

Mecanismos informales de negociación presupuestal y el impacto de las participaciones en el gasto de los estados El caso de Baja California, México

Salvador Espinosa P.*

Este artículo contribuye a la discusión sobre la organización del federalismo fiscal mexicano y los incentivos que crea en los gobiernos estatales. Nueva evidencia empírica sugiere que las participaciones federales en México tienen un impacto asimétrico en el gasto de los gobiernos estatales. El argumento de este artículo es que tales asimetrías se deben en parte a mecanismos informales de toma de decisiones que influyen en las negociaciones presupuestales. Dichos mecanismos colocan a algunas entidades en una situación ventajosa para acceder a fondos presupuestales extraordinarios. Se utiliza el estado de Baja California como caso de estudio para comprender la manera en que los acuerdos informales podrían afectar la respuesta del gasto de las participaciones federales. El análisis permite generar hipótesis sobre propiedades del sistema intergubernamental que estudios existentes no han considerado y que podrían afectar la sustentabilidad del pacto fiscal intergubernamental mexicano.

Palabras clave: política presupuestal, procesos presupuestales, relaciones intergubernamentales, transferencias federales, México.

Informal Budgeting Mechanisms and the Expenditure Response to Revenue Sharing Transfers: The Case of Baja California, Mexico

This article contributes to ongoing discussions about the organization of Mexico's fiscal federal system and the incentives on state governments that it creates. New empirical evidence suggests that revenue sharing transfers (*participaciones federales*) in Mexico have

*Salvador Espinosa P. es profesor de finanzas gubernamentales y política pública en la Escuela de Asuntos Públicos en San Diego State University y profesor afiliado en el Taller Vincent y Elinor Ostrom de teoría política y análisis de políticas (Universidad de Indiana). School of Public Affairs, San Diego State University, 5500 Campanile Dr., San Diego, CA 92182-4505, Tel: (619) 594-5880. Correo-e: salvador.espinosa@sdsu.edu.

El autor agradece al doctor Marcos Reyes (Colef, México) por su valiosa colaboración, así como a los investigadores del CIDE-Región Centro y a dos dictaminadores anónimos por sus valiosos comentarios.

Artículo recibido el 29 de mayo de 2012 y aceptado para su publicación el 17 de abril de 2013.

an asymmetric impact on state government expenditures outcomes. It is argued in this article that such asymmetries are due in part to informal decision-making mechanisms that influence intergovernmental budget negotiations. Such mechanisms may place some entities in a advantageous position to access extra-budgetary funds. This research uses the Mexican state of Baja California as a case study to understand the way in which unofficial agreements could be affecting the expenditure response to revenue sharing transfers. The analysis allows to generate hypotheses about features of the intergovernmental system that existing studies have not considered, and which could affect the sustainability of Mexico's intergovernmental fiscal pact.

Keywords: budget politics, budget process, intergovernmental relations, federal transfers, Mexico.

Cuando los economistas muestran que los mecanismos de regulación del mercado fallan, con frecuencia están dispuestos a recomendar sencillamente que el Estado debería hacerse cargo de estos problemas, sin preguntar cómo se generan los incentivos al interior de las burocracias estatales para mejorar el desempeño...

Elinor Ostrom¹

INTRODUCCIÓN

La descentralización del gasto que ha tenido lugar en México desde la mitad de la década de 1990 y la presión sobre las finanzas estatales que esto ha creado ubica el tema de la coordinación fiscal intergubernamental en el primer plano del debate sobre la descentralización. Desafortunadamente, el debate ha alcanzado un *impasse*: el gobierno central acusa a los gobiernos estatales y municipales de no estar dispuestos a mejorar la recaudación de los impuestos que controlan o a aumentar la eficiencia del gasto. Los gobiernos subnacionales, por otro lado, sostienen de manera categórica que las crecientes presiones presupuestales que enfrentan se deben en parte a la distribución inequitativa e insuficiente de los impuestos federales, así como a onerosos mandatos sin financiamiento que amenazan su estabilidad financiera. El sistema de coordinación fiscal intergubernamental, que debería servir de vehículo para articular las necesidades presupuestales y la capacidad de cada nivel de gobierno para

¹Entrevista a Elinor Ostrom, en Dragos-Aligica y Boettke (2009), p. 149.

generar ingresos, parece estar convirtiéndose en un problema más que en una solución.

Un componente clave de este sistema consiste en una serie de acuerdos de coordinación que los estados firmaron con el gobierno federal durante la década de 1980. Al firmar dichos acuerdos, los estados entregaron sus bases tributarias más dinámicas al gobierno central, a cambio de participaciones federales.² Uno de los objetivos que se perseguían cuando el sistema fue implementado era la mejora de la eficiencia del sistema fiscal a través de la centralización de las bases impositivas y de la administración tributaria. Aunque esta meta se logró, el nuevo acuerdo institucional produjo incentivos generalizados que han promovido el uso ineficiente del gasto y la indisciplina fiscal entre los gobiernos subnacionales. Esto no debería sorprendernos, dado que una de las características centrales de las participaciones es que su distribución entre los destinatarios no está sujeta a condicionamiento alguno. Cuando esto sucede, los destinatarios suelen considerar las participaciones como fuentes de ingresos propias por las cuales se paga un costo fiscal mínimo (la mayor parte de estos costos son transferidos al gobierno federal). Este acuerdo puede crear situaciones financieras dañinas a largo plazo, en particular cuando los contribuyentes ya no perciben los verdaderos costos de los servicios públicos que reciben y comienzan a presionar para que se les proporcionen servicios de una calidad que va más allá de la capacidad fiscal de la jurisdicción donde residen.

Merino (2008) considera que los problemas con el comportamiento de los gobiernos subnacionales también obedece a deficiencias en el diseño institucional del pacto fiscal de México y, en particular, a la falta de una armonización eficaz de las competencias y responsabilidades entre órdenes de gobierno. Dado que este diseño institucional asigna la mayor parte de la responsabilidad de recabar impuestos al gobierno federal, la tenden-

²El término “participaciones federales” se refiere a las transferencias no condicionadas que el gobierno federal en México distribuye entre los gobiernos subnacionales. Los recursos para el pago de participaciones federales se presupuestan anualmente y están contenidos en el rubro del presupuesto federal conocido como “Ramo 28”. Los lectores interesados en la historia del sistema fiscal intergubernamental pueden consultar Díaz-Cayeros (2006).

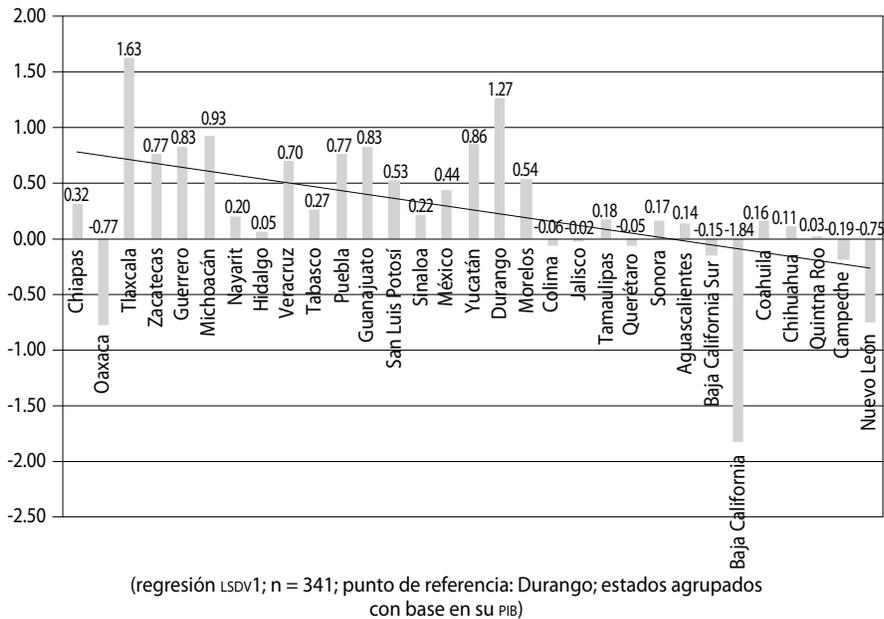
cia es que los gobiernos subnacionales gasten en exceso y relajen sus esfuerzos para obtener ingresos de las bases tributarias que controlan. El desafío es por lo tanto el de establecer acuerdos institucionales que fomenten la disciplina fiscal. Para lograrlo, es de suma importancia comprender los incentivos creados por el actual sistema fiscal intergubernamental, lograr un buen entendimiento del contexto institucional en el cual interactúan quienes toman decisiones presupuestales, así como identificar los factores que toman en consideración cuando utilizan las participaciones que administran.

Este artículo contribuye a este importante tema, al identificar una serie de factores que influyen en la toma de decisiones presupuestales de los gobiernos estatales, y que puede afectar la efectividad de las participaciones federales. Existen dos razones por las cuales resulta pertinente investigar este asunto: la primera tiene que ver con la importancia relativa de las participaciones en el gasto de los gobiernos estatales (esta clase de participantes continúa siendo por sí misma la fuente más importante de ingresos para estos órdenes de gobierno, pues en el año 2010 representó en promedio 31.3% del total de sus ingresos).³ La segunda razón tiene que ver con la posible distorsión que tales participaciones podrían ocasionar en las decisiones presupuestales de las entidades que las reciben.

Existe una vasta literatura dedicada al análisis del impacto de las participaciones en las decisiones de gasto e ingresos de los gobiernos locales mexicanos (Ibarra, Sandoval y Sotres, 2001; Sour, 2004, entre otros). Cabe destacar que muchos de estos estudios suelen asumir que la influencia de las participaciones en el gasto de quien las recibe será el mismo en todos los casos. Se asume también que todos los destinatarios se comportan de la misma manera cuando reciben las participaciones que les corresponden. Encuentro este supuesto difícil de mantener, dados los indicios que sugieren que las participaciones federales tienen un efecto asimétrico en el gasto de los estados. La gráfica 1 ilustra los resultados de un estudio

³ Estimaciones propias con base en información del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos del INEGI (Simbad): www.inegi.org.mx [consultado en marzo de 2012]. La estimación no incluye el Distrito Federal.

GRÁFICA 1. México. El efecto del gasto en la participación en el gasto. Coeficientes de la respuesta del gasto por estado (elasticidades)



Fuente: Espinosa (2011).

reciente que utiliza un modelo de regresión de mínimos cuadrados con variables binarias (*least squared dummy variable model* o LSDV, por sus siglas en inglés) para evaluar la reacción en el gasto ante un incremento de un punto porcentual en las participaciones federales para los estados mexicanos (Espinosa, 2011).⁴

Los coeficientes descritos en la gráfica muestran que la repercusión en el gasto de un cambio porcentual en las participaciones varía entre estados.

⁴ Las cifras de la gráfica 1 deberán ser consideradas como una elasticidad. Como tal, deberán ser interpretadas como el incremento (o decremento, si el coeficiente es negativo) porcentual en el gasto estatal, dado un incremento de punto porcentual en las participaciones recibidas (suponiendo que todos los otros factores que afectan el gasto se mantienen constantes).

El análisis incluyó todas las entidades, excepto el Distrito Federal. Los estados están agrupados con base en su Producto Interno Bruto (PIB) per cápita promedio. Chiapas, el estado con el menor PIB per cápita, está ubicado en el lado izquierdo de la gráfica.

Los resultados muestran también que existe una conexión entre la magnitud del impacto y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de los estados. Estos resultados ilustran lo que en la literatura académica se conoce como el *efecto de papel matamoscas* (*flypaper effect*), una anomalía empírica que sugiere que una subvención que se entrega sin restricciones influye en el gasto de quien la recibe de manera diferente a lo que podría esperarse.⁵ Los resultados del análisis cuantitativo que presenta Espinosa (2011) invitan a pensar en las razones que podrían explicar las diferencias observadas. Por ejemplo, ¿por qué es mayor el efecto de las participaciones en el gasto de estados como Tlaxcala, Zacatecas o Guerrero, que en estados como Nuevo León, Campeche o Quintana Roo? ¿Qué factores pueden explicar el coeficiente negativo que se observa en entidades como Nuevo León o Baja California?

La literatura acerca del efecto de papel matamoscas ofrece dos posibles explicaciones para este fenómeno. Una posibilidad, como explican Saruc y Sagbas (2008), tiene que ver con situaciones en las cuales los gobiernos subnacionales utilizan las participaciones recibidas para sustituir los ingresos que, de otra manera, tendrían que recaudar de bases tributarias propias (en otras palabras, quien recibe las participaciones tiende a relajar su esfuerzo recaudatorio. Esta tesis podría explicar los coeficientes inferiores a uno en la gráfica 1). La segunda posibilidad se presenta cuando los gobiernos consideran las participaciones como un complemento de sus propias fuentes de ingreso, lo que da como resultado una estimulación del gasto que será más que proporcional a la transferencia recibida (esto explicaría los coeficientes superiores a uno en la gráfica 1). ¿Pero son suficientes estas alternativas para explicar el efecto asimétrico del impacto de las participaciones en los estados mexicanos? ¿Es posible que esté ocurriendo algo al interior de cada estado que no haya sido captado en el análisis presentado por Espinosa (2011)? Pues aunque un enfoque cuantitativo es de gran utilidad, suele no ser suficiente para generar una explicación convincente del fenó-

⁵ Los lectores interesados en una visión de conjunto de la literatura sobre las transferencias intergubernamentales pueden consultar a Trujillo-Salazar (2008). Sobre el tema específico del efecto de papel matamoscas, se suele citar la revisión bibliográfica de Bailey y Connolly (1998).

meno. Por esta razón, expertos como Gamkhar (2002) recomiendan enfoques que complementen los estudios cuantitativos con análisis de microentidades donde cada jurisdicción se analiza de manera individual. Siguiendo la recomendación de Gamkhar, se pretende en este artículo develar información acerca de los procesos internos que pueden influir en la toma de decisiones presupuestales en los estados mexicanos. Se utiliza el estado de Baja California como caso de estudio para lograr tal cometido.

La pregunta que motiva este estudio es la siguiente: ¿qué factores pueden explicar las diferencias en la repercusión observada de las participaciones federales en el gasto estatal? Para responder a esta interrogante y avanzar en la elaboración de una explicación sólida acerca de los incentivos que enfrentan quienes toman las decisiones presupuestales en los estados mexicanos, me concentraré en una dimensión del proceso presupuestal que parece haber sido omitida en muchos de los estudios empíricos existentes: el papel que los mecanismos informales de negociación presupuestal pueden tener en la definición de las metas y los resultados de los estados en materia de gasto.⁶

Esta investigación proporcionará a los lectores herramientas adicionales para comprender los cimientos institucionales del pacto fiscal intergubernamental de México. La discusión que se presenta a continuación busca también contribuir al debate sobre las reformas que serían necesarias para lograr que dicho pacto sea sustentable en el largo plazo.

En la siguiente sección del artículo presentaré una breve revisión de la literatura pertinente, así como un marco analítico que será utilizado para abordar la temática que se presentó en esta primera sección. En la tercera sección, describiré la metodología de estudio. En una sección subsecuente, proporcionaré los resultados, discutiré sus implicaciones y ofreceré las conclusiones.

⁶ Para los propósitos de este estudio, he tomado en consideración el concepto de *instituciones informales* elaborado por Helmke y Levitski (2004, 727) como guía para definir el término *mecanismos presupuestales informales*: “reglas compartidas socialmente, por lo general no escritas, que se crean, comunican y hacen cumplir fuera de los canales autorizados de manera oficial”.

ANTECEDENTES

El análisis del impacto que las transferencias gubernamentales tienen en el comportamiento de los gobiernos que las reciben es un tema sobresaliente en la literatura sobre la descentralización fiscal (Bird, 2004; Gamkhar y Shah, 2007; Saruc y Sagbas, 2008). El tema ha adquirido una relevancia especial en México debido a sus potenciales consecuencias en términos de estabilidad macroeconómica, eficiencia del gasto y transparencia. Parte de la discusión se ha centrado en el análisis de los factores que podrían contribuir a la indisciplina fiscal y a la relajación de los esfuerzos recaudatorios entre los gobiernos subnacionales.

El efecto de las participaciones federales en los ingresos de los estados ha sido analizado por Ibarra, Sandoval y Sotres (1999); Dalsgaard (2000); Courchene y Díaz-Cayeros (2000); Ibarra y Pérez (2001); Ibarra, Sandoval y Sotres (2001); Sour (2004) y Camacho (2005), entre otros. Sour (2004), por citar un ejemplo, demuestra que las transferencias tienen una influencia negativa en los esfuerzos tributarios de los gobiernos municipales, que el efecto de la transferencia no es el mismo en todos los casos y que está vinculado al tamaño del municipio. Estos resultados sugieren que las participaciones inhiben en mayor grado los esfuerzos tributarios de los gobiernos grandes que el de los pequeños. En otro estudio, Camacho (2005) asume que la respuesta gubernamental a las transferencias depende de su capacidad para ofrecer un nivel mínimo de bienes públicos. Su razonamiento establece que, siempre que la recaudación de impuestos en el ámbito estatal (*i.e.*, los ingresos tributarios propios) resulte insuficiente para cubrir los costos de gastos programados con anterioridad, la respuesta a la transferencia será diferente de aquellos casos en que se alcanzan los costos de gasto. En otras palabras, la respuesta a la transferencia dependerá de que se haya alcanzado o no un nivel mínimo de prestación de bienes públicos. Uno de los puntos sobresalientes del razonamiento de Camacho es la probable interconexión entre ingresos, gastos y participaciones. Y, más importante aún, la posibilidad de que la magnitud del impacto de la transferencia en los ingresos dependa del impacto que ésta tenga en el gasto. Una pregunta que surge

de esta discusión es si la dirección del efecto (ya sea positivo o negativo) depende o no del marco analítico escogido y, de manera más específica, del argumento con el cual se afirma que los estados establecen objetivos con base en planes programados con anterioridad. Debemos darnos cuenta de que, si este es el caso (como Camacho sugiere) los estados mexicanos reaccionarán a las participaciones de manera diferente que la prescrita en los estudios tradicionales. Bajo ciertas circunstancias, sería posible observar que las participaciones causan incrementos, en vez de disminuciones, en los ingresos locales.

Otro grupo de estudios se enfoca en el efecto de las transferencias intergubernamentales en el gasto público. Los trabajos realizados por Ibarra y Varela-Mollick (2003) y Velázquez (2006) son representativos de esta línea de trabajo. El primer estudio muestra que las participaciones tienen un efecto positivo en los gastos de los estados, pero que también tienen un efecto negativo en los gastos de quien entrega la transferencia (esto es, la federación). Los autores consideran que el comportamiento del gasto podría ser resultado de una interpretación equivocada de los electores sobre los costos que conlleva la prestación de los servicios públicos (lo que en la literatura se conoce como ilusión fiscal). Desafortunadamente, los autores del estudio no proporcionan una respuesta convincente a la pregunta de si esta ilusión fiscal causa o no el fenómeno observado. Por su parte, el estudio de Velázquez (2006) presenta un modelo cuantitativo en el cual se incorporan variables de naturaleza política y económica. En este caso, el objetivo es explicar por qué algunos gobiernos estatales se encuentran en una mejor posición que otros para incrementar su gasto. El autor concluye que las participaciones federales son un factor estadísticamente significativo del gasto. El problema de este estudio es que asume que el coeficiente de respuesta será constante, lo cual, como Sour (2004) señala, no es un supuesto realista.

Un tercer grupo de estudios aborda la posibilidad de que una transferencia pudiera tener un efecto asimétrico en la recaudación de impuestos y en el gasto. Estos estudios (que han resultado particularmente importantes en Estados Unidos) utilizan varias especificaciones de modelos para deter-

minar si la respuesta a un incremento marginal en la transferencia y a una reducción de la misma magnitud es equivalente (véanse Stotsky, 1991; Stine, 1994; Volden, 1999; Gamkhar y Oates, 1996; Deller y Mahrer, 2005, entre otros). La mayoría de los estudios han encontrado una respuesta asimétrica. ¿Cuál podría ser la causa? Una posible explicación puede estar relacionada con la existencia de una anomalía empírica a la que los expertos se refieren como el efecto de papel matamoscas (*flypaper effect*). Como explica Inman (2008), la literatura sobre el tema suele enfocarse en cuatro hipótesis sobre las diferencias observadas en el impacto de una transferencia en el gasto. La primera explicación es que las diferencias se deben a una clasificación incorrecta de los datos analizados. La segunda explicación es que la magnitud del impacto tiene sesgos, debido al modelo econométrico escogido. La tercera es que existen problemas con la especificación de dichos modelos (por ejemplo, cuando los destinatarios de las participaciones asignan los recursos presupuestales de diferentes maneras, debido a que sus percepciones acerca de lo que es el dinero “público” y el “privado” también difieren). Sin embargo, estas explicaciones no parecer bastar. ¿Cuál sería entonces el factor alternativo a considerar? Para expertos como Inman (2008) es posible encontrar una explicación prometedora en el campo de la política.

La conexión entre la política y los resultados del gasto ha sido analizada de manera exhaustiva en el campo académico de las finanzas públicas, en particular en estudios enfocados en los procesos de elaboración de presupuestos (Hou y Smith, 2009; Rubin, 2010, entre otros). Rubin (2010) hace referencia a cinco marcos analíticos por medio de los cuales la literatura sobre presupuestación aborda esta conexión: el *reformismo*, que considera que la política es un intruso que afecta la eficiencia del proceso de toma de decisiones; la *negociación incrementalista*, que plantea que la presupuestación es un proceso en el cual actores habituales negocian la asignación de incrementos al presupuesto; el *determinismo de grupos de interés*, que postula que grupos poderosos dominan las negociaciones del presupuesto y determinan sus resultados; el *enfoque basado en procesos presupuestales*, que considera que la política determina los resultados presu-

puestas cuando sus acciones se enfocan en el funcionamiento interno del proceso de toma de decisiones, y el *enfoque de desarrollo de políticas*, que postula que la política influye en los presupuestos durante los debates en los que se definen asuntos tales como los niveles de gastos y las políticas impositivas.

En los estudios sobre economía política también se aborda el papel de la política en los resultados presupuestales. Existen dos vertientes que pueden utilizarse para contextualizar el tema de esta investigación. Por una parte, existe una línea de investigación que se enfoca en el papel de las variables políticas en la asignación local de fondos intergubernamentales (Sørensen, 2003; Solé-Ollé y Sorribas-Navarro, 2008; Dellmuth y Stoffel, 2012); por otra, existe un grupo de estudios enfocados a las particularidades de los procesos de elaboración de políticas en un país y sus efectos en los resultados presupuestales (Spiller y Tommasi, 2003; Stein y Tommasi, 2008; Hallerberg, Scartascini y Stein, 2009; Spiller y Tommasi, 2009).⁷

Un principio central del primer grupo de estudios es la posibilidad de que los factores políticos determinen los incentivos de los destinatarios de las participaciones intergubernamentales y, por consiguiente, la asignación de dichos fondos. Tales factores podrían constituir un reflejo de los intereses electorales de los gobiernos subnacionales (Dellmuth y Stoffel, 2012), las prioridades de grupos de cabildeo concretos que intentan influir en las decisiones administrativas y legislativas (Boehmke, Gailmard y Patty, 2013; Singhal, 2008) o aspectos relacionados con el proceso de negociación en el legislativo federal que reflejan las preferencias de gasto locales (Knight, 2002 y 2004, entre otros).

Resulta interesante que, aunque muchos de estos estudios ofrecen percepciones útiles sobre la forma en que las variables políticas pueden afectar el diseño de los sistemas fiscales intergubernamentales, la explicación de las razones y las formas en que la política influye en el gasto de los gobiernos subnacionales continúa siendo un asunto pendiente de investigar.

⁷ Este enfoque tiene como punto de partida el razonamiento sobre los costos de las transacción de Williamson (1996).

El tema que prevalece en el segundo grupo de estudios son los cimientos institucionales de las políticas públicas y, de manera específica, la forma en que las características del proceso de elaboración de políticas determinan los resultados que se espera obtener. Este enfoque está conformado por dos elementos. El primero consiste en la identificación de los actores políticos que participan en las decisiones colectivas (tales como la elaboración del presupuesto) y el análisis de los factores que podrían afectar su capacidad para asumir acuerdos intertemporales complejos. El segundo elemento se enfoca en el análisis de las diversas propiedades de las políticas públicas, las características del ambiente subyacente y la manera en que esto podría influir en los resultados de dichas políticas.

Spiller y Tommasi (2003), y Spiller, Stein y Tommasi (2008) han elaborado un marco teórico con base en la idea de que el análisis de las políticas públicas necesita tomar en consideración la manera en que se juega el juego de la política. Abuelafia *et al.* (2009) utilizaron este marco como guía para analizar las instituciones presupuestales informales en Argentina. Los autores consideran que factores como el grado de rigidez del presupuesto, la capacidad del Ejecutivo para modificar el presupuesto y su uso para la negociación política, el grado de institucionalización del proceso presupuestal, la duración en el puesto de los encargados de la toma de decisiones, la influencia del gobernador y los líderes locales de los partidos en las carreras legislativas, el grado en que la Corte Suprema puede hacer cumplir los acuerdos políticos o la capacidad de los participantes con derecho a veto para bloquear las iniciativas presupuestales pueden afectar los resultados del proceso presupuestal. Es necesario tomar en cuenta que, si bien estos factores pueden influir en gran medida en la negociación del presupuesto, no son mencionados de forma explícita en los marcos legales utilizados para regular los procedimientos presupuestales. También es importante recordar que, a pesar de que las pruebas sugieren que los mecanismos informales de toma de decisiones pueden modificar los resultados presupuestales, aún no se cuenta con una evaluación sistemática de la forma en que modifican dichos resultados. Esta es la brecha que la presente investigación pretende acortar.

En la siguiente sección se explica el método utilizado para responder a las interrogantes planteadas.

METODOLOGÍA

Para mejorar nuestra comprensión de los acuerdos que los funcionarios gubernamentales toman en consideración durante la planificación de las asignaciones presupuestales, la propuesta es intentar identificar los factores que influyen en la toma de decisiones presupuestales entre los gobiernos estatales. El estudio considera que, para alcanzar este objetivo, es apropiado recurrir a un enfoque de estudio de caso. Como explica Eisenhardt (1989), una investigación con estudio de caso puede resultar útil para la creación de un mapa de ruta para la elaboración de una teoría, en el contexto de la investigación en ciencias sociales, al develar explicaciones que pueden ser reproducidas con exactitud o generalizadas de manera subsecuente.

Este artículo analiza el caso del estado mexicano de Baja California. Se pensó que este estado sería un buen candidato para el análisis por las siguientes razones: la primera razón tenía que ver con los resultados obtenidos en el estudio cuantitativo de Espinosa (2011) (véase gráfica 1). El coeficiente negativo de Baja California (-1.84) sugiere que, manteniendo el resto de las variables constantes, un incremento porcentual de las participaciones federales ocasionará una reducción en el gasto público. Esto es contrario a la respuesta que se podría esperar, dadas las limitaciones que los estados mexicanos enfrentan para generar suficientes ingresos a partir de sus propias bases impositivas. La segunda razón está relacionada con la situación política en este estado durante el periodo que Espinosa (2011) tomó en consideración para su análisis (1993-2003). En 1993, Baja California era uno de los dos estados mexicanos en los cuales el gobernador pertenecía a un partido político diferente al del presidente.⁸ Esta situación permite

⁸ Ernesto Ruffo Appel (gobernador de Baja California de 1989 a 1995) y Francisco Barrio Terrazas (gobernador de Chihuahua de 1992 a 1998) eran miembros del Partido Acción Nacional (PAN). En ese momento, todos los otros gobernadores en México y el presidente eran miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

pensar acerca de la probable conexión entre el valor del coeficiente obtenido y la filiación política del gobernador (*v.gr.*, ¿recibía el estado un trato diferencial de parte del gobierno federal?) Investigar las particularidades del proceso de toma de decisiones presupuestales en este estado permite verificar si esto es una posibilidad.

La información para este estudio fue recopilada por medio de una investigación en archivos y en internet (se revisaron documentos gubernamentales, como estados financieros públicos y documentos emitidos por el Congreso federal y el Congreso del estado de Baja California), así como entrevistas semiguías con expertos en cuestiones de presupuesto, funcionarios y ex funcionarios del gobierno estatal.⁹ Los temas discutidos se definieron por medio de la creación de un protocolo de investigación que incorporaba elementos de dos marcos teóricos estrechamente relacionados: el marco de los fundamentos institucionales (*institutional foundations framework*) (véanse Spiller, Stein y Tommasi, 2003; Spiller y Tommasi, 2003; Spiller y Tommasi, 2009), y el marco del análisis y el desarrollo institucional (*institutional analysis and development framework* o IAD, por sus siglas en inglés) (Ostrom, 1999; Polski y Ostrom, 1998). Con frecuencia, el primer marco se utiliza cuando el objetivo es conocer la influencia de las instituciones políticas formales e informales en la conformación de los resultados de las políticas públicas. El segundo marco se utiliza, en cambio, cuando el objetivo es identificar a los individuos que participan en alguna situación relacionada con las políticas públicas, para comprender las restricciones que enfrentan, así como sus incentivos.

Se utilizó una técnica de muestreo por redes para definir qué personas serían elegidas para participar en las entrevistas. Esta técnica, como explican Singleton y Straits (1999), permite crear una lista de entrevistados a partir de la población elegida como objetivo y solicitarles que identifiquen miembros con quienes tengan vínculos sociales y que pudieran estar fami-

⁹ Las personas que participaron en el estudio estaban familiarizadas con los siguientes temas: coordinación fiscal intergubernamental, procesos presupuestales en el estado bajo escrutinio o finanzas estatales. Las guías de discusión utilizadas durante el trabajo de campo están disponibles para quien las solicite.

liarizados con los temas a tratar durante la entrevista. Este método de muestreo fue considerado como el más adecuado, dado que una de sus características es que facilita la identificación de sujetos que conocen el tema de la investigación y que pueden conducir a los investigadores hacia otros expertos que puedan aumentar la calidad de la información recopilada.

El trabajo de campo incluyó dos rondas de entrevistas. Los participantes en la primera ronda de entrevistas fueron seleccionados a partir de una lista de referencias obtenidas de contactos personales, así como de la guía de funcionarios gubernamentales que trabajaban en el gobierno estatal cuando se recopiló la información. La primera ronda de entrevistas tuvo lugar entre marzo y octubre de 2011, en las ciudades de Tijuana y Mexicali, Baja California. Al final de cada sesión se pidió a los entrevistados que proporcionaran los datos de contacto de otras personas que pudieran estar dispuestas a participar en el estudio. Esa información fue utilizada en la preparación de la segunda ronda de entrevistas.

Para la segunda ronda de entrevistas, se elaboró una lista de preguntas de seguimiento, teniendo en cuenta las respuestas proporcionadas durante la primera ronda. En este caso, el objetivo era intentar cerrar cualquier vacío en la información recopilada hasta ese punto, pero también preguntar en qué medida los mecanismos informales de toma de decisiones podrían contribuir a configurar los resultados presupuestales. La red de entrevistados que se construyó durante la primera ronda de reuniones fue utilizada para identificar individuos con conocimientos detallados de los temas que se discutirían durante la segunda ronda de entrevistas (*i.e.*, fueron elegidos con base en su reputación). El proceso de entrevistas terminó cuando se decidió que las respuestas obtenidas no agregaban nada sustancialmente diferente de lo que ya se sabía en ese momento. Se sostuvieron un total de 15 entrevistas para discutir el tema de esta investigación.¹⁰ La muestra de en-

¹⁰ Aunque el tamaño de la muestra puede parecer pequeño, se debe tener en cuenta el número de individuos con conocimiento detallado acerca de los asuntos presupuestales del estado de Baja California (*i.e.*, la población de entrevistados que habíamos elegido como objetivo) es difícil de cuantificar. Más que pensar en un número "ideal" de entrevistados para el estudio, se prestó atención a qué tan completa podía ser la información proporcionada.

trevistados incluyó a dos ex gobernadores estatales, nueve funcionarios de alto nivel del gobierno estatal, un miembro de primer nivel de un partido político y tres expertos con conocimientos sobre los asuntos políticos y fiscales del estado de Baja California.

Se siguieron dos pasos para la codificación de la información recopilada. El primer paso consistió en la elaboración de transcripciones detalladas de las entrevistas, utilizando la información almacenada en las grabaciones (cuando se disponía de éstas) y notas de campo. Más tarde, la información de las transcripciones fue organizada de forma tabular (matrices de datos), lo cual facilitó la identificación de las secciones específicas de las entrevistas que contribuían, de manera directa, a comprender el tema bajo escrutinio. Los procedimientos de codificación tenían como objetivo identificar patrones de regularidad en las respuestas de los entrevistados. Tales patrones fueron utilizados después para elaborar una descripción de los factores que ejercen presión sobre el presupuesto estatal y, más importante aún, los mecanismos formales e informales para la toma de decisiones presupuestales que son utilizados para hacer frente a dificultades presupuestales. Se redactó un informe del trabajo de campo en español, que fue enviado a todos los entrevistados para corroborar la precisión de la información recopilada. Se realizaron llamadas de seguimiento y se sostuvieron reuniones personales con los entrevistados después de que el informe de investigación fue distribuido.

En la siguiente sección se discutirán los resultados del trabajo de campo y sus implicaciones en términos de la influencia de las participaciones en el gasto de los estados.

RESULTADOS Y CONSECUENCIAS

La información recopilada durante el trabajo en campo, junto con la investigación en archivos y en internet, permitió obtener una visión esquemática de los factores que los funcionarios estatales toman en consideración al planificar el presupuesto del próximo año. En la sección siguiente, se utiliza dicha información para identificar características del proceso de toma de decisio-

nes presupuestales, las cuales podrían ayudar a explicar las diferencias observadas en el impacto de las participaciones federales en el gasto de los estados.

¿QUÉ FACTORES EJERCEN PRESIÓN SOBRE EL PRESUPUESTO DE LOS ESTADOS?

Cuando los encargados de la toma de decisiones relacionadas con la elaboración del presupuesto del estado desarrollan sus estrategias para el próximo año, toman en consideración los ingresos que esperan obtener de sus propias fuentes (esto es, los ingresos de bases tributarias propias), pero aún más importante, los ingresos esperados de las participaciones federales y las transferencias condicionales (ramos 28 y 33 del presupuesto federal, respectivamente). En el caso de Baja California, estas transferencias combinadas representan alrededor de 86 por ciento de sus ingresos totales, mientras que, por sí solas, las participaciones representan 38.6 por ciento.¹¹ Debido a que las finanzas de los estados dependen de manera excesiva de las participaciones, es crucial que los estados cuenten con cálculos confiables de los montos que recibirán. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), dependencia del gobierno federal encargada de estos cálculos, proporciona dicha información a los estados durante el mes de septiembre de cada año. En opinión de las autoridades financieras estatales, estos cálculos se han vuelto más confiables, gracias a que el método utilizado para calcular las fórmulas de asignación y la información utilizada en los cálculos se han vuelto más transparentes.

Se les planteó a los participantes en el estudio un escenario hipotético en el cual las participaciones recibidas fueran inferiores a sus expectativas originales (el asunto es relevante, dada la naturaleza cíclica de algunos de los factores tomados en consideración en la fórmula para la distribución de las participaciones).¹² Las personas entrevistadas mencionaron que, si bien es

¹¹ Cálculos para el año 2010 a partir del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos del INEGI (Simbad), disponible en www.inegi.org.mx [consultado en marzo de 2012].

¹² Los detalles de la fórmula utilizada para asignar las participaciones en el gasto de los estados pueden ser consultadas en la Ley de Coordinación Fiscal, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> [consultado en marzo de 2012].

factible que existan diferencias entre las transferencias que se esperan y los montos que se reciben, tal posibilidad es mínima, sobre todo tras la creación de un fondo de estabilización de ingresos para los gobiernos subnacionales en 1997.¹³

Se les preguntó a los entrevistados acerca de fuentes de presión financiera específicas para sus estados y acerca de las estrategias utilizadas para compensar cualquier brecha entre las necesidades y la disponibilidad de fondos. Durante el trabajo de campo, se mencionaron en repetidas ocasiones dos fuentes importantes de presión financiera: mandatos parcialmente financiados, así como acuerdos de descentralización y presiones presupuestales relacionadas con el financiamiento de la educación. En el preámbulo de la sección de este artículo en que se discuten las estrategias para obtener fondos presupuestales extraordinarios, se presenta una visión de conjunto sobre estos temas.

El financiamiento parcial de los mandatos ha puesto a prueba las finanzas estatales y reducido de manera significativa su capacidad para realizar maniobras financieras. En muchas situaciones, este problema también se ve agravado porque sólo se cuenta con financiamiento federal para ciertas etapas de un proyecto. Los funcionarios estatales ilustraron este punto utilizando como ejemplo las políticas sanitarias. Explicaron que, en años recientes, el Congreso federal ha incluido recursos financieros considerables en el presupuesto anual para la construcción de hospitales. Sin embargo, muchos de estos recursos son transferencias condicionales que únicamente cubren ciertas fases del proyecto (varios entrevistados mencionaron el desarrollo de infraestructura sanitaria). Por lo tanto, los estados que acceden a estos fondos deben identificar fuentes adicionales de recursos para cuestiones tales como el mantenimiento, la operación y, en algunos casos, incluso el pago de salarios. Dado que el financiamiento federal no siempre cubre la totalidad del costo de los proyectos, y que los estados cuentan con una ca-

¹³ El fondo es comúnmente conocido como Fondo de Aportaciones a los Ingresos de las Entidades Federativas (FAIEF). La creación del FAIEF formó parte de una serie de medidas de políticas contracíclicas, las cuales consistían en la distribución entre los gobiernos subnacionales de una porción de las ganancias extraordinarias procedentes de las ventas petroleras. Las directrices operativas para el uso de este fondo están disponibles en <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/fies-feief/Paginas/FEIEF.aspx> [consultado en marzo de 2012].

pacidad financiera limitada, las autoridades estatales deben buscar financiamiento adicional, por medio de negociaciones con organismos federales o con congresistas federales.

Una segunda fuente de presión tiene su origen en el financiamiento de la educación. Los entrevistados mencionaron dos factores que contribuyen a esto: la posición desventajosa con la que algunos estados se unieron a los acuerdos de descentralización de 1993 y las características particulares de las negociaciones contractuales con los maestros sindicalizados.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica descentralizó la responsabilidad de la impartición de la educación de la federación a los estados.¹⁴ La descentralización de los servicios educativos estuvo acompañada de transferencias federales condicionadas, con base en fórmulas determinadas. En el caso de Baja California, tales medidas dieron cabida a un desbalance presupuestal, pues cuando se puso en práctica el plan, el estado ya dedicaba una porción elevada de su presupuesto a la educación.¹⁵ La descentralización educativa introdujo un problema estructural en las finanzas estatales, ya que la fórmula de compensación utilizada por el gobierno federal para la asignación de transferencias sancionaba a las entidades que financiaban la educación con ingresos procedentes de sus propias fuentes.

Con respecto a las negociaciones contractuales con el sindicato magisterial, los entrevistados explicaron que esta situación aumentó la presión sobre las finanzas estatales, ya que, aunque los servicios educativos fueron descentralizados, los maestros continuaron afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el cual mantuvo bajo su responsabilidad la negociación del contrato colectivo con las autoridades federales. Debemos señalar que, cuando se introdujeron los acuerdos de descentralización educativa, Baja California tenía un sindicato de maestros que nego-

¹⁴ Como lo explica Reyes-Santos (2009, 144), el acuerdo formalizó la transferencia a los estados de 100 000 edificios, 24 000 millones de pesos, 513 000 posiciones para maestros y más de 115 000 puestos administrativos.

¹⁵ Mientras que los estados gastan en promedio 447.9 pesos per cápita de su propio presupuesto, Baja California gasta alrededor de 990.5 pesos (cálculos del autor a partir de datos de Cárdenas y Luna-López, 2007).

ciaba sus propios contratos con el estado. Dado que las secciones federal y estatal del sindicato de maestros no se fusionaron, el contrato de trabajo comenzó a negociarse de manera paralela entre los actores federales y estatales. La negociación paralela del contrato colectivo estimuló a los maestros a comportarse de manera estratégica para obtener beneficios del gobierno federal y del gobierno estatal (los maestros del estado comenzaron a esperar a que concluyeran las negociaciones entre el SNTE y el gobierno federal, para negociar después los términos de su propio contrato). Dado que las negociaciones entre el gobierno de Baja California y la sección estatal del sindicato de maestros no se encontraban bajo la responsabilidad del gobierno federal, cualquier acuerdo alcanzado entre estas partes debía ser financiado con los ingresos del gobierno estatal.

¿QUÉ ACUERDOS FORMALES E INFORMALES SE UTILIZAN PARA HACER FRENTE A LAS DIFICULTADES PRESUPUESTALES?

En este punto, la discusión con los entrevistados cambió de rumbo y se centró en la forma en que las autoridades estatales suelen ocuparse de las situaciones descritas con anterioridad. Los participantes que estaban familiarizados con la situación del presupuesto del estado estuvieron de acuerdo en que la composición del presupuesto estatal prácticamente no deja espacio para las maniobras financieras, especialmente porque la mayor parte de las asignaciones anuales se utilizan en gastos que es difícil modificar (*v.gr.*, salarios, pago de pensiones y otras obligaciones contractuales). En el transcurso del trabajo de campo, se identificaron las siguientes estrategias:

Estrategias formales de negociación presupuestal

Estrategia 1: Aprovechar al máximo las oportunidades que la ley permite. No es raro que las autoridades financieras de todos los órdenes de gobierno integren sus planes presupuestales utilizando estimaciones muy conservadoras de sus ingresos esperados. Dado que las leyes de ingresos de los estados deben ser aprobadas antes de la negociación del presupuesto, la propuesta de gasto que se envía al Congreso estatal puede estar basada en cálculos de

ingresos inferiores a los que se espera recaudar. Los incentivos para recurrir a este tipo de estrategia son el resultado de la relativa flexibilidad que la ley de presupuesto otorga a los administradores estatales para asignar cualquier ingreso adicional que se genere en el transcurso del año. Un ejemplo de esto es la existencia de partidas presupuestales en Baja California que pueden ser ajustadas sin aprobación legislativa (véase *partidas de ampliación automática*, artículos 50 y 54 de la ley estatal del presupuesto).¹⁶

Estrategia 2: Intentar maximizar los ingresos procedentes de fuentes financieras federales. Los funcionarios estatales también pueden recurrir a estrategias dirigidas a garantizar el mayor monto posible de recursos federales. Una de las formas en que las autoridades estatales lo hacen es incluyendo en sus planes de gasto proyectos que estén alineados con los objetivos federales (*v.gr.*, desarrollo de infraestructura). Al hacer esto, el estado puede atraer financiamiento adicional para proyectos específicos, complementando de ese modo sus necesidades de gasto; sin embargo, estas acciones limitan las alternativas de los estados y los obligan a dirigir sus escasos recursos a áreas de políticas que define el gobierno federal.

Estrategia 3: Intentar ahorrar fondos y utilizar deuda no documentada. Cuando existen problemas de liquidez a corto plazo que deben resolverse, se recurre a dos estrategias para hacer frente a los déficit presupuestales. La primera estrategia consiste en crear fondos de ingresos, utilizando dinero de asignaciones que no se gasta de inmediato. Esta estrategia puede permitirles a los administradores contar con un flujo de caja para enfrentar contingencias que pudieran surgir en el transcurso del año fiscal. Los entrevistados mencionaron que, en el caso de Baja California, se ha hecho cada vez más difícil esta práctica, ya que el Congreso local le exige al ejecutivo que presente informes trimestrales donde se documente de qué manera se están gastando las asignaciones. Sin embargo, la capacidad de los congresistas locales para

¹⁶ Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California. Diario Oficial, núm. 45, 22 de octubre de 2010, tomo CXVII, sección I.

identificar tales movimientos contables a corto plazo dependerá del grado de preparación de sus auditores y la efectividad de sus métodos de auditoría.

Como varios entrevistados señalaron, la segunda estrategia de corto plazo parece utilizarse de manera generalizada por los gobiernos estatales en México. Dicha estrategia consiste en contratar créditos de corto plazo con bancos comerciales. Estos préstamos a corto plazo deben pagarse en su totalidad antes de que concluya el año fiscal. Los créditos de corto plazo se vuelven atractivos para los gobiernos estatales porque pueden ser excluidos de la negociación del presupuesto anual y quedar fuera de los límites establecidos en las regulaciones para el endeudamiento de los estados. Se supone que los créditos de esta naturaleza deben emplearse para enfrentar una falta inesperada de flujo de caja. El problema es cuando las autoridades financieras estatales poseen líneas de crédito generosas y son capaces de renegociar continuamente los términos del préstamo, porque si bien los créditos de corto plazo pueden ser fuentes de financiamiento útiles, también pueden crear desbalances presupuestales significativos cuando su uso no está adecuadamente regulado.

Estrategias informales de negociación presupuestal

Ahora bien, ¿qué pueden hacer las autoridades estatales cuando los mecanismos formales para hacer frente a los déficit de financiamiento resultan insuficientes? La investigación realizada en Baja California permitió identificar información valiosa para responder esta interrogante.

Los entrevistados mencionaron en repetidas ocasiones que la capacidad política del gobernador y su habilidad para obtener recursos federales adicionales es un aspecto trascendental en la negociación presupuestal. Varios participantes en el estudio resaltaron la relevancia de estas habilidades, sobre todo dadas las restricciones políticas, legales y administrativas que enfrentan los estados y su influencia en la capacidad de maniobra presupuestal.

¿Qué determina la capacidad política a la que hicieron referencia? Los conceptos mencionados durante las entrevistas fueron: relaciones personales, acceso a información oportuna y precisa, representatividad y capacidad de colocar aliados en comisiones clave en el Congreso federal.

Para algunos de los participantes consultados, las relaciones personales de los representantes estatales con las autoridades federales son de suma importancia para lograr acceder a recursos financieros administrados por los organismos federales. Estos recursos suelen ser partidas presupuestales que las dependencias tienen disponibles para proyectos específicos (*v.gr.*, desarrollo de infraestructura) o recursos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede asignar discrecionalmente. Los entrevistados estuvieron de acuerdo en que contar con una relación directa con el presidente y miembros estratégicos del gabinete (en particular, secretarios y subsecretarios de Estado) aún tiene una importancia considerable cuando se negocian apoyos financieros adicionales a los obtenidos por medio de los canales presupuestales formales. Se considera que estas relaciones son importantes, porque los funcionarios estatales pueden estar en mejor posición para obtener información acerca de los fondos de financiamiento administrados por los organismos federales, que pueden ser utilizados para financiar proyectos de importancia estratégica para el estado.

La capacidad de las autoridades estatales para atraer fondos federales adicionales también aumenta cuando el gobernador tiene aliados políticos cercanos en comisiones estratégicas en la Cámara de Diputados (*v.gr.*, las comisiones de presupuesto, al interior de las cuales se definen las asignaciones de gastos federales). Se les preguntó a los entrevistados si contar con la participación de diputados de su propio estado en dichas comisiones podría influir en las decisiones relacionadas con la asignación geográfica de fondos federales. Si bien no es un factor determinante, una buena comunicación y una relación de trabajo estrecha entre el gobernador y los diputados federales que representan al estado ha demostrado en administraciones anteriores ser de gran utilidad para asegurar fondos adicionales. Hay dos asuntos relevantes que surgen de esta discusión. En primer lugar, debemos tomar nota de que, si el vínculo entre el gobernador y los diputados federales es importante para obtener recursos presupuestales adicionales, es de esperar que el gobernador tenga incentivos para participar activamente en el nombramiento de candidatos a diputados federales en su estado, así como de promover a miembros de su equipo de trabajo para cargos estratégicos.

De ahí que la capacidad de un gobernador para influir en la política del partido en su estado puede ser un factor que defina la formación de un equipo de gobierno que opere de manera eficaz en un contexto intergubernamental.

El segundo tema está relacionado con las condiciones que un gobernador debe satisfacer para que diputados de su estado estén incluidos en las comisiones estratégicas del Congreso federal. La composición de estas comisiones está determinada por los partidos políticos representados en el Congreso, con base en el número de escaños obtenidos en la elección anterior. Y, aunque los gobernadores no participan de manera formal en la integración de las comisiones legislativas, lograr que su partido político obtenga resultados electorales favorables en su estado natal puede otorgarles el poder para negociar posiciones para sus aliados con los líderes de su partido. Por lo tanto, los lectores deben estar conscientes de la conexión entre la política estatal, el poder de negociación y la probabilidad de ampliar la capacidad de maniobra financiera de los estados. El orden institucional existente y la enorme dependencia que tienen los estados de las participaciones federales, incentiva a los gobernadores a fungir como agentes electorales.

Parece que, en el sistema intergubernamental mexicano, ganar elecciones locales y mantener buenas relaciones con miembros clave del gabinete resultan condiciones necesarias para aumentar la probabilidad de obtener recursos presupuestales extraordinarios. Dichos recursos son de gran utilidad para cubrir las necesidades de gasto público y para entregar resultados tangibles en el ámbito estatal.

¿QUÉ SIGNIFICA ESTO EN TÉRMINOS DEL IMPACTO DE LA PARTICIPACIÓN EN EL GASTO DE LOS ESTADOS?

Como se expuso en la introducción, el objetivo de este artículo es identificar factores que puedan ayudar a explicar las asimetrías en el impacto de las participaciones en el gasto de los estados. Dado que las explicaciones tradicionales para el fenómeno del papel matamoscas parecen resultar insuficientes, expertos en finanzas públicas como Inman (2008) consideran que

la política podría constituir un factor explicativo alternativo. ¿Cómo podemos relacionar esto con el impacto diferencial de las participaciones en el gasto de los estados? En este estudio se ha utilizado Baja California como un caso para comenzar a elaborar una explicación razonable.

La información recopilada en el transcurso del estudio nos permite identificar varios elementos de importancia para el proceso de toma de decisiones presupuestales en los estados y que no han sido considerados en la literatura existente sobre las transferencias intergubernamentales mexicanas.

La capacidad del estado (o, de manera más general, el destinatario de la transferencia) para atraer fondos presupuestales extraordinarios a su jurisdicción y utilizarlos para aumentar sus capacidades de gasto fue mencionado como un objetivo central en el gobierno de Baja California.¹⁷ La necesidad de buscar fondos de financiamiento adicionales para hacer frente a presiones presupuestales crecientes es una consecuencia de mandatos federales parcialmente financiados y de los acuerdos de descentralización educativa. La limitada capacidad de financiamiento del estado obliga al titular del ejecutivo (el gobernador del estado) a intentar obtener fondos adicionales de entidades federales (o bancos comerciales, cuando el objetivo es resolver déficit de corto plazo). La capacidad para obtener financiamiento adicional del gobierno federal depende de la capacidad del equipo del gobernador para “jugar” con éxito el juego de la política presupuestal en un contexto intergubernamental. Dado que los fondos presupuestales extraordinarios que hemos mencionado no están incluidos en las asignaciones federales obligatorias que se distribuyen entre los estados (como sería el caso de las participaciones federales), la capacidad de las autoridades estatales para tener acceso a dichos fondos tendrá una correlación positiva con la influencia que tengan con actores federales clave (*u. gr.*, el presidente, los secretarios y subsecretarios de ciertas dependencias federales y los diputados

¹⁷ Apoyado en Allen y Radev (2006), se define el término fondos presupuestales extraordinarios como “transacciones gubernamentales generales, usualmente con acuerdos bancarios e institucionales separados, los cuales no están incluidos en la ley estatal (federal) de presupuesto anual y los presupuestos a nivel de los gobiernos subnacionales”.

que participan en comisiones clave del Congreso, entre otros). A su vez, dichas capacidades de influencia dependerán de mecanismos informales que no están contemplados de manera explícita en los procedimientos oficiales de presupuestación.

Los participantes en el estudio consideraron que “la capacidad política del gobernador” es una cuestión sobresaliente durante la negociación para la asignación de presupuesto. Sus respuestas sugieren que dicha capacidad depende de las habilidades interpersonales y la red de contactos del titular del ejecutivo y su equipo, tanto dentro del estado como en el terreno federal. Temas tales como el incentivo para involucrarse en las elecciones locales y tratar de influir en los nombramientos de congresistas en aquellas comisiones consideradas estratégicas descubren la estrecha conexión que existe entre los mecanismos informales de toma de decisiones y los resultados presupuestales.

Otro elemento que vale la pena resaltar son las presiones financieras que el financiamiento de la educación introduce en el presupuesto estatal. Las formas en que el sindicato de maestros está organizado (*v.gr.*, contar con secciones federales y estatales en el sindicato de maestros) y sus estrategias de negociación (*v.gr.*, celebrar negociaciones de presupuesto anuales con los gobiernos federal y estatal por separado) pueden ampliar la brecha presupuestal. Esto tiene una relevancia especial para el estado de Baja California, dada la elevada proporción de su presupuesto que se destina al pago de los servicios educativos. Este tipo de situaciones nos permiten entender mejor el papel de los grupos organizados en la negociación del presupuesto.

Las explicaciones anteriores también nos permiten introducir dos hipótesis acerca de los factores que podrían explicar las asimetrías en la repercusión de las participaciones federales en el gasto público de los estados. Una primera hipótesis es que dicho impacto refleja diferencias en la capacidad de los gobiernos estatales para acceder a fondos presupuestales extraordinarios. Estos fondos son los que les proporcionan las fuentes adicionales de financiamiento necesarias para aumentar sus capacidades de gasto. Lo que esta afirmación implica (en términos de lo observado en la gráfica 1) es la

posibilidad de que los estados con un bajo producto estatal bruto per cápita tengan una mayor capacidad que los estados con mayor producto estatal bruto per cápita para negociar recursos presupuestales federales. En otras palabras, se sugiere que los estados con menores ingresos relativos tienen una ventaja en la negociación de fondos presupuestales extraordinarios, con respecto a los estados con mayores ingresos.

Una segunda hipótesis permite resaltar la relevancia de las capacidades interpersonales y la habilidad del gobernador y su equipo de trabajo para crear redes de contactos en áreas clave del gobierno federal. Si estos factores son significativos (como sugieren muchos de los expertos entrevistados para este estudio), podríamos afirmar que los mecanismos informales en la toma de decisiones influyen en el resultado de las negociaciones intergubernamentales en materia presupuestal, en la capacidad de los destinatarios de las participaciones federales para complementar los recursos presupuestales disponibles y, por lo tanto, en su capacidad para ampliar el impacto de dichas participaciones en el gasto público estatal. Poner a prueba estas hipótesis será el tema de una investigación posterior.

CONCLUSIONES

En este artículo se utilizó Baja California como un estudio de caso para identificar los factores que influyen en las negociaciones presupuestales intergubernamentales. El estudio nos permite visualizar los aspectos del proceso de la toma de decisiones presupuestales que los estudios existentes no toman en cuenta de manera explícita y que pueden ser relevantes para explicar las diferencias en el impacto de las participaciones en el gasto de los estados. La información recopilada durante las dos rondas de entrevistas y la investigación en archivos e internet muestran que existen mecanismos formales e informales que afectan la capacidad de gasto en el estado examinado. La enorme dependencia financiera que los gobiernos subnacionales tienen de los recursos fiscales federales obliga a los funcionarios de los gobiernos estatales a recurrir a mecanismos de negociación que no están contemplados, de manera explícita, en las leyes presupuestales. Cuando se

negocian fondos presupuestales extraordinarios en un contexto intergubernamental, factores como las habilidades personales y las redes de contactos del gobernador y su equipo para el presupuesto, parece ser de suma importancia.

Poner a prueba si las explicaciones ofrecidas en este artículo pueden generalizarse para otros estados será el tema de una investigación posterior. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abuelafia, E., S. Berensztein, M. Braun y L. di Gresia (2009), “Who Decides on Public Expenditures? The Importance of the Informal Budget Process in Argentina”, en M. Hallerberg, C. Scartascini y E. Stein (eds.), *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Allen, R. y D. Radev (2006), “Managing and Controlling Extrabudgetary Funds”, documento de trabajo WP/06/286, Washington, D. C., Fondo Monetario Internacional.
- Bailey, S. y S. Connolly (1998), “The Flypaper Effect: Identifying Areas for Further Research”, *Public Choice*, 95, pp.335-361.
- Bird, R. M. (2004), “Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?”, documento de trabajo, Atlanta, Programa de Estudios Internacionales de la Universidad Estatal de Georgia.
- Boehmke, F. J., S. Gailmard y J. W. Patty (2013), “Business as Usual: Interest group Access and Representation Across Policy-making Venues”, *Journal of Public Policy*, 33 (1), pp. 3-33.
- Camacho, G.P. (2005). “Essays on Mexican Fiscal Federalism: A Positive Analysis”, tesis doctoral, Austin, University of Texas.
- Cárdenas, O. J. y F. J. Luna-López (2007), “El gasto educativo: Una propuesta de financiamiento a la educación básica”, *Gestión y Política Pública*, XVI (2), segundo semestre, pp. 261-279.
- Courchene, T. y A. Díaz-Cayeros (2000), “Transfers and the Nature of the Mexican Federation”, en M. Giugale y S. Webb (eds.), *Achievements and*

- Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Dalsgaard, T. (2000), "The Tax System in Mexico: A Need for Strengthening the Revenue-raising Capacity", documento de trabajo 233, París, OCDE, Economics Department.
- Deller, S. C. y C. Mahrer (2005), "A Model of Asymmetries in the Flypaper Effect", *Publius*, 36 (2), pp. 213-229.
- Dellmuth, L. y M. F. Stoffel (2012), "Distributive Politics and Intergovernmental Transfers: The Local Allocation of European Union Structural Funds", *European Union Politics*, 13 (3), pp. 413-433.
- Díaz-Cayeros, A. (2006), *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Dragos-Aligica, P. y P. J. Boettke (2009), *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*, Nueva York, Routledge.
- Eisenhardt, K. (1989), "Building Theories from Case Study Research", *The Academy of Management Review*, 14 (4), pp. 532-550.
- Espinosa, S. (2011), "Money Sticks where it Hits... but Every Time?", *Latin American Policy*, 2 (2), pp. 122-136.
- Gamkhar, S. (2002), *Federal Intergovernmental Grants and the States*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar Publishing.
- Gamkhar, S. y A. Shah (2007), "The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature", en R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Gamkhar, S. y W. Oates (1996), "Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Intergovernmental Grants: Some Empirical Findings", *National Tax Journal*, 49 (4), pp. 501-512.
- Hallerberg, M., C. Scartascini y E. Stein (eds.) (2009), *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Helmke, G. y S. Levitski (2004), "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, 2 (4), pp. 725-740.
- Hou, Y. y D. L. Smith (2009), "Informal Norms as a Bridge between For-

- mal Rules and Outcomes of Government Financial Operations: Evidence from State Balanced Budget Requirements”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, pp. 655-678.
- Ibarra, J., A. Sandoval y L. Sotres (1999), “México: Ingresos estatales y dependencia de las participaciones federales”, *Comercio Exterior: Lecturas sobre Economía y Desarrollo III*, 49 (5), mayo, pp. 438-444.
- _____ (2001), *Desempeño de los gobiernos estatales mexicanos*, Monterrey, ITESM.
- Ibarra, J., J. Varella-Mollick (2003), “Fiscal Illusion and Local Government Spending in Mexico”, manuscrito, Monterrey, ITESM.
- Ibarra, J. y R. Pérez (2001), “Revenue Sharing Transfers and Dependence of State Governments in Mexico”, documento de trabajo, Monterrey, ITESM, Departamento de Economía.
- Inman, R. (2008), “The Flypaper Effect”, NBER working paper 14579, Cambridge, NBER.
- Knight, B. (2002), “Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from Federal Highway Aid Program”, *The American Economic Review*, 92 (1), pp. 71-92.
- _____ (2004), “Parochial Interests and the Centralized Provision of Local Public Goods: Evidence from Congressional Voting on Transportation Projects”, *Journal of Public Economics*, 88 (3-4), pp. 845-866.
- Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, publicada en el *Diario Oficial*, núm. 45, 22 de octubre de 2010, tomo CXVII, sección I, disponible en: http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/periodico_indice.jsp [consultado en marzo de 2012].
- Merino, M. (2008), “Un federalismo sin proyecto”, *Nexos*, 31, pp. 27-32.
- Ostrom, E. (1999), “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”, en P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press.
- Polski, M. y E. Ostrom (1998), “An Institutional Framework for Policy Analysis and Design”, documento de trabajo, Bloomington, Workshop in Political Theory and Policy Analysis.

- Reyes-Santos, M. (2009), *La descentralización educativa en Baja California: Cambios institucionales y conflictos políticos en el sistema educativo estatal, 1993-2003*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Rubin, I. (2010), *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, Washington, D. C., CQ Press.
- Saruc, N. e I. Sagbas (2008), “The Surge Impact of the Flypaper, Substitution and Simulation Effect on Local Tax Effort in Turkey”, *International Research Journal of Finance and Economics*, 13, pp. 42-49.
- Singhal, M. (2008), “Special Interest Groups and the Allocation of Public Funds”, *Journal of Public Economics*, 92 (3-4), pp. 548-564.
- Singleton, R. y B. Straits (1999), *Approaches to Social Research*, Nueva York, Oxford University Press.
- Solé-Ollé, A. y P. Sorribas-Navarro (2008), “The Effects of Partisan Alignment on the Allocation of Intergovernmental Transfers: Differences-in-differences Estimates for Spain”, *Journal of Public Economics*, 92 (12), pp. 2302-2319.
- Sørensen, R. J. (2003). “The Political Economy of Intergovernmental Grants: The Norwegian Case”, *European Journal of Political Research*, 42 (2), pp. 163-195.
- Sour L. (2004). “El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos estatales urbanos?” en *Gestión y Política Pública*, 13 (3), pp. 733-751.
- Spiller, P., E. Stein y M. Tommasi (2003), “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework”, documento de trabajo 81, Latin American Research Network, Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ (2008), “Political Institutions, Policymaking and Policy: An Introduction”, en E. Stein y M. Tommasi (eds.), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Spiller, P. y M. Tommasi (2003). “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Applications to Argentina”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19 (2), pp. 281-306.

- _____ (2009), *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Stein, E. y M. Tommasi (eds.) (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stine, W., (1994), "Is Local Government Revenue Response to Federal Aid Symmetrical? Evidence from Pennsylvania County Governments in an Era of Retrenchment", *National Tax Journal*, 47 (4), pp. 799-816.
- Stotsky, J. (1991). "State Fiscal Responses to Federal Government Grants". *Growth and Change*, 22 (33), pp. 17-31.
- Trujillo-Salazar, L. (2008), "Transferencias gubernamentales y gasto local: Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura", *Gestión y Política Pública*, XVII (2), pp. 451-486.
- Velázquez, C. (2006), "Determinantes del gasto estatal en México", *Gestión y Política Pública*, XV(1), pp. 83-109.
- Volden, C. (1999), "Asymmetric Effects of Intergovernmental Grants: Analysis and Implications for US Welfare Policy", *Publius*, 29 (3), pp. 51-73.
- Williamson, O. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford, Oxford University Press.