

Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria, por Juan Pablo Guerrero (coord.), México, CIDE-Miguel Ángel Porrua, 2004, 648 pp.

Raymond Robertson, Macalester College

Las buenas instituciones son condición importante y posiblemente necesaria para el crecimiento. Las naciones valoran cada vez más la importancia de la buena gobernanza y han puesto en práctica reformas para mejorar la efectividad de la misma. Esta compilación ofrece una mirada muy amplia y completa del estado actual, las reformas y perspectivas del sector público de México. Es un libro sumamente recomendable para los estudiosos de la política pública interesados en México en lo particular, y para cualquiera que desee conocer los detalles del desarrollo institucional.

Este conjunto de artículos usa numerosas comparaciones internacionales que ponen en contexto el caso mexicano. Al comparar a México con países latinoamericanos y algunos otros en desarrollo, los autores identifican varios retos a los que se enfrenta México. Ya se trate de la transparencia y la eficiencia del gobierno, estas comparaciones sugieren que proseguir con las reformas puede ofrecer significativas ventajas potenciales. La obra combina, además, varias disciplinas y formaciones, mezcla que brinda un pa-

norama muy amplio de las finanzas públicas de México. Varios capítulos incluyen detalles exhaustivos, con lo que ofrecen amplitud y profundidad críticas. No obstante, la diversidad sacrifica la comparabilidad. Por ejemplo, sólo algunos de los estudios pasan revista a la bibliografía comparable. Pero al mismo tiempo el libro logra eludir de forma excelente la redundancia y la repetición, lo cual permite apreciar el estupendo trabajo del coordinador.

La compilación contiene cuatro secciones principales. La primera, “Reforma presupuestal y transparencia”, desarrolla cuidadosamente la idea de la transparencia y pone en contexto la experiencia mexicana. El primer capítulo, por ejemplo, genera y aplica un índice de transparencia a Chile, Brasil, Argentina, Perú y México, y llega a la conclusión de que Chile es el más transparente, Perú el menos, y que los demás se agrupan muy cerca uno de otro en el medio. El índice incorpora de manera incluyente muchos sectores, con lo que refleja su afirmación de que la transparencia resulta crítica para una participación pública efectiva y de base amplia. El segundo capítulo compara los esfuerzos por controlar el gasto gubernamental en Nueva Zelanda, el Reino Unido, Australia y México. Aunque a primera vista puede parecer una comparación extraña, revela metas a las que México puede aspirar. Los amplios antecedentes de la expe-

riencia de cada país permiten que los autores se concentren en las diferencias pertinentes y, por lo tanto, en las lecciones para México.

El tercero y el cuarto capítulos analizan, respectivamente el proceso presupuestal de México y su sistema impositivo. El tercero es, de hecho, un “minimanual” del proceso presupuestal de las administraciones de Zedillo y de Fox. Con abundantes detalles, enmarca el proceso presupuestal de México en una revisión de la bibliografía académica pertinente. Asimismo, señala –aspecto de gran relevancia– que la reforma presupuestal es un proceso de largo plazo. Las instituciones, que cambian lentamente, pueden requerir más de veinte años para llegar a una reforma cabal. Con la apropiada visión de largo plazo, el progreso de México parece mucho más significativo y genera más optimismo en relación con la dirección que sigue. El cuarto capítulo compara a Chile, Argentina y México, y se concentra adecuadamente en un aspecto esencial pero muchas veces descuidado de la reforma impositiva: la administración de la recaudación de impuestos. La crisis de la década de 1980 confrontó a muchas naciones de América Latina con la necesidad de incrementar el ingreso, reducir las distorsiones y elevar la equidad. Una recaudación más eficiente contribuye a lograr esos objetivos. Una vez más Chile les gana en eficiencia a México y Argentina. Esta comparación

muestra que la atención del sector ejecutivo y la medición de los resultados afectan el logro de una reforma.

La segunda sección se concentra en una reforma reciente y fundamental: la descentralización. Durante el final de los ochenta y todos los noventa la privatización y la descentralización redujeron el control histórico del Distrito Federal. El primer capítulo de esta sección compara la privatización del sistema de agua potable en diversas localidades. Tal como ocurre en buena parte de la primera sección, este capítulo es bastante crítico, e identifica muchos factores que impidieron lograr un éxito completo. Al parecer no se previeron varios problemas internos y externos o no se les manejó adecuadamente, lo que produjo resultados muy heterogéneos. Sin embargo, al final el capítulo presenta varias directrices derivadas de valiosas lecciones aprendidas a partir de estas experiencias, que podrían contribuir a aumentar la eficacia de programas futuros.

El tema central del segundo capítulo, la administración de riesgos, es muy importante, y está recibiendo más atención en la bibliografía. Este capítulo contiene gran riqueza de información económica y –cabe destacar– apunta que la descentralización aumenta la autoridad local para la toma de decisiones y traslada la carga del riesgo a los estados y municipios. Para mitigar el riesgo, el gobierno federal establece fondos de contingencia que,

a su vez, mitigan la independencia de los gobiernos locales. No obstante, esos fondos permiten que los mismos pongan en práctica los programas que consideran necesarios para satisfacer las necesidades locales.

Lamentablemente, muchas veces los gobiernos locales no cuentan con los antecedentes o la experiencia que pudiesen ayudarlos a administrar de manera efectiva los programas. Recibieron mayor autonomía pero con frecuencia no se les dio la preparación o la guía necesaria para convertirse en unidades administrativas eficaces. Por consiguiente, según concluye el tercer capítulo, la descentralización ha tenido resultados heterogéneos. Este capítulo, mediante el uso de estudios de caso, identifica algunas diferencias importantes. Los resultados parecen sugerir que el gobierno federal podría destinar formación administrativa a áreas seleccionadas, con lo que lograría tener un impacto significativo en la implementación de programas en todo México.

El último capítulo de esta sección, que se centra también en la heterogeneidad, se pregunta si los municipios redujeron su propio esfuerzo de recaudación después de haber recibido más dinero del gobierno federal. Se revisa la bibliografía y se plantea que una reducción del esfuerzo local de recaudación coincide con un modelo de comportamiento racional. Además, se complementan los hallazgos del ca-

pítulo anterior en el sentido de que los municipios varían por lo que toca a su capacidad administrativa, por lo que apoyan la idea de brindar formación y apoyo técnico a los que lo requieran.

La siguiente sección comprende tres capítulos que se concentran más en cuestiones nacionales. El primero de ellos, por ejemplo, considera si la inversión federal en infraestructura (educación, por ejemplo) antes de 1988 se correlaciona con el crecimiento industrial durante el periodo 1988-1993. El análisis econométrico utiliza observaciones de las 32 entidades federativas en sección transversal, siguiendo la tendencia de la bibliografía sobre crecimiento económico. El estudio observa que la inversión gubernamental global (pero no mediciones desagregadas en áreas específicas) parece tener una correlación positiva con el crecimiento manufacturero. El segundo capítulo se ocupa de la crisis bancaria. Su principal conclusión es que con medidas diferentes se hubiesen mitigado algunos de los efectos negativos de aquélla, y combina sus críticas con sugerencias constructivas. El último capítulo de la sección parece no coincidir tan bien con los otros dos, ya que analiza la votación del Congreso sobre asuntos presupuestales con un control partidario diferente de la legislatura y del gobierno. Sin embargo, resulta sumamente relevante para México, dado el reciente final del gobierno de partido único. El estudio ofrece una va-

liosa visión del proceso legislativo y presupuestal. Igual que uno previo, con su “minimanual”, es muy completo y útil.

La última sección del libro contiene dos capítulos que se concentran en algunas de las implicaciones distributivas de la reforma del gobierno. Estos dos capítulos, agrupados en el tema de “presupuesto y política social”, estudian los resultados distributivos del gasto gubernamental y la política en materia de salud. Al parecer lo ganado con el gasto social ha sido bastante modesto. A diferencia de lo que ocurría en la década de 1970, el gasto social ya no parece estar aumentando la desigualdad, pero los logros posteriores a ese gasto siguen sin ser tan grandes como deberían. El penúltimo capítulo, como para destacar esos puntos, se concentra en las políticas de atención a la salud y específicamente en cómo se descentralizaron en México los programas de salud. El último capítulo continúa con el tema de la capacidad administrativa heterogénea, y sugiere que varios municipios fueron mejores que otros para poner en práctica sus medidas políticas. Al mismo tiempo, se sugiere que los incentivos no estaban claros y que sigue siendo muy importante medir de manera sistemática los resultados del programa.

En conjunto, aunque el tono general es crítico, resulta evidente que los diversos estudios procuran ser constructivos y ofrecer sugerencias poten-

ciales para una política. Por ejemplo, llevar la transparencia y la eficacia de la administración a los niveles internacionales mejoraría la confianza en el gobierno central y, al mismo tiempo, le permitiría a éste poner en práctica programas que pudiesen auspiciar el desarrollo económico. Como es de esperar, las sugerencias son congruentes con los estudios que, en general, son muy completos. Los resultados indican que las sugerencias en materia de políticas a seguir, y los estudios que las sustentan, serían una valiosísima lectura para los responsables de elaborar la política y los estudiosos de la política pública.

.....

Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance, por Merilee S. Grindle, Princeton, Princeton University Press, 2007, 248 pp.

Jonathan Hiskey, Vanderbilt University

En el centro de la segunda generación de reformas económicas y políticas en América Latina a lo largo de los últimos veinte años se encontraba el esfuerzo por compartir la “tradición centralista”, transfiriendo cada vez más responsabilidades gubernamentales a los niveles provincial y local. Quienes proponen esta estrategia de descentralización suelen plantear, como razón