

Resumen

En este trabajo se analiza el papel que debe jugar el federalismo fiscal tomando como punto de partida un contexto de aguda asimetría regional vigente desde una visión revisionista. Los programas de transferencias condicionadas adoptados desde el nivel central no atienden a las deficiencias regionales y están destinados a mantener las asimetrías por no considerar las deficiencias estructurales de cada región y la falta de recursos endógenos que provocan brechas cada vez más grandes con regiones que si cuentan con los mismos.

Palabras Claves: Federalismo Fiscal – Desarrollo – Autonomía.

Summary

This paper analyzes the role that fiscal federalism should play taking as its starting point a context of acute regional asymmetry current from a revisionist view. The transfer programs adopted at the central level does not attend regional deficiencies and are intended to maintain the asymmetries for not considering the structural weaknesses of each region and the lack of endogenous resources that cause increasingly large gaps in regions if they have them.

Keywords: Fiscal Federalism – Development – Autonomy.

Dr. Luciano Carlos Rezzoagli. Investigador del Instituto de Investigación de Estado, Territorio y Economía (IETE) y del Centro de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, Argentina. Profesor – tutor de Economía Política y coordinador académico de la carrera de Doctorado en Derecho (FCJS – UNL). Profesor Visitante dedicación simple de la Universidad Austral (Buenos Aires, Argentina) y de postgrados en varias Instituciones Latinoamericanas. Declarado “Visitante Distinguido” por el Honorable Ayuntamiento de la ciudad de Puebla (México) en octubre de 2011. Correo electrónico: lrezzoagli@hotmail.com.

PAUTAS REFLEXIVAS EN TORNO AL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO EN UN CONTEXTO DE INEQUIDAD DEMOGRÁFICA Y PRODUCTIVA

Fecha de recepción: 03/10/2012

Fecha de aceptación: 15/01/2013

Luciano Carlos Rezzoagli.

BREVE REFERENCIA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y TERRITORIALES DEL PAÍS

México tiene una extensión territorial cercana a los dos millones de kilómetros cuadrados, y una población de, aproximadamente, ciento diez millones de habitantes. Está constituido por un Gobierno Federal, 32 entidades federativas (incluyendo el Distrito Federal) que funcionan como estados libres y soberanos, y por 2443 Municipios.

Es interesante destacar que el 20 % de la población del país se concentra en apenas el 1,2% del territorio, específicamente en el Distrito Federal y el Estado de México. A nivel productivo, tan sólo cuatro estados generan el 47% de la producción nacional (Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco), y el Distrito Federal en particular, genera más de una quinta parte del PIB (CONAPO, 2010).

La población y el trabajo son móviles y se acomodan según las condiciones que se ofrezcan o se perciban en cada región y están influenciados por elementos fijos naturales y humanos, como lo son las condiciones climáticas, la carga tributaria, la efectividad, el costo y calidad de los servicios públicos necesarios para la vida digna, seguridad, infraestructura, etc.

El grado de contraste y desigualdad entre las regiones de México se ve particularmente vislumbrado en la renta per cápita de los habitantes de cada entidad. La

entidad federativa más pobre (Chiapas) representa apenas el 15% del correspondiente a la entidad más rica (Distrito Federal).

Las migraciones internas (no se hará referencia en este escrito a las migraciones hacia Estados Unidos) entre estados y centros urbanos de las últimas décadas, son fenómenos que explican la distribución demográfica actual, así como también algunas de las disparidades económicas y de desarrollo existentes entre las regiones.

Los ciudadanos tienen la opción de “votar con los pies”, como bien lo señala Tiebout (1956); la movilidad de los ciudadanos y la descentralización de la provisión pública son las bases del mecanismo de elección descrito como *free rider* o “voto con los pies”, es decir, el desplazamiento de la población a los territorios en los que la relación entre las posibilidades laborales, los impuestos que se deben pagar y los beneficios que se obtienen sea más satisfactoria.

De esta forma, si se asume que los individuos están perfectamente informados y no poseen restricciones para la movilidad geográfica, entonces cada persona podrá escoger aquella combinación de bienes públicos ofrecidos por los distintos gobiernos subnacionales (Fernández, Güemes, Magnin y Vigil, 2006) que más se aproximen a sus preferencias personales.

Veamos algunas particularidades en torno a la condicionalidad “vivienda” que se presenta entre diferentes estados (CONAPO, 2010), como un parámetro particular importante dentro de este contexto general:

Los mayores rezagos en **los servicios de drenaje y sanitario** los presentan Guerrero y Yucatán, con más de 12 por ciento de ocupantes en viviendas carentes de dichos servicios. Estas entidades se distinguen además por tener casi el doble o más que Zacatecas, el tercero en la lista para este indicador. Respecto a Yucatán, en particular, con un tipo de suelo altamente calcáreo, así como los mantos acuíferos a poca profundidad, presenta graves problemas en la instalación de drenajes tradicionales, lo que ha obligado a las autoridades a diseñar soluciones viables y sustentables en dicho territorio.

Por su parte, los estados de Zacatecas, Campeche, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Durango, Nayarit y Chiapas presentan proporciones de carencia en servicios de drenaje y sanitario por debajo de siete por ciento.

En contraste, seis entidades registraron rezagos menores a uno por ciento: Baja California Sur, Colima, Tamaulipas, Baja California y Nuevo León. El Distrito Federal presenta cambios menores a dos puntos porcentuales.

Respecto a la **carencia en electricidad** y tomando como parámetro el año 2010, tres entidades están por arriba del cuatro por cien: Oaxaca, Guerrero y Durango. Les siguen con porcentajes de ocupantes en vivienda sin energía eléctrica, de entre tres y cuatro por ciento, los estados de San Luis Potosí, Chiapas, Chihuahua y Nayarit. Las entidades de Nuevo León y el Distrito Federal son las que presentan menos rezagos en este indicador.

En el caso de la **cobertura de agua entubada** existe un desempeño diferente con las anteriores variables de vivienda. Los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas encabezan las más altas proporciones de ocupantes en viviendas sin agua entubada, con más de 20 por ciento. Veracruz, Tabasco, San Luis Potosí y Puebla están por arriba de diez por ciento. Por su parte, en el otro extremo sobresalen el Distrito Federal, Tlaxcala, Coahuila, Colima y Aguascalientes, con menos de uno por ciento. De los indicadores de vivienda, el del agua tiene los mayores contrastes.

Con respecto a la proporción de ocupantes en viviendas con algún **nivel de hacinamiento**, tenemos que Chiapas y Guerrero registraron que más de 50 por ciento de su población continúa viviendo con algún nivel de hacinamiento. A estos dos, les siguen siete estados con más de 40 por ciento: Oaxaca, Campeche, Puebla, Tabasco, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán. Las principales mejoras en términos absolutos las alcanzaron las entidades de Oaxaca e Hidalgo, con disminuciones de 12.9 y 12.0 puntos porcentuales, respectivamente. Con más de diez puntos porcentuales siguen en orden: Tlaxcala (11.6), Veracruz (11.5), Tabasco (11.4) y Chiapas (11.1).

Evidentemente estos aspectos reflejan desigualdades que deben afrontar los estados y municipios, no sólo de manera particular, sino también, y fundamentalmente, en forma colectiva y coordinada con el gobierno nacional mediante un sistema financiero equitativo, solidario y redistributivo.

Existen estudios que intentan determinar la presencia de migraciones inducidas por políticas públicas y así detectar cuál de estos elementos tiene mayor impacto sobre las decisiones de migrar de los individuos. Entre los más destacados pueden mencionarse los trabajos de Mills, Percy y Wilson (1983) y Foot y Milne (1984) quienes investigan y analizan el impacto combinado de los impuestos y los gastos públicos sobre las migraciones interestatales.

Ambos estudios se basan en un indicador simple de la estructura fiscal, una medida del excedente fiscal igual al monto total de gastos públicos menos el monto total recaudado en concepto de impuestos. En Estados Unidos, por ejemplo, las migraciones inducidas por políticas públicas se basan, según los autores mencionados, en diferencias en los niveles de gastos asistenciales, seguros de desempleo y políticas de vivienda entre estados.

En cuanto a las características locales (de destino), que esperan encontrarse, e influyen notoriamente en la toma de decisión migratoria, debemos, principalmente, hacer mención a tres factores: “la diferencia de ingreso a favor del o los migrantes, la mejoría de los beneficios a obtener por igual cantidad de ingresos, y cualquier combinación de los anteriores dos factores (ingreso – beneficio) que implique un aumento en la calidad de vida de los mismos” (Rezzoagli, 2011, p. 122).

Relativa a estos factores, pueden mencionarse, como variables concretas (ejemplos meramente enunciativos), siguiendo a Pizzolitto (2006), los siguientes:

El porcentaje de rutas y caminos sin pavimentar en cada estado. La probabilidad de migrar se relaciona negativamente con el porcentaje de caminos sin pavimentar, indicando una preferencia de los migrantes internos a trasladarse a estados más urbanizadas y con mayor infraestructura.

Las diferencias en los salarios entre regiones tienen una fuerte influencia en las decisiones de migración de las personas.

Las variables relacionadas con la seguridad de las regiones, como los accidentes de tránsito, los crímenes a la propiedad o la violencia física hacia las personas afectan negativamente la decisión de migrar a una región.

Las políticas públicas, a través de los gastos en educación, programas de empleo y seguros de desempleo, así como también los programas de viviendas públicas estatales o municipales, influyen positivamente en el movimiento migratorio hacia esas provincias y municipios.

El residuo fiscal per cápita de cada estado también influye positivamente en la probabilidad de migrar.

Las variables relacionadas con características de las regiones, como variables climáticas, no afectan las decisiones de re-localización de la población al interior del país, pero sí tienen un efecto positivo en las decisiones de migración.

El grado de urbanización de los municipios, y los recursos naturales y turísticos que abundan en cada una de ellos.

Tal como lo expresa Silvia E. Giorguli Saucedo (2009), “la población es un recurso que puede influir en la economía y, también, desde esta perspectiva, debe considerarse en la planeación para el desarrollo. Por sí sola no tiene un peso positivo o negativo, pero en interacción con un cierto escenario económico y con determinada dinámica social puede coadyuvar a generar condiciones favorables al desarrollo económico de una nación” (p. 268).

El desafío, en función de la desigual distribución demográfica y las diferencias que manifiestan los estados en la prestación de los servicios básicos indispensables para la vida digna, brevemente expuestas, está vinculado, fundamentalmente, a la recomposición y el aseguramiento de los servicios indispensables para una vida digna en todos los estados (conjuntamente con las variables de producción y trabajo). La pregunta que surge al respecto es **¿Qué papel debe jugar el federalismo fiscal en este proceso?**

PAUTAS CENTRALES DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

El Estado Federal significó para el desarrollo del constitucionalismo, el hallazgo de una fórmula política delimitadora y divisoria del ejercicio del poder estatal, no referido solamente a la tradicional división de poderes, sino, y, fundamentalmente, por el acomodo superpuesto de dos o más niveles de gobierno, uno nacional y otro

u otros subnacional/es. El federalismo puede verse como una fórmula conciliadora de naturales antagonismos: centralización vs autonomía; nacionalismo vs regionalismo (Cabrera, 2004).

Todos los países que cuenten con distintos niveles de gobierno tienen o cuentan, en la actualidad, con este sistema de organizar y desarrollar su ámbito financiero y tributario, sin embargo, respecto al contenido y formas de actuación, este vínculo de relaciones competenciales entre distintos niveles de gobierno no es igual en cada uno de los países; varía, entre otras circunstancias, por condicionantes históricos, culturales, políticos y geográficos (Rezzoagli, 2011).

México adopta un modelo de Estado de tipo federal en la Constitución Política de 1917, que recogió la experiencia impuesta por la primera Constitución del México independiente en 1824. Tras el derrocamiento del caudillo y posteriormente emperador Iturbide, el 19 de marzo de 1823, todos los estados se alzaron violentamente contra el centralismo hasta ese momento imperante. Esta tendencia de las distintas regiones en separarse y posteriormente formar coaliciones para defenderse contra el poder central, fue lo que las llevó, finalmente, a convertirse en estados autónomos, independientes y soberanos primero, y, posteriormente, a unirse para dar vida a la Federación Mexicana (Altamirano, 2004 y 2007).

Autores como Stiglitz (2002) refieren a que el federalismo fiscal puede verse como el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las regionales y locales. Oates (1999), menciona que el término se refiere principalmente a toda la gama de temas relacionados con la estructura vertical del sector público, mientras que Garelo (2003) asocia el término con el estudio de la distribución del poder fiscal entre distintas capas de gobierno dada su autonomía jurisdiccional.

Pese al esfuerzo de los estados, encontramos que el Gobierno Federal se involucró en un mayor número de funciones que la sugerida por la teoría económica¹, tanto por las propias funciones asignadas por la legislación, como en las que participan y participó *de facto*. Si bien la Constitución asigna poderes residuales amplios a las entidades federativas o estados, no están claramente definidas sus funciones de gasto. Esto se debe a que las potestades principales las ejercen de manera concurrente con la federación y en ocasiones con los municipios, sin delimitar la participación de cada orden de gobierno.

1 En el trabajo de Leonardo Letelier S. (Descentralización Fiscal y Eficiencia Técnica del Sector Público: Los Casos de la Educación y la Salud) publicado en la Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (nº 14, 2010, Santa Fe, Argentina), se concluye que *la descentralización fiscal tiene una incidencia positiva y significativa sobre la llamada eficiencia técnica de la gestión pública. En el marco de los efectos probables de la descentralización, ello supone reconocer que el llamado "efecto V. Hayek", el cual rescata las ventajas de información que brinda la descentralización, es superior al efecto escala. Si bien este resultado se repite en todas las estimaciones empíricas realizadas, parece especialmente robusto en el caso de la educación, hecho que confirma la evidencia empírica al respecto* (p. 19).

La federación tiende a dominar por su mayor control sobre los recursos públicos porque el Congreso gradualmente incrementó sus atribuciones en casos de concurrencia (Cantero, 2003), o simplemente porque fue una derivación natural de su mayor capacidad política o administrativa.

Aunque la Constitución prescriba que constituye una república – democrática – representativa y federal, la realidad es que analizando la estructura administrativa y gubernamental se observa una clara concentración de recursos y decisiones. Esta lógica entre la federación y los estados se repite en estos últimos con relación a sus municipios y en las cabeceras de éstos respecto a las delegaciones más alejadas.

A lo largo del siglo XX se vislumbró la necesidad de establecer claramente las atribuciones de los gobiernos en materia fiscal, lo que llevó a la realización, en 1925, de la primera Convención Nacional Fiscal (CNF), la cual no tuvo mucho éxito. Dicha Convención pretendía delimitar los campos de imposición entre niveles de gobierno.

Hubo una segunda Convención en 1933, pero tuvo la misma suerte que la primera. Fue en 1947 cuando se realiza la tercera Convención, donde se recomendó la celebración de convenios entre la Federación y entidades federativas en busca de uniformidad en el sistema impositivo. La promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) a finales de la década del 70, vendría a constituirse en la cuarta Convención, donde las entidades federativas aceptaban el mecanismo de participaciones y la coordinación fiscal, misma que con algunas variantes se mantiene hasta el momento (Tello, 2008).

Ahora bien, el diseño de un régimen de coordinación fiscal no es una tarea exclusivamente técnica (Ávila, 2002), debido a que los criterios elegidos para el reparto, los matices políticos – económicos – sociales que pueden influir en los mismos, y los objetivos que se pretenden alcanzar, pueden variar significativamente el contenido de un mismo régimen en distintos países.

Para dar un ejemplo ajeno al caso de análisis, es importante destacar que el gobierno federal canadiense se ha ocupado de mantener un balance político y un equilibrio económico entre los diferentes estados, actuando para que éstas puedan obtener superávits fiscales aún cuando la propia federación (y a consecuencia de esto) posea resultados deficitarios, como sucedió desde 1982 hasta 1987 inclusive. Esto implica, necesariamente, que el elemento político juegue a favor de la eficiencia económica, permitiendo que las decisiones de gasto y la forma de atender a las necesidades regionales las adopten los estados y municipios, en tanto y en cuanto sea conveniente esta posibilidad (un riesgo importante en este aspecto es el clientelismo político y la conformación de estructuras oligopólicas), por su proximidad a las necesidades sociales, representatividad y responsabilidad directa ante la población.

Lo anterior implica que los gobernantes nacionales, si bien atienden a la eficiencia del gasto, actúen contra los propios intereses partidistas o personales, debido a que el otorgar los fondos vía transferencias no devolutivas de carácter redistributivo implica **ceder** el mérito político de las obras y servicios, por ejemplo, derivados de la realización del gasto, a los actores locales de cara a la sociedad, pudiendo beneficiar la imagen de gobernantes locales de partidos opositores. **¿Se imaginan que esto pueda pasar en un país como México?** Evidentemente los factores sociológicos (principalmente los personales y culturales) determinan las diferencias (o quizás también las semejanzas) en la creación y adopción de decisiones fiscales en particular, y públicas en general, si a este ámbito nos referimos, entre los distintos países.

Siguiendo esta idea, también es importante ver como se determinan los parámetros de distribución a los estados y municipios, así, vemos que, para Rubinzal (2010), la selección de determinados parámetros de distribución de fondos da cuenta de la cosmovisión ideológica subyacente. Si analizamos las declaraciones de distintos líderes políticos regionales, principalmente de estados poderosos económicamente, por ejemplo, veremos que reclaman que los recursos sean distribuidos de acuerdo al **aporte** de cada jurisdicción, esa mirada devolutiva no hace más que desechar (o por lo menos limitar) la posibilidad de que el reparto interjurisdiccional de los recursos tributarios juegue un rol redistributivo.

La anterior visión resulta funcional a la perpetuación de la aguda asimetría territorial que existe, en este caso, en México, donde la distribución poblacional y productiva es profundamente desigual. Por lo tanto, el punto de mira debe darse hacia la **nivelación horizontal**, esto es el mantenimiento o el impulso del acomodo subnacional, de los elementos estáticos y móviles que permiten el crecimiento sustentable y uniforme de los distintos municipios y estados.

En otro orden, “existen, también, más allá de los condicionantes meramente fiscales que llevaron al déficit o al superávit de unas instancias sobre otras, condicionantes históricos que influyeron en la adopción de una determinada estructura de vinculación financiera entre los distintos sistemas de gobierno (nacional y subnacionales), es por ello que, en virtud de la evolución que hayan tenido los países en la formación y conformación de sus territorios y sociedades, podemos entender algunas diferencias existentes en la constitución de las bases y de la legislación (constitucional y legal) que favoreció y desarrolló el Federalismo Fiscal como componente ligado a las particularidades de cada país” (Rezzoagli, 2011, p. 114).

Como lo menciona Vito Tanzi -hacendista del FMI y asesor del BM- la experiencia de países como Argentina, Brasil y Nigeria, muestra que cuando la descentralización es muy grande los gobiernos pierden capacidad para aplicar una política de estabilización eficiente, a la vez que demuestra que la descentralización también reduce la capacidad del gobierno para aplicar una política de redistribución ya que los gobiernos muy descentralizados tienen escaso interés en aplicar

tales políticas, debido a que una política generosa de gastos destinada a ayudar a los pobres resultaría muy costosa por cuanto atraería a los pobres de otras jurisdicciones. Entonces la jurisdicción que promovió esas medidas terminaría asumiendo un alto coste por ayudar a los pobres de otras jurisdicciones. Por lo mismo una política fiscal muy progresiva provocaría que los ricos abandonaran la jurisdicción con lo cual se reduciría la base tributaria de ese gobierno (Tanzi, 1995 en Fernández, 1999).

Además, Tanzi también señala que la implementación de un proceso descentralizador deberá estar condicionada en todos los casos a una cuidadosa evaluación empírica que verifique la inexistencia de obstáculos, comenzando por la existencia de una adecuada escala para la provisión de bienes públicos y la no presencia de externalidades efectivas. Como así también deberá enfrentar obstáculos como el bajo desarrollo cualitativo de las burocracias locales, las arraigadas formas de lealtad clientelar, las formas múltiples de corrupción, protagonizadas y avaladas por las instituciones estatales de esas jurisdicciones y demás cuestiones que lleven al debilitamiento de las instancias locales (Tanzi, 1995 en Fernández, 1999).

En el caso opuesto, no podemos ignorar que en México existe una cultura arraigada respecto de pedir colaboración al Ejecutivo Nacional para que resuelva problemas aún de índole local (como si se tratara de una cuestión paternalista), esto, evidentemente, refuerza la hegemonía central. Los estados, como la federación, tienen a su vez injerencia sobre algunas funciones del orden municipal.

Según Merino (2002, p. 5), *la falta de claridad en la asignación de potestades tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos. Las políticas públicas no se definen, ni los servicios públicos necesariamente se prestan, por quien tiene mejor información sobre las preferencias y necesidades locales. Asimismo, se vuelve más difícil atribuir responsabilidades por el desempeño en la prestación de los servicios entre las autoridades relevantes.* Siguiendo a este autor puede sostenerse que no queda claro cuál es el orden de gobierno que responde en un momento dado por deficiencias en los servicios, también se vuelve más compleja la definición de políticas y la planeación, debido a la incertidumbre respecto de las acciones que tomarán los distintos órdenes de gobierno.

El Federalismo Fiscal tomó gran relevancia en la década de los 80's con la instrumentación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal donde se establecía a cargo del gobierno federal la administración de los impuestos de base amplia (Ramírez, 2009). La declinación de las potestades tributarias de los estados sobre dichos gravámenes tuvo como contrapartida la participación de dichas entidades en la recaudación de la Federación bajo el siguiente esquema (hasta la modificación del 21 de diciembre de 2007):

El 20% de la recaudación que obtenga la Federación por todos los impuestos, así como los derechos sobre extracción de petróleo y de minería, disminuidos por las

devoluciones de los mismos, constituirá el **Fondo General de Participaciones**, que tendrá el siguiente mecanismo de reparto:

- 47.17% en proporción directa al número de habitantes;
- 47.17% en relación a la capacidad en la generación de ingresos y;
- 9.66% en relación inversa a las participaciones que por habitante tenga cada entidad.

Respecto a los municipios, recibirán como mínimo el 20% de las participaciones que le toque a cada Estado.

A raíz de la reforma del 2008, presionada por los entes subnacionales, entidades federativas o estados, se lograron obtener mayores recursos presupuestarios descentralizados, así, aunque de manera vertical y dependiente, en mayor o menor grado, todos los Estados han visto un incremento importante en sus capacidades de gasto.

En la década de los 90 se comienza con un proceso de descentralización del gasto (tal como sucede con otros países latinoamericanos, guiado por la tendencia neoliberal de achicamiento del Estado) que inicia con la educación, no obstante, es en 1998 cuando presupuestalmente comenzó a operar el **Ramo 33** “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. Dicho ramo se constituyó de 8 fondos que tuvieron y tienen como principales vertientes la descentralización de funciones tales como: la educación, salud, seguridad pública, infraestructura, etc.

El Ramo 33 refiere a las aportaciones que el gobierno central entrega a las entidades federativas, que se establecen de manera condicionadas (o etiquetadas), y en este sentido los gobiernos locales tienen muy poca capacidad de operación de los recursos que devienen de este concepto, en otras palabras, son recursos con destino específico ya delineados desde el poder central.

No obstante lo anterior, de 1998 a 2007 la cantidad de recursos destinados a este fin en términos reales se ha incrementado cerca del 62% (Ramírez Cedillo, 2009) por lo que, fuera de esta crítica respecto a la dependencia, la ilusión fiscal y la falta de capacidades endógenas de respuesta económica a los gastos que se realizan, es indudable que representó un importante ingreso para los mismos.

En relación con los recursos presupuestados para el ramo 33 en el periodo de 2008 a 2010 se denota la austeridad fiscal, todavía en 2007 el incremento en términos reales en este rubro fue mayor al 10%, mientras que en el proyecto de Egresos de la Federación para 2010 se estableció una variación mínima del 0.15%.

Los rubros de participaciones y aportaciones federales a entidades federativas y a municipios dentro del presupuesto total de gasto representó más del 28% en promedio para el periodo de 2007-2010, mientras que si se establece la relación con los recursos aplicados por la administración pública centralizada, se tiene que por

cada \$1 que gasta el Ejecutivo Federal se le asignan a los otros niveles de gobierno cerca de \$1.14, lo que denota una descentralización del gasto bastante amplia. Sin embargo, si tenemos en cuenta los ingresos, en 2007 por ejemplo, estados como: **Chiapas, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz no alcanzaron a cubrir ni siquiera el 6% con sus propios ingresos respecto de los gastos en los que incurrieron en ese ejercicio, por lo que, evidentemente, esto implicó e implica una clara y total dependencia de los recursos federales**, mismos que en una cuantía importante son recursos condicionados (Ramírez Cedillo, 2008).

En definitiva, podría decirse que la evolución del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales **ha dejado a los Estados en una mayor dependencia y menor autonomía de gasto, ya que el grueso de los recursos transferidos es gasto condicionado, lo cual, creemos, induce a un comportamiento financiero irresponsable**. De persistir esta tendencia, se corre el riesgo de propiciar un esquema distorsionado (Sobarzo, 2005), donde los estados gozan de facultades de gasto importante, sin real poder de decisión, y al mismo tiempo carecen de facultades impositivas para generar recursos propios.

Así presentado el problema, puede aceptarse que desde un punto de vista conceptual, el país se ha acercado, del lado de los recursos, a la prescripción normativa, que sugiere una retención de los tributos de base ancha en la órbita nacional. Sin embargo, en materia de gasto se generaron fenómenos de **ilusión fiscal** al momento en que hace invisible a los contribuyentes de las distintas regiones las eventuales tendencias a la expansión del gasto. Por lo tanto, existe una **estructura vertical dependiente** de los Estados a la Nación, reflejada en la participación que mantienen los recursos nacionales en el sostenimiento del total de los ingresos tributarios.

BREVE REFLEXIÓN SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES: EL MUNICIPIO.

México cuenta con una gran dependencia respecto de los gobiernos subnacionales al Central, debido a que la mayoría de los estados y municipios subsisten con los fondos que envía la Nación y no cuentan con generación de recursos propios. Destacamos, asimismo, la importancia del componente político como inversamente proporcional a la eficiencia económica, debido a que, para los gobernantes locales, resulta muy cómodo **no atentar contra su electorado** y en este sentido proceden a depender de los recursos de la Federación o bien a contratar deuda, en vez de mejorar los instrumentos recaudatorios: aplicar presión tributaria y combatir el comercio informal (con la correlativa eficiencia en la realización del gasto).

En materia local, podemos mencionar que existe, en la actualidad, un proceso de creciente demanda de autonomía, lo cual conlleva necesariamente un replanteamiento y una reivindicación del mapa de sus prioridades. La reforma del art. 115 constitucional de 1999 es un reflejo de ello (se modificó el término “administrar” por el de “gobernar”; esta ligera diferenciación tiene implicaciones enormes para el fortalecimiento legal de los municipios, también se hicieron una serie de adiciones a las diferentes fracciones del mencionado artículo, con el mismo propósito: se pueden asociar municipios de distintos estados, los municipios pueden allegarse de recursos mediante el cobro de impuestos prediales a empresas paraestatales, nuevos servicios a favor del municipio, entre otras cuestiones), aunque no fue suficiente.

Esto genera una gran tensión entre desarrollo y autonomía debido a que el mapa institucional sigue siendo del México de mediados del siglo XX. Hace 60 años los municipios eran entidades absolutamente diferentes, sus principales funciones eran la seguridad y la limpieza, con el resguardo de infraestructura pública suficiente para la convivencia social, hoy en día los municipios tienen otras muchas funciones, como lo es el cuidado ambiental, la protección de grupos vulnerables (mujeres, niños, ancianos, personas con capacidades diferentes, etc.), la inserción económica regional en el marco global, entre otras muchas que pudiéramos mencionar, pero su estructura orgánica no está diagramada para estos nuevos desafíos locales, por lo que se da una separación entre su modelo y su real estructura organizativa y funcional.

Se puede justificar el fortalecimiento de gobiernos locales basándonos en dos principios (Rezzoagli, 2011, pp. 116 y 117):

- que un gobierno representativo y participativo funciona mejor cuanto más cercano está de su electorado, y
- que subconjuntos de personas dentro de un país tienen derecho a votar por diferentes tipos y cantidades de servicios públicos.

Así, “dichos principios implican que las decisiones deben tomarse al nivel de gobierno más bajo compatible con los objetivos de eficiencia económica y equidad distributiva, cuando esto no ocurre, porque las decisiones las toman gobiernos más alejados del contacto popular, ya sea estatal o nacional, se produce un deterioro en el ámbito representativo y un alejamiento respecto a la eficacia del gasto por falta de conocimiento cercano de las necesidades reales, sin embargo, este ámbito centralizador de las decisiones de gasto puede ser justificable por variables de equidad y solidaridad, pero que quede claro que no es lo más idóneo en lo que respecta a la eficiencia, con excepción de aquellas materias cuyos efectos sean externalizables a otras regiones distintas” (Rezzoagli, 2011, p. 117).

Naturalmente sabemos que existen acciones como acuñar moneda o la lucha contra la inflación, entre otras, que son de realización exclusiva del Estado Nacional debido a que exceden del ámbito meramente regional por la implicancia que tienen en todo el territorio del país y es imperativo el desarrollo central de los mismos.

Pero, en correlación a estos, existen también muchos otros programas que, principalmente los relativos a la distribución del gasto, nacen y se desarrollan desde el ámbito nacional, o llegan a los estados y municipios vía transferencias condicionadas o etiquetadas, cuando no es particularmente obligatorio ese desarrollo, o aunque esa esfera de Gobierno no reciba, de manera **directa**, las peticiones y necesidades de los ciudadanos que conforman las distintas regiones del país.

Esa falta de representación directa incide tanto en el éxito de los programas como también en la rendición de cuentas a la sociedad por las políticas públicas implementadas (Rezzoagli, 2011).

El centro es predominantemente el lugar de emplazamiento de las actividades cerebrales y la periferia el “locus” de los músculos, y los nervios (Arrighi, 1997). En México la gran dependencia de los gobiernos subnacionales al central conlleva el otorgamiento a este último del poder de decisión respecto al gasto; si nos referimos específicamente a la formulación de programas etiquetados para el desarrollo de pymes, exportaciones, producción, etc., por ejemplo, que gestionan y desarrollan los estados y municipios pero que son creados y pensados a nivel nacional, contribuyen al sostenimiento y acrecentamiento de las asimetrías regionales, por dos motivos fundamentales:

La falta de equipos técnicos y de estructura local para llevar a cabo los programas en los estados y municipios provoca el distanciamiento con aquellos que cuentan con las variables de realización efectiva. No tiene caso seguir en esta dinámica si no se producen previamente programas de generación estructural de capacidades endógenas para la equiparación horizontal de aprovechamiento de oportunidades.

Generalmente los programas requieren de cierto **grado de formalidad** para apoyar los avales bancarios y/o financieros. Justamente, si de algo carecen las regiones más necesitadas de los mismos, es de este requisito, debido a que gran parte de su proceso productivo se realiza con trabajo informal, por lo que no podrán cumplir los requerimientos para acceder a los subsidios o créditos.

Como se puede observar, las recetas centralistas, aún y cuando se basen en los más profundos ideales de equidad y desarrollo, no hacen más que fortalecer las asimetrías regionales (Bird, 1996), por lo que sus programas se reducen a estos efectos o a simples erogaciones basadas en la beneficencia. Este es un tema que debe mirarse con mucho detenimiento.

Una de las ideas políticas más importantes, que desarrolló primeramente Aristóteles en la *Política* (300 a. C.) y posteriormente Montesquieu en su obra clásica *El*

espíritu de las leyes (1748) ha sido la de división de poderes. De aquí proviene la arraigada concepción que el poder controle al poder, es decir, el poder público debe rendir cuentas a, y ser fiscalizado por, otros organismos del poder público.

El control de la gestión pública es, por lo tanto, un predicado republicano del sistema político, que hace a su misma esencia y justifica su existencia; forma parte de los principios esenciales del sistema representativo y republicano de Gobierno. Es muy grave el grado de irresponsabilidad administrativa que afecta a los miembros del propio ayuntamiento, quienes se vuelven jueces y partes sobre los mismos asuntos que ellos deciden.

Por otro lado, recordando la experiencia argentina, donde el equivalente al Presidente municipal mexicano, llamado Intendente, queda **formalmente excluido** del órgano deliberativo, integrado exclusivamente por los miembros del Cabildo (concejales), esto, además de respetar la división de poderes de manera más íntegra, permitiría al Cabildo ejercer un mayor control sobre la parte estrictamente ejecutiva del municipio y combatiría de manera frontal la situación de irresponsabilidad legal y administrativa en que actualmente se encuentra. Además de favorecer la participación partidista y ciudadana en dicho órgano.

Efectivamente, tal como ha expresado la Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana, el principio de división de poderes *“es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías”* (Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXII, Julio de 2005 Tesis: P./J. 52/2005 página: 954 división de poderes).

El equilibrio interinstitucional que exige dicho principio no afecta la rigidez de la constitución federal, por lo tanto, como hemos dicho en líneas anteriores para lograr en efecto una auténtica y eficaz fiscalización son requisitos indispensables *sine qua non* el que haya una estricta división de poderes y funciones claramente asignadas y ciertamente que la Contraloría u órgano fiscalizador goce de auténtica autonomía.

En cuanto al sistema de producción normativo se advierte que el municipio sólo tiene capacidad reguladora para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Ahora bien, creemos que efectivamente carece de división **real** de poderes por múltiples aspectos que escapan al análisis de este escrito (vid. Rezoagli, 2009), cuestión que los diferencia de los estados y la federación.

El Municipio, entonces, no es más que un Ente Administrativo, de gestión, y por lo tanto cuando decimos que requiere autonomía, sólo puede ser funcional u ope-

rativa pero nunca plena, debido a que no tiene sistema de contrapeso de poderes y al carecer de poder legislativo autónomo pierde legitimidad representativa para adoptar decisiones propias a nombre de sus ciudadanos, y esto, evidentemente, es un escollo insalvable hasta tanto no exista una reforma estructural que modifique esta situación.

Algunos especialistas hablan de potestad tributaria municipal, estableciendo que estos entes locales deben reconocer que cuentan con márgenes de maniobras potenciales en capacidades recaudatorias que aún no han explotado, basta señalar, entre otros, el caso del impuesto predial (así lo establece la Federación Nacional de Municipios de México A.C., en su documento “Evolución para la Hacienda Municipal en México”, 2003). Sin embargo, creemos que no puede hablarse de potestad tributaria municipal, por lo menos en el caso de los impuestos, y más específicamente en el caso del impuesto predial, más bien debemos hacer referencia a una potestad administrativa, ya que si bien este impuesto es gestionado en el orden local, es creado y delimitado en el orden estatal, por esto también hay que hacer una matización importante cuando escuchamos críticas referidas a que determinados municipios no cobran lo suficiente de predial de acuerdo a sus características geográficas y demográficas, y es que muchas veces se es injusto con entidades locales que deben ajustarse a los parámetros que les marca el orden estatal.

Ahora bien, metiéndonos de lleno en la eficiencia del gasto, si asemejamos los municipios a las empresas privadas, tendríamos que decir que cada 3 años pierden, aproximadamente, un 30% de sus activos y capitales. Esto es así porque cambiar con cada Gobierno a todo o casi todo el “personal administrativo” implica una pérdida muy grande de recursos humanos que ya se estaba calificando para las labores realizadas, la necesidad de incorporar y volver a capacitar el personal con la pérdida económica y temporal que esto conlleva. Luego, si cambia el color político, se hacen unas cosas tan inverosímiles como cambiar el color de los edificios, los autos, etc., pero lo más importante es la pérdida del capital humano, la capacidad y efectividad lograda con el aprendizaje y el perfeccionamiento en las funciones.

Por lo expuesto, es absolutamente necesario, primero, en el ámbito político, permitir la reelección de los presidentes municipales, por lo menos a un segundo mandato, es preferible brindar la posibilidad de un segundo mandato al actual gobernante que destruir la administración pública cada 3 años, por nuestra parte, no compartimos esta delimitación temporal. En otro plano distinto, y sujeto a un profundo análisis que escapa de los objetivos trazados en este escrito, desde un punto de vista técnico, se debe, **imperiosamente**, trabajar en diagramar y desarrollar un SISTEMA PROFESIONAL DE GESTIÓN LOCAL.

CONCLUSIONES

Coincidimos con Scarlet Escalante (1999) cuando afirma que “la nueva estructura gubernamental se define fundamentalmente con criterios sociales, pues parte del reconocimiento explícito de las diferencias interregionales. Se aceptan las disparidades entre las circunscripciones del eje central y otras, así como también la desigualdad existente entre las áreas urbanas y rurales del país. A su vez, este reconocimiento implícitamente se asocia con la existencia de efectos perversos en términos personales, pues la localización geográfica de un individuo estaría determinando de cierta manera su situación socio – económica” (p. 4).

Las construcciones discursivas existentes que argumentan la necesidad de revertir ese cuadro de situación mediante un nuevo reparto de las potestades tributarias, parecieran ignorar la fuerte concentración territorial existente en materia de creación de riqueza nacional (Rezzoagli, 2011), por lo tanto, era objetivo de este trabajo demostrar la necesidad de establecer mayores potestades en los Municipios y la de generar un cambio de enfoque respecto al desarrollo e instrumentalización del Federalismo Fiscal atendiendo, primordialmente, a la equiparación horizontal de oportunidades y capacidades de las distintas regiones del país como premisa fundamental para la estructuración vertical de competencias y la efectividad en la realización del gasto, desde una óptica ascendente y coordinada. Partiendo de la aceptación de la existencia de desequilibrios económicos y sociales regionales, el desafío está dado en implementar formas de acción colectivas basadas en la cooperación para la nivelación subnacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano, M. (2004). *El Senado en las Democracias Contemporáneas*. México, Plaza y Valdés.
- Altamirano, M. (2007). *El Federalismo Mexicano*, México, Mimeo.
- Arrighi, G. (1997), *La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación del capital*, Universidad de California, Irvine.
- Ávila, J. (2002), *Nuevo Federalismo Fiscal*, Buenos Aires, Política Pública nº 19, p. 1 – 13.
- Bird, R. (1996). *Descentralización fiscal: una revisión*, en *Descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Cabrera Beck, C. (2004), *El Nuevo Federalismo Internacional: La Soberanía en la Unión de Países*, México, Editorial Porrúa.

- Cantero Prieto, D. (2003), *Federalismo Fiscal Comparado. Impacto de la aplicación para España del modelo canadiense*, Almería, Asociación Científica Europea de Economía Aplicada (recopilación de congreso).
- CONAPO (2010), Índice de Marginación Urbana, disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion
- Escalante, S. (1999). *Autonomía Fiscal de los Gobiernos Locales*, en <http://www.cebem.org/centdocum/documentos/docpdf/d-ingresos.PDF>
- Fernández, V. R., Güemes, M. C., Magnin, J. P. y Vigil, J. I. (2006), *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional: Realidades y Desafíos para América Latina*, Santa Fe (Argentina), UNL.
- Fernández, V. R. (1999), *Descentralización estatal y decisionismo fiscal*, Santa Fe (Argentina), UNL.
- Foot, D.K. and W.J. Milne. 1984. Net migration estimation in an extended, multiregional gravity model. *Journal of Regional Science* 24: 119-133.
- Garello, P. (2003), *The dynamics of fiscal federalism*, en *Journal des économistes et des études humaines by the Berkeley electronic press*.
- Giorguli Saucedo, S. E. (2009). "Demografía y Economía en el México de hoy", en *Foro Nacional Las Políticas de Población en México--Debates y Propuestas para el Programa Nacional de Población 2008-2012*, Secretaria de Gobernación, Coordinación de Publicaciones de Asuntos Culturales.
- Hesse, J. y Wright, V. Eds. (1996), *Federalizing Europe. The cost, benefits and preconditions of federal political system*, Oxford university press.
- Merino, G. (2002), *Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*, México, ITAM.
- Mills, K., Percy M. and Wilson, L. (1983). "The Influence of Fiscal Incentives on Interregional Migration: Canada 1961-1978". *Canadian Journal of Regional Science*, 6: 207-230.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York.
- Pizzolito, G. (2006). *Distribución de la población y migraciones internas en Argentina: sus determinantes individuales y regionales*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.

- Ramírez Cedillo, E. (2009). Finanzas públicas y federalismo fiscal, México, XV congreso internacional de contaduría, administración e informática, en <http://congreso.investigacion.fca.unam.mx/docs/xv/ponencias/26.pdf>
- Ramírez Cedillo, E. (2008). Federalismo y Finanzas Públicas: Una discusión acotada para México, en *Economía UNAM* vol. 8, pp. 15 – 36, en <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/pdfs/22/02cedilloramirez.pdf>
- Rezzoagli, B. A. (2009). La falta de una auténtica división de poderes en el ámbito municipal. Repercusiones sobre el control del gasto público en el Estado de Zacatecas, Culiacán, *Revista Politeia*, n° 29, pp. 17 – 25.
- Rezzoagli, L. C. (2011). Asimetrías regionales y federalismo fiscal: Un enfoque jurídico – financiero – institucional del caso argentino”, en *DAPPG* n° 17, FCE – UNL, pp. 113 – 131.
- Rossignolo, D. A. (2003). El federalismo fiscal y la distribución personal del ingreso en las provincias, Asociación Argentina de Economía Política.
- Rubinzal, D. A. (2010). La coparticipación federal como herramienta redistributiva al servicio de un desarrollo regional equilibrado, Buenos Aires, IEFPA.
- Skertchly, A. y Herrera, A. (1996). Una revisión del federalismo en Canadá: pasado y presente, México, INAP.
- Sobarzo Fimbres, H. (2005). “Federalismo fiscal en México”, en Pablo Mejía Reyes, *La economía mexicana en el umbral del siglo XXI*. México. El Colegio Mexiquense, A.C.
- Tello, M. (2008), *Desarrollo económico local, descentralización y clusters: teorías, evidencias y aplicaciones*, Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Tiebout, C. (1956), “A pure theory of local expenditures”, *The Journal of Political Economy*, vol. 64, N° 5, Chicago, The University of Chicago Press.
- Stiglitz, J. (2002), *El malestar en la globalización*, Bogotá, Taurus.