

Hacia un “nuevo federalismo fiscal”. Orientaciones, problemas y perspectivas

JOSÉ MARÍA CALDERÓN

Resumen

En este artículo se examina el grado en que las reformas fiscales han contribuido a promover el federalismo y, por esta vía, la reforma del Estado. Se revisan las diferentes iniciativas y esfuerzos para promover la descentralización fiscal, los objetivos perseguidos por el llamado “nuevo federalismo fiscal” —por un lado, la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos y, por el otro lado, la municipalización— y los resultados obtenidos: respecto del ingreso, se ha ahondado el centralismo, que ha beneficiado a las entidades y municipios más desarrollados económicamente; con respecto al gasto, una más desigual y discrecional distribución prevalece también. Para revertir estas tendencias, se revisan las propuestas de diferentes fuentes que coinciden en la necesidad de fortalecer la capacidad de decisión de los municipios.

Abstract

This article examines the extent to which fiscal reforms have contributed to promote federalism and thereby democratic and State reforms. It revises different initiatives and efforts to promote fiscal decentralization, the objectives pursued by the so-called “new fiscal federalism” —on one hand, decentralization of functions, fiscal resources and public programs, and on the other, municipalization— and the results obtained: with respect to income, centralism has been deepened and it has benefited the most economically developed entities and *municipios*; with respect to spending, an unequal and discretionary distribution prevails as well. In order to reverse these trends, proposals from different sources are reviewed and wide agreement found with the need to strengthen the decision making capacity of municipalities.

Introducción

La reforma del Estado se ha planteado dentro de tres grandes dimensiones: la económica, la político-administrativa e institucional y la sociocultural. Todas ellas con vertientes endógenas y exógenas: tienen que ver respectivamente con su funcionamiento interno y con las múltiples y complejas formas de relación que esta-

blecen con la sociedad y otras entidades estatales. En la reforma del Estado ocupa un lugar seminal el federalismo político y fiscal. Más aún, resulta ya evidente por las discusiones, los proyectos y las fuerzas sociales que los impulsan que, en México, la reforma del Estado tiene que pasar necesariamente a través del fortalecimiento del federalismo en sus expresiones político-institucional, económico-financiera y sociocultural. La implicación profunda de este nuevo horizonte radica en la necesidad de reformular el contrato social de la nación.

En este breve ensayo esbozaremos algunos de los problemas que se presentan específicamente en el ámbito del federalismo fiscal, las alternativas que se están formulando y algunas de sus perspectivas.

Desde la entrada en vigor de la actual Ley de Coordinación Fiscal y del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980), el tratamiento de las finanzas públicas federales, estatales y municipales ha sido prevalementemente financiero y recaudatorio. En los casos del ingreso y del gasto, la perspectiva dominante giró siempre en torno al fortalecimiento de la hacienda pública federal, mientras que las haciendas públicas estatales y municipales devinieron una suerte de oficinas periféricas de recaudación de ingresos y distribución condicionada del gasto público.

Las crisis recurrentes de 1976 a 1987 y los altos costos de la de 1994-1996 —calculados hasta ahora en un 17% del PIB—,¹ y cuya secuela económico-financiera, político-social, institucional y de ética pública y privada apunta a la necesidad de llevar a cabo una reformulación nacional del pacto constitucional —para fortalecer internamente a la nación y colocarla bajo condiciones más favorables de negociación en los procesos de mundialización en acto—, tienen una incidencia insoslayable sobre el federalismo en los ámbitos político y económico-fiscal. Por lo que se refiere precisamente al federalismo fiscal, los cuestionamientos a la Ley de Coordinación Fiscal tocan directamente los aspectos relacionados con el ingreso y el gasto.

Desde la perspectiva del ingreso, es posible constatar una opinión crítica en torno a dos tareas fundamentales, hoy inconclusas,

¹ De acuerdo con el INEGI, el PIB de 1996 fue de 2 billones de pesos, *El Financiero*, 15 de marzo de 1997, p. 3. El costo de los llamados "errores de diciembre" de 1994 se calculó en 70 millones de dólares.

pero que, en su momento, constituyeron las ideas fuertes de la Ley de Coordinación Fiscal. En efecto, *a)* en oposición al discurso oficial, los hechos y tendencias verificadas empíricamente ponen en claro que, en lugar de promover el federalismo, se acentuaron las líneas favorables a la expansión del centralismo del gobierno federal; y *b)* a poco más de quince años de entrar en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, las desigualdades intra e interestatales se ahondaron aún más al resultar favorecidas las entidades federativas y los municipios con mayor desarrollo económico relativo. El por qué se llegó a tal situación, se puede apreciar desde dos ángulos distintos: 1) la peculiaridad de las fórmulas y los montos de la distribución de las participaciones; y 2) la ausencia de un reordenamiento estructural de los tres niveles de gobierno que ha hecho posible la existencia de fuertes limitaciones a la potestad tributaria de las entidades federativas y a la libertad económica de los municipios.

En lo tocante al gasto, las observaciones críticas se han acentuado paralelamente con la intensificación de las medidas de descentralización puestas en práctica por el gobierno federal a partir de 1985. Habría que recordar que en lo referente a este punto, cada uno de los tres niveles de gobierno tiene ciertas competencias y responsabilidades, a veces en forma autónoma y otras de manera concurrente. Los recursos federales a los estados se integran por los montos ejercidos a través de los ramos XXV (gasto para la educación básica de los estados), XXVI (desarrollo regional y combate a la pobreza), XXVIII (participaciones federales a los estados y municipios) y de la inversión pública federal. Los intentos de descentralización del gobierno federal hacia las entidades federativas han puesto su atención en las siguientes áreas: 1) la federalización educativa y en menor proporción la de salud, transfiriendo la operación de los servicios básicos a los estados (hasta ahora representa sólo el 43.75% del total); 2) la iniciativa de desconcentración de recursos, facultades y atribuciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; y 3) la responsabilidad de los ayuntamientos, en coordinación con sus comunidades, para asumir bajo su responsabilidad el ejercicio directo del 50% de los recursos disponibles por el ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las críticas se mueven en torno al hecho de que, en la asignación del gasto, hay desequilibrios significativos en los diferentes nive-

les de gobierno y una distribución inequitativa y discrecional entre entidades federativas. En 1996, el 85% de la inversión pública federal (Federación, estados y municipios) la ejerció el sector público central; las participaciones a entidades federativas representaron el 12.7% del gasto público total y sólo el 2.6% del gasto público presupuestal se canalizó hacia los municipios.

En lo referente al gasto, parece existir un consenso en la necesidad de, por un lado, ampliar el margen de recursos destinados a estados y municipios y, por el otro, llevar a efecto una profunda reforma favorable a la descentralización de muchas de las funciones que actualmente desempeña el gobierno federal. La experiencia de las entidades federativas en los procesos de descentralización que hasta ahora se han realizado, ha ahondado las suspicacias sobre sus eventuales ventajas, pues han implicado mayores responsabilidades de gasto sin una compensación suficiente de recursos. Además, la descentralización ha aumentado la responsabilidad de los estados sin contar con una participación activa en los procesos de planeación, programación y presupuestación.

Desde la XXVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales² se revisó y se hicieron observaciones críticas al sistema de participaciones, a la colaboración administrativa y al crédito. Se propuso la necesidad de ampliar el campo de la coordinación fiscal hacia el gasto público, de tal modo que se pudiera contar con un órgano de coordinación y colaboración en el gasto, en los mismos términos en que ahora existe para el ingreso. Se planteó también la iniciativa de poner en marcha un Sistema Nacional de Coordinación Hacendario. La esencia de la propuesta fue en el sentido de que se

permita a las entidades federativas tener mayores campos de tributación local, así como compartir con el gobierno federal la potestad de algunos de sus gravámenes; que se eliminen condiciones existentes en leyes federales que limitan las posibilidades de recursos a las entidades federativas o que condicionan a éstas [...]; que se les dé a las entidades federativas parti-

² Ponencia presentada por el Grupo Zonal 5 (Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí) en Campeche, Camp., 5 de junio de 1994: "Hacia un nuevo federalismo hacendario", *Indetec*, núm. 100, Guadalajara, Jal., 30 de junio de 1996, pp. 62-66.

cipación en los cambios en la legislación fiscal que incide en las participaciones [para] abordar de manera integral los problemas de gasto y su corrección con el ingreso [...].

[...] el endeudamiento debe fortalecer las haciendas locales y no convertirse en la solución de problemas propiciados por el desequilibrio financiero. Debe coadyuvar en el incremento de la inversión pública y atender necesidades de la población [...].³

El “nuevo federalismo fiscal”

A lo largo de diversas iniciativas⁴ se fue delineando, desde la perspectiva del gobierno federal, el “nuevo federalismo fiscal”. Sus principales supuestos fueron:

[...] fortalecer el mecanismo fiscal, como un medio para contribuir al equilibrio pleno de las finanzas públicas nacionales y alentar el ahorro, la inversión y el empleo. Es fundamental asegurar en el nuevo federalismo fiscal el equilibrio pleno de las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno [...].

[...] redefinir de manera clara y transparente el ámbito fiscal de cada uno de los tres niveles de gobierno [...]; canalizar mayores recursos y responsabilidades a los estados y municipios [...]; que los mayores recursos fiscales vayan acompañados [...] de mayores responsabilidades fiscales [para] vincular los ingresos y los gastos en cada nivel de gobierno de manera efectiva.⁵

Sin embargo, antes de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, habría que destacar algunas propuestas anteriores.

³ *Ibid.*, p. 66.

⁴ Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, Consejo Asesor Fiscal, Comisión de Estudios Fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Foro sobre las relaciones económicas entre la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal organizado por el Senado de la República y el Foro de Consulta Popular sobre Federalismo Fiscal para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (Villahermosa, Tabasco, 20 de abril de 1995) sólo para mencionar a alguna de ellas.

⁵ P. Noyola de Garagorri, “Federalismo fiscal”, *Indetec*, *op. cit.*, p. 79.

Entre otras, podríamos mencionar la de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.⁶ En ella se ofrece un conjunto de reflexiones sobre cómo se percibe el “nuevo federalismo fiscal”. La primera cuestión radicaba en no arrancar de la “mecánica de distribución de los ingresos públicos”, sino más bien comenzar por “una revisión profunda y serena de la participación del sector público mexicano en el producto nacional” y sobre cuál deberá ser la relación entre el sector público y el sector privado y si tendría lugar o no un aumento en la recaudación global del primero, al transferir recursos del sector privado al público. Una segunda cuestión debería tomar en consideración que al sector público lo integran gobiernos, pero también organismos e institutos; de ahí que una respuesta importante tendría que ver con la velocidad de recaudación de unos y otros. Y tercera y última cuestión: resultaba de la mayor importancia la distribución equitativa de los fondos fiscales entre gobierno federal, gobiernos estatales y municipales, pues “el federalismo es incompatible con la penuria municipal o estatal al lado de un gobierno federal con holgura presupuestal”.

Los “elementos esenciales” en favor de un “nuevo federalismo fiscal” irían entonces en el sentido de que es pertinente:

redistribuir funciones y acompañarlas de los recursos correspondientes; impulsar nuevamente el sistema de participaciones tradicionales —con particular énfasis en la colaboración administrativa—; construir un nuevo sistema institucional de transferencias no condicionadas para una efectiva redistribución de la riqueza [por lo que es necesario que exista un sistema institucional, oportuno y equitativo, con reglas claras y transparentes, para su asignación]; y estimular el crecimiento de los ingresos propios de las entidades y municipios [...].⁷

La CXLIV Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales estableció, por su parte, una clara jerarquización de los pro-

⁶ J. Berinstain Iturbide, “Coordinación hacendaria”, ponencia presentada en el Foro Nacional sobre Federalismo, realizado durante los trabajos para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Puebla, Pue., 25 de abril de 1995, en *ibid.*, pp. 89-91.

⁷ *Ibid.*, p. 91.

blemas que se deberían enfrentar para concretar el “nuevo federalismo” en el marco de la coordinación hacendaria: 1) la coordinación tributaria (mayores participaciones e ingresos propios por nuevas potestades tributarias en favor de los estados); 2) el gasto público (transferencia de potestades de recursos para descentralizar gasto y funciones del gobierno federal a las entidades federativas); y 3) la deuda pública (otorgar posibilidades a estados y municipios de acceder a programas financieros de endeudamiento).⁸

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (1995) hace un reconocimiento formal de las posibilidades que aún podrían explorarse sobre el federalismo fiscal en México. En forma explícita acepta el agotamiento de un modelo de coordinación fiscal “centralista” y “centralizador”, que durante varias décadas ha gravitado alrededor del gobierno federal, las entidades federativas y los municipios del país.

En el Plan Nacional de Desarrollo se define entonces al “nuevo federalismo” como

[el] reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y el respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades propias del gobierno federal.⁹

Una definición de federalismo como ésta no requiere de adjetivos calificativos: se pone en evidencia que “algo está podrido en Dinamarca”.

El “nuevo federalismo fiscal”: connotaciones

De mayor interés aún resulta pasar revista a las connotaciones del “nuevo federalismo fiscal”. A este respecto se establece su condición

⁸ M. A. Fox Cruz, “Nueva mecánica de trabajo para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, en *ibid.*, p. 93.

⁹ “Objetivos en materia de federalismo, finanzas públicas y reforma fiscal del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, en *ibid.*, p. 98.

de instrumento en las tareas básicas de: 1) compensación; 2) redistribución de competencias y 3) descentralización. Veámoslas una por una.

La tarea referente a la “esencia compensatoria” del Pacto Federal subraya la necesidad de transformar al federalismo en un instrumento de “redistribución de los recursos y las oportunidades”, de tal manera que todos los niveles de gobierno y los órganos del gobierno federal asuman “corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios”.¹⁰

En segundo lugar, en lo que toca a la distribución de competencias, se requiere una

profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal del gobierno; [para ello se] propone fortalecer la vida institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades.¹¹

Por último, la tercera tarea del “nuevo federalismo” tendría el propósito de “impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad [...]”.¹²

Los objetivos básicos, estrictamente declarativos, del “nuevo federalismo fiscal” serían la democracia, la unidad nacional y el desarrollo equilibrado. Los supuestos económicos sobre los que reposarían los objetivos anteriores serían la estabilidad de las finanzas públicas federal, estatales y municipales y la consolidación de las fuentes propias de ingreso.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

Los objetivos estratégicos del “nuevo federalismo fiscal”

Los objetivos estratégicos del “nuevo federalismo fiscal” giran alrededor de: 1) la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos y 2) la municipalización. Hagamos una breve revisión de cada uno de ellos.

Por lo que se refiere a la descentralización de funciones, se propone llevarla a cabo en las áreas de educación básica, salud, medio ambiente, fomento agrícola y desarrollo rural. Por su parte, la descentralización de recursos fiscales se deberá traducir en una reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para otorgar mayores ingresos y atribuciones del gasto a las entidades federativas y a los municipios. El objetivo último de esta reforma consistirá en la creación de un Sistema de Coordinación Hacendaria que tomará en cuenta la distribución de los ingresos, las facultades de recaudación y las responsabilidades de gasto. Por último, la descentralización de los programas públicos implicará la participación de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios para favorecer el desarrollo regional y combatir las desigualdades regionales y la pobreza (a través de servicios básicos, empleo y producción). El centro del “nuevo federalismo fiscal” serán los gobiernos locales, pues en la medida en que cuenten con más recursos y responsabilidades, los ciudadanos participarán en las decisiones de ingreso y gasto que les afecten directamente. Sin embargo, salta a la vista que no es suficiente con esta declaración. Para sustanciar al “nuevo federalismo” se pretende el fortalecimiento de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno con base en los siguientes tres criterios: 1) la transferencia de potestades tributarias de la Federación a las entidades federativas y municipios, para vincular la imposición fiscal con las preferencias comunitarias; 2) elevar cuantitativamente los recursos transferidos a estados y municipios y asignarlos en forma transparente y universal; y 3) mejorar la colaboración administrativa entre los niveles de gobierno en el ámbito fiscal. Cada nivel de gobierno debe aprovechar sus “ventajas comparativas” en las tareas de fiscalización. El “nuevo federalismo” se propone también una modificación del marco jurídico y la definición de las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Así, para 1998, el gobierno mantendrá

su capacidad rectora y para ese entonces propondrá una Ley de Desarrollo Social para precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales y una revisión de la legislación sobre planeación (Comités de Planeación, Convenio de Desarrollo Social, acuerdos de coordinación con grupos sociales, etcétera).

El segundo objetivo estratégico es el fortalecimiento del municipio. En ese sentido se orientarán: *a*) la participación en planes y programas sectoriales y regionales; *b*) la ampliación del periodo de gobierno municipal; y *c*) la representación y participación de las comunidades indígenas. El proceso de municipalización se refiere al conjunto de medidas tendientes a otorgar mayores ingresos y atribuciones de gasto a los municipios y a fundar la integración nacional en “ayuntamientos fuertes”, vinculados a las “necesidades básicas” de la población y “representativos de las comunidades”. Un elemento significativo del “nuevo federalismo” radicará en ayudar a las entidades federativas para fortalecer aquellos municipios donde existen mayorías indígenas.

El Plan Nacional de Desarrollo ofrece también una revisión de la política fiscal (“estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro”) e impositiva (al llevar a cabo el diseño de impuestos, analizar cuál podrá ser su incidencia en el ahorro público y privado) y de los buenos propósitos que persigue el Consejo Asesor Fiscal. También se ocupa de las orientaciones generales y de las buenas intenciones a las que deberán responder las finanzas públicas (disciplina fiscal, apoyo al crecimiento económico y a la estabilidad de precios; política permanente de austeridad y racionalización; apoyo al desarrollo social y a los sectores estratégicos; llevar a cabo una reforma administrativa; la profesionalización del sector público; la supervisión, control y evaluación de los resultados y la revisión y mejoramiento de las normas de registro y control de las finanzas públicas y de la contabilidad gubernamental).

¿Es factible el “nuevo federalismo fiscal”?

El conjunto de iniciativas formuladas por exponentes del gobierno federal enfrenta serias dificultades. Un lastre para el desempeño práctico del “nuevo federalismo” durante los años fiscales de 1996

y 1997, será el rubro de las “contingencias presupuestales”, con el cual se intenta cubrir el desequilibrio financiero en el sistema de seguridad social, en la restructuración de la cartera crediticia de la banca (para la que se crearán las “reservas presupuestales preventivas”) y en los apoyos a obras de infraestructura concesionadas (el Programa de Reestructuración del Sistema de Carreteras Concesionadas “que no tuvo los resultados esperados”).

Sólo el costo del fideicomiso de apoyo a los bancos, el llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) que debió ser, en 1996, de 48 mil millones de pesos —una cantidad semejante a la de las participaciones a las entidades federativas y municipios— alcanzó en realidad la suma de 70 500 millones de pesos, 22.5 mil millones más de lo programado (2.83% del PIB);¹³ sin embargo, para septiembre de 1997 se elevó a 379 800 millones de pesos, equivalente al 11.9% del PIB,¹⁴ mientras que las erogaciones totales a estados y municipios serán, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997, de 158 631 millones de pesos (ramos XXV, XXVI y XXVIII), o sea, 4.97% del PIB. Además, el gobierno capitalizó los pasivos carreteros por 26 100 millones de pesos con cargo al presupuesto de deuda pública de 1996 (1% del PIB).¹⁵ La cobertura de estas ineficiencias a cargo del presupuesto público de 1996 fue 132% superior a los recursos destinados a las participaciones federales en favor de las 31 entidades federativas, el Distrito Federal y los 2 412 municipios del país. En 1997, las aportaciones para la reforma de la seguridad social y al financiamiento de los programas destinados a la cartera vencida de los bancos alcanzarán una suma superior al doble del total de los recursos destinados a las transferencias del gobierno federal a los estados y municipios.¹⁶

¹³ Ó. Ramírez y E. Sarabia, “¿Es viable aumentar los impuestos? Liberar más recursos para superar los rezagos del campo: diputados”, *El Economista*, 24 de septiembre de 1996, p. 38; V. Chávez, “Intereses por 10 mil mdp de los programas de rescate financiero”, *El Financiero*, 12 de noviembre de 1996, p. 8; M. A. Durán y G. Sauri, “Consumirá el rescate bancario 8.5% del PIB; a educación, menos de la mitad, 3.9%”, *El Financiero*, 15 de marzo de 1997, p. 46.

¹⁴ *El Financiero*, 25 de octubre de 1997, p. 3.

¹⁵ A. Salgado y J. Hernández, “Cargan el monto al presupuesto de deuda de 1996. Capitalizó el gobierno pasivos carreteros por 26 100 mdp”, *El Financiero*, 4 de noviembre de 1996, p. 10.

¹⁶ En efecto, las participaciones a entidades federativas y municipios llegarán a 87 mil millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997, equivalentes al

Otro rubro que también conspira contra los buenos propósitos del “nuevo federalismo” y los beneficios colectivos implícitos es una mayor distribución de recursos en favor de las entidades federativas y los municipios, es el monto de la deuda pública presupuestaria, que ascenderá en 1997 a 120 293 millones de pesos, una suma superior en 137.40% a la destinada al ramo XXXVI, correspondiente a participaciones a entidades federativas y municipios,¹⁷ equivalente a 87 548 millones de pesos.

Las alternativas al “nuevo federalismo fiscal”

Desde otras perspectivas, en las principales fuerzas políticas de oposición de centro-derecha, el Partido de Acción Nacional (PAN) y de centro-izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se han ido abriendo paso las hipótesis de conformar, respectivamente, un “auténtico y/o verdadero federalismo”¹⁸ y un “federalismo democrático”.

Un exponente de relieve del Partido de Acción Nacional y ex gobernador interino del estado de Guanajuato sostiene que la constitución de un “auténtico federalismo” pasa a través de la reforma del Estado, entendida ésta no sólo como una “transformación de [las] instituciones, sino fundamentalmente de la manera como se ejerce y distribuye el poder”. Esto sugiere la hipótesis de

cambiar el modelo presidencialista actual que inhibe la separación de poderes, las relaciones de equilibrio que deben existir entre los tres niveles de gobierno y, fundamentalmente, la participación ciudadana en el quehacer de gobernar.¹⁹

2.83% del PIB. Véase D. Colmenares Páramo, “Una somera lectura presupuestal”, *El Financiero*, 19 de noviembre de 1996, p. 8.

¹⁷ V. González, “Contracción de 4.6% en el gasto para la superación de la pobreza”, *El Financiero*, 8 de noviembre de 1996, p. 7.

¹⁸ *Foro Nacional. Hacia un auténtico federalismo. Memoria (Guadalajara, Jal., 29-31 de marzo de 1995)*, León, Gto., 1995, 462 pp.

¹⁹ C. Medina Plascencia, “Foro Nacional sobre Federalismo, Puebla, Pue., 25 de abril de 1995”, *Federalismo y Desarrollo*, núm. 48, marzo-abril de 1995, p. 27.

Para construir un “nuevo y auténtico federalismo” es necesario desandar el proceso de concentración de atribuciones administrativas y financieras que el gobierno federal realizó a lo largo de varias décadas. Para revertir tal tendencia es necesario introducir modificaciones sustanciales a la política fiscal, con base en las siguientes proposiciones: 1) elaborar la fórmula para la distribución de participaciones federales a las entidades federativas y municipios con criterios de equidad, delimitando legalmente las atribuciones de las entidades federativas y los municipios. Y que éstos asuman “responsabilidades [...] de acuerdo con sus capacidades”; 2) instituir una sola caja recaudadora, para que los gravámenes de los tres niveles de gobierno sean cobrados en una ventanilla fiscal única, administrada por las entidades federativas bajo la supervisión del gobierno federal; 3) la creación de una “bolsa de apoyo” para los estados más atrasados, gracias a un fondo “operado por el gobierno federal, bajo la supervisión del Congreso de la Unión”; 4) definir en la legislación “los mecanismos para que estados y municipios puedan participar en el diseño de la política tributaria, tengan la capacidad de establecer tasas impositivas y cuenten con más fuentes de financiamiento propias”. Que los municipios puedan cobrar y administrar el impuesto predial, opinar sobre las tablas de valores ante los congresos locales y tener injerencia en los cobros y derechos al comercio informal; y 5) contemplar la posibilidad de que determinados recursos y atribuciones administrativas de la Federación se trasladen a las entidades federativas y/o a los municipios en función de sus requerimientos y posibilidades. La Federación deberá actuar subsidiariamente con los gobiernos apoyándolos para alcanzar sus objetivos. La noción de subsidiariedad establece que una instancia superior no debe invadir el campo de competencia de las inmediatas inferiores que integran una determinada organización social y política. Se trata de que “exista tanto municipio como sea posible y sólo tanto gobierno federal y autoridades estatales como sea necesario”.

En su participación en el Foro Nacional “Hacia un auténtico federalismo”, el exponente del panismo fue más explícito en su definición del “verdadero federalismo” al requerir que: 1) los municipios y las entidades federativas deberían alcanzar “su plena autonomía financiera”; 2) reconocer a los municipios la capacidad de planear, decidir y ejecutar la obra pública en relación “con las necesidades

reales de la población”; 3) que las entidades federativas y los municipios diseñen sus propias estrategias de desarrollo; 4) iniciar un programa de descentralización en diferentes ámbitos (salud, vivienda, desarrollo económico, educación, etcétera), responsabilizándose los municipios ante su propia población; 5) establecer relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales, evitando la duplicidad de funciones entre los varios niveles de gobierno y terminar con el dispendio de recursos; y 6) establecer el servicio profesional de carrera a partir del ámbito municipal.²⁰

El núcleo del “auténtico federalismo” no se agota por dotar de mayores recursos y atribuciones a estados y municipios; el núcleo central radica en la “democracia participativa”, en las relaciones entre autoridades y sociedad, en el papel protagónico de la sociedad en las decisiones públicas.

En su intervención en el foro citado, la presidenta municipal de Atoyac de Álvarez, Guerrero, tipifica la tercera versión del federalismo, esta vez definido como “federalismo democrático”. Su centro reposa en el municipio, pero concebido desde una perspectiva más avanzada que la del artículo 115 constitucional que “ya se agotó”. Para construir un “federalismo democrático” será necesario liberar al municipio del

[...] patrimonialismo burocrático y del corporativismo [y de] los partidos políticos [que], sin excepción, hacen de los ayuntamientos correas de transmisión de sus pretensiones parciales”.

[...] dismantelar el ilegítimo y paraconstitucional poder central: el poder del presidencialismo, el poder de los gobernadores que es peor y ha sido una de las causas del “paternalismo atrofiante”, y del mal uso del poder de los ayuntamientos que dan la espalda a la sociedad.²¹

El “federalismo democrático” debe entenderse como negación irreductible de toda tentativa de constitución de un poder central. Por ello, no se pretende

²⁰ C. Medina Plascencia, *ibid.*, p. 293.

²¹ M. de la L. Núñez Ramos, “El municipio libre, corazón y alma del federalismo democrático”, *ibid.*, pp. 308-309.

sustituir al poder presidencialista por el poder centralista de 31 gobernadores y un jefe del D.F., omnipotentes y onnipresentes, ni tampoco por 2 400 caciques municipales [...].

El federalismo es el Estado que intenta colocar la capacidad de decidir lo más cerca de la soberanía popular, que entiende la sustancia del artículo 39 y procura que ese pueblo, del cual dimana el poder, sea incorporado al ejercicio del poder.²²

Por encima del ordenamiento constitucional que establece tres órdenes de gobierno, se ha venido creando en la práctica un sistema de relaciones reales desordenado y oprobioso en donde cada nivel de gobierno invade y suplanta al inferior, destruyendo el espíritu y la letra del federalismo. Así,

[el] Ejecutivo federal tiene al país sembrado de delegaciones de casi todas sus dependencias, las cuales realizan su mejor potencial en la suplantación de las facultades estatales y municipales y en muchos casos [...] tienen más personal y recursos que los gobiernos de los estados. Éstos, por su lado, tienen invadidos a los municipios de políticas, delegaciones y subdelegaciones que hacen y deshacen a su antojo, pisoteando a la autoridad municipal y atropellando su libertad. El gobierno central oculta la información de la hacienda, de lo recaudado y de lo participable. Los gobernadores, por su parte, nunca hacen pública la recaudación propia ni las participaciones que reciben, y menos lo que corresponde a los municipios. Y éstos, en su inmensa mayoría, jamás entregan a la sociedad datos ni cuentas. La pirámide del control ya no tiene porvenir.²³

En el Anexo I, "Municipio libre y federalismo democrático", se sugieren cambios al artículo 115 constitucional y la integración de una "nueva geografía municipal" que imponga un número límite en población y la obligación de otorgar recursos suficientes y oportunos.

²² *Ibid.*, p. 310.

²³ *Ibid.*, pp. 310-311.

En términos del federalismo fiscal, se propone que se establezca la obligación de que el gobierno federal entregue directamente las participaciones federales en

anualidades adelantadas y del total del gasto programable, repartir la renta en esta proporción: 50% directo a los municipios, 25% a los gobiernos de los estados y el restante 25% a los poderes republicanos. Hoy a los estados apenas si llega un 20% del gasto total programable y de éste, quizás un máximo del 20% a los municipios; o sea, que el 4% del gasto programable nacional se ejerce por la vía municipal. Aquí se encuentra el fondo de la inconformidad, de los conflictos y del centralismo burocrático.²⁴

En el ámbito de las libertades económicas de los municipios, éstos deben determinar el impuesto predial y contar con la plena autoridad para aprobar su ley de ingresos y los niveles de derechos, rendimientos, contribuciones e impuestos especiales, etcétera, y que las legislaturas locales asuman su respectiva responsabilidad al conocer y revisar sus cuentas públicas.

En el Anexo II, "Proclama de Atoyac", se reproducen los acuerdos tomados en el Encuentro Nacional "El municipio libre y el nuevo federalismo democrático" (Atoyac de Álvarez, Guerrero, 24-26 de febrero de 1995) en donde se repropone al municipio como el *zentrum* del federalismo ("el municipio libre es el pilar del nuevo federalismo") y se sugiere una reforma del artículo 115 constitucional para ampliar las facultades y atribuciones de los ayuntamientos, y del artículo 71 constitucional para que los municipios tengan la posibilidad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión y que se reconozcan las figuras jurídicas del plebiscito y del referéndum.

En materia de federalismo fiscal, el documento se mueve en el sentido de modificar los instrumentos jurídicos y administrativos que permitan definir las competencias tributarias de los municipios, aumentar sus ingresos y participar en las decisiones para la asignación de los recursos financieros que a ellos competen. Se propone

²⁴ *Ibid.*, p. 320.

también una “reforma social” incluida en una Ley Federal de Desarrollo Social: que más del 50% de los recursos del ramo XXVI sean “administrados, autorizados y ejercidos por los municipios directamente”. Por último, se otorga un significado alto a la noción de ciudadano (“la fuerza de un municipio se corresponde con el nivel de organización y participación de sus pobladores”) como pieza clave para el tránsito hacia la democracia y el respeto a los derechos de autodeterminación de los indios y de las mujeres.

La Tercera Reunión Nacional de Presidentes Municipales del Partido Revolucionario Institucional, realizada el 24 de octubre de 1997, elaboró diversas reflexiones sobre la problemática del federalismo y en particular sobre el municipio, alrededor de diez puntos cruciales, mismos que pueden distribuirse en los rubros de reformas jurídico-políticas, económicas e institucionales. Entre las primeras destaca la necesidad de impulsar “una nueva reforma jurídica y política municipal” para dotarlos de mayor autonomía y una mayor operatividad en la estructura de Federación, estados y municipios; promover la participación social y política e incorporar las figuras del referéndum y plesbiscito para legitimar decisiones cruciales. Entre las segundas, habría que subrayar la necesidad de reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el fin de ampliar las facultades económicas municipales; elevar los recursos manejados por el ramo XXV y no simplemente transferirlos al ramo XXVIII y aumentar los recursos destinados al Programa Cien Ciudades con el fin de incorporar las cabeceras municipales y los municipios con mayor dinamismo. En lo tocante a las terceras, resulta obligatorio mencionar las referentes al desarrollo institucional de los municipios (elevación de sus capacidades técnicas y administrativas, impartición de justicia y seguridad pública y defensa de los derechos humanos).²⁵

¿Hacia dónde van el federalismo y el federalismo fiscal en México? Conclusiones provisionales

Las diversas posiciones sobre el federalismo que acabamos de reseñar ilustran sobre una discusión en curso y sus eventuales consecuen-

²⁵ F. Gómez Maza, “Confirma su vocación priista. Democracia, pero sin pisotear normas ni leyes: Zedillo”, *El Financiero*, 25 de octubre de 1997, p. 18.

cias prácticas. El hecho de que por lo menos conceptualmente, existan amplias áreas de acuerdo en diferentes cuestiones, ilumina sobre los eventuales avances del futuro y ofrece una garantía mínima de que no se estará escribiendo en el agua. Sin embargo, no es el federalismo en sentido amplio, es decir político-institucional, económico-financiero, sociocultural, económico, social, etcétera, el que está decididamente asegurado. En favor de esta infeliz circunstancia conspira la debilidad política y la notoria estrechez cultural de la clase política. Las posibilidades reales están más bien presentes en el ámbito del federalismo fiscal *tout court*. El caso se antoja contradictorio. Y lo es, ya que si el federalismo político no ofrece garantías de realización por la vía estricta de la iniciativa y la voluntad políticas, el federalismo fiscal (un concepto autónomo que puede prescindir del federalismo político) merece una más seria atención. ¿Por qué el federalismo fiscal puede prescindir del federalismo político? Porque se puede construir en la perspectiva de una diversa estructura de las relaciones financieras entre Estado central e instancias descentralizadas (en primer lugar, los espacios ocupados por las entidades federativas y los municipios) fundada en el reconocimiento de una más completa capacidad de autogobierno por parte de los niveles institucionales periféricos y sobre una efectiva correspondencia entre la responsabilidad del gasto y la del ingreso. El federalismo fiscal no sólo es el principal instrumento para llevar a cabo una reorganización del poder entre centro/periferia (aunque sería mejor hablar de periferias), sino también se puede constituir en un factor favorable para resanar las cuentas públicas mediante un modelo redistributivo de los recursos más coherente y cercano a la recaudación tributaria.

El federalismo fiscal deberá activar, visto en esta perspectiva, un circuito virtuoso de responsabilidad efectiva de las comunidades administradas, mismas que deberán entender que para gozar de un determinado nivel y tipología de servicios tendrán que asumir, total o parcialmente, los gastos del financiamiento directo, obligándose a ser más cautelosas por el lado del gasto.

¿Qué es, entonces, el federalismo fiscal? ¿Será, quizá, como diría Giuliano Cazzola²⁶ una especie de "hágalo usted mismo" de gran res-

²⁶ G. Cazzola, *Federalismo e solidarietà*, Boloña, Il Mulino, 1995, pp. 227-234.

piro, elevado a la categoría de regla de comportamiento colectivo (inclusive de las instituciones) dispuesta a dar la espalda a cualquier praxis de solidaridad? Recordemos que el término federalismo fiscal surgió en la historia del pensamiento económico-financiero en Estados Unidos, en la peculiar circunstancia de la compleja lucha política del gobierno federal contra la segregación racial y “como reacción al exceso de localismo y de diferencias entre las corporaciones locales y entre los estados existentes dentro de un Estado federal”.²⁷ En los orígenes del federalismo fiscal se encuentra la voluntad de llevar a la práctica correcciones solidarias de política económica y social, respecto de una distribución territorial de los recursos fiscales simétrica a la de los ingresos y la riqueza; correcciones que no se consideran suficientemente merecedoras de tutela por parte de las corporaciones territoriales periféricas. El principio solidarístico-equitativo pertenece al código genético del federalismo. De tal manera, y para concluir, podríamos resumirlas de la siguiente manera: 1) el ejercicio práctico de la autonomía tributaria para la disponibilidad de recursos propios (establecidos previamente en el nivel constitucional) con posibilidades de maniobrar, en sus respectivas jurisdicciones, determinadas proporciones o alícuotas dentro de determinados mínimos y máximos); 2) la participación en la Recaudación Federal Participable para cubrir los costos de determinadas funciones; y 3) la eliminación de casi todas las transferencias vinculantes o condicionadas, permitiendo con esto a las entidades federativas y municipios una mayor elasticidad de asignación de sus propios recursos. La dinámica a seguir es la de transferir prácticamente a las entidades federativas y municipios distintas funciones del gobierno federal.

A diferencia de lo que sucedió en el pasado —cuando el federalismo político impulsó al federalismo fiscal y a las relaciones intergubernamentales otorgándoles un valor puramente instrumental al enfatizar estratégicamente las connotaciones centralizadoras del proyecto constitutivo del Estado nacional—, las tendencias y tensiones actuales llevan al federalismo como tractor y en su *species* al federalismo fiscal. Sobre la base de este último, en el momento en que se han

²⁷ P. Giarda, “Regioni e federalismo fiscale”, en *ibid.*, p. 19.

agotado prácticamente los recursos económicos y los márgenes de maniobra del Estado centralizador, se podrá iniciar la construcción de un proyecto estatal federal capaz de confrontar, solidaria y cooperativamente, los retos que le imponen los requerimientos democráticos “de abajo” y “de adentro” y los imperativos de la mundialización provenientes “de arriba” y “de afuera”.