



Centro de Estudios Económicos

www.colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

Serie documentos de trabajo

VICISITUDES DEL FEDERALISMO MEXICANO

Carlos M. Urzúa

DOCUMENTO DE TRABAJO

Núm. VII - 2000

Vicisitudes del federalismo mexicano*

Carlos M. Urzúa

El Colegio de México

Introducción

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”, reza el multicitado Artículo 40 de nuestra Constitución.

Nuestra República no es, afortunadamente, una simple confederación: no tenemos sólo una amalgama de estados federados, hay también un estado federal que funciona como una especie de árbitro y último ejecutor. También podemos inferir que la nación no es, o no debería ser, centralista. Esto ya fue establecido de manera definitiva en la Carta de 1857.

¿Dónde nos encontramos entre esos dos polos? La Constitución establece ciertos lineamientos distintivos. Algunos irrefutables, como el que establece, en el Artículo 116, que el poder público de los estados se dividirá, de manera similar al poder federal, en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Algunos tan obvios que casi sobran, como el que no permite a los estados la acuñación de monedas propias y la gravación al tránsito de personas o cosas (de acuerdo con

* Conferencia dictada en el XVI Seminario de Economía Mexicana organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM en mayo del año 2000. Agradezco a José Luis Calva su invitación a tan agradable reunión, así como los comentarios de varios de los participantes.

un inciso del Artículo 117). Algunos loables y al mismo tiempo contradictorios, como el Artículo 115 que ensalza el concepto de municipio “libre”, pero también sujeta las leyes de ingresos municipales a la necesaria aprobación de las legislaturas estatales. Y otros definitivamente sin fundamento, como un inciso del Artículo 73 que otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de imponer impuestos especiales sobre bienes como la energía eléctrica, la gasolina y la cerveza, dejando a las entidades federativas que participen de dichas contribuciones “en la proporción que la ley secundaria federal determine”.

Otro ejemplo, presente no en la Constitución pero sí en las normas gubernamentales: cuando el IVA fue introducido en 1980, los gobiernos estatales eran los administradores directos; es decir, ellos se encargaban de la recaudación del impuesto. Esta delegación administrativa tenía sentido, pues el IVA no solamente iba a reemplazar a impuestos federales, sino también a un buen número de impuestos locales. En 1990, sin embargo, la administración de Carlos Salinas de Gortari, aduciendo que los estados eran ineficaces en la cobranza del IVA, acabó por centralizar el proceso de recaudación.

Un último ejemplo: de acuerdo con un inciso del Artículo 117 de nuestra Constitución, los estados y municipios no pueden contratar empréstitos en el exterior. Esto, a primera vista, parecería razonable. Pero sólo a primera vista. No hay una razón económica de peso para que, por ejemplo, los estados no puedan contratar directamente empréstitos sectoriales con organismos internacionales tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes tienden a supervisar muy estrechamente sus préstamos. Más aún, cualquier tesorero de cualquier empresa ciertamente encontraría reprobable el que los estados no puedan emitir instrumentos de deuda en México para poder abaratar el costo de su financiamiento. Hasta el momento, y esperemos que esto cambie pronto, los estados tienen que depender para su

financiamiento tan sólo de los bancos comerciales y la banca de desarrollo (donde la gran mayoría de los préstamos son hechos por Banobras). Esto es un absurdo. Si las empresas grandes, y algunas no tan grandes, pueden fondearse con sus propios instrumentos de deuda, ¿porqué los estados no?

Los tres ejemplos anteriores no solamente muestran el frágil carácter de nuestros arreglos federalistas, sino que además nos muestran que no se debe confundir el federalismo con la descentralización. Ésta es apenas una condición necesaria pero no suficiente de aquél. Bajo un verdadero federalismo, las cadenas transmisoras de muchas políticas públicas son las regiones, no el centro.

Nos queda a todos los mexicanos, por tanto, un largo camino por recorrer en materia del federalismo. Y este proceso de reforma, sospecho, va a tener que comenzarse a la brevedad. El reciente triunfo del PAN en las elecciones presidenciales y el del PRD en las elecciones capitalinas, así como las probables demandas federalistas de los gobernadores priístas en busca de la formación de cotos regionales de poder, sólo dan un carácter de mayor urgencia a la instauración de un nuevo pacto federalista. Espero sirva esta breve conferencia para arrojar alguna luz sobre el tema (al final del trabajo el lector podrá encontrar otras referencias).

Antecedentes históricos

Antes de proceder a describir el débil federalismo tributario vigente en nuestro país, es aleccionador hacer una breve reseña de su evolución. Aun cuando es interesante desde un punto de vista histórico el recuento de las relaciones federalistas desde la Independencia,

para propósitos prácticos basta remontarse a lo sumo a unos cuantos años tras la consumación de la Revolución. Esto por dos razones.

La primera es que el impuesto sobre la renta de los individuos y de las empresas fue introducido en México en 1924, y, al contrario de otros países donde la implantación de ese impuesto directo fue el producto de un arduo consenso entre los gobiernos centrales y locales, en México el gobierno federal se arrogó desde el inicio las facultades exclusivas de su imposición y de la distribución de las rentas obtenidas por él.

El otro hecho fundamental se sitúa cinco años después, en 1929, cuando nace el Partido Nacional Revolucionario en la llamada Convención de Querétaro. Fue entonces cuando el proyecto económico del nuevo partido acabó por sofocar, a nuestro juicio, la remota posibilidad de un sistema económico realmente federalista. En efecto, el Programa de Acción del Partido Nacional Revolucionario dado a conocer en dicha convención ya establecía, en la parte que trataba sobre la Hacienda y Crédito Público, que: “La nación debe ser considerada como un solo organismo económico y por lo tanto los sistemas fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios deben armonizarse y subordinarse al mismo fin [...] El presupuesto debe ser considerado como la expresión económica del programa del Gobierno Federal”.

Vaya contraste de ese programa con las disposiciones federalistas contenidas en la Constitución de 1917 que jamás pedían subordinación alguna, ni mencionaban aún oblicuamente la barbaridad de que el presupuesto es la "expresión económica del Gobierno Federal". No hace falta ser demasiado suspicaz para entender que tales medidas centralistas del partido de Plutarco Elías Calles no solamente incluían un deseo, válido, de consolidar a la República tras la Revolución, sino también el ánimo de establecer los cimientos, vía un

férreo control de la población, de lo que se convertiría durante el resto del siglo en ese sistema político altamente centralizado, corporativista y autoritario que conocemos. El objetivo de centralizar todas las decisiones económicas de importancia era claro: un verdadero sistema federalista hubiera atomizado el poder ejecutivo.

Quizás sobre añadir, con tales antecedentes, que, a partir de los treinta, la participación del gobierno federal en la recaudación pública total comenzó a ganar terreno de una manera notable: de una participación menor a dos terceras partes del total a principios de los treinta, el gobierno federal ya había pasado a controlar cuatro quintas partes a fines de los cuarenta. Y la tendencia continuó por un buen número de años: a fines del régimen echeverrista, cuando el presidencialismo y el centralismo brillaban en todo su esplendor, el gobierno federal controlaba ya más del 90% de las recaudaciones totales.

Durante el sexenio de José López Portillo se comenzaron a modificar, al fin, las relaciones fiscales de la Federación, pero ese comienzo fue en cierta medida incidental: la introducción del IVA en 1980, en reemplazo del impuesto sobre ingresos mercantiles y varios cientos de impuestos no federales, forzó al gobierno central a replantear sus relaciones tributarias con los estados y municipios. Nació entonces el Sistema de Coordinación Fiscal, bajo una nueva Ley de Coordinación Fiscal cuyas piedras angulares eran, y son, el Fondo General de Participaciones, la mayor fuente de recursos para los estados, y el Fondo de Fomento Municipal, el cual tenía como objetivo fortalecer las finanzas municipales.

Evolución reciente de los fondos y las aportaciones federales

De 1980 hasta hace unos cuantos años, hablar de la evolución de las relaciones tributarias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales podía reducirse, sin mucha pérdida de información, a hablar de los cambios que había habido en la conformación y distribución de los dos fondos mencionados al final de la sección anterior. Actualmente, sin embargo, hay otras aportaciones del gobierno federal a los estados y municipios que son también importantes. Así pues, bien vale la pena detenernos en esta sección para describir, *grosso modo*, los componentes principales que están presentes en la actual Ley de Coordinación Fiscal (2000). Sobra añadir que en la discusión que sigue sólo nos ocuparemos de las transferencias, a través de fondos o aportaciones, que reciben los estados y los municipios de la federación, no tocaremos el importante tema de los impuestos locales, sean éstos estatales o municipales (una breve discusión al respecto puede encontrarse en Urzúa, 2000).

Los fondos federales

En el primer año de su creación, 1980, el Fondo General de Participaciones fue constituido por 13% de la llamada “recaudación federal participable” (compuesta por los impuestos tributarios federales y los derechos de extracción petrolera y minería), aparte de un monto adicional compensatorio. Ese número mágico de 13% fue determinado *a priori* como el porcentaje “resarcitorio”, es decir, el porcentaje mediante el cual los recursos estatales no sufrirían merma alguna una vez introducido el IVA. *A posteriori*, sin embargo, los ingresos estatales crecieron de manera sustantiva, debido a la mayor eficiencia del impuesto al valor agregado respecto a los antiguos gravámenes.

Por otro lado, el pequeño Fondo de Fomento Municipal se creó originalmente no a través de un porcentaje de la recaudación federal participable, sino de un cierto porcentaje ligado, esencialmente, a los impuestos adicionales sobre las exportaciones petroleras y sus derivados. Tal fondo privilegiaba a los municipios fronterizos con el ánimo de impulsarlos a mejorar sus servicios públicos, especialmente los relacionados con el comercio exterior. Con ese fin recibían una fracción de impuestos adicionales sobre importaciones y exportaciones.

Los estados vieron crecer en 1983 el porcentaje de la recaudación federal participable; éste subió a 17.48% para las entidades federativas coordinadas en materia de derechos con la federación y a 16.98% para las no coordinadas. El siguiente año entró en vigor lo que sería la reforma descentralizadora más importante durante el sexenio de Miguel de la Madrid, conocida como la Reforma Municipal, la cual establecía nuevas atribuciones a los municipios y delimitaba las competencias de los tres niveles de gobierno.

Aparte del presumible interés político del gobierno central por profundizar la descentralización, varias otras razones pueden darse para explicar esa reforma. Éstas van desde una caída en la recaudación tributaria federal que obligó al gobierno central a repensar sus relaciones con los gobiernos locales, hasta las recomendaciones de instituciones externas como el Banco Mundial (respecto a este último punto véase Urzúa, 1997). Lo cierto es que, tras un comienzo que parecía de buen agüero, muy pronto fue evidente que el gobierno central no estaba dispuesto a reformar sus relaciones de poder político y económico con los gobiernos locales. La reforma tenía que ver más con una delimitación de los poderes de los estados respecto a los municipios (por ejemplo, a quién debería corresponder la imposición del impuesto predial), que con un achicamiento de las facultades del gobierno federal, especialmente respecto al gasto público.

Cuatro años después, en 1987, se dio un cambio en el componente principal del Fondo de Fomento Municipal para expresarlo, de manera similar al fondo estatal, como un porcentaje (0.42%) de la recaudación federal participable. Ese porcentaje fue incrementado en un 0.06% en 1992 para dar acomodo a la nueva participación del Distrito Federal en el fondo, y actualmente, de hecho a partir de 1996, el porcentaje global es ya del 1%, tras la inclusión de otros recursos varios.

Por otro lado, la estructura del Fondo General de Participaciones comenzó a modificarse a fines de los ochenta. Para empezar, en 1988-1989 se coqueteó pasajeramente con la idea de que los estados, al ser los responsables de la recaudación del IVA, deberían recibir un porcentaje expreso sobre la recaudación de éste (30% fue la cifra considerada), de tal manera que tuvieran incentivos directos para mejorar su eficiencia administrativa.

Esa idea fue repensada en 1990 cuando, como hemos comentado con anterioridad, el gobierno federal decidió mejor ser el propio administrador del IVA. Es también en ese mismo año cuando comienza a germinar la reforma clave al Fondo General de Participaciones: el antiguo criterio que establecía que las participaciones a los estados correspondían directamente a su esfuerzo recaudatorio dejó de ser el único, para dar paso además a un criterio de equidad. En efecto, usando el criterio prevaleciente hasta entonces se asignaba 91.26% del Fondo General de Participaciones (conformado ya por 18.26% de la recaudación federal participable), mientras que el 8.38% restante se adjudicaba en proporción inversa a la participación por habitante que obtuviera cada entidad federativa. El objetivo era ayudar a los estados pobres y muy poblados quienes, dada su escasa base tributaria, habían sido hasta entonces discriminados.

La manera como se distribuyen actualmente las participaciones tuvo su origen en 1991, cuando se establecieron tres nuevos criterios: el poblacional, el bautizado como “asignable” y el que podemos llamar aquí “redistributivo”. El primero de ellos se hace en función del número de habitantes por entidad, buscando así un monto mínimo de participaciones por habitante, independientemente del estado donde se viva.

El segundo es parecido al antiguo criterio resarcitorio, pero es ya más específico: está basado en la recaudación de impuestos federales “asignables”; es decir aquellos cuya recaudación pueda ser directamente adjudicada a cada estado (los impuestos sobre la gasolina y otros derivados del petróleo, la cerveza, las bebidas refrescantes, las bebidas alcohólicas, el tabaco labrado y los automóviles nuevos).

Finalmente, el tercero se determina a partir del inverso de la suma de los dos anteriores, privilegiando entonces a los estados más pobres, aunque no necesariamente más poblados. Vale también la pena puntualizar que en la actualidad los porcentajes correspondientes a cada uno de los tres criterios anteriores son, respectivamente, 45.17%, 45.17% y 9.66%, mientras que el porcentaje mismo sobre la recaudación federal participable es 20%.

Con tales cambios, el reparto del Fondo General de Participaciones se ha vuelto obviamente más equitativo. Por otro lado, esos mecanismos compensatorios juegan un papel menor en el caso de los municipios. El criterio que prevalece en la distribución del Fondo de Fomento Municipal continúa siendo el esfuerzo en la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua en cada municipio. El criterio de equidad entra solamente de manera indirecta a través de una cláusula que establece que los municipios recibirán al menos el 20% de la participación que le corresponda a su estado.

Las aportaciones federales

Hasta antes de 1998 se debía agregar a las participaciones estatales y municipales (más algunos pequeños montos compensatorios) otro componente para poder establecer las asignaciones totales del gobierno federal a los estados y municipios: las transferencias que el gobierno federal, ejerciendo su gasto programable, hacía a los estados y municipios para llevar a cabo, a través de convenios de coordinación, la provisión conjunta de muchas obras y servicios públicos. Estos iban desde el cofinanciamiento de infraestructura física, hasta la provisión de servicios de salud.

Aun cuando sería interesante hacer un recuento de la evolución histórica de esas transferencias, a falta de espacio nos limitaremos aquí a explicar los cambios que hubo en la clasificación de ellas a partir de 1998. Para comenzar a esclarecer la nueva clasificación, bien vale la pena citar algunos párrafos de una sección titulada, ni más ni menos, “Las tres vertientes del federalismo” en el *Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para 1998* (cap. 7, p. 1):

En materia de gasto público, la transferencia de los recursos hacia las autoridades estatales y municipales se ha llevado a cabo [hasta 1998], de manera general, mediante dos vertientes principales: la primera, como resultado de un acuerdo entre la Federación y las entidades federativas para la distribución de la recaudación de impuestos; [...] la segunda, mediante el ejercicio descentralizado del gasto programable federal. [...] En este contexto, el Ejecutivo Federal ha sometido a la consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que abre una tercera vertiente del Federalismo [...] mediante la figura de Aportaciones Federales a Entidades y Municipios.

Dichas aportaciones son legisladas, a partir de 1998, por los artículos 25-42 de la Ley de Coordinación Fiscal. Éstas se dividen en cinco: el Fondo de Aportaciones para la

Educación Básica y Normal, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Fondo de Aportaciones Múltiples. El destino de las tres primeras aportaciones puede colegirse por el nombre dado al fondo. En el caso del cuarto, las aportaciones del fondo son destinadas de manera prioritaria al cumplimiento de las obligaciones financieras y al pago parcial de la seguridad pública de los municipios. El último fondo, por otro lado, es destinado a los desayunos escolares, a la asistencia social y a la rehabilitación de la infraestructura física de los planteles educativos.

El empleo de esos fondos es indirectamente controlado por el gobierno federal, y las asignaciones de las aportaciones entre los estados y municipios siguen reglas expresas. Aun cuando estas últimas pretenden ser muy detalladas, lo cierto es que algunas de ellas tienden a basarse en criterios arbitrarios.

El mejor ejemplo que ilustra lo anterior lo constituye la manera como se controla y distribuye el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Éste tiene el objetivo expreso de financiar la infraestructura básica (agua potable, drenaje, etcétera) que beneficie directamente a los sectores más pobres, lo cual ciertamente tiene mucho de loable. Sin embargo, las aportaciones correspondientes a los estados es hecha directamente por la Secretaría de Desarrollo Social a través de una fórmula basada en un estimado de las carencias de los hogares más pobres (la llamada “masa carencial del hogar”); un estimado que, a pesar de las ecuaciones que lo disfrazan, está basado en criterios apriorísticos acerca de las necesidades básicas de un hogar, en la suposición de que los hogares pobres son iguales en todo México y en la creencia, infundada, de que los datos sociales compilados por el gobierno federal son confiables.

La misma fórmula debe aplicarse por parte de cada estado para distribuir entre sus municipios las aportaciones que les corresponden. El monto total destinado al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el 2000 fue de 2.5% de la recaudación federal participable. De ésta el 0.303% correspondió a los estados y el 2.197% a los municipios. Siendo estos dos últimos porcentajes obviamente los más importantes, supondría uno que el Ejecutivo Federal se sacaría de la manga otra fórmula pedestre para justificar su elección. Pues no, en ningún artículo de la Ley de Coordinación Fiscal hay tal. Esos porcentajes fueron decididos en un tira y afloja entre el gobierno federal (quien originalmente pretendía que se dividiera el fondo en partes iguales) y la Cámara de Diputados.

Pero mejor continuemos con la descripción de las aportaciones en su conjunto. Dado que los cinco fondos mencionados están constituidos de manera preponderante por el gasto propio del gobierno federal, en el presupuesto federal tiene que haber una partida explícita para dicho gasto. A partir de 1998, ésta es llamada, en la jerga gubernamental, el “Ramo 33” que corresponde a las “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”

Debe señalarse, sin embargo, que ya antes de 1998 se hacían esas cinco aportaciones (aunque con diferentes, nombres, esquemas y gradaciones), solamente que a través de otros ramos. Por ejemplo, las aportaciones para la infraestructura social se hacía anteriormente a través del Ramo 26. Además debe notarse que, actualmente, aparte de esos fondos existen otros, ejercidos a través de ramos diferentes, que también constituyen aportaciones a los estados y municipios. Por ejemplo, los recursos destinados a pagar las provisiones para los servicios personales en la educación se ejerce a través del Ramo 25, no el 33. Otro ejemplo, mucho más importante por sus connotaciones clientelares y centralistas, lo da el Ramo 26, llamado “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”. Los recursos de este

ramo son controlados directamente por la Secretaría de Desarrollo Social y pretenden emplearse en programas contra la pobreza extrema (como el Progresá).

Antes de concluir esta sección, bien vale la pena hacer un par de comentarios extras, un tanto incidentales pero aleccionadores, acerca de las reformas de 1998 al Presupuesto de Egresos de la Federación. Para empezar, hay que tener cuidado cuando se compara el gasto nacional en rubros específicos que hubo en años anteriores a 1998 con los que hubo a partir de ese año. La razón es que en 1998 el gobierno federal comenzó a clasificar su gasto programable en términos “funcionales” en lugar de sectoriales. La idea que está atrás del cambio es que se debe clasificar el gasto en función del beneficiario directo. Esto implica, por ejemplo, que los fondos destinados para la investigación agropecuaria, antiguamente clasificados en el sector de Desarrollo Agropecuario, ahora se registran en el de Educación.

El otro punto es anecdótico. Como se recordará, el PRI perdió en 1997 la mayoría relativa en la Cámara de Diputados. Sobra decir que esto se tradujo de inmediato en un cambio sustantivo a la manera como el Ejecutivo federal presentaba su proyecto de presupuesto ante los legisladores. De hecho, si se compara el proyecto de 1997 con el de 1998, se encontrará que el primero de ellos es mucho menos extenso y puntual. Después de todo, a partir de la instalación de la nueva Cámara en 1997 el gobierno federal ya no contaba con una mayoría.

Un agravio al federalismo

En la subsección anterior básicamente no se menciona al Distrito Federal, sino más bien a los estados y municipios. Dos razones explican esto. Primero, el gobierno federal aún hoy no transfiere en su totalidad a la Ciudad de México el gasto en educación. Y segundo, lo más

preocupante, por razones que van en contra de la idea misma del federalismo, el Distrito Federal es aún hoy excluido en las reparticiones que provienen del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. Esta exclusión ha sido muy costosa para la capital. Nosotros calculamos que el Distrito Federal, tan sólo en el año 2000, dejó de percibir debido a tal exclusión alrededor de 1 700 millones de pesos.

En particular, el impedimento de que la capital participe en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios es muy alarmante. Primero, porque el Distrito Federal participa normalmente, con todo derecho, en el Fondo de Fomento Municipal. Y segundo, porque de acuerdo con testigos que presenciaron, en 1998, la exclusión de la capital en la formación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, el cual comenzó a ser distribuido a partir de 1999, los motivos de fondo fueron meramente políticos: un castigo porque el gobierno de la ciudad ya estaba en manos del PRD y no del PRI.

Argumentos teóricos a favor del federalismo fiscal

Es tiempo de terminar nuestro recuento administrativo para reflexionar acerca de las bondades, si es que las hay, de un verdadero federalismo fiscal. El argumento más conocido a su favor debe mucho a Charles M. Tiebout (1956), cuyo trabajo pionero fue publicado hace casi medio siglo. De acuerdo con este autor, y sus muchos seguidores, el federalismo crea de manera inherente una competencia saludable entre los diferentes gobiernos cuando proveen los llamados bienes públicos (con este último término se engloba conjuntamente a las obras y a los servicios públicos).

Para ejemplificar esa tesis de manera simple, y por consecuencia burda, suponga usted que los habitantes de un cierto municipio valoran negativamente el desempeño de su gobierno local en materia de provisión de bienes públicos. Esto podría deberse a que las autoridades proveen bienes públicos de mala calidad, a que éstos son financiados con impuestos demasiado altos, o simplemente a que las autoridades ignoran por alguna razón las verdaderas necesidades locales (se construyen elefantes blancos en lugar de proveerse servicios básicos, por ejemplo). ¿Qué pasaría entonces? En una comunidad activa, los ciudadanos podrían siempre penalizar a las autoridades emigrando a otro lugar, votando en su contra o ejerciendo presiones políticas. Esto a su vez acarrearía una competencia entre jurisdicciones o entre partidos que, en principio, parecería muy saludable.

Puesto así, el argumento de Tiebout tiene menos relevancia para el caso mexicano que, digamos, para el estadounidense. La pasividad de muchos miembros de las comunidades de nuestro país, la falta de canales democráticos para encauzar las opiniones divergentes y, de manera aún más importante, la poca movilidad territorial de los grupos familiares debilitan mucho la tesis de que habrá competencia intergubernamental a partir de las presiones individuales o de grupos sociales.

Es curioso, sin embargo, que el gobierno federal, al menos a partir de las reformas presupuestarias de 1998 mencionadas en la sección anterior, parezca estar de acuerdo con Tiebout. En efecto, en el proyecto de egresos para 1998 se pueden encontrar varias afirmaciones de la siguiente especie: “Es importante establecer que no hay mejor mecanismo de contraloría que la opinión de la ciudadanía respecto de los servicios que recibe” (*op. cit.*, cap. 7, p. 3).

Pero mejor pasemos a un segundo argumento a favor del federalismo, más acorde con nuestra realidad actual. Éste es el que comúnmente se adjudica a Wallace E. Oates (1972). Su razonamiento, más apriorístico que el de Tiebout pero también más incluyente, descansa en un hecho obvio: los bienes públicos tienen típicamente características espaciales muy diferentes entre sí. Por ejemplo, las opiniones que tienen los miembros de una nación sobre el papel que debe jugar su ejército es muy homogénea: las fuerzas armadas deben, fundamentalmente, defender la integridad del país. Por otro lado, hay ciertamente una gran variación en las necesidades que tienen los miembros de diferentes regiones sobre, digamos, los servicios de transporte público. Así pues, tiene sentido económico que sea el gobierno federal quien se encargue de proveer el resguardo militar, mientras que también lo tiene el que cada región se encargue del diseño del transporte público. Para citar a Oates (*op. cit.*, p. 32)

Desde un punto de vista económico, el atractivo obvio de una forma federal de gobierno está en que combina la fortaleza del gobierno unitario con la descentralización [...] El gobierno central acepta fundamentalmente la responsabilidad primaria por la estabilización de la economía, por el logro de una distribución de la renta más equitativa y por proporcionar ciertos bienes públicos que influyen significativamente el bienestar de todos los miembros de la sociedad. Complementando estas operaciones, los gobiernos subcentrales pueden ofrecer ciertos bienes y servicios públicos que únicamente son de interés para los residentes en sus respectivas jurisdicciones.

Algunas de las afirmaciones de Oates pueden ser sujetas a crítica (por ejemplo, su razonamiento no toma en cuenta que entre mayor sea la escala de provisión de obras públicas, menor será, en principio, el costo por unidad). No obstante, su tesis descansa en la idea, plausible y casi universalmente aceptada, que los gobiernos locales de alguna manera

conocen mejor las necesidades de sus comunidades y tienden a proveer con más eficacia las obras y servicios públicos netamente locales.

Para dar un ejemplo de lo anterior en el caso mexicano, en lugar de que el gobierno federal trate de aliviar la pobreza extrema y fomentar la infraestructura social a través de un control férreo de sus aportaciones, debe mejor transferir esos montos específicos a los estados y municipios, y dejarlos que ellos los administren como lo consideren pertinente.

Razones prácticas en contra de un federalismo fiscal

A pesar de los argumentos anteriores, es importante notar también que los gobiernos federalistas no son necesariamente los que acaban por tener un mejor desempeño en el ámbito mundial. Los mexicanos tendemos a creer erróneamente lo anterior, primero, porque añoramos desde hace mucho tiempo que se respete la Constitución y, segundo, porque nos toca convivir muy de cerca con dos ejemplos de un federalismo exitoso: Estados Unidos y Canadá.

No obstante, en Europa pueden encontrarse ejemplos de países avanzados con una estructura económica decididamente centralizada; Francia e Italia son dos casos. Aún en la propia América Latina podemos contrastar el relativo éxito económico de un país tan centralista como Chile con el de las dos naciones que podrían ser calificadas como las más federalistas, Argentina y Brasil.

Más aún, hay más de un argumento práctico que puede adelantarse en contra no solamente de un fuerte federalismo, sino inclusive de una descentralización plena (véanse, A continuación presentamos tres de ellos, complementándolos, a manera de contrapunto, con algunas observaciones sobre el caso específico de México.

Comencemos por un tema obvio pero importante: un proceso federalista corre el riesgo de fracasar ante la falta de un sistema político democrático y transparente. Si los gobiernos locales son aún más autoritarios y corruptos, en términos relativos, que el gobierno central, entonces la provisión a nivel local de los bienes públicos tenderá a ser aún más costosa e ineficaz.

¿Cuánto se aplica el párrafo anterior a México? Es difícil decirlo. Si bien es cierto que existen muchas regiones donde el caciquismo vigente es aún más autoritario que el del gobierno central, también es cierto que hay muchas otras donde priva una mayor democracia que a nivel federal. Respecto a la corrupción, quizás debido a que el Ejecutivo Federal ha controlado por tantos años la mayor parte del pastel, ésta tiende a ser más notable, en términos absolutos y relativos, en el caso del gobierno federal que en los gobiernos estatales y municipales.

El segundo punto gira alrededor de la calidad de la administración pública. En principio, las burocracias locales parecerían ser menos eficaces en la recaudación de impuestos y en la ejecución de grandes obras públicas que la burocracia central. En realidad, sin embargo, no siempre es así. Hay países, Canadá es un ejemplo, en donde las autoridades locales son tan o más competentes que las nacionales. La Unión Europea sería otro ejemplo en el caso de regímenes supranacionales: nadie en su sano juicio aseveraría que la burocracia de la Unión está mejor preparada que la mayoría de las burocracias nacionales europeas.

No obstante, ¿es esa presunción correcta en el caso mexicano? Creemos que, a pesar de la legendaria ineptitud de nuestro gobierno federal, lo es en cierto grado. Pero también pensamos que el problema se resolvería muy pronto una vez que realmente se iniciara un proceso federalista de pies a cabeza, incluyendo, en particular, la descentralización de

administradores públicos competentes. Como bien afirma un experto en la materia, “uno podría conjeturar que se aplica una especie de ‘ley de conservación de la capacidad administrativa’, donde la descentralización de las funciones del sector público ni crean o destruyen el talento administrativo” (Wildasin, 1995, p. 327, traducción nuestra).

El tercer y último punto tiene que ver con el papel macroeconómico que pueden jugar los impuestos y el gasto público para estabilizar una economía. Este tema es muy amplio y espinoso (véase Urzúa, 1991), por lo que simplemente ejemplificaremos lo anterior con el caso específico de una economía en problemas que requiere rápidamente incrementar sus recaudaciones a través de una alza en los impuestos. Bajo un federalismo incontrolado, el déficit público del gobierno central no mejoraría mucho tras dicha alza, pues un buen porcentaje de su recaudación extra tendría que ser transferida a los gobiernos locales, y el intento de estabilización acabaría por abortar.

¿Qué podemos decir al respecto? En el caso de México, como en el de muchos otros países, la argumentación anterior es un tanto falaz. El punto clave es que el déficit público relevante para una nación no es el del gobierno central, sino los déficit consolidados del gobierno central y los gobiernos locales. En una economía muy centralizada bien puede suceder que un ajuste exitoso del déficit del gobierno central se logre parcialmente a costa de un deterioro sustantivo en la posición financiera de los gobiernos locales. De hecho, esto ha sucedido en México en los últimos años: tras el ajuste económico que siguió a la crisis de fines de 1994, varios de los gobiernos estatales acabaron con deudas muy abultadas, si no es que impagables, con la banca comercial y de desarrollo (el estado de Sonora es actualmente el ejemplo más conspicuo).

Así pues, para una estabilización exitosa no se requiere, necesariamente, de un gobierno altamente centralizado. Más bien lo que se requiere son políticas de estabilización concertadas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, así como de que el gobierno central disponga a su albedrío de impuestos con base amplia y predecible (volveremos a esto último en un capítulo posterior).

A pesar de las lagunas existentes en el tercer argumento que acabamos de rebatir, es muy importante tenerlo siempre presente. La razón es que cuando un país entra en crisis es muy probable que tenga que acudir al Fondo Monetario Internacional para su rescate, y este organismo cree firmemente en la tesis anterior. Esta posición del FMI puede ser ilustrada con el siguiente comentario de Vito Tanzi, ni más ni menos que el mandarín de las finanzas públicas de esa institución: “La experiencia de muchas naciones sugiere que, bajo las condiciones típicas en que se hallan los países en desarrollo, los gobiernos subnacionales contribuyen, y algunas veces de manera sustantiva, a la agravación de los problemas macroeconómicos” (Tanzi, 1995, p. 305, traducción nuestra).

¿Qué le depara el futuro al federalismo fiscal mexicano?

Ésta es una pregunta muy difícil de responder en unas cuantas páginas. Aquí, a manera de comentario final, nos limitamos a señalar que el propio Ejecutivo federal, por razones políticas y recaudatorias, ha dado ya muestras en los últimos años de querer desandar el camino del centralismo. No obstante, los cambios más recientes que se han hecho son de forma, antes que de fondo: se ha emprendido esencialmente una descentralización del gasto público (por ejemplo, del gasto educativo y de salud), pero ésta no ha ido aparejada de un incremento sustantivo en la responsabilidad fiscal de los estados y municipios.

¿Qué debe entenderse por “responsabilidad fiscal”? Ésta implicaría para los gobiernos estatales y municipales no solamente más potestades tributarias o un mayor uso discrecional de los recursos públicos, sino también un mayor esfuerzo recaudatorio y, de manera aún más importante, el establecimiento de un compromiso económico y político con su propia ciudadanía.

Como un primer paso en la consecución de tal fin, el gobierno federal deberá ceder no solamente una mayor parte de su gasto presupuestal a los estados y municipios, sino también parte de sus actuales potestades tributarias. Para ello, es necesario seleccionar de manera muy cuidadosa aquellos impuestos federales que sean susceptibles de ser cedidos a los estados y los municipios. En particular, hay que cuidar que el origen recaudatorio del impuesto pueda ser claramente asignado a una entidad en particular (el IVA sobre los servicios inmobiliarios es un ejemplo). Ésta y otras muchas consideraciones son presentadas en un trabajo aún inacabado del autor.

Bibliografía citada o recomendada

- Díaz Cayeros, Alberto (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- INDETEC, números varios de la revista *Hacienda Municipal*, Jalisco, INDETEC.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich. La cita fue tomada del libro vertido al español: *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Ortega Lomelín, Roberto (1994), *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pineda Pablos, Nicolás (1994), "La descentralización fiscal en México", *Foro Internacional*, vol. 34, 1994, pp. 252-268.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1998), compiladores, *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación*, varios años, México, SHCP.
- Tanzi, Vito (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, pp. 295-322.
- Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956, pp. 416-424.
- Urzúa, Carlos M. (1991), *El Déficit del sector público y la política fiscal en México: 1980-1989*, Serie de Política Fiscal, CEPAL/PNUD, Núm. 10, 1991, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Urzúa, Carlos M. (1997), "Five Decades of Relations between the World Bank and Mexico", en Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb, comps., *The World Bank: Its First Half Century*, vol. 2, Washington: Brookings, pp. 49-108. Traducción al español, con correcciones editoriales, por El Colegio de México, 2000.
- Urzúa, Carlos M. (2000), "An Appraisal of Recent Tax Reforms in Mexico", Documento de Trabajo IV-1994, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 1994. Por

aparecer en G. McMahon, G. Perry y J. Whalley, eds., *Fiscal Reform and Structural Change*, Londres: MacMillan.

Wildasin, David (1995), "Comment on Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *Annual World Bank Conference on Development Economics*, p. 327.