

.....
Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972, de Luis Aboites Aguilar (El Colegio de México, México, 2003, 447 p.)

Laura Sour

¿Por qué las finanzas públicas mexicanas dependen en más de una tercera parte de los ingresos petroleros? ¿Por qué el monto de los ingresos fiscales en relación con el tamaño de la economía es tan pequeño?

En *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*, Luis Aboites nos explica que el origen de estos problemas está en cómo se formó la hacienda pública moderna en México durante la primera mitad del siglo xx.

El trabajo de Aboites nos permite entender, desde el ángulo tributario, el fortalecimiento del Estado mexicano después de la revolución de 1910. Su hipótesis es que,

precisamente, el surgimiento de las excepciones a la población rural beneficiaria del reparto agrario y los privilegios a los empresarios y propietarios permitieron que la federación alcanzara la modernización y el fortalecimiento de la hacienda federal.

El libro está dividido en tres partes. En la primera, se describen las tendencias tributarias de la economía durante el periodo 1922 a 1972 y cómo el auge económico de la Ciudad de México contribuyó al proceso de centralización, entendida la federación como modernización fiscal. En la segunda parte, Luis Aboites nos narra cronológicamente los principales acontecimientos fiscales, objeto de discordia entre los diferentes niveles de gobierno durante el periodo de formación de la nueva hacienda pública mexicana. Así, nos dice que, entre 1922 y 1949, se buscó la modernización de la hacienda pública vía la centralización de las facultades tributarias del Congreso y, por ende, de la federa-

ción. En la búsqueda de una estructura tributaria uniforme, simplificada y moderna, que eliminara la anarquía y el desorden ocasionado por la confluencia de las autoridades fiscales estatales y locales, la Federación enfrentó múltiples oposiciones y exigencias de los gobiernos estatales y locales. Aboites recoge muchas de las posturas locales que desafiaron a la federación para proponer la modernización vía el trabajo conjunto de las autoridades fiscales federales, los estados y los municipios. En esta segunda parte, también se narra el fracaso del gobierno federal en 1923, cuando intentó crear un catastro nacional para poder cobrar un impuesto predial federal.

En la tercera y última parte, Aboites dedica un capítulo para tratar cada uno de los problemas que él considera los más relevantes para la federación: *i*) la cuestión agraria; *ii*) el federalismo; *iii*) el papel del poder legislativo; *iv*) la visión local en torno al fenómeno tributario; y, *v*) la relación entre la federación, los estados y los municipios entre 1950 y 1972.

En suma, con *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*, Luis Aboites nos enseña cómo la capacidad del Estado mexicano para establecer arreglos políticos con los diversos grupos sociales que emergieron de la Revolución fortaleció el poder de la hacienda pública, pero llevó a México a ser

uno de los países con menores cargas fiscales. Sin embargo, queda claro que tanto la capacidad política como la económica del gobierno hoy día ya no son suficientes y que por ello, en la actualidad, se debate cómo descentralizar el sistema tributario federal que le tomó a México más de 50 años construir. Por desgracia, la lectura del trabajo de Aboites nos deja poco optimistas: nos anticipa que las propuestas que hoy se debaten para devolver su facultad impositiva a los estados y municipios no son nada nuevas. Sin duda, la lectura del trabajo de Aboites es obligada para entender cuál fue la racionalidad del proceso de centralización fiscal y por qué y para qué se argumenta la necesidad de la descentralización fiscal en México hoy.

.....
Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos, de Enrique Cabrero Mendoza (coord.) (Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección Las Ciencias Sociales, México, 1998, 356 p.)

Pablo Rojo

L*as políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos* es una compilación de cinco trabajos que buscan, desde diferentes perspectivas, hacer un análisis y una ponderación de las políticas

de descentralización que tuvieron lugar durante una década en la etapa final del régimen anterior.

Inicia con un análisis de las tendencias y los obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Se destaca la evidencia de una fuerte tendencia a promover experiencias de descentralización gubernamental. Sin embargo, se deja ver que en muchos de los casos estas experiencias difícilmente han aterrizado en la transferencia de poder y autoridad propuestas en un principio. Los principales obstáculos han sido, por un lado, la resistencia de los gobiernos centrales a transferir el suficiente poder de decisión y, por otro, la falta de personal capacitado para hacer frente a las nuevas responsabilidades por parte de las instancias locales, así como su constante carencia de autonomía financiera.

Para entender el grado de profundidad de las políticas descentralizadoras, se propone un marco de análisis, el cual busca ubicar los casos de descentralización en un esquema que considera el origen del programa, por un lado, y el alcance de la descentralización, por el otro. De esta manera, las políticas son reactivas, cuando hay una demanda hacia el gobierno central de transferencia de competencias, o son inductivas, cuando es el propio gobierno central quien toma la iniciativa para ceder funciones hacia lo local. Asimismo, se plantea que un

proceso de descentralización seguiría una secuencia que empieza con la descentralización administrativa, pasaría por la descentralización gubernamental y terminaría con la descentralización hacia la sociedad. Esta secuencia permite visualizar una escala en la que la descentralización genera democratización, no de manera automática, pero sí en la medida en que los espacios de decisión son más abiertos e incluyentes.

En la lógica de este modelo, encontramos que México tiene un amplio rezago en cuanto al alcance de su descentralización gubernamental, lo cual se explica en parte por sus tradiciones históricas, culturales y políticas.

El segundo estudio del libro trata sobre las políticas descentralizadoras en México. Se realiza desde diversos enfoques teóricos, teniendo en cuenta variables económicas, políticas y sociales. Bajo la óptica propuesta, se considera que la descentralización es un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado. Por consiguiente, es un “conjunto de tendencias que se pueden o no manifestar dentro de la evolución de un sistema”. Para poder conceptualizar dichas tendencias y establecer un acuerdo metodológico, se estudia de manera relevante la cultura nacional y el localismo, así como las principales instituciones y las articulaciones entre ellas, y la manera en que ocurren los procesos de de-

cisión. En el ámbito social, se hace énfasis en la identidad regional, en las formas de organización social y en las instituciones y agrupaciones civiles locales.

El siguiente trabajo es una visión de las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional. La idea de origen es que la descentralización cumple con los objetivos de hacer más ágil y eficiente el aparato estatal, volver más eficaces las políticas públicas con una mejor dinámica intergubernamental y acercar y legitimar la acción estatal ante la sociedad.

De esta manera, para analizar el impacto de la descentralización en las diversas regiones del país, se construye un modelo de matriz en el que se clasifica cada región por nivel de ingreso y se contrasta contra el dinamismo industrial que tiene. Con esta matriz se logra detectar cuáles son las entidades con un perfil más tradicional, las que tienen un mayor potencial de desarrollo y las que presentan ya un perfil moderno. Los resultados muestran que el capital se concentra en determinados polos regionales, creando fuertes diferencias entre las entidades. Adicionalmente, el grueso del gasto público se concentra en la federación: el gasto federal era más de 13 veces mayor que el gasto municipal en 1993. Esta centralización del gasto ha sido reproductora de las desigualdades regionales, ya que el sistema de coordinación fiscal premia a las entidades con ma-

yores capacidades recaudatorias y con mayor población, por lo que el gasto público se concentra en los polos considerados como modernos. Los programas “compensatorios”, como las partidas presupuestales del llamado ramo 26 para el combate a la pobreza y el desarrollo regional, no han tenido los efectos deseados, pues las asignaciones están poco sistematizadas y deficientemente focalizadas. Las estrategias descentralizadoras más formales, basadas en los convenios de desarrollo entre la federación y los estados (Convenio Único de Desarrollo, Codesol), representan una parte poco significativa del total de la inversión en los estados.

El cuarto estudio presenta un análisis concreto de una política de descentralización, el caso del sector salud. Los esfuerzos en este rubro iniciaron con acciones concretas entre 1985 y 1987, cuando a un grupo de 14 estados les fueron descentralizados los correspondientes servicios de salud federales. La selección se basó en el nivel de desarrollo de dichos estados, así como en la aceptación de éstos para participar en el proceso. Sin embargo, las primeras evaluaciones en 1991 arrojaron resultados en los indicadores de cobertura y productividad médica que favorecían a los estados no descentralizados, mientras que los indicadores de calidad no registraron diferencias relevantes. En buena medida, los resultados de esta primera etapa no han sido muy satisfac-

torios, ya que las nuevas atribuciones estatales no estuvieron acompañadas de los recursos suficientes para su buen desempeño. Los mejores resultados los mostraron los estados descentralizados que conservaron para su operación mayor dependencia de los recursos federales. Aun cuando el tiempo para una medición más representativa del impacto de estas medidas debe ser un poco más largo, lo preocupante es que al parecer el proceso se ha quedado estancado.

El último trabajo es el caso de la descentralización de la educación en México. Desde principios de la década de 1970, diversas acciones gubernamentales apuntaron en el sentido de descentralizar los servicios de educación pública. Pero fue con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992 cuando se concreta una transferencia bastante amplia de recursos, funciones y responsabilidades por parte de la federación hacia los gobiernos estatales. No obstante, dicha medida no se dio en el marco de un reclamo popular o local, sino más bien dentro de la lógica de la relación del gobierno federal con el sindicato de trabajadores de la educación. La federación conservó las facultades normativas y de evaluación, por lo que su capacidad de intervención en los sistemas estatales sigue siendo amplia y sustantiva.

Los estados han enfrentado una realidad que va desde la carencia de recursos finan-

cieros y humanos (particularmente en lo referente a labores administrativas) hasta el enfrentamiento con un grupo laboral poderoso y muy bien organizado. Las acciones para homologar al personal de diferente origen han llevado a conflictos políticos en más de un caso. No obstante, se empiezan a percibir los primeros síntomas de que la organización gremial magisterial está comenzando a cambiar y a ajustarse a una nueva dinámica.

Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) es una lectura de gran importancia para el momento que vivimos, pues hace una valoración muy importante de la transformación que representa para nuestro país el llevar a sus últimas consecuencias estos procesos administrativos que iniciaron hace más de 20 años. Justo en un momento en que se están definiendo las nuevas reglas de nuestro sistema político, que necesariamente llevarán a una reforma del estado, se puede observar la problemática originaria y los problemas operativos que han dificultado que los procesos de descentralización sean más rápidos y produzcan mejores resultados.

La metodología empleada demuestra que los primeros pasos están dados para un proceso que no puede dar marcha atrás. El fortalecimiento del federalismo vía la descentralización de responsabilidades hacia el espacio local es un proceso que va a conti-

nuar. Su buena operación depende en gran medida de la capacidad que tengan las instancias locales para administrar bien servicios sometidos a la exigencia directa de la población.

El conjunto de estudios que integran la obra tiene como factor común que el tipo de políticas en cuestión ha sido más bien inductivo, es decir, propuestas por el centro. De ahí que su estancamiento o escaso éxito se puedan entender como algo posiblemente normal. La lectura de estos trabajos deja entrever que el siguiente paso en el fortalecimiento de las estructuras locales de gobierno debe ser guiado por acciones reactivas ante una participación más entusiasta de las instancias locales, tanto gubernamentales como civiles.

El proceso de descentralización de la vida nacional es, por consiguiente, un proceso que necesariamente va acompañado de la consolidación de la democracia, pues acerca el gobierno a la ciudadanía y lo vuelve más responsable, en la escala local, ante la crítica cotidiana.

.....

De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México, de Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz-Cayeros (coords.) (CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, 467 p.)

Sandra Robles

A principios de la década de 1990, comienza el proceso hacia la descentralización en México, con la cual se inició un nuevo ciclo en el federalismo mexicano. Así, el ramo 26, y posteriormente el ramo 33, se convirtieron en el principal instrumento de la federación para otorgar recursos a los estados y municipios del país. El libro *De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México*, coordinado por Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz-Cayeros, presenta diez estudios de caso de gestión local durante este periodo de transición. El enfoque de estos estudios es de carácter multidisciplinario y el contenido del libro se agrupa en tres secciones.

La primera sección, "Recursos y federalismo", aborda las cuestiones financieras en el ámbito estatal, haciendo énfasis en el tema de los presupuestos deficitarios y la deuda local. El primer estudio, "Balance fiscal de los estados en el sistema federal", de Alberto Díaz-Cayeros, califica la justicia del

sistema federal mexicano. Para ello, hace un balance general de la redistribución de las cargas fiscales en el ámbito regional. Díaz-Cayeros concluye que, tanto las transferencias financieras del gobierno federal a los estados y el grado de redistribución generada por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como las políticas federales de inversión y gasto en México, no parecen seguir un criterio claro de justicia.

El estudio “Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política”, elaborado por Jerónimo Gutiérrez con un enfoque de economía política, busca determinar hasta qué grado y bajo qué condiciones se ven afectadas las finanzas de los estados por los ciclos políticos. Específicamente, evalúa la eficacia de las instituciones presupuestales para garantizar la disciplina fiscal y la transparencia en el uso de los recursos. Jerónimo Gutiérrez encuentra que los estados altamente dependientes de las participaciones federales son menos eficientes en su gasto. Por otra parte, también concluye que el endeudamiento estatal no está desligado del ciclo político: los dirigentes estatales gastan más al final de su sexenio para incrementar las posibilidades de éxito del candidato de su mismo partido y, al mismo tiempo, mejorar su futuro político.

Rafael Gamboa, en “Evolución del endeudamiento de los estados en México”,

señala que el endeudamiento estatal no es en sí un problema, siempre y cuando sean los propios beneficiarios de las obras que se financian con deuda pública quienes liberen estos pasivos. Gamboa analiza la evolución de la deuda de los gobiernos estatales durante el periodo de 1992 a 1997 y, además, presenta las diversas razones por las que los estados deciden recurrir al endeudamiento. Los resultados arrojados por este estudio señalan que gran parte de la deuda estatal se ha adquirido para gastos no productivos y que no reditúan beneficio alguno para los ingresos de los gobiernos estatales.

La segunda sección, “Nuevas dimensiones de la democracia local”, está dedicada a los procesos políticos que influyen en las relaciones entre estados y municipios. El estudio “La democracia local en México: análisis factorial y método de componentes principales en mediciones estatales de corte cruzado, 1991-1994”, de Alfonso Hernández Valdez, propone la creación de un índice para comparar el nivel de democracia de los diferentes estados en el país. Con este índice, Alfonso Hernández Valdez demuestra que el grado de desarrollo de la democracia en las diversas regiones del país no está relacionado ni con factores geográficos ni con factores económicos.

Héctor Fix-Fierro, en “Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político”, señala que, a partir de la

reforma constitucional al artículo 105 en 1994, la legislación de las controversias constitucionales se ha convertido en un medio para que la Suprema Corte contribuya a redefinir y orientar el desarrollo del federalismo en México. La virtud principal de estas controversias reside en su capacidad de “despolitizar” el conflicto en los diferentes niveles de gobierno en México, racionalizándolo jurídicamente y sometiéndolo a la decisión de un tercero imparcial.

“Relaciones entre los ayuntamientos y los congresos de los estados: un ensayo de sistematización”, escrito por Jacqueline Martínez Uriarte, explica la importancia que han adquirido los municipios en los últimos años a partir de la reforma del artículo 115 constitucional, el cual les otorga presencia política y garantiza condiciones mínimas para su subsistencia y funcionamiento. Este estudio está motivado por la resistencia a entender la “autonomía municipal”, por lo cual parte de la hipótesis general de que, con la reforma de 1983, disminuyó el control político que las legislaturas han tenido sobre los municipios. La autora hace un análisis comparativo de las facultades que tienen los congresos locales en 12 estados de la federación respecto a los ayuntamientos. Jacqueline Martínez Uriarte concluye que, si bien se ha logrado cierta independencia, los municipios siguen teniendo un grado considerable de poder y control sobre el desempeño de los ayuntamientos.

En el último estudio de esta sección, elaborado por Blanca Acedo, “Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional”, se detallan las grandes diferencias entre las entidades federativas respecto a la representación proporcional en los diferentes códigos y leyes electorales estatales. Blanca Acedo recomienda un cambio integral al sistema electoral municipal que no se reduzca a revisar los mecanismos de elección de los miembros de los ayuntamientos, sino que evalúe, también, los mecanismos de decisión en el seno de éstos.

El primer estudio dentro de la tercera sección, “Política social y gobierno local”, está escrito por Gustavo Merino y se titula “La descentralización educativa y las decisiones presupuestales de los estados”. Merino analiza la respuesta que los gobiernos estatales han dado al proceso de descentralización educativa, para determinar si han propuesto nuevas alternativas en el ámbito de financiamiento de la educación o si simplemente han seguido actuando como agentes del gobierno federal. Los cambios que se encuentran son muy limitados: si bien los estados han aumentado el gasto propio asignado a la educación, éstos no han modificado de manera significativa la estructura del gasto.

En “Descentralización de recursos y combate a la pobreza: un análisis de los es-

quemadas de distribución de los fondos municipales”, Olivia Mogollón muestra que los patrones actuales de asignación de recursos de la federación a los gobiernos municipales no son esencialmente diferentes a los del pasado, a pesar de que su creciente complejidad se ha justificado en términos de una mayor efectividad en sus objetivos. La autora llega a esta conclusión después de analizar las fórmulas mediante las cuales se asignan los recursos de los programas dirigidos al combate a la pobreza.

El último estudio que contiene el libro fue realizado por J. Mario Herrera Ramos y Patricia Covarrubias Aguirre. “Carencias, recursos y provisiones de bienes públicos municipales” parte de la hipótesis de que es ineficiente la asignación de los limitados recursos en los municipios de México. Herrera y Covarrubias identifican cuál sería la asignación de recursos entre la provisión de servicios básicos (agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado y seguridad pública) y otros considerados no tan importantes (tránsito, vialidad, parques y recolección

de basura), de acuerdo con las percepciones de los presidentes municipales.

Los autores observan que, en aquellas comunidades donde se logran atender los servicios catalogados como “no tan importantes”, la probabilidad de que se atribuyan los problemas económicos a la falta de recursos aumenta cuando la comunidad se localiza en la cabecera municipal, mientras que si la comunidad se encuentra alejada de la cabecera, la probabilidad disminuye.

De la descentralización al federalismo: estudios comparados sobre el gobierno local en México, coordinado por Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz-Cayeros, permite al lector profundizar su conocimiento sobre el impacto del proceso de descentralización del gasto en las entidades federales y municipales durante los últimos años en México. Sobra decir que cada uno de los estudios, desde su particular enfoque, constituye el punto de partida para desarrollar investigaciones posteriores y de alto impacto en este tema.