

Hacia el federalismo fiscal en México

Jorge Chávez Presa y Fausto Hernández Trillo

Federalismo es indudablemente una de las palabras más pronunciadas en el presente año tanto en los discursos oficiales como en las declaraciones de políticos, académicos, periodistas y hasta médicos. Por una parte, se le ha considerado como la panacea del desarrollo y apertura política y, por otra, del desarrollo económico (véanse Quigley, 1993; Bird, 1992; Oates, 1993). Sin embargo, pocas veces nos hemos detenido a analizar los aspectos teóricos del mismo, las precondiciones necesarias para que tenga éxito, así como sus peligros. En particular, el *federalismo fiscal* ha sido tratado en nuestro país más desde el punto de vista político que desde la perspectiva puramente económica y práctica. Asimismo, en México ha sido abordado más desde la perspectiva de los ingresos que desde el punto de vista del gasto.

El presente artículo pretende, primero, establecer algunos lineamientos teóricos del federalismo fiscal para después, con base en éstos, analizar la viabilidad de un verdadero federalismo fiscal en México, sobre todo desde la perspectiva del gasto. Lo anterior deberá incluir una estrategia de acción para acercarnos al nivel de federalización fiscal óptimo en nuestro país, lo cual naturalmente implica analizar el *statu quo* de nuestra actual estructura federal.

El trabajo se encuentra dividido en dos partes. La primera revisa algunos conceptos teóricos, en tanto que la segunda aborda las pautas

Jorge Chávez Presa labora en la SHCP y Fausto Hernández Trillo en el CIDE. Los autores agradecen los comentarios de Santiago Levy y de José Antonio Alvarado. El contenido del artículo no corresponde de ninguna manera al de las instituciones que representan. Cualquier error es responsabilidad exclusiva de los autores.

para el federalismo fiscal en México. Se añade una sección con las conclusiones.

Algunos aspectos conceptuales

La descentralización de las erogaciones federales representa uno de los medios para obtener resultados más favorables en el ejercicio del gasto y rendir mejores cuentas a los contribuyentes.

Conceptualmente, el objetivo del federalismo hacendario es determinar la estructura óptima del sector público, en términos de la adscripción de las responsabilidades en la toma de decisiones sobre funciones específicas, a representaciones de subconjuntos geográficos adecuados de la sociedad. Esto es, nos proporciona las líneas generales para una división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno.

Un programa de federalismo fiscal implica, primero, definir las responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno. Segundo, el federalismo fiscal conlleva a determinar un esquema apropiado de obtención de recursos para la producción o generación de los bienes y servicios públicos, y tercero, consiste en una programación adecuada del gasto de manera que dicha producción sea eficiente y atienda a la vez las necesidades presentes y futuras de la localidad (véase Oates, 1976).

Objetivo general de la descentralización

El objetivo de la descentralización del gasto es encontrar la estructura más eficiente de la producción o generación de bienes y servicios públicos identificando las actividades a ser descentralizadas. En otras palabras, el objetivo final es elevar la calidad del gasto que realiza el sector público.

Principios regidores de un programa

Para encontrar la estructura más eficiente de producción de bienes y servicios públicos acorde a las necesidades de nuestro país, es necesario respetar algunos principios de eficiencia que nos conduzcan a una

adecuada descentralización de responsabilidades. Asimismo, es necesario tener en consideración las ventajas y desventajas de los dos extremos de la estructura organizacional del sector público: una total centralización y una completa descentralización (véase Oates, 1976; Stiglitz, 1992; y Musgrave y Musgrave, 1995).

Existen ventajas y desventajas en cada una de estas estructuras. Como se verá, las ventajas de una representan las desventajas del otro extremo. Por lo mismo, es conveniente introducir una estructura mixta que combine las ventajas de las dos.

Ventajas de un gobierno muy centralizado

Las ventajas de un gobierno centralizado totalmente pueden resumirse de la siguiente manera:

- Mayor capacidad para mantener altos niveles de empleo con precios estables. Esto se debe a que se puede seguir una política fiscal más armoniosa y a que facilita más la aplicación de medidas macroeconómicas encaminadas a la estabilización de precios y a la generación de condiciones que promuevan la inversión y creación de empleos.
- Una política redistributiva para impulsar el desarrollo de las regiones por igual podría ser más fácil de lograr. Sin embargo, esto implica algún esquema de impuestos-subsidios, donde las regiones con ingresos más altos paguen impuestos que, en su momento, sean distribuidos a las regiones con ingresos más bajos.
- En cuanto a la eficiencia en la asignación de los recursos, un gobierno muy centralizado puede hacerlo mejor sólo en los casos en que la producción de un bien público beneficia por igual a todos los individuos de las distintas comunidades. Asimismo, cuando hay economías de escala en la producción o generación de dichos bienes y servicios públicos.

Ventajas de un gobierno muy descentralizado

Por su parte, un gobierno muy descentralizado posee las siguientes ventajas:

- Proporciona un medio a través del cual se pueden ajustar los niveles de consumo de ciertos bienes públicos a las preferencias de un subconjunto de la sociedad. De este modo, la eficiencia económica se fortalece al permitir una asignación de recursos más acorde con los gustos de los consumidores.
- Da lugar a presiones competitivas para inducir a los gobiernos locales a adoptar técnicas más eficientes de producción y generación de bienes y servicios públicos, por lo que puede aumentar la producción de bienes públicos.
- Un sistema de gobiernos municipales puede proporcionar un contexto institucional que estimule la mejor adopción de decisiones públicas al obligar a un examen más explícito de los costos de los programas públicos.

Como se puede apreciar, cada uno tiene sus ventajas, y las ventajas de uno representan en general las desventajas del otro. Sin embargo, es deseable un sistema intermedio¹ que combine las ventajas de los dos polos y evite los defectos más serios de cada uno. Una organización federal del gobierno en sentido económico satisface este requisito. Entendemos por lo anterior la organización que asigna a los diferentes órdenes de gobierno una función del sector público, en especial aquellas en las que cada orden de gobierno puede desempeñarse mejor; y a la vez, esto requiere que asignemos responsabilidades para cada orden de gobierno.

En general, los dos principios regidores de la asignación de responsabilidades son los siguientes:

a) De acuerdo con las externalidades (beneficios) que producen geográficamente. Respecto al objetivo de asegurar un uso eficiente de los recursos, se puede concluir que para cierta clase de bienes (aquí se incluyen, por ejemplo, la administración de la justicia, la defensa nacional, etc.), que no pueden ser ofrecidos por el mercado y cuya producción genera externalidades (beneficios) a la sociedad en general de manera uniforme, el gobierno central es el adecuado. Sin embargo, para otro tipo de bienes públicos que generan beneficios nada más en la localidad donde se producen es más indicado que sean los municipios los que se encarguen de su producción. Por último, los que se encuentren

¹ Para una defensa de este caso extremo, véase Tullock, 1994.

en un punto intermedio en la generación de beneficios deberían ser producidos por los gobiernos estatales. En palabras de Stiglitz (1992), significa internalizar las externalidades.

b) De acuerdo con las ventajas competitivas de los diferentes órdenes de gobierno. Según este criterio la responsabilidad de producir cierto bien o servicio se asigna de acuerdo con las economías de escala y de alcance. Esto es, cada orden de gobierno debe de producir aquel(los) bien(es) o servicio(s) que le resulte(n) más barato(s) respecto a los demás órdenes de gobierno. En otras palabras, se debe establecer qué orden de gobierno posee ventajas comparativas en la producción del bien o servicio público.

Secuencia

La descentralización es una tarea de *largo plazo*² y está determinada por la capacidad de los estados y municipios para asumir las nuevas responsabilidades. Se requiere una definición de metas precisas de corto, mediano y largo plazos.

La descentralización del gasto federal implica, entre otras cosas: *a)* cambios institucionales y legales y, *b)* una evaluación de la capacidad —humana y física— de las entidades federativas para determinar si es viable o no una descentralización en toda la nación o solamente, en un inicio, en algunos estados y municipios para que posteriormente sirvan como modelos.

Por lo anterior, esta reforma tiene que darse de manera gradual y emprenderse por regiones, reconociendo los distintos niveles de desarrollo en las diferentes áreas del país. De igual manera, debemos considerar que hay actividades que serían muy fácilmente descentralizables y que podrían darse en el corto plazo; mientras que otras tareas públicas requieren de un proceso más lento, por lo que tienen que ser planteadas para el largo plazo.

² En Nueva Zelanda el proceso duró más de 13 años, mientras que en Indonesia poco más de 10 (véase Shah, 1994).

Beneficios

Con la descentralización se contribuirá a cancelar la duplicidad de funciones entre los distintos órdenes de gobierno. Asimismo, la sociedad civil tendrá mayores posibilidades de participar en las decisiones y prioridades de sus comunidades, por lo que la calidad del gasto mejorará en la medida en que se proporcionen servicios públicos con mayor eficiencia. Sin lugar a dudas éste es un paso hacia la democratización del gasto público federal.

Es importante que la descentralización del gasto se aproveche para eliminar déficit presupuestales, así como para perpetuar la eliminación mediante la definición de reglas claras.

Por su parte, las entidades federativas se verán obligadas a rendir mejores cuentas a sus contribuyentes, pues tendrán más responsabilidades y con ello un mayor compromiso con el electorado local.

Aspectos macroeconómicos de la descentralización

Cualquiera que sea el proceso de descentralización que se adopte, es necesario cuidar algunos aspectos macroeconómicos, ya que todo sistema de descentralización tiene efectos macroeconómicos que no deben ser olvidados (véase Tanzi, 1994; Begoev, 1994).³ A continuación esbozamos los más importantes.

Debe quedar claro que la política fiscal del país corresponde exclusivamente al gobierno federal. Para que ésta sea efectiva estabilizando algún choque, es muy importante que permanentemente los gobiernos estatales y municipales equilibren sus presupuestos. De esta manera, su conducta será fiscalmente neutra cuando la economía esté en su senda de largo plazo, pero puede ser perversa o procíclica durante los altibajos.

Las recesiones o las expansiones se pueden ubicar en unas cuantas regiones solamente, por lo que podría asignárseles algún papel estabilizador en un momento dado. Además, debe observarse que las regiones pueden mostrar diferentes preferencias sobre las variables macroeconómicas (inflación, empleo, pensiones, etcétera).

En circunstancias comunes en países en desarrollo, los gobiernos

³ Begoev elabora un estudio señalando lo erróneo de la descentralización en la antigua Yugoslavia, donde obstruyó la estabilidad fiscal.

subnacionales han contribuido significativamente a la complicación de los problemas macroeconómicos. Esto se debe a:

- Arreglos que transfieren responsabilidades de gasto a las localidades sin las suficientes fuentes de recursos.
- Presiones políticas que obligan a las localidades a gastar más de lo presupuestado o a reducir algún impuesto.
- Sistemas débiles de administración de gasto público.
- La confianza en que, a pesar de sobreendeudarse, el gobierno central siempre vendrá a su rescate.⁴

Algunas complicaciones prácticas de la descentralización

Se ha dicho que el gobierno central no percibe claramente las necesidades de cada localidad. Pero esto no significa que los gobiernos locales lo hagan mejor. Sería necesario que los gobiernos fueran efectivamente más sensibles a las demandas de sus electores; sin democracia la descentralización servirá de poco (véase Hommes, 1995).

En países como Italia y Colombia se ha observado que los gobiernos locales son más corruptos, pues la corrupción se estimula por la contigüidad que facilita la creación de vínculos personales entre autoridades y población, lo que crea beneficios para ciertos grupos o individuos.

En cuanto a calidad de las burocracias locales, en la medida en que la burocracia central ofrezca mejores oportunidades de promoción respecto de la primera, el centro atraerá individuos más capaces que las regiones.

Por su parte, la división política de la mayoría de los países se diseñó con base en criterios históricos o políticos y no de eficiencia, como ahora se pretende; es decir, se debe cuidar el aspecto relacionado con la heterogeneidad de las jurisdicciones.

Finalmente, debe quedar claro que el efecto del sector público en la economía no proviene sólo de sus actividades de gasto e ingreso sino de sus actividades de regulación. Si la descentralización fiscal incrementa el número de regulaciones, se puede incrementar el efecto del sector público aun sin incrementar la razón gasto/PIB.

⁴ Véase Hernández Trillo, 1996.

A continuación presentamos algunas ideas para llevar a cabo un proceso de descentralización del gasto federal en México.

Hacia el federalismo fiscal en México

Con base en lo anterior es posible estructurar un programa de federalismo fiscal en México de acuerdo con las propias realidades.

En la actualidad, las entidades federativas son productoras de muchos bienes y servicios públicos, pero sus fuentes de financiamiento son limitadas. Según la Secretaría de Hacienda, hoy día provienen, en un porcentaje muy elevado, de las participaciones federales. De los ingresos participables totales, cerca de 21% se dirige hacia las entidades federativas, cantidad que al parecer es insuficiente (véase Arellano, 1994).

Asimismo, una proporción importante de la inversión que se realiza en las entidades federativas las lleva a cabo la federación. Esta distribución de responsabilidades en el ámbito de la producción de bienes y servicios públicos no es necesariamente la más eficiente, ya que en ocasiones las inversiones federales divergen en tiempo y orden de las prioridades de los gobiernos estatales y locales. El federalismo fiscal propuesto para México busca resolver precisamente este tipo de problemas.

Objetivos

- Fortalecer las finanzas públicas.
- Elevar la eficiencia y eficacia del gasto.
- Acercar las decisiones de asignación del gasto público a la población local.
- Hacer más equitativa la distribución de los recursos públicos entre las regiones.

Lo anterior debe estar condicionado a que el gobierno federal mantenga un margen suficiente para preservar la estabilidad macroeconómica.

Criterios

Una reasignación eficiente de responsabilidades requiere también criterios que la normen para alcanzar ordenadamente el objetivo fundamental: gastar mejor y que los beneficiarios de los servicios estén más cerca de las decisiones para influir en la determinación de prioridades y en la verificación de los resultados. Por ello existe la conveniencia, para que en el proceso de descentralización del gasto público se respeten los siguientes criterios:

- 1) Preservar el equilibrio de las finanzas públicas.
- 2) Transferir recursos presupuestales, pero con la transferencia simultánea de responsabilidades.
- 3) Descentralizar de acuerdo con las ventajas competitivas de los órdenes de gobierno, de manera que se eleve la calidad y eficiencia de los servicios públicos.
- 4) Determinar la responsabilidad específica de cada orden de gobierno para el combate a la pobreza.
- 5) Introducir la obligatoriedad para la presentación de informes, reportes y cuentas públicas acerca del estado que guardan los ingresos, los gastos, los resultados alcanzados con el ejercicio del presupuesto y los acervos de deuda pública estatal y municipal, así como su variación.
- 6) Definir reglas claras para el acceso de recursos federales para la realización de programas y proyectos especiales en estados y municipios.
- 7) Reconocer las diferencias entre los distintos estados y municipios, para que las responsabilidades se transfieran de acuerdo con las posibilidades actuales de ejecución de cada uno.
- 8) Los programas que se trasladen a las distintas entidades y municipios deben ser los que las autoridades locales están en mejor condición de desempeñar.
- 9) La operación debe ser transferida a los estados mediante convenios y no mediante cambios de ley.

Etapas

Se debe reconocer que el federalismo es un proceso de largo plazo y que implica ciertas etapas:

Primera. Prepararse para asumir el proceso. Ello implica homologuear la información financiera entre las entidades federativas, los municipios y la propia federación, de tal manera que se hable el mismo lenguaje. En adición, debe manejarse la cuenta pública homogéneamente entre los tres órdenes de gobierno.

Asimismo, es importante que las entidades y los municipios fortalezcan sus finanzas con el fin de comenzar el proceso sin desequilibrios. Ésta es una clave para el éxito del proceso hacia el federalismo fiscal. Por último, y aunado a lo anterior, es importante que se emprenda un ambicioso proceso de capacitación entre los servidores públicos municipales y estatales.

Segunda. Descentralización.⁵ Esta etapa requiere *delegar* las responsabilidades a los órdenes inferiores de gobierno. Para ello se transfieren los recursos con base en una fórmula que realice los ajustes redistributivos en el tiempo.

Tercera. Federalización. Esta última etapa implica la devolución a entidades y municipios de las responsabilidades que les competen, así como la dotación de las fuentes de ingresos necesarias para realizarlas. Lo anterior necesariamente requiere que se les devuelvan ciertas potestades tributarias, de manera que las propias entidades y municipios decidan cuál es la fuente de ingreso que les conviene aplicar.

Supervisión

Es importante destacar que en todo momento el gobierno federal tiene que vigilar el cumplimiento de ciertas responsabilidades. En particular, la estabilidad macroeconómica es solamente una responsabilidad federal. Esto es algo que el esquema debe cuidar en todo momento.

Por otro lado, no debe olvidarse que la educación, la salud y el combate a la pobreza, si bien son funciones que en el largo plazo les serán devueltas a los gobiernos subnacionales, es importante que el gobierno federal asegure su cumplimiento, según estándares mínimos, mediante cierta regulación. Por ejemplo, en el caso de una epidemia generalizada (como el cólera) en varios estados, será responsabilidad del gobierno federal controlarla. No se puede esperar a que las distintas

⁵ Para una discusión sobre delegación y devolución véase Rondinelly *et al.*, 1984.

entidades lleguen a un acuerdo al respecto. El costo resultaría demasiado alto.

Para ello se requiere que el monitoreo responda a variables físicas, claramente medibles y que puedan ser auditadas en todo momento. Por ejemplo, en educación, se deben alcanzar metas tales como la reducción de población analfabeta, la relación alumno/maestro, número de estudiantes por escuela, etc., todos ellos acordes con estándares internacionales. Sólo así se elevará la calidad del gasto.

Conclusiones

El federalismo fiscal es un proceso de largo plazo. Se deben cumplir ciertos requisitos previos a su inicio. Es importante no hacer del federalismo fiscal un fin, sino más bien un instrumento, muy útil, para incrementar la calidad en el ejercicio del gasto.

Asimismo, se debe reconocer que el gobierno federal deberá seguir desempeñando un papel fundamental para salvaguardar la estabilidad macroeconómica y que, finalmente, es el último responsable de que se cumplan estándares mínimos en materia de salud, educación y abatimiento de la pobreza.

Referencias bibliográficas

- Arellano, Rogelio (ed.) (1994), *Federalismo fiscal: retos y propuestas*, México, Fundación Luis Donaldo Colosio.
- Begoev, Ksente (1990), "The Dangers of Decentralization: The Experience of Yugoslavia", en Remmy Prud'Homme (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government*, Bruselas.
- Bird, Richard (1992), *Tax Policy and Economic Development*, The Johns Hopkins University Press.
- Ferris, James y Donald Winkler (1990), "Agency Theory and Intergovernmental Relationship", en Remmy Prud'Homme (ed.), *Public Finance with several Levels of Government*, Bruselas.
- Hernández Trillo, Fausto (1996), *¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano?: una arista para el nuevo federalismo*, México, CIDE (Documento de Trabajo E-54).
- Hombres, Rudolf (1995), *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*, Washington, The World Bank: Annual Conference on Development Economics.

- McLure, Charles, Jr. (1995), *Tropics in the Theory of Revenue Assignment: Gaps, Traps and Nuances*, Hoover Institution/Stanford University (mimeografiado).
- McMillan, Melville (1995), *A Local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences and Lessons from Developed Countries*, Washington, The World Bank (mimeografiado).
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1995), "Federalismo: funciones, distribución de la renta, subvenciones e imposición por niveles de gobierno", *Trimestre Fiscal*.
- Oates, Wallace (1976), *Federalismo fiscal*, España, Ariel.
- (1993), *Fiscal Decentralization and Economic Development*, Universidad de Maryland (Documento de trabajo 93-4).
- Quigley, John (1993), *Fiscal Federalism and Economic Development: A Theoretical Overview*, Berkeley, Universidad de California (mimeografiado).
- Rondinelli, D., John Nellis y Shabbir Cheema (1984), *Decentralization in Developing Countries: A Review of Experience*, World Bank Staff Discussion Paper.
- Shah, Anwar (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series 23, Washington, The World Bank.
- Stiglitz, Joseph (1992), *The Economics of Public Sector*, 3a. ed., Estados Unidos, Norton.
- Tanzi, Vito (1995), *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*, Washington, The World Bank: Annual Conference on Development Economics.
- Tullock, Gordon (1994), *The New Federalist*, Canadá, The Fraser Institute.