

Redistribución de competencias fiscales en una lógica federalista

Pablo Amilcar Sandoval Ballesteros*

INTRODUCCIÓN

UN PRIMER acercamiento a la política fiscal bajo el enfoque teórico-metodológico de la política pública, exige el análisis de los procesos institucionalizados,¹ donde se aprecian sus principales interrelaciones subsistémicas y los objetivos legítimos de los actores involucrados, diferenciados por su participación formal en el proceso: burocracias federales y locales de acuerdo a su competencia gubernamental (funcionarios en la tarea de planificación económica, funcionarios administradores del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, funcionarios relacionados con la distribución y operación del gasto público y contribuyentes en los diferentes niveles de gobierno).

La presentación de un esquema más amplio para el análisis implica la incorporación de variables múltiples en una investigación ampliada que incorpore a los actores en sus conexiones interrelacionales informales, es decir, consideraciones sobre la competencia por la asignación de recursos, estímulos fiscales o mayores cuotas presupuestales

o de redistribución de participaciones federales, permitirían observar la dinámica de la política bajo condiciones no tan legítimas, impuestas por los grupos dentro y fuera de la organización gubernamental.

Una de las funciones del gobierno es lograr una estabilidad en la economía, es decir, tasas de empleo altas, estabilidad de precios y tasa de crecimiento económico socialmente deseada. El nivel de precios y empleo de una economía depende del nivel de la demanda agregada, relativa al producto potencial o a su capacidad valuada a los precios actuales. Al no existir un mecanismo automático que asegure los niveles deseados de precios y empleo se requieren mecanismos que impacten a la demanda agregada.

Este mecanismo debe ser facultad exclusiva de un gobierno central. La política fiscal debe estar estrechamente coordinada con la política monetaria. Esta coordinación sólo es factible si ambas descansan en un nivel central de gobierno. De no existir un mecanismo central que controle la cantidad de dinero en la economía habría un fuerte incentivo

*Licenciado en economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Asesor de la Comisión Legislativa de Fortalecimiento del Federalismo de la LVII Legislatura.

para que las jurisdicciones subcentrales ampliaran su oferta monetaria a fin de adquirir bienes en otras jurisdicciones. En este caso el gasto del gobierno local se financiaría con la emisión monetaria y no con la tributación a los residentes. La política fiscal en el ámbito local resultaría ineficaz considerando que las jurisdicciones, por su reducido tamaño, representarían economías en extremo abiertas.

El gobierno central resulta más eficiente también para distribuir el ingreso nacional, definir políticas fiscales redistributivas. Para corregir fallas que surgen en la operación de los mercados, bienes públicos y externalidades, principalmente, se plantea la competencia de los diferentes niveles de gobierno, según sea el bien público de que se trate.

En 1972 el teorema de descentralización de Otates se convirtió en una pieza básica dentro del conjunto de los modelos encaminados a determinar el nivel de gobierno y la forma óptimos para proveer de servicios públicos. El teorema se basa en que la provisión centralizada de bienes y servicios públicos es insensible a las diferencias interjurisdiccionales en las preferencias de los individuos. Partiendo de esta idea Otates señala que en ausencia de economías de escala y externalidades interjurisdiccionales, y determinados bajo el criterio de Pareto los niveles óptimos de provisión de un solo bien público, siempre será más eficiente (o por lo menos igual de eficiente) la provisión de dicha cantidad de bien público por cada uno de los niveles inferiores de gobierno que la provisión que pudiera hacer el nivel central de gobierno de cualquier cantidad de dicho bien, repartido en forma uniforme en todas las jurisdicciones.

Según varios estudios y comparaciones internacionales, la descentralización fiscal del gobierno genera economías de escala pues los recursos públicos se invierten y gastan en forma más eficiente; además existe mayor proximidad entre las autoridades reguladoras de la actividad económica y los agentes productivos, lo que reduce los costos de transacción en la economía (menor tiempo de respuesta por parte de las autoridades, mejores condiciones para la desregulación económica, mayor información para el gobierno sobre las demandas de los agentes económicos). Asimismo se permite un mejor control y supervisión ciudadanos a la gestión gubernamental.

El modelo teórico de transferencias intergubernamentales sobre la composición del gasto de la jurisdicción receptora de la transferencia y sobre la recaudación tributaria que se realiza en la localidad, asume que los gobiernos receptores de transferencias se comportan como individuos y en este sentido presentan funciones de utilidad que cumplen con las condiciones tradicionales. Teóricamente las transferencias complementables (participan los gobiernos central y subcentral) resultan más eficientes que las transferencias en bloque (no etiquetadas) para estimular el gasto de la jurisdicción en un determinado bien o servicio público o conjunto de ellos. Asimismo las transferencias en bloque pueden desestimar la recaudación de impuestos locales en la jurisdicción.

EL FEDERALISMO

Norberto Bobbio alude al significado de federalismo en la *Historia de las ideas políticas*; nos dice que se usa para designar dos nocio-

nes diversas: la teoría del Estado federal y una articulación estatal en un panorama más global de la sociedad, es decir, el Estado federal es la evolución de las instituciones políticas. Va más allá del Estado-nación pues ya no se divide al género humano en estados separados de estirpes diversas, con intereses inconciliables. Une a los individuos, a pesar de las diferencias culturales que pudieran tener, en una comunidad pluricultural. Hacia allá tiende la integración de las naciones.

El federalismo es la teoría del gobierno democrático supranacional, instrumento político que permite establecer relaciones pacíficas entre las naciones y garantizar al mismo tiempo la autonomía mediante su subordinación a un poder superior aunque limitado.

El federalismo es un tema estrechamente relacionado con la teoría del Estado. El federalismo es una forma de Estado que se caracteriza fundamentalmente por la existencia simultánea de dos órdenes de gobierno, uno de carácter nacional y otro de alcance local. La federación se conforma de la asociación voluntaria de los estados, que ceden una parte de su soberanía (o autonomía) a un gobierno federal pero conservan para sí numerosas atribuciones y competencias.

Al conformarse la federación los estados deben mantener plena autonomía en lo que atañe a su régimen interior pero, asimismo, aceptan que las decisiones sobre otras materias (relaciones exteriores, defensa, política macroeconómica) sólo pueden llevarse a cabo de manera efectiva cuando se aplican a escala nacional. El sistema federal atribuye diferentes competencias o funciones entre el gobierno federal y los estados.

En la lógica de que las decisiones se deben tomar en el ámbito más cercano a la

población, podemos anotar algunas cualidades del sistema federalista.

- Capacidad de dar una respuesta más rápida y precisa a las necesidades de la población.
- Posibilidad de adaptar la prestación de los servicios y la ejecución de las inversiones públicas a las preferencias y capacidades de los residentes en cada estado.
- Ampliación de los espacios de participación política al contar los ciudadanos con una instancia cercana a la que pueden acudir y que cuente con capacidad para resolver los problemas.
- Posibilidad de desarrollar mejor el potencial económico de cada una de las regiones y de revertir los procesos de concentración demográfica en la sede de los poderes federales.
- Profundización de la vida democrática y la elevación en la transparencia de la gestión pública.
- Mayor eficiencia en el uso de recursos públicos.
- Solidaridad a favor del desarrollo de las regiones más atrasadas.
- Posibilidad de dar cabida a las distintas expresiones étnicas y culturales que caracterizan a las regiones del país.

LOS MUNICIPIOS

Aunque la característica esencial de un sistema federal de gobierno es la coexistencia de autoridades federales y estatales, que se reparten las competencias y funciones públicas, al interior de los estados la célula básica de organización política y social son los municipios. Las atribuciones que corresponden a ellos se encuentran establecidas, en general, en la legislación interna de cada estado (en México el artículo 115 constitucional les señala competencias, asimismo el artículo 3o. los designa como ámbito de gobierno).

El otorgamiento, por medio de los estados, de mayores atribuciones a los gobiernos municipales permite profundizar el régimen federal acercando numerosas decisiones públicas a sus beneficiarios inmediatos, espe-

cialmente en ámbitos como la prestación de los servicios públicos urbanos y la planeación del desarrollo en las ciudades.

México está constituido por municipios, es así que las facultades y reconocimiento al ámbito municipal deben crecer. Según se reconoce en nuestra Carta Magna la soberanía es depositada en los tres ámbitos de gobierno por igual. Así, los gobiernos federal, estatal y municipal tienen depositada de igual manera la soberanía popular.

Los gobiernos federal, estatal y municipal, no se distinguen por niveles; no tienen mayor nivel, representación o soberanía depositada uno u otro. La diferencia de uno y otro son sus ámbitos de competencia. Así no son niveles de gobierno como se definen a éstos sino como ámbitos de gobierno.

Nuestro país ha experimentado –según lo reconocen los diversos actores políticos y económicos nacionales– todavía hasta hoy, una fuerte concentración de las funciones públicas en el gobierno federal, el cual ha venido desarrollando acciones que podrían asignarse a los estados y municipios sin elevar los costos de las mismas y mejorando la aplicación de los recursos públicos en la atención de las necesidades de la población. Además, en muchas de las atribuciones desempeñadas por los gobiernos locales se puede percibir una participación federal que no resulta conveniente y que, en numerosas ocasiones, genera una uniformidad innecesaria ya que pasa por encima de los requerimientos y potencialidades de las regiones.

Concretamente puede observarse que competencias tales como: educación superior, salud, fomento y construcción de vivienda, control y preservación ecológicos, infraestructuras, carreteras, puertos, aeropuertos, transportes, fomento económico (incluyendo los

distintos sectores económicos: agricultura, minería, industria, comercio, servicios, etcétera) y construcción de infraestructuras para servicios urbanos, están siendo desempeñadas actualmente, de manera casi exclusiva, por el gobierno federal y podrían ser trasladadas a los estados y municipios manteniendo diversas formas de cooperación y coordinación con las autoridades federales.

ATRIBUCIONES FISCALES FEDERALIZADAS

Todo régimen federal implica un arreglo financiero entre los tres ámbitos de gobierno que lo conforman. En nuestro país ha prevalecido, hasta ahora, el enfoque de que la relación financiera básica que se establece entre el gobierno federal, los estados y los municipios es a través de la asignación de fuentes impositivas a cada ámbito de gobierno y la distribución de las participaciones, de ahí que la mayor parte de las demandas de los gobiernos locales busquen la reforma del federalismo fiscal a partir de la transferencia de fuentes federales de ingreso y el incremento de las participaciones en ingresos federales hacia las entidades federativas y los municipios.

Sin embargo, las relaciones financieras intergubernamentales no se agotan con el federalismo fiscal, pues en realidad comprenden también los aspectos relacionados con el gasto y la deuda pública, de ahí que tenga que hablarse de una transformación del actual federalismo fiscal hacia un nuevo federalismo hacendario, en el que además de los aspectos del ingreso se analicen y discutan los problemas derivados de los egresos y el crédito públicos, considerando cada uno de

estos tres aspectos no de un modo aislado sino con todas sus interrelaciones e influencias.

El federalismo fiscal, por tanto, tiene una doble vertiente: por un lado, su aspecto económico define los recursos y responsabilidades con que cuenta cada ámbito de gobierno y, por otra parte, a través de su vertiente política define qué hace cada autoridad, qué poderes y responsabilidades le son asignados.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene tres implicaciones fundamentales:

- La coordinación de los sistemas fiscales de los tres órdenes de gobierno (que se ha dado fundamentalmente a partir del cobro de impuestos federales y la suspensión de diversos impuestos estatales y municipales).
- El establecimiento y distribución de las participaciones federales a las entidades y municipios.
- La suscripción de convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, que se ha traducido en la participación de los estados, el Distrito Federal y los municipios en el cobro de diversos impuestos federales.

Una de las principales cuestiones que debe resolver el federalismo fiscal de un país

es la distribución de los poderes tributarios entre los distintos órdenes de gobierno, o sea, asignar los impuestos entre las autoridades federales, estatales y municipales, de modo que cada una de ellas cuente, en principio, con fuentes impositivas propias que le permitan obtener ingresos para financiar sus gastos.

Los criterios para distribuir los impuestos entre los tres ámbitos de gobierno son múltiples y atienden a consideraciones administrativas, políticas y de eficiencia. En el caso de México la coordinación de los sistemas fiscales federal, estatal y municipal se ha dado sobre la base fundamental de limitar la concurrencia impositiva, es decir, de evitar que dos o tres autoridades graven una misma fuente tributaria. Este sistema ha significado para los estados y los municipios una reducción en su autonomía y en sus fuentes de ingreso propio, de manera que la distribución actual de impuestos es la siguiente:

La distribución de fuentes impositivas en México ha tenido éxito al evitarse la doble y triple tributación, pero ha conducido a que los estados, el Distrito Federal y los municipios cuenten con fuentes impositivas de bajos rendimientos relativos mientras que el

<i>Gobierno federal</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
Impuesto sobre la renta (ISR)	Impuesto sobre nóminas	Impuesto predial
Impuesto al activo	Impuesto a la compra venta de vehículos usados	Impuesto sobre adquisición de inmuebles
Impuesto al valor agregado (IVA)	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de más de 10 años de antigüedad	Impuestos sobre espectáculos públicos y diversiones
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	Impuesto sobre profesiones u honorarios no gravados con IVA	Otros impuestos de menores rendimientos
Impuesto por la prestación de servicios telefónicos	Otros impuestos de menores rendimientos	
Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)		
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos		
Impuestos al comercio exterior		

gobierno federal conserva las de mayor dinamismo; así en los últimos años el gobierno federal recaudó en promedio el 97.5 por ciento, las entidades federativas un 1 por ciento y el 1.5 por ciento restante, los municipios. Esto genera una dependencia total de las haciendas locales de las participaciones federales.

La Ley de Coordinación Fiscal promulgada en 1980 intenta dar certidumbre en las formas de cálculo y distribución de las participaciones federales. A partir del año en que fue promulgada, esta ley ha experimentado diversas reformas que elevaron el porcentaje de los ingresos federales que se participan a las entidades federativas y municipios. Así el Fondo General de Participaciones, que es el mecanismo de transferencia más importante, ha elevado sus recursos desde 13 por ciento hasta incluso 120 por ciento de la recaudación federal participable; ésta se conforma con la recaudación que el gobierno federal obtiene por los impuestos ya señalados, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería.

Este Fondo General de Participaciones se distribuye entre los 31 estados y el Distrito Federal atendiendo a tres criterios: 45.17 por ciento se reparte de acuerdo con la generación de impuestos federales (los llamados impuestos asignables), otro 45.17 por ciento de acuerdo con la población y el restante 9.66 por ciento se otorga con un criterio redistributivo, que busca beneficiar a las entidades con bajas participaciones per cápita.

Además el Fondo General de Participaciones presenta un incremento adicional del 1 por ciento de la recaudación federal participable para alentar a los estados a coordinarse con el gobierno federal en materia de derechos suspendiendo el cobro de diversos ingresos locales, en especial las licencias municipales para el funcionamiento de giros

comerciales, industriales y de servicios, el cobro de *horas extraordinarias* para los establecimientos comerciales y la tenencia de anuncios en la vía pública. A la fecha todas las entidades están coordinadas en materia de derechos por lo que todas participan de este incremento al Fondo General.

Las entidades federativas reciben también un resarcimiento por la recaudación que hasta 1989 realizaban de los impuestos federales a cargo de los contribuyentes sujetos a bases especiales de tributación.

Existe también una reserva de contingencia conformada con 0.25 por ciento de la recaudación federal participable, la cual se distribuye entre las entidades que han sufrido disminución en sus participaciones ocasionadas por el cambio en la fórmula de participaciones, realizado a partir de 1990, el que ponderó más la variable poblacional en detrimento del cálculo de coeficientes basados en los impuestos asignables.

Los municipios reciben un Fondo de Fomento Municipal que alcanza 1 por ciento de la recaudación federal participable. Éste se distribuye entre las 32 entidades federativas atendiendo al crecimiento que experimenta la recaudación en cada una, del impuesto predial y los derechos municipales de agua potable. Estas aportaciones son adicionales al 20 por ciento del Fondo General que, en virtud de la propia Ley de Coordinación Fiscal, los estados deben distribuir estos recursos entre sus municipios.

Los municipios litorales y fronterizos por donde se realiza el comercio exterior del país reciben una participación adicional conformada con 0.136 por ciento de la recaudación federal participable. También existe otra participación adicional para los municipios, por donde se realiza materialmente la exportación de petróleo.

Finalmente en aquellos municipios que cuentan con puentes de peaje a cargo de Caminos y Puentes Federales de Ingreso, se constituye un fideicomiso con hasta el 50 por ciento de los ingresos brutos derivados del puente aportando tanto el gobierno estatal como el ayuntamiento correspondiente cantidades iguales a las del gobierno federal. Esos recursos se emplean en la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en los municipios donde se ubican dichos puentes.

Como resultado de la distribución de las participaciones federales a los estados y municipios, la proporción en que participa cada ámbito de gobierno en los ingresos fiscales del país queda como: gobierno federal, 82 por ciento; entidades federativas, 14 por ciento y municipios, 4 por ciento. En contraste, en Estados Unidos estas proporciones son 49-27-24 y en Canadá 33-48-19.

El origen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), como muchas otras disposiciones hacendarias, es profundamente centralista. Inclusive se ha dado una mayor centralización con las reformas. Ya en 1925 se realiza la primera Convención Nacional Fiscal, la segunda y tercera se realizan en 1933 y 1947 respectivamente. Es hasta 1953 que se crea la Primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

Convenios de Desarrollo Social

Los Convenios de Desarrollo Social (cbs) constituyen también un instrumento de relaciones intergubernamentales. Generan un diverso cuerpo burocrático responsable del mecanismo de transferencia de recursos especiales. Opera sin una cabal vinculación con el sistema básico de participaciones: funciona a través de convenios anuales para

otorgar fondos a estados y municipios en la aplicación de programas de desarrollo regional. Ello implica que estos programas se sujeten a lineamientos centrales muchas veces ajenos a la realidad y a las necesidades locales o sociales y se relacionen con prácticas clientelares, amén de tener una participación limitada en los gastos totales de inversión del gobierno federal.

Por otra parte la descentralización de los programas del gobierno federal hacia los estados funciona básicamente como transferencia de funciones, de personal y de limitados recursos financieros a los gobiernos estatales, pero tampoco toma en cuenta la situación de los servicios locales (como es el caso de la educación) que prestan los gobiernos estatales. Con este programa se convierte a aquéllos en meros ejecutores de las decisiones centrales limitando la participación en hechos fundamentales como la planeación, normatividad, control y evaluación de las tareas conferidas. Ello hace urgente que este mecanismo de transferencia se profundice a fin de que los estados y municipios tengan participación directa en las decisiones fundamentales así como en el manejo de los fondos transferidos.

En este renglón entran los programas de descentralización educativa y en materia de salud iniciados el sexenio pasado, más adelante se abordará con más amplitud este caso.

La actual estructura de federalismo fiscal propicia la competencia y antagonismo entre las propias entidades federativas pues se hace aparecer que al incrementar sus participaciones ello conduce a la reducción de los ingresos de otras entidades federativas.

Debido al centralismo, las entidades federativas y los municipios deben aceptar las decisiones de alcance nacional que dicta el

Ejecutivo federal, en especial en materia de política económica y social.

La fuerte concentración de las funciones públicas en el gobierno federal vulnera funciones que competen a los estados y municipios. Tal es el caso de las políticas sobre recursos naturales y la preservación ecológica así como el fomento económico en sectores como la agricultura, minería, industria, comercio, servicios, educación y tributación fiscal.

En términos políticos, el actual federalismo fiscal implica una articulación financiera de los ámbitos de gobierno que se presta a iniquidades, componendas y arreglos clientelares del gobierno federal. En términos administrativos prevalece el enfoque de una asignación de fuentes impositivas y la distribución de participaciones a través de un órgano rector central derivado del propio gobierno federal en condiciones en las que, evidentemente, la generación y captación de la riqueza obedece a diversos órdenes locales, regionales, sociales y económicos.

Ramo 33 ¿Nuevo instrumento federalista?

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998 se presentó un cambio importante. A estados y municipios no sólo se otorgan las participaciones, sino que además se añade un ramo del presupuesto de la administración central, el ramo 33, en el que se trasladan recursos para la educación (básica y normal), salud e infraestructura municipal. Así, el total transferido a entidades federativas y municipios alcanza casi el 25 por ciento del gasto total del gobierno puesto que la cuarta parte del gasto de la administración central es, en realidad, traslado al ramo 33 para su uso por las entidades. El renglón de infraestructura municipal se ejercía anteriormente en el ramo 26, lo que significa

que sólo la educación y salud son un avance en federalismo, pues estos recursos se ejercían anteriormente desde el gobierno federal.

De conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, dentro del marco que favorece al llamado nuevo federalismo, se institucionalizó la figura de las aportaciones federales a entidades federativas y municipios. La política social se ha enfocado prioritariamente a la superación de la pobreza privilegiando la atención a grupos, comunidades y zonas, que según ciertos criterios son las que padecen los atrasos más graves, económica y socialmente. Sin embargo este manejo focalizado de la política social ha posibilitado el manejo electoral de estos recursos.

A partir de 1997 se han realizado diversas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal destacando dentro de estos aspectos de la incorporación del capítulo V denominado "De los Fondos de Aportaciones Federales"; particularmente en el artículo 25 del ordenamiento legal citado se estableció que se constituirían en beneficio de los estados, municipios y el D.F., los fondos de Aportaciones para Educación Básica y Normal; servicios de salud; infraestructura social; para el fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal, así como el de Aportaciones Múltiples.

A partir de 1999, con las adiciones al capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y al Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999, se crean dos fondos más: el de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y el de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Debe analizarse cuidadosamente la existencia del ramo 33. En apariencia es un avance en el proceso de federalización, es decir, descentralizar acciones y transferir los recursos necesarios para su cumplimiento.

Sin embargo, debemos tomar en cuenta que la educación y la salud son los dos rubros de gasto más grandes del gobierno. La transferencia de estos rubros a los gobiernos estatales implica un cambio sustancial en la apariencia de las cuentas públicas federales.

El gobierno federal ante la exigencia de organismos internacionales, en el sentido de equilibrar sus finanzas, ha optado por reducir los gastos más que aumentar sus ingresos. Durante el sexenio de Salinas de Gortari los esfuerzos por modificar la apariencia de las finanzas públicas fueron extremos. Por ejemplo, a pesar de que se abrió por completo el sistema financiero a la inversión de cartera, ésta se siguió contabilizando como un flujo de capital de largo plazo. Con esto la fortaleza financiera de la nación se maquillaba. Asimismo, se modificó el sistema de contabilidad del comercio exterior para incluir a la industria maquiladora dentro de las exportaciones e importaciones, exagerando con ello las cifras comerciales de nuestro país.

En esta lógica a partir de 1992 el gobierno federal inició un proceso de descentralización de la educación y la salud que le permitiría llegar con facilidad a presupuestos equilibrados por el rápido cambio al trasladar a los estados y municipios los costos de estos servicios pero no así los recursos completos. Con esta acción el gobierno federal logró finanzas públicas sanas, pero los gobiernos estatales tuvieron que endeudarse para seguir cubriendo estos servicios básicos. La crisis de 1994-1995 golpeó de manera especial a los gobiernos estatales, pues se habían endeudado de manera acentuada para cubrir dichos servicios.

Este cambio en la forma de financiar las acciones gubernamentales resulta extremada-

mente costoso. El gobierno federal tiene la posibilidad de emitir bonos, moneda o endeudarse a tasas de interés razonables, pero los gobiernos estatales sólo tienen acceso al sistema bancario internacional, que acostumbra a usar sobretasas de entre 6 y 8 puntos porcentuales por encima del costo del gobierno federal. El traslado de estas obligaciones, con recursos incompletos, posibilitó finanzas sanas para el gobierno federal pero el costo global para la nación resultó muy superior pues el financiamiento de estas acciones gubernamentales fue a costo de la banca comercial.

El ramo 33, en esencia, es una idea correcta pues se descentralizan acciones que deben estar en manos de los gobiernos estatales y municipales, pero el que sea incompleta la transferencia de recursos implica incrementar los costos del déficit, dando apariencia de sanidad en las finanzas nacionales. El ramo 33 debe contar con recursos suficientes para garantizar la operación sana de los rubros de educación, salud e infraestructura municipal.

En 1998 el ramo 33 maneja recursos por casi 110,000 millones de pesos, la octava parte del presupuesto federal. Este dinero se distribuye en tres fondos de apoyo: a la educación básica, a los servicios de salud y asistencia y a la infraestructura municipal. En el caso de los dos primeros, que representan la mayoría de los recursos (casi 100,000 millones de pesos), la operación no representa mayor dificultad porque se trata de mantener en operación tanto los servicios de educación como los de salud, que están ya definidos, es decir, no se está gastando en ampliación de servicios, sólo de gastos corrientes, y aun así los recursos son insuficientes y se recurre al endeudamiento, como se mencionó.

El fondo para apoyar a la infraestructura municipal, que es de alrededor de 10,000 millones de pesos, establece un mecanismo de distribución de recursos hacia los municipios que trata de compensar a los más pobres. Este mecanismo consta de varias etapas. En primer lugar se deben conocer los niveles, para cada municipio, de cinco valores básicos: ingreso, educación promedio, espacio en la vivienda, drenaje y electricidad o combustible. La ubicación del municipio en cada una de estas dimensiones de bienestar es lo que determina la cantidad de recursos que se les entregarán. En esencia este mecanismo es el mismo que se aplica en el Progresá, el programa contra la pobreza extrema, y ambos provienen del enfoque del actual subsecretario de egresos, Santiago Levy, quien ha realizado estudios sobre el tema, incluso su tesis doctoral y estudios posteriores, como los presentados en la serie Lecturas del Trimestre, del Fondo de Cultura Económica.

Definitivamente la idea de superación de la pobreza es algo aceptado por todos, pero la instrumentación del llamado combate a la pobreza no necesariamente cumple con el objetivo, dado el nivel de empobrecimiento de la población en general, ya que se han eliminado otros instrumentos de política como los recientemente desaparecidos subsidios horizontales. Así, se produce la llamada *focalización* de la asistencia. Este manejo se presta al clientelismo político y electoral, tratando de resolver problemas inmediatos y aparentes de la población en pobreza extrema, sin atacar, claro está, los problemas estructurales del modelo que ha creado más pobres en la historia de nuestro país. Por otro lado, al ser tan pequeños los recursos destinados a este fin, es realmente difícil creer

que se pueda lograr el incorporar, así sea paulatinamente, a los hogares en pobreza extrema, menos aún a los municipios empobrecidos, a un mercado cada vez más competitivo y turbulento.

La aplicación de este fondo dirigido a los municipios ha creado controversias en varios estados de la república, como el caso de Puebla a principios de 1998. Es necesario definir reglas claras que permitan tomar medidas reales de superación de la pobreza.

La potestad tributaria es uno de los ejes del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al adherirse a la coordinación fiscal las entidades federativas han cedido prácticamente toda su potestad tributaria a la federación. En 1998 más del 96 por ciento del ingreso fiscal nacional está bajo la potestad tributaria de la federación. La importancia de esto radica en que las entidades al ir recuperando su potestad tributaria podrán contar con la posibilidad de utilizar un margen de política fiscal como instrumento de política económica, que les permita ser impulsores del desarrollo local. Los avances en materia de potestad tributaria tienen dos objetivos básicos: la posibilidad de que los estados generen ingresos propios directos y otorgarles facultades para que puedan tener un margen para instrumentar una política fiscal y de desarrollo de sus entidades.

La propuesta del Ejecutivo federal para la Ley de Ingresos, la Ley de Coordinación Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, contiene una serie de acciones parciales que quedan lejos de lograr una reforma fiscal integral y de avanzar hacia la construcción de un sistema nacional de coordinación hacendaria.

En el paquete financiero propuesto por el Ejecutivo no existe una recuperación real

de la potestad tributaria para estados y municipios; los recursos que se plantean continúan siendo controlados en su mayoría por la Federación limitándose las facultades para que sean ejercidos con libertad por las entidades y los municipios; además se privilegia el gasto en seguridad pública y el gasto social pero en su renglón asistencial y focalizador, que permite el ejercicio discrecional y clientelar por parte del Ejecutivo federal.

El Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal presentados por el Ejecutivo federal no representan un avance en materia de federalismo fiscal, pues la federación conserva la potestad tributaria sobre más del 97 por ciento de la recaudación nacional. En este paquete se plantea otorgar a los estados de la Federación la potestad sobre un nuevo impuesto al consumo sobre las ventas finales del 2 por ciento.

Aunque ha sido una prioridad señalada hace tiempo en la política fiscal, el paquete propuesto no contempla acciones para ampliar la base gravable de contribuyentes y se inclina por la salida de gravar más a los contribuyentes ya cautivos. La implementación del sistema de tributos compartidos y el devolver potestades tributarias a los estados y facultades administrativas de recaudación a los municipios, haría más eficiente la recaudación y ampliaría la base de contribuyentes.

Según el paquete fiscal presentado a la Cámara de Diputados, el monto de las participaciones para estados y municipios crece en 1999 por el incremento en la recaudación federal participable, pero no por un incremento en la distribución porcentual de la misma. Así la Federación mantiene el 75 por ciento de la recaudación.

En este paquete se pretende retroceder en lo otorgado a los municipios al reducir el Fondo de Aportaciones para los Municipios y el Distrito Federal del 2.5 por ciento aprobado en la Ley de Coordinación Fiscal al 1.5 por ciento aprobado en los artículos transitorios para 1998. Se plantea que este 1 por ciento se reorientará para crear el fondo de aportaciones para la seguridad pública

Las participaciones en el paquete económico para 1999, presentado por el Ejecutivo Federal, no contemplan ninguna modificación en términos de distribución porcentual de la recaudación federal participable entre los tres ámbitos de gobierno.

En materia de aportaciones la propuesta del Ejecutivo federal no contempla ninguna modificación sustancial a los fondos de aportaciones federales destinados a los municipios, lo más significativo es que propone reorientar el crecimiento por el Fondo de Aportaciones para los Municipios y el Distrito Federal de 1 por ciento de la recaudación federal participable a partir de 1999 para crear ese 1 por ciento en la creación de un nuevo Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, que sea ejercido por los estados y el Distrito Federal. Así en realidad, el Fondo de Aportaciones para los Municipios y el Distrito Federal se mantiene en el 1.5 por ciento de la recaudación federal participable.

CONCLUSIONES

Todas las teorías y estudios coinciden en que los procesos de descentralización fiscal generan impactos positivos sobre el desarrollo económico de los países que la llevan a la práctica. Las diferentes fuerzas políticas en nuestro país así lo advierten. Sin embargo, los procesos de federalización en México

están muy atrasados en comparación con países de América Latina y, por supuesto sumamente atrasados en relación con nuestros socios comerciales, Estados Unidos y Canadá. Todo parece indicar que los factores políticos intervienen en esto.

Los procesos de descentralización dotarían a los municipios y estados de mayor poder y autonomía, de más control sobre sus decisiones, incluso posibilitarían un eventual control ciudadano de las actividades y gastos gubernamentales en el caso del federalismo fiscal.

En nuestro país se han confundido las políticas de combate a la pobreza con las políticas de desarrollo regional, ya que la pobreza se ha hecho más aguda en el campo mexicano, está delimitada geográficamente. Así en el caso de México se han distribuido recursos (como el ramo 33) del presupuesto federal, de acuerdo con el nivel de pobreza, considerando esto como un ejercicio federalista. Lejos de eso se ha dado un manejo político y electoral de los recursos.

De ahí la necesaria reforma al federalismo fiscal que considere prioritariamente las actividades económicas y sociales locales, la transferencia de las fuentes federales de ingreso y el aumento de las participaciones de los mismos. Éstas deben manejarse en principio con un enfoque retributivo y además considerando la marginalidad y criterios de carácter social, ello en un marco de homogeneización en la dotación de recursos, que elimine un manejo clientelar, con tintes electorales.

Debe anotarse que el actual federalismo fiscal deja de lado elementos fundamentales como el de la deuda pública y los aspectos relacionados con el gasto público. Por tanto, la transformación actual de este sistema debe

conducir hacia un nuevo modelo que contemple en forma global cuando menos estos tres tipos de elementos: los ingresos transferidos a estados y municipios con un criterio retributivo y social, los problemas implícitos de los egresos extraordinarios y el problema de la deuda pública local.

El actual federalismo fiscal da facultades absolutas del gobierno central. Por ejemplo, la modificación de las tasas impositivas y los tipos de gravamen dejan a los restantes ámbitos de gobierno en una situación de completa debilidad y de franca desventaja; produce un desequilibrio financiero y económico dada la insuficiencia de los ingresos que atiendan las necesidades de gasto. La implicación directa es que conduce a los gobiernos locales al constante endeudamiento y, en círculo vicioso, para abatirlo obliga a solicitar apoyos financieros adicionales (ingresos extraordinarios) al gobierno federal, lo que de nueva cuenta acentúa la dependencia de los gobiernos locales.

El nuevo diseño del federalismo debe eliminar los obstáculos a la autonomía estatal y municipal. De nada sirve dotar de amplias facultades y funciones a estados y municipios, que hoy sólo tienden a establecerse en el ámbito administrativo, si éstos no obtienen y manejan los recursos suficientes para concretar sus tareas en un marco de plena democracia.

Por una parte, el nuevo esquema debe resaltar el aspecto financiero, en el que se establezcan con meridiana definición los recursos de cada ámbito del estado mexicano y, por otra, en el aspecto político debe precisar las funciones plenamente autónomas de cada una de las instancias y poderes.

Un nuevo federalismo hacendario debía contemplar, entre otras posibilidades:

Las nuevas funciones y competencias públicas. El gobierno federal se haría cargo del ámbito exterior y la seguridad nacional, asimismo de materias como la política cambiaria, los mercados financieros, los recursos naturales del subsuelo, las telecomunicaciones, la política laboral y el desarrollo sectorial y de servicios. Para los gobiernos locales se reservaría la prestación de servicios básicos, seguridad social, desarrollo regional, fomento económico e incentivos fiscales, entre otros. Para ello es necesario el manejo propio de los recursos financieros, tanto de los generados localmente como los de transferencia y las aportaciones federales.

Eliminar los candados y trabas que existen para la recepción y uso de los recursos. El manejo y la distribución de los recursos canalizados a los estados y municipios requieren un orden de plena autonomía en todos los ámbitos.

Un nuevo y verdaderamente eficiente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal Hacendaria que otorgue trato equitativo a todos los ámbitos de gobierno, que constituya un verdadero instrumento para el diseño de proyectos de desarrollo nacional de alcance global pero bajo el principio de las necesidades sociales y regionales y en el que cada entidad promulgue su propia ley de coordinación hacendaria.

Concretar la reconstitución de un verdadero pacto federal que atienda a las necesidades regionales, de estados y municipios, la problemática social y el desarrollo de la nación mexicana en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- DÁVILA, Raúl *et al.*, "Federalismo y coordinación fiscal 1994-2000", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; Reflexiones y Alternativas sobre Federalismo Fiscal*, núms. 48, 49 y 50, México.
- GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ *et al.*, *Federalismo fiscal: una comparación internacional y reflexiones sobre el caso México*. ITAM, 1995.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Las entidades federativas y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*.
- NOLASCO, Edgar, "Política y gestión fiscal Intergubernamental en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; Reflexiones y Alternativas sobre Federalismo Fiscal*, núms. 48, 49 y 50.
- ORTEGA LOMELÍN, *El nuevo federalismo. La descentralización*, Porrúa, México, 1990.
- Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Coordinación Fiscal*, 1993.
- SANDOVAL RAMÍREZ, *Federalismo hacendario en México*: Cámara de Diputados, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, 1998.
- SHCP, Paquete fiscal presentado a la Cámara de Diputados para el ejercicio de 1998.
- , Paquete fiscal presentado a la Cámara de Diputados para el ejercicio de 1999.
- ZEDILLO, Ernesto, *El nuevo federalismo fiscal, pilar de un nuevo pacto federal renovado*, Presidencia de la República, 1995.
- ZERMEÑO, Fabiola, *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, fondo del debate del actual ramo 33*, Cámara de Diputados, Comisión de Desarrollo Social, 1998.

NOTA

- ¹ El término institución se entiende aquí en el sentido que expone el doctor José Ayala Espino; como el conjunto de normas, estructuras y comportamientos sociales cuya aplicación, permanencia o acción están apegados a la exigencia de orden del sistema jurídico-político prevaleciente.