tecnológicos escasos.¹²

El grado óptimo de descentralización

En las funciones de estabilidad como en las de distribución, pero fundamentalmente en las de asignación, el meollo de la descentralización es claramente el problema de encontrar el grado

ral., op. cit.

11 Véase Roy Bahl, *Financing State...*, *op. cit.*; Werner Z. Hirsch, *The Economics of State...*, *op. cit.*

12 N. P. Hepworth, *The Finance of Local Government*. Londres, George Allen y Unwln, 1984.

óptimo. El instrumental económico tradicional, sin embargo, se ve incapacitado para abordar este problema desde el momento mismo en que por definición se está hablando de bienes y servicios para los cuales no es posible aplicar los mecanismos racionalizados del mercado; sin embargo, varios modelos se han propuesto para manejar esta cuestión. Por ejemplo, Tiebout¹³ ha sugerido la construcción de modelos basados en las preferencias de los votantes expresadas a través de la movilidad migratoria que, de acuerdo con el autor, a pesar de no arribar a soluciones de equilibrio general debido a los costos en el registro de la demanda, no se comparan desfavorablemente con los modelos de mercado si se recuerdan las imperfecciones propias de los mercados reales. Con una metodología elaborada *ad hoc*, Hirsch¹⁴ ha presentado una clasificación para Estados Unidos que agrupa los servicios públicos de acuerdo con la fuente óptima que los ofrece. La base de su metodología es discutir diferentes criterios de eficiencia, de adecuación a las preferencias de los demandantes y de regionalidad del tipo de gasto para así decidir cuál nivel de gobierno es el más indicado para responsabilizarse de su oferta, a saber, el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos e instituciones locales. En el nivel estatal, el autor enlista los pagos de seguro de desempleo y pensiones (*welfare payments*) y patrulla de caminos; deja como posible el control de la contaminación de aguas y atmósfera. Para el nivel de distrito o nacional enlista el control de la contaminación del aire, drenaje, transporte, agua, generación de electricidad, salud pública, planeación y hospitales. Finalmente, los gobiernos locales de entre 50 000 y 100 000 habitantes proporcionan los servicios de educación, bibliotecas, vivienda (pública), servicios sociales (*welfare services*), bomberos, policía, recolección de basura, parques y recreación, renovación urbana y programas de mantenimiento.

En los siguientes párrafos se intentará utilizar esta clasificación como guía de evaluación de la estructura del gasto gubernamental en México. De ninguna manera se pretende sugerir que éste sea un patrón para juzgar los excesos, deficiencias o inadecuaciones del grado de descentralización de éste u otro sistema federal.

13 Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures" en *Readings in Public Sector Economics. Journal of Political Economy*, núm. 64. Toronto, D. C., Heath & Company. 1956, págs. 416-24.

14 Werner Z. Hirsch, *The Economics of State...*, *op. cit.*, pág. 190.

Centralización y descentralización: Estados Unidos e Inglaterra

El peso del gobierno central en la mayoría de las economías capitalistas ha observado una tendencia creciente en el periodo de la postguerra. Menos notorio aunque igualmente significativo es que para varias de las economías capitalistas, los gobiernos locales y estatales han adquirido una importancia creciente en el aspecto relativo a la intervención pública en la economía. Pareciera así que para algunos países, los gobiernos locales y estatales tienen una intervención económica que es efectivamente comparable a la del gobierno central. Desde luego, si se atiende a la definición de descentralización-presentada arriba, el aumento en los gastos de los gobiernos locales no significa necesariamente la descentralización ya que se puede dar perfectamente el caso de que el aumento en el gasto de los gobiernos locales no sea más que reflejo de un proceso de desconcentración más que de centralización. Tampoco quiere decir que el aumento del gasto se deba precisamente a las razones presentadas en favor de la descentralización. Así, el aumento en la importancia del gasto local, por ejemplo en Estados Unidos, ha sido explicado en función tanto de factores identificables como argumentos pro descentralización como pro centralización.

Un ejemplo de argumentación pro descentralización es el hecho de que la creciente influencia de las minorías ha originado aumentos en los gastos públicos para satisfacer sus demandas. Ejemplo de factores que podrían ser clasificados como pro descentralización y pro centralización simultáneamente es el relativo a que una buena parte de los servicios proveídos por gobiernos locales, pensemos en educación, se caracteriza por una tecnología estática que por ende tiende a absorber recursos crecientes en un mundo de tecnologías dinámicas, especialmente en aquellas ahorradoras de mano de obra. Similarmente ambigua en cuanto a su acento centralizador o descentralizador es la idea de que los gobiernos locales, en comparación con el gobierno federal, tienen una nómina más numerosa por la necesidad de compensar la eficiencia relativamente menor de su personal;¹⁵ sin embargo, a final de cuentas el trasfondo del aumento del gasto público de los gobiernos locales se encuentra en que éstos tienen asignadas una amplia gama de servicios públicos cuya demanda aumenta conforme procede el desarrollo económico y

15 David G. Davies, *United States Taxes and Tax Policy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

la urbanización.¹⁶ Por tanto, el aumento absoluto y relativo del gasto público local no deja de ser reflejo, en alguna medida, de una creciente descentralización.

El crecimiento del gasto público local puede ilustrarse con las siguientes cifras. El gasto público de los estados y autoridades locales de Estados Unidos representaba 6.9 por ciento del PNB en 1950, para 1978 su importancia había aumentado a 13.3 por ciento del PNB. Otros países también han registrado avances en la importancia del gasto local. Por ejemplo, los gobiernos locales en Inglaterra tenían un gasto equivalente al 11 por ciento del PIB en 1949, en el año de 1981 su importancia había aumentado a 13.5 por ciento. En términos relativos, el gasto de los gobiernos locales en Estados Unidos representó en 1981 aproximadamente 53 por ciento del gasto público total agregado, dejando el restante 47 por ciento para el gasto federal (financiado con ingresos ordinarios o propios). El gasto local se repartía en un 20 por ciento erogado por los gobiernos estatales y 33 por ciento por los gobiernos locales. El cambio en el peso relativo de los diferentes niveles de gobierno se aprecia claramente al observar que diecisiete años antes, en 1960, el gasto local y estatal en Estados Unidos representaban apenas 35 por ciento del gasto público total, frente a 65 por ciento de la federación. En el caso de Inglaterra, una estimación muy aproximada de la composición del gasto público para 1981 nos diría que 35.4 por ciento del gasto total es realizado por los gobiernos locales y el correspondiente 64.6 por ciento por el gobierno federal.¹⁷

¿Quiere decir lo anterior que el gasto local en Inglaterra es muy pequeño o que el gasto local en Estados Unidos es excesivo? No necesariamente. Todas las comparaciones internacionales adolecen

16 Roy Bahl, *Financing State and Local Government...*, *op. cit.*

17 Las estimaciones del gasto en Estados Unidos son de George F. Break, *Financing Government...*, *op. cit.*, págs. 2 y 11. Para el caso de Inglaterra, la composición del gasto se obtuvo de sumar el porcentaje del PIB que representaron los gastos de los gobiernos locales de Inglaterra elaborados por N. P. Hepworth, *The Finance of Local Government*. Londres, George Allen y Unwln, 1984, pág. 11 con el porcentaje de los gastos de consumo público final en el PIB para el Reino Unido de la OECD, *Historical Statistics, 1960-1982*. Paris, OECD, 1984. Difícilmente se puede exagerar el carácter aproximado de esta estimación. Primeramente, supone que el porcentaje de gastos públicos a PIB es el mismo en Inglaterra que en todo el Reino Unido, Segundo, utiliza como aproximación al gasto público en bienes y servicios, el consumo final público. De cualquier manera, la estimación ciertamente corresponde con la visión de una Europa más centralizada que Estados Unidos, país que realiza un gasto local relativamente menor.

de imprecisiones e inconsistencias y la comparación de las finanzas públicas no está exenta de ellas, y más bien quizá sea un caso particularmente difícil. Además de las diferencias contables y de registro estadístico de un país a otro, en el caso de las finanzas públicas se tienen las diferencias mismas en cuanto a la naturaleza y características de la acción pública en cada país.

Cuando se compara la composición del gasto público en los diversos niveles de gobierno de Estados Unidos con Europa Occidental, por ejemplo, se tiene que tener en cuenta que el gasto público federal en Estados Unidos se ve aumentado sensiblemente por los gastos en defensa derivados de su condición imperial mientras que, por otro lado, muchos servicios que son proveídos públicamente en Europa (salud, seguridad social) son asignados al sector privado en Estados Unidos.¹⁸ Alternativamente, si se quiere comparar a los países desarrollados con los países subdesarrollados se tiene que tomar en cuenta que los últimos cuentan con un amplio sector paraestatal que sólo se encuentra en una escala muy reducida en los primeros. Por ello mismo, cuando se realizan comparaciones internacionales de la composición e importancia del gasto público se tiene que tener en cuenta que muy probablemente también se están confrontando sistemas distintos de intervención estatal y no solamente niveles distintos de descentralización o desconcentración.

Descentralización y gasto público en México

¿Cuál es la situación del gasto público local en México? Una forma de apreciar la importancia del gasto público local consiste en observar el comportamiento del gasto público local en bienes y servicios.¹⁹ En el

18 Algunos ajustes razonables en la metodología de la agregación del gasto local y central en Estados Unidos nos pueden dar una Imagen mucho más descentralizada. Bahl, *Financing State...*, *op. cit.*, excluyó del gasto central los gastos en defensa nacional y algunos otros gastos menores, y tomó para cada nivel de gobierno exclusivamente el saldo de las transferencias intergubernamentales, encontrando que la participación del gobierno federal se reduce a 40 por ciento del gasto público para los años 1954, 1964 y 1970. Respectivamente, los estados representan alrededor del 20 por ciento y los gobiernos locales alrededor del 40 por ciento. Estos mismos cálculos son para 1980, sin embargo, nos sugieren un proceso de centralización de los gobiernos locales hacia el gobierno federal que aumenta su participación a 50 por ciento; los estados mantienen su participación de 20 por ciento.

19 Aquí se tomará como gasto en bienes y servicios a la suma de los gastos administrativos corrientes y los gastos en obras públicas y fomento.

Cuadro 1 se presenta el gasto público en bienes y servicios de los gobiernos de los estados y municipios para el periodo 1975-1986. Como se puede observar ahí, la importancia del gasto público local en México muestra una clara tendencia ascendente desde 1975 hasta 1981 de 1.96 a 3.08 por ciento del PIB; la tasa promedio de crecimiento fue incluso más rápida que la de Estados Unidos. Posteriormente, los programas de estabilización redujeron la importancia y regularidad de estos gastos como proporción del PIB. De más trascendencia es constatar que los niveles de gasto son sensiblemente menores a los encontrados en Estados Unidos e Inglaterra. Una estimación alternativa, tal vez más precisa del gasto local, se puede obtener agregando el gasto en administración y obras públicas del Departamento del Distrito Federal al gasto estatal y municipal de 1985; sin embargo, esta nueva estimación no altera la conclusión de un gasto local muy reducido, pues se obtiene una participación de los gobiernos locales del orden del 3.6 por ciento del PIB. En los años posteriores, desde 1983 hasta 1986, el comportamiento del gasto público local fue errático reflejando así la gran inestabilidad y los programas de estabilización del periodo. El Cuadro 1 también nos muestra que la importancia del gasto local en México es muy pequeña si la comparamos con la de Estados Unidos o Inglaterra.

La gran centralización gubernamental es quizá más patente si se observan las participaciones porcentuales del gobierno central, los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales en el gasto público total. Con objeto de facilitar la comparación tomamos exclusivamente el gasto corriente excluyendo intereses y transferencias corrientes (incluyéndose, entonces, salarios, adquisiciones y otros) y el gasto en capital que incluye el gasto en obras públicas de los gobiernos federal, estatal y municipal y el gasto en capital físico y financiero de las paraestatales (este último es muy pequeño). Los datos se presentan en el Cuadro 2. Como era de esperarse, los gobiernos estatales y municipales sólo representan durante el periodo 1977-1986 un poco más del 10 por ciento del total. La contraparte es el gran peso del gasto público central que representa un poco menos del 90 por ciento; sin embargo, no deja de sorprender que los gobiernos municipales sólo representen entre 2 y 3 por ciento del gasto público total. La mayor parte de dicho gasto es realizado en este periodo por el sector paraestatal, el cual por sí solo representa dos terceras partes del gasto total; el gasto en administración y obras públicas del gobierno federal representa alrededor del 25 por ciento del gasto público total.

Por supuesto, la comparación de la distribución porcentual de los gastos entre los distintos niveles de gobierno en México respecto a otros países es también al mismo tiempo la comparación de dos sistemas de participación estatal distintos.²⁰ El punto central reside en el gran peso que las empresas paraestatales representaron en esos años en la actividad pública en México y el peso relativamente menor en otros países como Inglaterra y ciertamente Estados Unidos. La gran importancia de las paraestatales en el Estado mexicano en esos años se puede percibir al desglosar el sector público central entre gobierno federal y paraestatales; se encuentra que las paraestatales integraban un poco menos de dos terceras partes del gasto total y el gobierno federal un poco menos de una tercera parte;

luego entonces, estamos hablando del grueso de la actividad pública central. Simplemente como un ejercicio, en las columnas 4, 5 y 6 del Cuadro 2 se incluyen las participaciones porcentuales del gobierno federal, estatal y municipal en el gasto público total neto del gasto paraestatal 1977-1986. Calculado así, los gobiernos de los estados representan entre 20 y 25 por ciento, es decir, con un peso comparable al correspondiente en Estados Unidos. Conviene insistir que esta comparación supone que el Estado mexicano no contiene como su característica fundamental participar en la producción con empresas de propiedad pública.

No obstante lo absurdo de dicha suposición, el ejercicio sirve para ilustrar que en el caso que deja de lado el gran peso de las paraestatales en el Estado mexicano, la importancia del gasto federal y municipal muestra aún un grado acrecentado de centralización. Es decir, concediendo que un nivel "adecuado" de gasto público estatal fuera del orden del 20 por ciento, el gasto de los gobiernos municipales sólo representa entre 5 y 9 por ciento. La contraparte del reducido gobierno municipal es el concentrado gobierno federal que da cuenta de 65 a 75 por ciento del gasto público total.

Resumiendo, el debate sobre la descentralización ha dejado establecido que se trata de una cuestión de grado. A juzgar por el peso de los gobiernos locales en el gasto público total, que es un indicador muy aproximado, la descentralización ha adquirido niveles crecientes e importantes en algunos países como Inglaterra y Estados Unidos. No obstante que se observa una importancia creciente

20 Para el caso de México, véase José Ayala Espino, *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. México, FCE-SEMIP-UNAM-AZÚCAR. S.A. de C.V., 1988.

del gasto público local, el Estado mexicano se caracteriza por una gran centralización.

CUADRO 1			
GASTO PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL			
(PORCENTAJE DEL PIB)			
AÑO	TOTAL	GASTO ADMINISTRACIÓN	OBRAS PÚBLICAS Y FOMENTO
1975	1.96	1.44	0.53
1976	1.95	1.43	0.52
1977	2.15	1.66	0.49
1978	2.20	1.61	0.59
1979	2.41	1.74	0.68
1980	2.66	1.72	0.95
1981	3.08	1.89	1.18
1982	4.20	3.21	0.99
1983	3.77	2.71	1.06
1984	4.05	2.56	1.49
1985	4.08	2.37	1.71
1986	3.60	2.17	1.43

FUENTE: calculado con base en datos del INEGI, 1985, 1990 ay 1990 c. El Banco de México y NAFINSA, 1990.

NOTA: la suma del gasto local en éste y los siguientes cuadros no Incluye al Distrito Federal.

Las empresas paraestatales, cuya estructura organizativa es fundamentalmente centralizada, constituyen un factor de gran importancia en la determinación del alto grado de centralización del Estado en México. En el extremo opuesto, la debilidad y muy reducida importancia del gasto público a nivel municipal explica grandemente los bajos niveles de descentralización.

El gasto público estatal

El gasto público de los gobiernos de los estados incluye seis rubros principales, a saber, administración, obras públicas, transferencias, deuda pública, resultado de operaciones y cuentas de movimiento compensado. La presentación oficial de las finanzas públicas estatales y municipales distingue entre gasto ordinario efectivo y gasto bruto, el primero incluye exclusivamente los gastos de

administración, obras públicas y transferencias, mientras que el segundo incluye los seis rubros arriba mencionados. El motivo de la distinción es separar aquellos gastos que se encuentran directamente relacionados con los ingresos ordinarios de aquellos que representan gastos asociados con fuentes extraordinarias, como son el resultado de operaciones o déficit presupuestal, deuda y gastos de carácter contable o virtual.

CUADRO 2						
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO						
(PARTICIPACIONES PORCENTUALES)						
AÑO	GASTO PÚBLICO			GASTO DE LOS GOBIERNOS		
	CENTRAL	ESTADOS	MUNICIPIO	FEDERAL	ESTADO	MUNICIPIO
1977	90	8	2.2	72.4	21.8	5.8
1978	90	8	2.0	71.2	22.9	5.9
1979	89	9	2.0	70.6	23.5	5.9
1980	89	9	2.0	70.6	23.6	5.8
1981	89	9	2.0	69.6	24.4	6.0
1982	90	8	2.0	74.9	19.6	5.5
1983	88	9	3.0	68.1	24.3	7.6
1984	87	10	3.0	66.0	25.2	8.9
1985	88	9	3.0	65.8	25.6	8.7
1986	88	9	3.0	66.7	24.8	8.5

FUENTE: calculado con base en INEGI, 1985, 1990 a, 1990 c, NAFINSA 1990, y Secretaria de la Presidencia, 1989.

Los gastos ordinarios efectivos absorbían un poco más de las tres cuartas partes del gasto total antes de 1983 y un poco más de dos terceras partes después de este año; sin embargo, con objeto de discutir el impacto económico del gasto estatal y municipal resulta conveniente eliminar las transferencias intergubernamentales -dejando las transferencias al sector privado- para dejar un agregado que se aproxime al gasto en bienes y servicios, más subsidios y ayudas al sector privado.²¹

21 Las transferencias Intergubernamentales constituyen un flujo complejo de recursos y asientos contables. Cada uno de los tres niveles de gobierno realiza transferencias hacia los otros dos niveles; más aún, no todas las transferencias Intergubernamentales se realizan directamente sino que, por ejemplo, los estados reciben transferencias federales que tienen que enviar a los municipios.

A este agregado se le puede denominar egresos ordinarios efectivos netos del sector público estatal (EOEN) al cual nos referiremos simplemente como gasto público.

¿Cuál es la estructura de los gastos efectivos ordinarios netos de los estados? En 1986, según el dato disponible más reciente, el grueso del gasto fue realizado en administración que representó alrededor de 52 por ciento del gasto ordinario neto. Segundo en orden fue el gasto en obras públicas y fomento con 31 por ciento y, finalmente, transferencias al sector privado con 17 por ciento. Desde 1975 hasta 1986 ha habido cambios importantes en la estructura. En aquel año el peso de los gastos administrativos era aún mayor, alcanzando 62 por ciento; el gasto en obras públicas representó el mayor peso de los administrativos reduciendo su participación a 21 por ciento y las transferencias mantenían el mismo peso (18 por ciento). El gasto en los estados de la frontera norte fue muy similar tanto en 1975 como en 1986, distinguiéndose respecto al nacional por el mayor peso otorgado a los gastos administrativos (61 por ciento), y la menor importancia de los gastos en obras públicas (12 por ciento). Los fondos asignados a las transferencias al sector privado mantuvieron su importancia en alrededor de 28 por ciento.

Los estados de la frontera norte y el gasto público

Los estados de la frontera norte concentran 31 por ciento de los gastos efectivos ordinarios (GEO). La importancia de la frontera por concepto del gasto es desigual. Por ejemplo, en promedio entre 1983 y 1986 concentraron 30 por ciento de los gastos administrativos y 29 por ciento de las transferencias totales. De más significado es que concentran sólo 20.2 por ciento de los gastos en obras públicas. Estos datos sugieren una relativa debilidad de los gastos en obras públicas en la frontera respecto a la totalidad de los estados. Los datos consignados en el Cuadro 3 confirman lo anterior. Este cuadro incluye la composición porcentual del gasto público (EOEN) en los años 1975, 1980 y 1986 para el promedio de los estados del país, el promedio de los estados de la frontera, y para cada uno de los estados de la frontera. Como se puede observar en los dos primeros renglones, la frontera asigna en promedio un porcentaje mayor a los gastos administrativos en relación con el promedio nacional y un

Aunque el estudio de estas transferencias es de gran importancia, éste rebasa los objetivos del presente trabajo.

porcentaje menor a obras públicas. El porcentaje asignado a transferencias al sector privado es similar al nacional excepto para 1980 en que los estados de la frontera asignan un porcentaje pequeño a las transferencias.

CUADRO 3									
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO ESTATAL EN LA FRONTERA NORTE (PORCENTAJE EN LOS EGRESOS ORDINARIOS EFECTIVOS NETOS)									
	OBRAS PÚBLICAS			GASTOS ADMINISTRATIVOS			TRANSFERENCIAS		
	1975	1980	1986	1975	1980	1986	1975	1980	1986
Baja California	8.9	7.7	3.8	78.2	77.0	54.7	12.9	15.3	41.5
Baja California Sur	11.7	9.0	19.0	69.0	58.9	54.4	19.3	32.1	26.6
Coahuila	24.4	0.0	21.4	30.3	72.6	42.7	45.4	27.4	35.8
Chihuahua	14.3	18.9	33.9	67.2	61.5	47.0	18.5	19.6	19.2
Nuevo León	6.0	10.2	11.8	44.8	34.4	65.8	49.2	55.4	22.4
Sonora	0.0	21.5	22.0	84.6	78.5	59.9	15.4	0.0	18.0
Tamaulipas	12.7	30.6	26.6	65.6	38.7	30.7	22.1	30.6	42.7

FUENTE: cálculos con base en datos del INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1975-1983*. México, 1985; *Anuario de estadísticas estatales 1987*. México, febrero de 1990 a; *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1976-1986*. México, marzo de 1990 c;

NAFINSA. *La economía mexicana en cifras*, 1 Iva. ed. México, NAFINSA, 1989 y 1990; Secretaría de la Presidencia, *Primer informe de gobierno*. México, Secretaría de la Presidencia, 1989.

El gasto público en cada uno de los estados de la frontera es similar al patrón nacional, pero con algunas importantes diferencias. Considerando los tres grandes componentes del gasto público, obsérvese primero la importancia de los gastos administrativos para los siete estados. En el Cuadro 3 se puede encontrar, por ejemplo para 1986, que Tamaulipas asigna un porcentaje muy reducido (31 por ciento) a gastos administrativos mientras que Nuevo León ejerce una alta proporción de sus gastos en administración (66 por ciento). En ese mismo año el resto de los estados observó una distribución más o menos uniforme. Por otro lado y como era de esperarse, la

composición del gasto no es estable en el tiempo, pues en ella influyen varios factores relacionados con la coyuntura política, la disponibilidad de financiamiento para el gasto público general, y los períodos de maduración de las obras públicas, entre otros. Así, por ejemplo, mientras Nuevo León tuvo la más alta asignación para gastos administrativos en 1986, registró la asignación más baja (39 por ciento) en 1980 y una asignación intermedia (45 por ciento) en 1975. En forma similar, Tamaulipas con el nivel más bajo en gastos administrativos en 1986 registró una proporción de las más altas en 1975 (66 por ciento). Finalmente, Coahuila cambia su asignación a gastos administrativos de 30 por ciento en 1975 a 73 por ciento en 1980, disminuyendo su porcentaje a 43 por ciento en 1986. Las variaciones en la importancia de los gastos administrativos para el resto de los estados parecen ser de menor magnitud siendo notable en todos los casos una tendencia a la disminución del peso relativo de este rubro. Estados con un peso relativamente alto son Sonora, Baja California, Chihuahua y Baja California Sur.

El gasto en obras públicas tiene un rango de fluctuación mayor que el gasto administrativo. En 1986 el mínimo asignado correspondió a Baja California con 4 por ciento; el máximo fue nueve veces mayor correspondiendo a Chihuahua con 34 por ciento. Por el contrario, excluyendo Nuevo León que representa 12 por ciento, los cuatro estados restantes asignan en promedio 22 por ciento al gasto en obras públicas. Los cambios de composición entre los años presentados son también amplios, llegándose el caso de una asignación prácticamente igual a cero para Coahuila en 1980 y Sonora en 1975. Nuevo León y Baja California parecieran, sin embargo, observar una cierta regularidad asignando proporciones relativamente bajas de alrededor de 10 y 7 por ciento, respectivamente. Chihuahua, que pareciera seguir una clara tendencia ascendente, en realidad no fue sino posteriormente a 1981 que ésta se hizo más clara, ya que en los setenta mantuvo niveles bajos de asignación dando un salto abrupto en 1980 (esta información no se incluye en cuadros).

Por último, también se observan amplias disparidades, ya que, por ejemplo en 1986, para Sonora éstas representan 18 por ciento del gasto, mientras que para Tamaulipas representan 43 por ciento. La asignación a transferencias parece tener dos niveles distintos. Los estados de Tamaulipas, Coahuila (36 por ciento) y Baja California (42 por ciento) transfirieron en 1986 un porcentaje significativo de alrededor de 40 por ciento de su gasto efectivo ordinario neto. Una proporción menor, de aproximadamente 20 por ciento fue asignada por los estados de Sonora, Chihuahua (19 por ciento). Nuevo León

(22 por ciento) y *un tanto más* elevada por Baja California Sur (27 por ciento). Como es de esperarse, la asignación a este rubro tampoco es estable en el tiempo. Destaca, sin embargo, el hecho de que Chihuahua mantenga un porcentaje constante de 20 por ciento en 1975, 1980 y 1986, así como el hecho de que las transferencias observen una tendencia ascendente (si bien se registraron fluctuaciones anuales significativas). Finalmente destaca también la nula asignación que hace Sonora en 1980.

Resumiendo, la estructura porcentual del gasto público en los estados de la frontera observa amplias fluctuaciones entre estados y, para un buen número de ellos, a través del tiempo. No obstante esta diversidad, el agregado del gasto fronterizo muestra un énfasis, aunque decreciente, en el gasto administrativo y una asignación relativamente menor, aunque creciente, en obras públicas.

El gasto público en la frontera norte

¿Cuál es la importancia de la frontera norte en el gasto público? Con objeto de lograr una comparación que considere las diferencias económicas entre los estados, compararemos los tres rubros incluidos en los gastos ordinarios efectivos netos como proporción del PIB generado por el estado. Sin lugar a dudas, el análisis y comparación del gasto público como proporción del PIB tiene sus limitaciones. A título de ejemplo se puede mencionar que la comparación con el monto de ingreso generado en un estado no considera factores dinámicos de crecimiento o de distribución del Ingreso que requieren de una acción correctora de parte del estado;

sin embargo, es un indicador de uso generalizado que permite dimensionar la intervención estatal en función del tamaño de la economía estatal. Cabe aclarar que debido a limitaciones en la disponibilidad de información del PIB por estado sólo se presentan datos para los años 1975, 1980 y 1985.

Los estados de la frontera norte presentan un nivel de gasto público (efectivo ordinario neto) a PIB mayor que la media nacional en 1975 y 1980 y una proporción egreso/PIB menor en 1985 (véase Cuadro 4). La razón fundamental de la reducción relativa del nivel de gasto público en la frontera respecto al nacional se encuentra en el ajuste presupuestal en los gastos administrativos de los estados de la frontera. Ciertamente, la proporción de gastos administrativos a PIB se redujo también a nivel nacional entre 1980 y 1985 tal como sería de esperarse dados los programas de estabilización vigentes; sin embargo, la reducción para los estados de la frontera es mucho más pronunciada, siendo del orden de 26 por ciento contra 4 por ciento

para el caso nacional. El resultado de lo anterior es que una vez que se toman en cuenta los cambios en el PIB, la importancia económica del gasto administrativo entre la frontera y la totalidad de los estados se hace más similar debido fundamentalmente al ajuste en el gasto administrativo en los estados fronterizos.

Dentro de los estados de la frontera, se destacan por la magnitud del ajuste en el gasto administrativo los estados de Baja California y Coahuila. Por otro lado, el gasto en administración, en cada uno de los años observados, es también en general significativamente mayor que el nivel nacional. En 1975 sólo dos estados, Coahuila y Tamaulipas, tuvieron proporciones de gasto a PIB menores que la nacional; en 1980 sólo Tamaulipas estuvo en esa situación, pero en 1985 hubo ya tres estados que se encontraban por debajo de la proporción nacional, a saber. Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas, en orden decreciente. Finalmente, a nivel estatal los porcentajes gasto/PIB más altos correspondieron a Baja California, Sonora, Baja California Sur y Nuevo León. Los porcentajes más bajos a Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas, en orden descendente.

La contraparte de los niveles relativamente altos de gasto administrativo en la frontera está constituida por los niveles relativamente bajos de gasto en obras públicas (véase Cuadro 4). En todos los años el nivel promedio en la frontera fue menor que la media nacional; sin embargo, la diferencia entre el nivel nacional y el nivel promedio de los estados de la frontera se reduce sensiblemente en 1985. Efectivamente, tanto en 1975 como en 1980 el porcentaje nacional era aproximadamente 65 por ciento mayor que el de los estados de la frontera, pero para 1985 la diferencia se redujo a 33 por ciento. Lo anterior es importante porque corrobora la impresión ya expresada de que hay una cierta reacción en el comportamiento del gasto en obras públicas que responde al auge económico relativo de la frontera norte. Frente a crecientes necesidades no sólo basta con que crezca el gasto en obras públicas sino que debe, como parece ser que lo hizo, de hacerlo más rápido que el crecimiento del PIB.²² Lo anterior no debe exagerarse, para ello basta recordar que con todo el crecimiento del gasto en obras públicas, éste no representó en 1985 sino el 1 por ciento del PIB de los estados fronterizos.

22 Recuérdese, sin embargo, que conviene Interpretar con precaución las cifras del PIB de 1985, y por lo tanto el crecimiento del PIB 1980-1985.

CUADRO 4												
GASTO PÚBLICO EN LOS ESTADOS DE LA FRONTERA NORTE (PORCENTAJES DEL PIB)												
ESTADO	EGRESOS* TOTAL		GASTOS ADVOS./PIB.		OBRAS PÚB. Y FOMENTO/PIB.		TRANSFERENCIAS/PIB.**					
	ORD. EFECTIVOS/PIB.	1975	1980	1985	1975	1980	1985	1975		1980	1985	
Baja California	3.24	7.14	5.24	2.80	4.76	2.31	0.32	0.48	0.77	0.12	0.00	0.70
Baja California sur	2.93	5.69	3.38	2.27	3.31	2.36	0.39	0.58	0.84	0.27	1.80	0.17
Coahuila	2.92	2.05	2.02	0.89	1.99	1.08	0.71	0.00	0.87	1.33	0.06	0.08
Chihuahua	2.21	2.59	2.38	1.63	1.85	1.39	0.38	0.61	0.93	0.20	0.13	0.07
Nuevo León	2.50	3.48	3.76	2.16	2.67	2.40	0.29	0.81	1.02	0.05	0.00	0.34
Sonora	2.31	3.90	3.89	2.27	3.04	2.71	0.00	0.86	1.11	0.04	0.00	0.06
Tamaulipas	1.69	2.48	2.33	1.27	1.15	0.87	0.25	0.92	1.25	0.17	0.41	0.19
TOTAL FRONTERA	2.46	3.53	3.28	1.86	2.53	1.87	0.32	0.65	1.00	0.28	0.13	0.25
TOTAL NACIONAL***	2.28	3.12	3.36	1.51	1.80	1.68	0.53	1.07	1.33	0.23	0.24	0.34

NOTAS: *Egresos totales ordinarios efectivos netos.

**Transferencias al sector privado.

***El PIB nacional utilizado para el cálculo de este renglón excluye el PIB del Distrito Federal

Fuente: Anuario de Estadísticas Estatales 1987, INEGI.

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1976-1985, INEGI.

El gasto público en transferencias al sector privado como proporción del PIB nos muestra un panorama diverso y errático. Comparando los agregados nacionales y fronterizos se puede observar, por ejemplo, que el porcentaje correspondiente a la frontera es mayor que el nacional en 1975, significativamente menor en 1980 y ligeramente por debajo del nacional en 1985; sin embargo, tomando los años 1975 y 1985 es notable la creciente similitud en la importancia de este gasto en el PIB (incidentalmente, esto no era evidente en el análisis del apartado anterior). A nivel estatal los porcentajes fluctúan ampliamente entre estados y de año en año. Se observan coeficientes tan altos como 1.80 para Baja California en 1980, el máximo observado por cualquier estado de la frontera, precedido por un bajo porcentaje de 0.07 en 1975. Coahuila y, en menor escala, Baja California presentan también fluctuaciones amplias. Un comportamiento regular correspondería a los niveles consistentemente bajos de Sonora, o a la creciente proporción de gasto en obras públicas del estado de Tamaulipas.

¿Cuál es la composición del gasto en obras públicas y fomento de los gobiernos de los estados? En el Cuadro 5 se presentan las proporciones de gasto público en sus distintos rubros respecto al PIB regional y nacional para 1975, 1980 y 1985. De nueva cuenta se puede observar en este cuadro que al desglosar el gasto en obras públicas, los porcentajes respecto al PIB muestran una relativa inestabilidad y diversidad según se trate del año y del rubro. No obstante, se puede constatar de manera general que el gasto en obras públicas y fomento creció más rápido que el PIB en los periodos comprendidos tanto para los estados fronterizos como para el conjunto de los estados de la nación. Si se distingue entre obras públicas y fomento se nota que en el transcurso de diez años el rubro de fomento ha aumentado su importancia en relación con el de obras públicas, tanto a nivel nacional como fronterizo.²³ Las dos terceras partes de la actividad de obras públicas se concentran en obras materiales, para las cuales desgraciadamente no se publica mayor detalle. El resto se distribuye entre los demás rubros, destacando caminos, seguido del gasto en edificios y en tercer lugar agua potable. Rubros en que la Inversión es sumamente pequeña o nula son el de

23 En este cuadro se puede constatar directamente que el fomento como proporción del PIB tiene una importancia menor en los estados de la frontera en relación con los demás estados de la república, tanto en 1975 como en 1980 y 1985; sin embargo, el rezago de la frontera en la importancia otorgada al fomento es mucho más pronunciada en 1985 cuando llega a 0.07 puntos porcentuales.

escuelas, irrigación, hospitales e incluso para algunos años, edificios y agua potable.

En el Cuadro 4 se había observado ya que el agregado total de obras públicas y fomento de los estados de la frontera tiene un nivel inferior al nacional en 1975, 1980 y en menor medida en 1985. Ahora se puede observar además que la disminución de la brecha entre el porcentaje nacional y el fronterizo se debe fundamentalmente al importante aumento del gasto en obras públicas y no tanto al gasto en fomento. Efectivamente, el gasto en obras públicas sobrepasó al gasto nacional, mientras el gasto en fomento se comportó en forma muy similar al patrón nacional. A su vez, el gasto en obras públicas en los estados de la frontera aumentó debido, en primer lugar, a las obras en caminos y en segundo lugar a obras de agua potable.

CUADRO 5						
COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO ESTATAL EN OBRAS PÚBLICAS (PORCENTAJE DEL PIB)						
CONCEPTO	1975		1980		1985	
	FRONT	NAC*	FRONT	NAC*	FRONT	NAC*
Obras públicas y fomento	0.32	0.53	0.65	1.07	1.00	1.33
Obras públicas	0.32	0.49	0.63	1.03	0.86	1.08
Obras materiales	0.20	0.35	0.44	0.80	0.50	0.83
Edificios	0.01	0.03	0.09	0.09	0.03	0.07
Caminos	0.07	0.08	0.07	0.08	0.21	0.10
Escuelas	0.04	0.03	0.02	0.04	0.02	0.01
Hospitales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Irrigación	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Agua potable	0.00	0.01	0.00	0.02	0.08	0.07
Fomento	0.01	0.03	0.02	0.05	0.14	0.21

FUENTE: misma del Cuadro 4. *El PIB nacional excluye el del Distrito Federal.

No todos los estados fronterizos aumentaron la proporción del PIB en gasto respecto a caminos; en realidad dos estados, Nuevo León y Baja California, explican la mayor parte de dicho aumento; los demás estados mantuvieron prácticamente la misma relación preexistente de gasto a PIB en este renglón. Por otro lado, el gasto en agua potable

también difiere entre estados. Baja California y Chihuahua registran ambos aumentos en su proporción respecto al PIB, mientras que Baja California Sur lo redujo significativamente.²⁴

Es notable también que en 1980, mientras que aumentaba el promedio nacional de gasto en escuelas, el promedio de los estados de la frontera se reducía. Prácticamente todos los estados de la frontera redujeron su gasto en escuelas, siendo Tamaulipas y Sonora la excepción: el primero aumentó ligeramente su gasto (0.05 puntos porcentuales) mientras que el segundo lo mantuvo constante. De igual manera, conviene mencionar el fuerte aumento en el gasto fronterizo de 1980 bajo el rubro de edificios.

Resumiendo, los niveles extremadamente bajos del porcentaje del gasto público estatal en el PIB se confirmaron aquí para los estados de la frontera. A pesar de ser patente la diversidad de coeficientes, destaca el hecho de que el gasto \PIB en obras públicas de la frontera sea sensiblemente menor al nacional. Si bien, la importancia del gasto público ha crecido, los niveles de gasto siguen siendo muy bajos. Finalmente, es posible percibir que los niveles de gasto a PIB de los estados de la república y los de los estados fronterizos tienden a igualarse entre 1975 y 1985.

El desglose del gasto público sugiere primero que el grueso de las erogaciones de este rubro se destina a obras materiales. Agua potable y educación son dos servicios susceptibles de descentralización, incluidos dentro del programa de descentralización del gobierno. Lo que las cifras indican es que el significado económico de las acciones de descentralización continúan siendo muy débiles; ello, no obstante que el gasto en agua potable fue significativo, aunque con una distribución muy desigual entre los estados.

El gasto público municipal en la frontera norte

Ahora pasemos a discutir y comparar el gasto público a nivel municipal. Debido a limitaciones de la información disponible, las comparaciones a este nivel no pueden hacerse con base en el porcentaje del gasto respecto al PIB municipal. En su lugar

24 El gasto en agua potable en 1985 se redujo para Baja California en términos nominales y reales en relación con el de 1984. En cambio Chihuahua duplicó su gasto nominal en agua potable en 1985 respecto a 1984 lo que significó un aumento real de aproximadamente 60 por ciento.

recurrimos a observar el comportamiento del gasto público sobre la población por municipio. Un cambio importante que se introduce respecto a las comparaciones anteriores a nivel estatal es que ahora éstas se verán modificadas o sesgadas por las diferencias en cuanto a *PIB per cápita*. Es decir, en la medida en que un municipio mantenga una actividad económica baja sus requerimientos de gasto público serán, *ceteris paribus*, menores, independientemente de que pueda tener la misma población que otro municipio con actividad económica más intensa.

Con las limitaciones del caso, en el Cuadro 5 se presenta el gasto *per cápita* de 1980 para los tres componentes del gasto público.²⁵ En los dos primeros renglones se presentan las cifras agregadas para el gasto de los gobiernos de los estados de la república y de los siete estados considerados como fronterizos en este trabajo. En los siguientes dos renglones se presenta el gasto *per cápita* de los municipios del país (2 378 en total), el gasto *per cápita* de los municipios en los estados fronterizos (275 en total). Finalmente, en el último renglón se presentan los datos de los 13 municipios fronterizos seleccionados. Considerando el gasto estatal *per cápita* se puede observar que en 1980 los estados de la frontera tuvieron un gasto mayor que el nacional en todos los rubros. Como puede observarse, la estructura entre gastos analizada anteriormente se conserva en la medida en que el gasto en obras públicas tiene una diferencia comparativa menor. Por supuesto, el hecho de que los estados de la frontera norte tengan un *PIB per cápita* mayor que la media de los estados de la república, significa que estos estados se verán favorecidos cuando los gastos son estandarizados por la población en lugar del PIB.

Los renglones relativos al gasto municipal revelan que el gasto *per cápita* a nivel municipal en los estados de la frontera no sólo es mayor al nacional, sino que lo es en mucho mayor medida que el gasto de los gobiernos de los estados. Todavía más interesante es que el gasto de los 11 municipios fronterizos supera el gasto municipal medio en los estados fronterizos. El gasto *per cápita* en los municipios fronterizos duplica e incluso triplica, en el caso de las transferencias, el gasto *per cápita* en los municipios de la república.²⁶ El *gasto per cápita*

25 La Información de las finanzas públicas por municipio no Incluye el desglose del rubro de transferencias; por ello, en este apartado, se utilizarán las transferencias totales y los egresos ordinarios efectivos en lugar de las transferencias al sector privado y los egresos ordinarios efectivos netos.

26 El hecho de que las transferencias muestren la mayor diferencia entre los

sugiere que los estados de la frontera norte son privilegiados respecto al promedio de los estados en cuanto a gasto público, pero mas privilegiados son sus municipios y especialmente los fronterizos.

La estructura del gasto público municipal fronterizo respecto al nacional difiere un tanto de la estructura del gasto estatal. Primero, los gastos administrativos de los municipios fronterizos no son los más altos en relación con la media nacional sino que ahora son los que tienen una superioridad menor. Segundo, los gastos de los municipios fronterizos en obras públicas son sustancialmente mayores al nacional y son ciertamente los más grandes en relación con el gasto de los municipios de los estados fronterizos. Tercero, el gasto *per cápita* en administración en la frontera es prácticamente el mismo cuando se consideran todos los municipios de los estados fronterizos que cuando se consideran los 13 municipios seleccionados. Cuarto, el gasto en transferencias de los municipios fronterizos aparece como el rubro que guarda la más alta relación respecto al gasto municipal nacional. Por otro lado, se puede apreciar también en el Cuadro 5 que el grueso del gasto continúa asignándose a la administración, seguida por las obras públicas y fomento y las transferencias, si bien estas últimas con una importancia muy reducida.

El significado de estas observaciones es que muy probablemente el hecho de ser municipio fronterizo incide en que el gasto *per cápita* en obras públicas sea empujado hacia arriba, mientras que el gasto administrativo se mantenga en los niveles municipal y estatal. Así también, la mayor erogación por concepto de transferencias en los municipios fronterizos respecto al total de los municipios del país y de los estados de la frontera, probablemente tiene que ver con los ingresos recabados del comercio internacional en los municipios con puerto internacional, mismos que deben de ser transferidos.²⁷

La inversión pública estatal

Dentro de las funciones de asignación de los gobiernos locales destacan los gastos de inversión por su alto impacto en el desarrollo

agregados estatales y los municipales puede deberse al hecho de que los gobiernos de los estados realizan proporcionalmente un mayor número de transferencias intergubernamentales que los gobiernos de los municipios.

27 Como ya se indicó, las limitaciones de la información municipal no permiten clarificar este punto.

económico de los estados. Por ello resulta interesante detenerse un poco más en este tipo de gastos. Bajo el riesgo de simplificar, se pueden clasificar en tres los gastos de inversión pública de acuerdo con la localización de la toma de decisiones de los mismos. En primer lugar, se tiene la inversión pública federal cuyos montos y asignación son decididos centralmente tanto en lo que se refiere a la inversión del gobierno federal como a la inversión de las empresas paraestatales. Teóricamente, en la medida en que el presupuesto federal tiene que ser aprobado por el poder legislativo, y considerando que este gobierno cuenta con representaciones estatales, se podría esperar una cierta influencia de intereses locales en su formulación; sin embargo, dado el funcionamiento limitado de las cámaras, las decisiones de gasto federal tienen un carácter eminentemente central. El presidencialismo exagera, en este sentido, el centralismo. En segundo lugar, se tiene el gasto en obras públicas contenido en el presupuesto de los gobiernos estatales cuyo carácter es claramente local. Finalmente, se encuentran los Convenios Únicos de Desarrollo iniciados en 1983 en sustitución del Convenio Único de Coordinación (1976-1982), y que en el marco de la descentralización buscaban una mayor integración de los gobiernos estatales en su discusión y elaboración. Los recursos asignados a los Convenios Únicos de Desarrollo y algunos otros programas de impacto local se incluyen en el rubro de Desarrollo Regional de la inversión pública federal pudiendo ser considerados, a *grosso modo* y con grandes diferencias entre estados, como originados en decisiones compartidas entre el gobierno central y los gobiernos estatales.

Al igual que el gasto en bienes y servicios, la inversión pública acusa un alto grado de centralización, si bien en una escala ligeramente menor. Del total de fondos públicos de inversión en 1985, 84 por ciento correspondió a la inversión pública federal, 13 y 4 por ciento a los gastos en Obras Públicas y Fomento de los estados y municipios, respectivamente. Si se toman en cuenta los tres niveles de decisión considerados en el párrafo anterior, entonces el gobierno central controla directamente 74 por ciento de la inversión (38 por ciento el sector paraestatal), los gobiernos locales concentran 18 por ciento y el nivel de decisión compartida el 9 por ciento como inversión en Desarrollo Rural y Ecología y 6 por ciento como Convenio Único de Desarrollo.

Por supuesto, está en duda el nivel real de participación y, todavía más, de influencia de los estados en la estructuración del gasto de estos programas.²⁸ Si a título de ejercicio exclusivamente se tomara el Convenio Único de Desarrollo como única forma de inversión bajo decisión compartida, entonces la inversión bajo control federal directo sería un tanto menor a 77 por ciento.

Inversión pública federal en los estados de la frontera

Los porcentajes de inversión pública federal a PIB en los estados de la frontera presentan grandes diferencias, quizá mayores que en ningún otro renglón del gasto. En la columna 1 del Cuadro 6 se presenta la inversión pública federal asignable por estado como proporción del PIB estatal. De la observación de esta columna, lo primero que salta a la vista es el porcentaje tan alto correspondiente a Baja California, 30 por ciento. Esto es particularmente interesante si se considera que la proporción media nacional de inversión a PIB es de 5.8 por ciento. Le siguen, en orden decreciente, Baja California Sur con 9.8 por ciento de inversión a PIB y Tamaulipas con 7.3 por ciento. Estos tres estados representan el 15.5 y 23 por ciento de la inversión pública federal en la frontera; sin embargo, los estados de la frontera norte presentan en conjunto un porcentaje de inversión pública federal a PIB menor (4.6 por ciento) que el promedio nacional. Ello confirma la debilidad relativa de la inversión pública respecto a la magnitud del PIB en los estados de la frontera, ya observada a propósito del gasto en obras públicas. La reducida proporción de inversión en la frontera está determinada por los bajos porcentajes de Nuevo León (2.7 por ciento) y Chihuahua (3.5 por ciento) y por el peso significativo de estos dos estados en el PIB de la región de 31 y 15 por ciento respectivamente; el peso de estos dos estados en el total de la inversión federal realizada en la frontera es de 25 por ciento. Finalmente, Sonora y Coahuila tienen ambos coeficientes similares al promedio fronterizo, 5.1 y 4.9 por ciento, respectivamente, representando el 13.5 y 11.8 de la inversión en la frontera.

28 Para una discusión de la descentralización véase Silvia Hernández Verde y Rivera, *Las finalizas públicas intergubernamentales y el caso de Chihuahua, 1977-1984*. México, Facultad de Economía, UNAM, 1985 (tesis de licenciatura) y Raúl Martín Almazán, *Las finanzas del sistema federal mexicano*. México, INAP, 1988 y María Emilia Jannetti Díaz, "Coordinación fiscal y los Ingresos estatales" en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 9. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, septiembre de 1989 y Fernando del Villar Moreno. "La transformación de los gobiernos locales y la reforma del Estado" en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 22. México, BANOBRAS, Julio-agosto de 1990.

CUADRO 6						
INVERSIÓN PÚBLICA ESTATAL Y FEDERAL, 1985 (PORCENTAJES)						
	PORCENTAJES DEL PIB		PARTICIPACIONES EN EL TOTAL NACIONAL		PARTICIPACIONES EN EL TOTAL FRONTERA NORTE	
	INVERSIÓN FEDERAL	OBRAS PÚBLICAS	OBRAS PÚBLICAS	INVERSIÓN FEDERAL	INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL	INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL
Baja California	30.4	0.68	1.8	2.4	13.7	
Baja California Sur	9.8	0.62	0.3	0.9	5.1	
Coahuila	4.9	0.62	2.2	2.1	11.8	
Chihuahua	3.5	0.95	3.2	2.6	14.6	
Nuevo León	2.7	0.8	6.0	3.3	18.5	
Sonora	5.1	1.11	3.2	2.4	13.5	
Tamauli pas	7.3	1.09	3.7	4.1	23.0	
Frontera norte	4.6	0.86	20.5	17.7	100.0	
Nacional	5.83	1.08	100.0	100.0	--	

FUENTE: elaboración propia con base en datos del INEGI 1985. 1990 b, 1990c.

NOTAS: 1) Obras Públicas, excluye Fomento.

2) Los agregados nacionales del PIB en inversión federal excluyen el Distrito Federal.

¿Qué semejanzas y diferencias se pueden encontrar en la distribución de la inversión pública federal y del gasto estatal en obras públicas para los estados de la república en general y la frontera en particular? Con objeto de lograr una comparación más adecuada utilizaremos ahora el gasto estatal en obras públicas, excluyendo el gasto en fomento (columna 2, Cuadro 6).²⁹

La comparación de los coeficientes de inversión pública federal con los de gasto en obras públicas sugiere las siguientes observaciones. Primero, el alto nivel de inversión pública federal contrasta con los bajos niveles de asignación de gasto público en Baja California, Baja California Sur y Nuevo León. Difícilmente esto último puede interpretarse como una asignación de inversión federal de carácter compensatorio debido a la diferencia de magnitudes, pero sí nos habla de un proceso estatal poco dinámico de inversión pública para los primeros dos estados (Baja California Sur y Norte) y la menor dependencia económica del estado de Nuevo León respecto a la inversión pública, especialmente de la federal. Lo anterior resulta más claro si se toma en cuenta que Nuevo León concentra el porcentaje más alto del gasto estatal nacional en obras públicas (6 por ciento) y un porcentaje relativamente alto en la inversión pública federal (3.3 por ciento). Lo anterior sugiere que los porcentajes bajos de Nuevo León se deben no tanto a montos reducidos de inversión sino al gran tamaño de su PIB. Segundo, Sonora y Tamaulipas parecieran, a juzgar por los datos de 1985, llevar adelante un proceso relativamente intenso de inversión pública tanto estatal como federal. Tercero, Coahuila y Chihuahua combinan una inversión federal moderada con una también moderada inversión estatal.

29 Por ejemplo, si se excluye fomento, los estados de la frontera continúan teniendo un nivel medio de gasto en obras públicas inferior al nacional y los órdenes de magnitud entre los estados siguen siendo similares. Algunas de las diferencias más notorias son referentes a que cuando se considera estrictamente gasto en obras públicas -es decir, excluyendo fomento- la diferencia entre los porcentajes medios nacionales y fronterizos disminuye de 33 a 26 por ciento; lo que muestra el menor énfasis dado al fomento en los estados de la frontera en relación con los estados del resto de la república. Por otro lado, el orden de los estados, atendiendo los porcentajes observados, cambia. Los dos primeros lugares siguen correspondiendo a los mismos estados, pero ahora Sonora reemplaza a Tamaulipas como primer lugar, lo cual se deriva de que Sonora asignó cantidades prácticamente nulas al fomento. Baja California mejora pasando del último lugar al quinto lugar, lo que también es indicación de la poca importancia relativa asignada al fomento en este estado. El resto de los estados cambia un escaño hacia arriba o hacia abajo, pero conservando órdenes similares de magnitud.

La composición de la Inversión pública federal

En el Cuadro 7 se presentan los promedios de inversión pública federal 1983-1987 como porcentaje del total, de acuerdo con el objeto del gasto para siete rubros seleccionados.³⁰ Observando la primera columna que contiene los porcentajes correspondientes al agregado nacional, es notorio que más de la mitad de la inversión pública federal se asigna a dos rubros: energía y minería (35 por ciento) y comunicaciones y transportes (23 por ciento). Con un peso intermedio aparecen Desarrollo Urbano y Ecología (12 por ciento) y Desarrollo Rural (8 por ciento). De un peso relativo menor (5.4 por ciento en promedio) se incluyen la inversión en industria, salud, y educación. En la segunda columna se presentan los porcentajes promedio para los siete estados fronterizos. En general, la composición de la inversión en los estados fronterizos es en promedio muy semejante a la nacional.

Energía y minas conjuntamente con comunicaciones y transportes son los rubros de mayor peso, llegando a representar casi dos terceras partes (62 por ciento) del total. En realidad el rubro que ha adquirido mayor énfasis por parte de los estados de la frontera fue el de comunicaciones y transportes que alcanzó un 30 por ciento comparado con un 23 por ciento a nivel nacional; la importancia de la inversión promedio en energía y minas en los estados de la frontera norte (32 por ciento) fue incluso menor que la nacional (35 por ciento). El grupo intermedio de la frontera norte incluye los mismos rubros que el nacional aunque otorga mayor énfasis al desarrollo rural (9 por ciento) en relación con el desarrollo urbano y ecología (7 por ciento). El tercer grupo incluye, por supuesto, los mismos rubros con el mismo porcentaje promedio (5.4 por ciento) que la media nacional. En síntesis, comparando los promedios nacionales con los promedios de los estados de la frontera norte, en éstos pareciera enfatizarse primeramente la inversión en comunicaciones y transportes y en segundo lugar la inversión en desarrollo rural; pareciera, relegarse la inversión en desarrollo urbano y ecología y en el rubro de energía y minerales; y finalmente asignarse un peso muy similar a la inversión industrial, en salud, y a educación.

30 El cuadro Incluye los siguientes rubros, los cuales representan un poco menos del 95 por ciento de la inversión pública federal: Industrial, salud, educación, desarrollo rural, desarrollo urbano y ecología, comunicaciones y transportes, energía y minerales. Los rubros no incluidos en el cuadro son: pesca, turismo, laboral, administración, abasto.

Si se observa la composición de la inversión pública por estado se puede comentar brevemente lo siguiente. Primero, Baja California y Coahuila dedican ambos una proporción muy por encima del promedio a energía y minas al tiempo que asignan una de las proporciones más bajas a comunicaciones y transportes. Segundo, Chihuahua canaliza una proporción relativamente alta a comunicaciones y transportes y en cambio una proporción relativamente baja a energía y minas. Tercero, Sonora invierte con mayor énfasis la inversión en comunicaciones y transportes, mientras Baja California Sur otorga una proporción menor a energía y minas. Finalmente, los porcentajes en los demás rubros parecieran seguir en forma general las tendencias marcadas nacionalmente.

CUADRO 7									
COMPOSICIÓN DEL GASTO EN INVERSIÓN PÚBLICA									
FEDERAL PARA LOS ESTADOS FRONTERIZOS 1983-87									
	PROM	NAL	BC	BCS	CHI	NL	SON	TAM	COAH
Industria	5.7	6.1	2.6	1.8	2.9	3.0	3.8	7.1	18.9
Salud	5.0	5.2	3.5	5.2	5.3	6.6	5.5	5.5	3.5
Educación	5.5	5.0	3.7	5.0	7.3	5.2	5.7	4.9	6.4
D. Rural	8.9	7.9	8.6	7.6	12.4	3.6	13.2	12.8	3.9
D. Urbano y ecología	6.8	11.9	10.9	4.4	7.0	14.1	2.5	3.9	5.0
Comunicación y transporte	29.7	23.4	22.2	28.2	42.5	31.1	34.2	30.1	19.6
Energía y minerales	31.9	35.1	45.7	20.2	19.6	32.1	32.9	32.5	40.6
Otros	6.5	5.4	2.8	27.7	3.0	4.3	2.2	3.3	2.0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: misma Cuadro 4.

Resumiendo, la determinación del desarrollo económico de los estados medido por el gasto en inversión pública por nivel de gobierno acusa un nivel de centralización semejante al del gasto total en bienes y servicios. Los estados de la frontera norte en su conjunto no han sido particularmente beneficiados por la asignación federal de inversión ni tampoco, como ya se había visto, por la presupuestación en obras públicas. Hay diferencias importantes entre estos estados. Baja California y Baja California Sur captaron

en 1975 una parte importante de recursos, dada la magnitud de sus economías. Nuevo León no es un estado favorecido cuando se toma en cuenta el tamaño de su economía, pero sí lo es cuando se consideran los montos invertidos en el estado. Finalmente, Sonora y Tamaulipas muestran un proceso ascendente de inversión pública federal apuntalada por crecientes obras públicas.

Reconsiderando el gasto público federal y local en México

En esta sección intentaremos damos una idea respecto a la importancia relativa del gasto público en sus diferentes niveles de gobierno por objeto del gasto. Para ello se elaboraron estimaciones muy aproximadas del porcentaje federal, estatal y municipal en el gasto total administrativo en salud y educación, por un lado, y en el gasto de inversión federal y de obras públicas estatal y municipal para algunos rubros seleccionados.³¹ Los rubros fueron seleccionados de acuerdo con la posibilidad de comparación y teniendo en cuenta la susceptibilidad de descentralización. En la parte superior del Cuadro 8 se presentan los datos para los gastos administrativos en educación y salud para el año de 1985.

El gasto administrativo en educación y salubridad muestra un nivel de centralización mayor que el gasto público en bienes y servicios. El gobierno central representa el 92.3 por ciento del gasto en educación y el 94.9 por ciento del gasto en salubridad. En ambos casos el peso de los municipios es prácticamente nulo -0.005 y 0.1 por ciento, respectivamente.

En la parte inferior del Cuadro 8 se comparan los gastos de inversión federales y locales. La integración de los renglones combina información distinta.

Primero se tiene la Inversión federal en educación con el gasto local en escuelas; después, salud con hospitales y quizá agua potable; carreteras con caminos; desarrollo rural en el rubro de agricultura con irrigación; desarrollo regional con obras materiales, edificios y quizá agua potable.

31 Es necesario Insistir en que las estimaciones logradas son muy aproximadas. En efecto, la información disponible no permite comparar el gasto federal con el local directamente debido a la diferencia en el criterio de presentación de las clasificaciones.

CUADRO 8					
GASTO PÚBLICO FEDERAL Y LOCAL EN INVERSIÓN POR OBJETO DEL GASTO, 1985 (MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)					
GASTO PÚBLICO FEDERAL			GASTO PÚBLICO LOCAL		
OBJETO DEL GASTO	TOTAL	INV. PÚBLICA FEDERAL	ESTADO MUNICIPIO OBJETO DEL GASTO		
EDUCACIÓN					
Mill. de pesos	184 718	179 288	4 394	1 036	escuelas
Porcentaje*	(100)	(97.1)	(2.4)	(0.6)	
SALUD					
Mill. de pesos	143 668	124 655	18 852	161	agu potable
Porcentaje	(100)	(86.8)	(13.1)	(0.1)	hospitales
CARRETERAS					
Mill. de pesos	240 562	183 889	55 761	912	carminos
Porcentaje	(100)	(76.4)	(23.2)	(0.4)	
D.R.** AGRICULTURA					
Mill. de pesos	211 137	211 137	0	0	irrigación
Porcentaje	(100)	(100)	(0)	(0)	
DESARROLLO REGIONAL					
Mill. de pesos	750 397	335 882	40 938	5 128	suma
Porcentaje	(100)	(44.8)	(54.6)	(0.7)	
Vivienda		45 463	14 978	782	edificios
		(6.1)	(2.0)	(0.1)	
Obras y servicios		248 048	18 852	552	aguapotable
		(33.1)	(2.5)	(0.1)	
Programa regional		35 973	375 557	3 794	obras materiales
		(4.8)	(50.0)	(0.5)	
Otros		6 398			
		(0.9)			

FUENTE: misma del Cuadro 4.

* Desarrollo rural.

** Los porcentajes están calculados sobre el total por Objeto del Gasto.

La comparación de todos estos rubros ejemplifica muy bien la gran verticalidad del centralismo gubernamental, la importancia en todos los rubros, excepto desarrollo regional, declina rápidamente conforme se procede del nivel federal al estatal y municipal, ello sin dejar

de ser notable el gran salto implicado en el paso del nivel federal al estatal.

Conchisiones

En México el gasto público local, estatal y municipal, pero sobre todo el segundo, es muy reducido. Este juicio se sigue tanto de lo sugerido por la teoría de la descentralización como de comparaciones con Estados Unidos e Inglaterra. Se hace pues necesaria la profundización de la descentralización tanto en las funciones de gobierno como en la operación de las empresas públicas. Los estados y municipios de la frontera norte comparten la característica de una gran centralización.

En los dos grandes rubros del gasto en bienes y servicios, los gastos de administración de los estados y municipios de la frontera norte presentaron una importancia económica mayor en sus jurisdicciones que el promedio nacional. El caso contrario aconteció en la inversión, donde la importancia del gasto en inversión pública federal asignada estatalmente y el gasto local en obras públicas fue relativamente menor a la media nacional.

Sin embargo, las diferencias entre el patrón de gasto fronterizo y el nacional parecen reducirse en el tiempo. El mecanismo de la Igualación ha sido principalmente el ajuste severo en el gasto administrativo en relación con el PIB en los estados de la frontera norte, y el énfasis en los años más recientes en el gasto en obras públicas, principalmente en obras materiales y caminos.

La gran diversidad económica de los estados de la frontera norte fue constatada nuevamente en cuanto a la estructura e importancia del gasto público. Más aún, la posición de los estados de la frontera en relación con los estados de la nación es distinta a la posición de los municipios de estos estados respecto a la nación y muy particularmente de los municipios fronterizos respecto a los municipios del país. Es decir, se percibió también una diferencia significativa entre los municipios fronterizos y el resto de los municipios del estado. Finalmente, al centrarse la atención en los rubros enfatizados por los programas y los argumentos teóricos de la descentralización se percibió que el nivel de centralización es tal vez más agudo en estas áreas.

Las cifras revisadas en este trabajo sugieren que para arribar a un nivel aceptable de gasto público local y, de alguna manera, de descentralización se requiere de una transferencia substancial de recursos de la federación hacia los estados y sobre todo hacia los municipios. De seguirse el camino andado hasta el momento

pasarán muchos años antes de poder acceder a niveles significativos de descentralización. Mientras tanto los problemas pueden acumularse y agravarse. Los programas de estabilización llevan ya casi nueve años en este país y la tendencia indica que se continuará con programas si no austeros sí por lo menos sobrios en cuanto al manejo del gasto. El sistema federal ha sido afectado por estos programas de estabilización de diversas maneras. Primero, porque contrastando con una actividad económica regional desigual, el gobierno federal ha impuesto una política de gasto general que ha generado rezagos y desequilibrios. Segundo, porque ante los desequilibrios, principalmente de infraestructura, el gobierno federal probablemente reaccione con programas de emergencia que sin duda crearán fricciones y alterarán el sistema federal. Tercero, porque la bancarrota y posterior ajuste de las finanzas públicas redujo la disponibilidad de crédito doméstico para los estados y municipios en favor del gobierno federal.

La descentralización es necesaria, urgente. Lo es tanto para la mejor ejecución de las funciones de estabilización como para la recuperación de la función de distribución. Sin lugar a dudas, también lo es para el cumplimiento de la función de asignación. En este sentido, la descentralización requiere de flexibilizar y ampliar el fondo de participaciones (fuente fundamental de ingresos locales), mejorar la capacidad impositiva de los estados y municipios y ampliar, con el cuidado debido, la formulación y financiamiento de programas de inversión para el desarrollo regional.

BIBLIOGRAFÍA

Alegría, Tito, "La ciudad y los procesos trasfronterizos entre México y Estados Unidos" en *Frontera Norte*, vol. 1, núm. 2. Tijuana, El COLEF, julio-diciembre de 1989.

Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982)*. México, FCE-SEMIP-UNAM-AZÚCAR S.A. C.V., 1988.

Bahl, Roy, *Financing State and Local Government in the 1980's*. Estados Unidos, Library of Congress, United States, 1984.

- Baker, Samuel H. y Catherine S. Elliot**, *Readings in Public Sector Economics*. Canadá, D.C. Heath and Company, 1990.
- Banco de México**, *Informe anual, varios años*. México, Banco de México.
- Break, George F.**, *Financing Government in a Federal System*. Washington, The Brookings Institution, 1980.
- Buchanan, M. James**, “Federalism and Fiscal Equity” en *American Economic Review*, vol. XL, núm. 4, septiembre de 1950, págs. 583-599.
- Bustamante, Jorge A.**, “Frontera México-Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico” en *Frontera Norte*, vol. 1, núm. 1. México, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio de 1989.
- Davies, David G.**, *United States Taxes and Tax Policy*. Cambridge University Press, 1986.
- Del Villar Moreno, Fernando**, “La transformación de los gobiernos locales y la reforma del Estado” en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 22. México, BANOBRAS, julio-agosto de 1990.
- Faya Viesca, Jacinto**, *El federalismo mexicano*. México, INAP, 1988.
- Fuentes Flores, Noé Arón**, “Políticas de estabilización, maquiladora y el GATT” en Bernardo González Aréchiga y Rocío Barajas, *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989.
- González Aréchiga, Bernardo y Rocío Barajas Escamilla, Las** *maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional* Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989.
- Griffin, Keith**, *Alternative Strategies for Economic Development*. Nueva York, Mac Millan, 1989.
- Hepworth, N. P.**, *The Finance of Local Government* Londres, George Allen y Unwin, 1984.

Hernández Laos, Enrique, “La desigualdad regional en México (1900-1980)” en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.). *La desigualdad en México*. México, Siglo XXI Editores, 1984.

Hernández Verde, Silvia, *Las finanzas públicas intergubernamentales y el caso de Chihuahua, 1977-1984*. México, Facultad de Economía, UNAM, 1985 (tesis de licenciatura).

Hirsch, Werner Z., *The Economics of State and Local Government* Estados Unidos, McGraw-Hill Book Company, 1970.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Anuario de Estadísticas Estatales 1987*. México, febrero de 1990 (a).

—, *El ingreso y gasto público en México, 1987*. Enero de 1990 (b).

—, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1975—1983*. México, 1985.

—, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1976-1986*. México, marzo de 1990 (c).

Jannetti Díaz, María Emilia, “Coordinación fiscal y los ingresos estatales” en *Comercio Extenor*, vol. 39, núm. 9. México, Banco Nacional del Comercio Exterior, septiembre de 1989.

Martínez Almazán, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*. México, INAP, 1988.

NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, 11a. ed. México, NAFINSA, 1989 y 1990.

Oates, Wallace E., “An Economic Approach to Federalism” en *Readings in Public Sector Economics*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, págs. 3-20.

OECD, *Historical Statistics, 1960-1982*. Paris, OECD, 1984.

Secretaría de la Presidencia, *Primer Informe de Gobierno*. México, Secretaría de la Presidencia, 1989.

Tiebout, Charles M., “A Pure Theory of Local Expenditures” en *Journal of Political Economy*, reimpresso en Samuel H. Baker y

Catherine S. Elliot, *Readings in Public Sector Economics*. Canadá, D. C. Heath and Company, 1990; en *Readings in Public Sector Economics*. Harcourt Brace Jovanovich; D. C. Heath and Company, Toronto, 1990.

Zenteno Quintero, René M. y Rodolfo Cruz Piñeiro, “Un contexto geográfico para la Investigación demográfica de la frontera norte” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 3, septiembre-diciembre de 1988.