

Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica

MANUEL DÍAZ FLORES*

Abstract

The goal of this paper is to make an account of the basic federalism principles from the classical perspective of Wallace E. Oates, who uses the primary functions of public sector (stabilization, distribution and assignment) explained by Richard Musgrave. In order to achieve this goal, the paper approaches to the advantages and disadvantages of a centralized government, the conceptual principles which could lead to an optimal distribution of income and expense competences in the different federal government spheres. Likewise, the roles of the conditioned and the non conditioned transference oriented to redistribution and compensation of regional lack of equilibrium that emerges in the federal systems are highlighted. Finally, the paper offers an interpretation of Mexican fiscal centralism and its incipient decentralization experiences –that, in strict sense, have not gone beyond deconcentration.

Keywords: centralization, decentralization, fiscal responsibility, transferences, efficiency, equity, competences.

Resumen

Este ensayo tiene como finalidad hacer un recuento de los principios básicos del federalismo fiscal desde la perspectiva de uno de sus autores clásicos: Wallace E. Oates, quien retoma las funciones primarias del sector público (la estabilización, la distribución y la asignación) desarrolladas por Richard Musgrave. Con tal propósito, se abordan las ventajas y desventajas de un gobierno descentralizado, los principios conceptuales que pudieran guiar una distribución óptima de competencias en materia de ingreso y gasto de los diversos ámbitos de gobierno que conforman la federación. Asimismo, se destaca el rol de las transferencias condicionadas y no condicionadas con fines redistributivos y de compensación de los desequilibrios regionales que surgen en los sistemas federales. Finalmente, se hace una lectura del centralismo fiscal mexicano y de sus incipientes experiencias de descentralización que en estricto sentido no han trascendido la desconcentración.

Palabras clave: centralización, descentralización, responsabilidad fiscal, transferencias, eficiencia, equidad, competencias.

* Universidad Autónoma de Aguascalientes. Correo-e: mdiaz@correo.uaa.mx

1. Introducción

El tema del federalismo tiene una amplia tradición en México, ya que está estrechamente vinculado con los principales acontecimientos políticos y sociales que fueron determinantes en la conformación del sistema federal que tenemos en la actualidad. Sin duda, uno de sus rasgos característicos ha sido la lucha constante entre dos fuerzas presentes desde la primera Constitución Federal en 1824: la centralización y la descentralización.

Sin embargo, los esfuerzos más recientes sobre la pertinencia de construir un ‘nuevo federalismo’ o un ‘federalismo auténtico’, que revierta la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, promueva la autonomía política de los estados y resuelva de manera más adecuada los desequilibrios regionales, se ubican en el contexto de la tendencia descentralizadora que inició en toda América Latina a principios de la década de los ochenta.

En este sentido, algunos estudios (Finot, 1997)¹ señalan que el centralismo que favoreció el surgimiento del Estado de bienestar presentó serios signos de agotamiento en la década de los ochenta frente a un nuevo contexto caracterizado por un proceso de globalización que exigía a los Estados nacionales una mayor eficiencia para competir en una economía abierta. Frente a este reto, los Estados nacionales iniciaron una política descentralizadora orientada a dos grandes objetivos: imprimir mayor agilidad y eficiencia al aparato estatal y legitimar la acción del Estado ante la sociedad. Sin embargo, los procesos de descentralización en curso se consideran todavía incipientes y en algunos países sólo han adquirido la forma de desconcentración administrativa, delegando desde el poder central algunas funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática. Salvo algunos casos muy particulares, la revisión de experiencias descentralizadoras tanto en países desarrollados como en desarrollo, muestran que no existe una transferencia de poder y autoridad a los gobiernos locales como lo sugiere el concepto de descentralización.² De ahí

¹ El trabajo de Finot (1997) parte de la pregunta acerca de si la descentralización es la política apropiada y circunscribe el surgimiento de la descentralización al agotamiento del Estado centralista; se analizan algunas experiencias descentralizadoras en las que se incluye: Francia, España, Alemania, Suecia, Canadá, Estados Unidos y Japón. En cuanto a las experiencias de países latinoamericanos como: Colombia, Argentina, Bolivia, Ecuador y México, véase Cabrero (1999).

² Por ejemplo, en el trabajo de Rodríguez (1999: 11) se afirma que en el caso mexicano, Miguel de la Madrid (presidente de México durante el periodo 1982-1988) em-

que la interrogante que surge de estos resultados sea la siguiente: es la descentralización una política verdaderamente apropiada para lograr los objetivos que se le atribuyen, o bien ha tenido una aceptación poco crítica. Si la respuesta es afirmativa, sólo restaría estudiar si este proceso se está aplicando adecuadamente en cada país.

El sistema federal es una forma de gobierno ampliamente difundida en el mundo por lo que una buena proporción, tanto de países desarrollados como en desarrollo, la han adoptado. Lo característico de este sistema consiste en que la asignación de las competencias al gobierno central y a las entidades que lo integran se hace respetando su independencia y buscando su coordinación. Por su parte, el federalismo fiscal solamente se refiere a las relaciones hacendarias (ingresos, gastos y deuda) que se establecen entre las haciendas públicas ubicadas en los diferentes ámbitos de gobierno que conforman el sistema federal. De ahí que sea factible aplicar los principios teóricos del federalismo fiscal a otras formas de gobierno que no sean federales; para ello basta con que tengan un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones. A su vez, es conveniente señalar que la descentralización no es sinónimo de federalismo, ya que es parte de su propia naturaleza, al igual que la centralización.

Este ensayo tiene como finalidad hacer una presentación muy esquemática de los principios básicos del federalismo fiscal en la versión clásica de su autor, Wallace E. Oates, quien retoma las funciones primarias del sector público desarrolladas por Richard Musgrave.

Los principios de eficiencia y equidad en la economía federal constituyen el marco general en el que se desarrollan las propuestas de estos autores. Desde la perspectiva de la eficiencia, se requiere un mercado interno libre de barreras al movimiento de bienes y servicios, trabajo y capital que los mismos gobiernos pudieran imponer dentro de la federación, así como un manejo adecuado de las externalidades entre jurisdicciones, que consisten en beneficios o costos provocados por la política particular de una jurisdicción. La eficiencia fiscal requiere políticas distributivas que ayuden a contrarrestar los llamados *beneficios fiscales netos* que son provocados por la diferencia en la capacidad

prendió un serio esfuerzo de descentralización política y administrativa con el objeto de mejorar su control del poder; paradójicamente, centralizaba descentralizando.

tributaria que tiene cada jurisdicción. Ello implica que los contribuyentes que residen en una jurisdicción con una alta capacidad tributaria recibirán servicios de mayor calidad a un menor precio, lo que provoca una atracción de residentes de otras localidades. Si este proceso continuara, podría deteriorar la calidad de los servicios ofrecidos, dada la movilidad de los residentes.

Por otra parte, se considera que una economía federal es equitativa cuando la distribución de los costos y de los beneficios se rigen por los principios de equidad vertical y horizontal. La primera señala que se debe dar un trato adecuado de desigualdad a los desiguales, y en cambio la segunda destaca el trato igual a los iguales, que en el caso que nos ocupa, pueden ser las entidades que integran la federación, o bien sus residentes.

El federalismo fiscal se plantea como objetivo fundamental establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación. Su potencial como forma de gobierno reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos. En este contexto, el poder central tiene la responsabilidad de todas aquellas funciones que, por su naturaleza nacional y movilidad, rebasan el ámbito local o regional y que de no reconocerse de esta manera provocaría serias distorsiones en la asignación eficiente de los recursos públicos.

De la misma manera, los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) pueden ser más eficientes y eficaces en el desempeño de funciones que se circunscriban a su localidad y a factores cuya movilidad no rebase su jurisdicción. Sin embargo, el conflicto se manifiesta en el terreno de los recursos financieros necesarios para cumplir con las competencias asignadas. La tendencia en los países en desarrollo, sobre todo latinoamericanos, es la extralimitación de los gobiernos centrales en la concentración de funciones y recursos que, de acuerdo con la teoría, le corresponderían a los gobiernos subnacionales. Este marcado centralismo disminuye el potencial del modelo federal, anulando los beneficios de la descentralización en términos de una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos en un contexto de mayor transparencia, responsabilidad y sensibilidad de las preocupaciones locales, como lo señalan los teoremas de la descentralización de los economistas C.A. Pigou y W. E. Oates.

Las reflexiones finales que se hacen sobre el federalismo fiscal mexicano tienen como finalidad ilustrar algunas posibles lecturas de la práctica del federalismo fiscal en nuestro país desde la teoría, sin pretender una interpretación teórica más profunda de la problemática del caso mexicano.

Se hace énfasis en la idea de buscar una combinación más adecuada entre centralización y descentralización de una forma gradual, mediante un diseño que incorpore aspectos legales, económicos, administrativos y políticos que reduzcan el riesgo de caer en situaciones menos eficaces que las que se tienen actualmente, y en cambio avanzar hacia escenarios de mayor transparencia y responsabilidad tanto en la recaudación tributaria como en la asignación del gasto.

Estas reflexiones toman como referencia básica la práctica que los países latinoamericanos han tenido en los años recientes, en la aplicación de los principios teóricos del federalismo fiscal.

2. El federalismo fiscal

2.1 Definición y fortalezas de un modelo federal

Las definiciones desde la perspectiva de la ciencia política señalan como un elemento fundamental del gobierno federal la protección constitucional de la autonomía de los diferentes niveles de gobierno. Lo anterior se ilustra en las siguientes formulaciones que el derecho constitucional (Tena, 2000: 112-113) hace de este concepto: el Estado federal se ubica en un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados. El primero tiene un solo centro de decisión, por lo que sus regiones carecen de un gobierno autónomo; en cambio los estados confederados mantienen su autonomía decisoria y pueden tener relaciones con el exterior. En la federación, las entidades pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.

En contraste, el enfoque económico desarrollado por W. E. Oates considera que un gobierno federal, por el hecho de contar con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, puede hacer una distribución de la renta equitativa, una eficiente asignación de recursos y garantizar una razonable estabilidad de precios, por lo que concluye que esta forma de gobierno es la óptima.

Por su parte, el federalismo fiscal –a diferencia del modelo federal– se refiere solamente a las relaciones hacendarias que establecen los diferentes ámbitos de gobierno en un sistema federal. Desde esta perspectiva, la problemática hacendaria del interior de cada hacienda pública no formaría parte del objeto de estudio del federalismo fiscal. Sin embargo, en gran medida los problemas particulares de las haciendas locales son el resultado de la delimitación de competencias en materia de ingreso y gasto público definidas en el pacto constitucional para cada nivel de gobierno.

Si se considera la posibilidad que tiene el federalismo fiscal de combinar la centralización con la descentralización, su tarea principal será entonces determinar el nivel óptimo de descentralización fiscal mediante una asignación adecuada de competencias en los diversos ámbitos de gobierno. Tal vez por esta estrecha relación hay una tendencia a considerar como sinónimos la descentralización y el federalismo fiscal. En todo caso, es un prerrequisito indispensable para que un sistema federal funcione adecuadamente mediante una combinación entre centralización-descentralización, que aproveche las ventajas que cada una de ellas ofrece al proceso de toma de decisiones.

La descentralización hace referencia a un auténtico poder independiente para la toma de decisiones por las unidades descentralizadas, en contraste con la desconcentración, que implica solamente una delegación del control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa.³ Además, con motivo del estudio de las políticas descentralizadoras de América Latina, y en particular del caso mexicano, se ha precisado este concepto como un “proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento determinado, que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión, así como de los recursos que permiten el ejercicio de éste” (Cabrero, 1998: 8). Este mismo autor hace énfasis también en la importancia de los aspectos legales, administrativos y políticos presentes en este proceso, el cual se debe apreciar no como un atributo institucional, sino como un conjunto de tendencias que se pueden o no manifestar. Por tanto, el federalismo fiscal se traduce en un proceso legal, administrativo y político orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y la equidad, tanto en el ámbito macroeconómico como en el microeconómico e institucional.⁴

³ Distinción de Paul Meyer, citado en Oates (1977: 35)

⁴ Este análisis se hace ampliamente en ONU/CEPAL (1998: 219-227).

Las fortalezas de los modelos federales residen en su compatibilidad con sistemas económicos que aseguran la producción y provisión eficiente de servicios públicos, una reducción importante de costos como resultado de economías de escala, en beneficio de la ciudadanía, el fomento de la innovación en el sector gubernamental como consecuencia de la experimentación que promueve un ambiente competitivo, una mayor capacidad de respuesta a las preferencias de los ciudadanos, una mayor transparencia y responsabilidad de los servidores públicos y, finalmente, una mayor sensibilidad de las autoridades respecto a las preocupaciones regionales, estatales y municipales.⁵

Sin embargo, como se verá más adelante, aunque estas potencialidades son compatibles con el diseño de los gobiernos federales, existe una serie de factores institucionales, juicios de valor, la propia estructura política y social de cada país, que hacen muy difícil la estandarización de estos beneficios a cualquier sociedad, por lo que el grado óptimo de descentralización en un determinado país puede ser inadecuado para otro y viceversa. Esta problemática se retoma en los siguientes apartados en los que se incorporan los teoremas clásicos sobre la descentralización, las funciones también clásicas de un gobierno centralizado, así como los mecanismos de transferencia más importantes que utiliza la federación para compensar los posibles desequilibrios provocados por una combinación centralización-descentralización inadecuada, tanto en materia del ingreso como del gasto gubernamental.

2.2 *Ventajas de un gobierno centralizado*

Las virtudes de la centralización están estrechamente relacionadas con las funciones clásicas que el sector público debe desempeñar en un sistema económico y que consisten en la *estabilización* de la economía, la *distribución* de los recursos y su *asignación* de manera que garanticen una oferta adecuada de bienes y servicios.⁶ A continuación se describe cada una de estas funciones y se señala la pertinencia de su manejo descentralizado, como en el caso de la asignación, así como la conveniencia de una colabora-

⁵ Estas ventajas de los gobiernos federales son señaladas por John Kinkaid, citado en Cabrero y García (2001). Coincide también con las que señala Oates (1977).

⁶ Esta trilogía de funciones fue desarrollada por Musgrave (1959). Su aplicación al federalismo fiscal la hace Oates (1977).

ción entre ámbitos de gobierno respecto de la operación de programas distributivos.

2.2.1 La estabilización. Consiste fundamentalmente en el manejo de la política monetaria y la política fiscal. La fortaleza de un manejo centralizado está dada en gran medida por la naturaleza misma de estas dos políticas que rebasan el ámbito local, tanto en su diseño como en sus efectos. El índice general de precios, los ciclos económicos, la movilidad de los contribuyentes que cambian de jurisdicción, la naturaleza de la deuda y el financiamiento del déficit son algunos de los aspectos que pueden ser manejados de manera más eficiente por una autoridad central, dado que su cobertura se extiende a la nación en su conjunto.

2.2.2 La distribución. Se refiere al impacto que tienen el ingreso y el gasto del gobierno en la economía, sobre todo los efectos de la política impositiva, el nivel de déficit público y la aplicación del gasto del gobierno a través de sus diversos programas.

En este caso se hace todavía más evidente la fortaleza del gobierno central, ya que la transferencia de subsidios mediante el cobro diferenciado de impuestos a ricos y pobres crearía distorsiones y provocaría desplazamientos de los contribuyentes de aquellas localidades que pagan más impuestos a otras que lo hacen en menor medida. Se presentaría el llamado comportamiento *free-rider* que consiste en que cualquier individuo dejaría para otros la carga del financiamiento de los programas distributivos si descubriera alguna forma que evitara su contribución, aun en el caso de estar convencido de los beneficios de una política redistributiva orientada a disminuir la pobreza de su comunidad.

Adicionalmente, habría que considerar la movilidad potencial de los residentes de una jurisdicción, la cual tiende a incrementarse en relación inversa a su tamaño, haciendo que las economías locales tengan un comportamiento muy similar a las economías abiertas.

2.2.3 La asignación. El sector público tiene la responsabilidad de asignar adecuadamente los recursos que garanticen una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población. Por tanto, la producción de estos bienes tendría que ser de la forma más eficiente posible, lo que está en función de las características propias de cada bien y servicio

en cuestión. En el caso, por ejemplo, de un bien público puro⁷ como la defensa nacional, presenta mayores ventajas en un gobierno centralizado que en los gobiernos locales, ya que son bienes que benefician a miembros de diferentes comunidades.

Sin embargo, existe un amplio consenso en que esta última función (asignación) se le puede otorgar a los niveles más bajos de gobierno y las otras dos (estabilización y distribución) al gobierno central.

La discusión y adecuación de estos principios teóricos debe hacerse en cada país con la finalidad de incorporar tanto factores particulares de los bienes y servicios ofrecidos, como de las propias instituciones gubernamentales encargadas de su provisión.

2.3 Ventajas de un gobierno descentralizado

En el argumento económico en favor de un *gobierno descentralizado* destaca la sensibilidad que las autoridades locales pueden tener respecto de la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas comunidades.

Con excepción de los bienes públicos puros, cuyo consumo además de ser idéntico no está sujeto al lugar de residencia del consumidor, una forma de gobierno descentralizada ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada, ya que los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrían ser tan diversificados como las preferencias y gustos de los grupos de consumidores.

Dos teoremas clásicos apoyan esta apreciación: el primero de Charles Tiebout, conocido como ‘votar con los pies’, en el que destaca la opción que tiene el consumidor de seleccionar aquel lugar de residencia que cuente con la estructura ingreso-gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación, incluyendo los factores no fiscales que pueden arraigar al hombre a una tierra.

De ahí que los gobiernos descentralizados, además de ajustar sus diversos niveles de oferta de bienes y servicios a los gustos y necesidades de los consumidores, promuevan una dinámica de

⁷ La definición de un *bien público puro* se le atribuye al economista Paul Samuelson (1954 y 1955) y es aquel que cumple con las siguientes dos características: no se le aplica el principio de exclusión, ni el principio de rivalidad en el consumo. Por tanto, beneficia a todos los miembros de la comunidad de manera simultánea y en la misma cantidad, y su consumo no implica una disminución en el de otros consumidores. Véase Samuelson, Paul (1954) “The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, November. Citado en Gunning (1996: 3).

competencia en la que se favorece la innovación en técnicas más eficientes de producción de bienes públicos, además de relacionar los costos de los programas públicos con los impuestos que pagan los beneficiarios.

El segundo, conocido como teorema de la descentralización de Oates, es concebido por el mismo autor como un complemento a lo desarrollado hasta ese momento por Charles Tiebout y está formulado en los siguientes términos: “Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de *output* del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales– será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de *output* Pareto-eficientes⁸ a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de *output* para todas las jurisdicciones” (Oates, 1972: 59).

En consecuencia, bajo estos supuestos, lo que se muestra es que el máximo bienestar del ciudadano no sólo depende de la provisión del bien deseado en una cantidad óptima, sino además, de que dicha provisión se haga de manera descentralizada, con lo que se destaca la importancia de *quién* lo hace mejor.

En contraste, el gobierno central no podría proporcionar un nivel de bienes y servicios públicos Pareto-eficientes en cada jurisdicción, con excepción de un caso especial en que el nivel de su oferta fuera la misma para todas las jurisdicciones. Solamente en esta situación sería indistinta la provisión centralizada o descentralizada de bienes públicos.

3. Asignación de competencias por ámbitos de gobierno

3.1 Principios conceptuales de la asignación del gasto

Los principios o criterios señalados por la teoría del federalismo fiscal⁹ respecto de la centralización del gasto se refieren a los beneficios indirectos interjurisdiccionales, a la armonización del gasto y a la equidad federal, principalmente. Por lo que, desde esta perspectiva, la función del gobierno federal es suministrar

⁸ Una asignación es óptimo de Pareto si no existe otra asignación en la cual al menos uno de los consumidores mejore sin que empeoren los demás. Sin embargo, no involucra necesariamente criterios de equidad social.

⁹ Estos principios se explican ampliamente en Shah y Boadway (1995).

los bienes y servicios públicos nacionales que por su naturaleza rebasan los ámbitos local y regional (defensa, relaciones exteriores y control de la reserva monetaria, entre otros), mantener la eficiencia del mercado interno (libre flujo de bienes y servicios, mano de obra y capital) y buscar la equidad redistributiva en todo el país.

Con relación a los argumentos que promueven la descentralización del gasto público, destaca la sensible reducción de costos en la provisión de bienes y servicios públicos locales por concepto de menores gastos administrativos y la optimización de los volúmenes ofrecidos en un ambiente de competencia entre jurisdicciones; lo mismo ocurre en el caso de bienes y servicios semiprivados (escuelas, caminos, hospitales). Quizá el argumento más importante en favor de la descentralización fiscal sea el de favorecer con ésta la responsabilidad fiscal de los niveles locales de gobierno, que se traduce en la capacidad de los gobiernos locales para obtener los ingresos que puedan cubrir su gasto público. Sin embargo, el grado de centralización-descentralización en materia de gasto varía de un tipo de gasto a otro, por lo que resulta difícil su estandarización.

Por tanto, las entidades deben ser responsables por el suministro de bienes y servicios de naturaleza local o estatal (salud, seguridad, educación, servicios sociales, comunicaciones y transportes en la entidad, entre otros) y compartir la responsabilidad de la distribución.

Algunos trabajos empíricos¹⁰ muestran que, en la práctica, los gobiernos centrales desempeñan una función directa más extensa de lo que recomienda la teoría económica, aun en los casos en los que la asignación de funciones del gasto se define constitucionalmente de acuerdo con los principios teóricos. Los gobiernos centrales se suelen encargar directamente de la prestación de servicios que, en teoría, deben estar bajo el control de los gobiernos estatales y municipales. Ello se debe, en gran medida, a la incapacidad administrativa de los gobiernos subnacionales para asumir la delegación de responsabilidades en la operación y mantenimiento de los servicios locales.

¹⁰ El trabajo de Shah (2000) considera los siguientes países: Australia, Brasil, Canadá, China, Alemania, India y Estados Unidos. En Shah y Boadway (1995) se incluyeron los siguientes países: India, Indonesia, Sudáfrica y México. Sampere y Sobarzo (1998) aplican algunos de estos conceptos al caso de México. Aghón y Casas (1996) analizan las competencias en materia tributaria y de gasto en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela.

La práctica más generalizada en estos países es la transferencia de funciones que antes eran exclusivas del poder central, respecto de la salud y la educación. Este proceso de transferencias ha sido una fuente de nuevos problemas relacionados con los mecanismos de traspaso de funciones y la capacidad de absorción de las nuevas responsabilidades de los gobiernos subnacionales, además de problemas propios de superposición por la falta de precisión de las funciones para cada nivel de gobierno.

3.2 Principios conceptuales de la asignación de los impuestos

Los criterios de la teoría del federalismo fiscal tienden más a favorecer el centralismo en la asignación de competencias en materia del ingreso público que del gasto.

Desde la perspectiva del ingreso, el criterio de eficiencia indica la conveniencia de que sea el gobierno federal quien se haga cargo de las fuentes de ingresos móviles, de aquellas que tengan un potencial redistributivo mayor o bien de recursos distribuidos desigualmente entre los estados. Bajo este criterio, estarían centralizados los impuestos directos e indirectos más importantes (al comercio exterior, a la renta de las empresas, sobre recursos naturales, al ingreso de las personas físicas y al valor agregado, entre otros), aunque no hay razón para que las entidades no los puedan compartir.

El supuesto básico consiste en que el gobierno federal debe mantener un dominio suficiente sobre los impuestos directos para poder lograr las metas de armonización tributaria y equidad nacional. En cambio, el diseño mismo del sistema de impuestos indirectos depende del grado de descentralización tributaria hacia las entidades. Por ejemplo, impuestos indirectos importantes como el IVA pueden tener complicaciones administrativas, sobre todo si se operan sobre una base múltiple y tasas diferentes en cada entidad.

Respecto a la descentralización de las responsabilidades tributarias, la problemática es muy similar a la del gasto, ya que un grado de descentralización profundo, implicaría que las entidades pudieran determinar sus propias estructuras impositivas, e incluso sus propias bases de contribución. En esa situación, existe el riesgo de que se presenten deficiencias que lleven a una distorsión en los siguientes rubros: la movilidad de los factores, la eficiencia del mercado común interno, la ineficiencia fiscal por las diferencias de los beneficios fiscales netos y finalmente la iniquidad fiscal horizontal en la federación. De ahí que los factores

de poca movilidad, como los impuestos a la propiedad inmobiliaria, son ideales para ser gravados por los gobiernos locales. Sin embargo, habría que considerar los problemas de los contribuyentes, en términos de molestias y confusiones, al pagar impuestos federales, estatales y municipales.

A pesar de que la asignación de los ingresos en la práctica¹¹ es muy diversa respecto de la participación de cada nivel de gobierno en la determinación de la base, la tasa y la administración –tanto de los impuestos directos como indirectos–, en la mayoría de los casos los gobiernos centrales controlan los gravámenes directos como lo sugiere la teoría.

Es importante tomar en cuenta que, desde la perspectiva teórica, una mayor participación de los gobiernos subnacionales en el control, tanto de impuestos directos como indirectos, es susceptible de caer en problemas de ineficiencia administrativa, falta de armonización, problemas en el mercado común interno, e insuficiencia de recursos del gobierno federal para atender problemas de redistribución y equidad. Sin embargo, ello dependerá de las características propias del proceso descentralizador en cada país.

4. Relaciones fiscales intergubernamentales

Un elemento clave que complementa el esquema conceptual sobre la asignación del ingreso y del gasto en un sistema federal es precisamente un mecanismo de asignación de recursos que todos los gobiernos federales tienen y que se le denomina transferencias.

El concepto de las transferencias¹² surge por la ineficiencia que pueden ocasionar en el mercado los beneficios o costos externos entre agentes económicos y se clasifican en dos tipos básicos: condicionales e incondicionales. En las primeras, el otorgante establece los fines para los que el receptor tiene que utilizar los fondos. En cambio en la segunda no existen estas especificacio-

¹¹ Los países considerados en esta muestra son China, Brasil, India, Nigeria, Rusia, Sudáfrica, Indonesia y México, ver Shah y Boadway (1995: 87-92). Ver también Aghón y Casas (1996: 63) con otra muestra.

¹² El fundamento teórico es desarrollado por Charles Pigou y complementado por Ronald Coase. Respecto a la tipología se puede ver Oates (1977: 93-131). Aunque se puede considerar otra clasificación en Shah (2000: 21). Este autor distingue entre transferencias *sin aportación* y *con aportación*. En el primer caso pueden ser condicionadas o no condicionadas, y siempre están orientadas a un propósito específico. En el segundo son selectivas y condicionadas; estos subsidios impactan el poder adquisitivo y los precios relativos.

nes, lo que permite que el gobierno que recibe los recursos pueda darles el uso más adecuado de acuerdo con sus prioridades. Dentro de la categoría de transferencias condicionales hay una gran variedad de formas posibles, aunque la más popular es la compensatoria que implica un cierto desembolso del receptor.

La práctica de los países federales muestra un amplio uso tanto de las transferencias condicionales como de las incondicionales, para enfrentar problemas redistributivos o en renglones de gasto que implican efectos externos interjurisdiccionales como educación y carreteras.

También son importantes otras razones económicas,¹³ que explican y justifican el origen de las transferencias intergubernamentales y que surgen de la misma teoría de la asignación del gasto y de los ingresos. Entre las más relevantes destaca el desequilibrio entre la capacidad de recaudación y la responsabilidad del gasto, la diferente capacidad tributaria entre las entidades y los municipios, los beneficios indirectos que pueden recaer sobre residentes y no residentes de una entidad o jurisdicción, y finalmente puede ser un instrumento importante de armonización fiscal.

En general, la asignación de fondos mediante la negociación aumenta la incertidumbre presupuestaria en los ámbitos estatales y municipales, además de hacer poco transparente el proceso de transferencias.

Respecto de las transferencias condicionadas, la práctica común de los países en desarrollo es la falta de una fórmula y objetivos precisos a los que se orientan los recursos, lo que provoca una considerable discrecionalidad por parte del gobierno central. También se destaca el uso limitado de los fondos de compensación. En el caso de México, el concepto equivalente al sentido de las transferencias no condicionadas es el que se refiere a las participaciones.

El sistema de participaciones federales vigente tiene sus antecedentes en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, en lo que se definió como un derecho que tienen las entidades federativas de participar de los ingresos federales por concepto de impuestos, a cambio de suscribir un convenio de adhesión en el que se comprometen a suspender todos aquellos impuestos estatales y municipales reservados a la federación. Su determinación se hace anualmente mediante una fórmula que, en sus primeros años

¹³ Las cinco razones económicas que se explican en este texto fueron tomadas de Shah y Boadway (1995: 69-72).

de vigencia, empezó premiando el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas y que al principio de la década de los años noventa incorporó el factor población y amplió los llamados impuestos asignables, que son aquellos que se incorporan en el cálculo del monto de recursos participables. Este fondo representó en sus inicios 13% del total de los ingresos federales participables y actualmente es de 20%. Estos recursos no están condicionados y las entidades federativas, así como sus municipios, los pueden utilizar de acuerdo con las prioridades por ellos definidas. Como se verá más adelante, es la fuente de ingresos más importante tanto de las entidades como de los municipios.

5. El federalismo fiscal mexicano

Diagnósticos recientes realizados por investigadores prestigiados tanto de instituciones nacionales como internacionales coinciden en señalar que el federalismo fiscal mexicano presenta signos de agotamiento que implican cambios profundos si se quiere avanzar hacia un federalismo fiscal que combine las ventajas de la centralización con aquellas de su contraparte: la descentralización, como se señala en la teoría reseñada en los apartados anteriores.

Algunos de estos rasgos característicos del federalismo fiscal en México tienen que ver con los siguientes aspectos:

5.1 *Un alto grado de centralización fiscal*

A pesar de que se reconoce que el proceso asimétrico de la descentralización fiscal en México ha favorecido más al gasto público y profundizado la centralización del ingreso, de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del 2000, 71.2% del gasto público correspondió al gobierno federal, 23.7% a los estados y solamente 5.1% a los municipios (Rowland y Caire, 2001: 21). De ahí que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha transformado en un esquema de subordinación de los ámbitos de gobierno estatal y municipal al poder central, provocando con ello importantes desequilibrios regionales en el país, debido a la grave carencia de recursos financieros en estos ámbitos de gobierno. Así lo muestran los *desbalances* fiscales de la mayor parte de las entidades federativas, en los que se ha profundizado todavía más la dependencia financiera.

5.2 La vulnerabilidad de las finanzas públicas de México

Su debilidad radica en dos aspectos fundamentales: por un lado su bajo nivel de recaudación que lo ubica por debajo de países con un nivel de desarrollo similar o menor como Argentina y Colombia;¹⁴ sumado a una fuerte dependencia de los ingresos petroleros que en el año 2000 representaron 35% del presupuesto total del gobierno federal.¹⁵ Esta vulnerabilidad se transmite a las entidades federativas a través del diseño de presupuestos procíclicos, debido a su alto grado de dependencia financiera respecto a la federación, ya que en algunos casos las participaciones federales han llegado a representar hasta 90% de los ingresos de algunas entidades federativas.

5.3 Centralización de los impuestos más dinámicos

La recaudación centralizada por parte del gobierno federal de aquellos impuestos que por su movilidad podrían representar importantes deficiencias si se dejan en manos de los gobiernos subnacionales o locales (como lo afirma la teoría) es uno de los argumentos más decisivos que justifican la apropiación de los impuestos más dinámicos por parte del ámbito central. Entre los gravámenes antes señalados destacan el impuesto sobre la renta de personas físicas y morales (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre producción y servicios (IEPS) que en conjunto representaron en 2001 90% de la recaudación tributaria total.¹⁶

5.4 Ineficiente infraestructura administrativa municipal y estatal

Sin duda, uno de los aspectos que ha justificado el centralismo del gobierno federal es la falta de capacidad administrativa de los gobiernos estatales y municipales para hacerse cargo de los programas que actualmente define y opera la federación.

De los más de 2,400 municipios que existen en México, sólo de 25% a 40% cubren satisfactoriamente los indicadores

¹⁴ De acuerdo con Elizondo (1999), la recaudación promedio como porcentaje del PIB en el periodo 1994-1996 fue la siguiente: México (10%), Argentina (17%) y Colombia (27%).

¹⁵ PEMEX aporta al presupuesto federal más del total de lo que se recauda por concepto de IVA.

¹⁶ De acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal de 2001, de este 90% equivalente a 594,657.8 millones de pesos, el ISR tuvo una participación de alrededor de 41% , el IVA con cerca de 31%.y el IEPS representó 18%.

que comúnmente se requieren para lograr un nivel de eficiencia aceptable: tener una unidad de programación del presupuesto, una agencia de evaluación e información de cuentas procesada en computadora, contar con un código administrativo interno y utilizarlo, así como reglamentos para el catastro y recaudar más de la mitad de sus propios recursos (Giugale y Webb, 2000: 48). Sin embargo, la gran variedad de capacidades administrativas combinadas con niveles distintos de pobreza del conjunto de los municipios no se refleja en los diseños de las políticas descentralizadoras implantadas en el país.

5.5 Descentralización y responsabilidad fiscal

La dependencia tributaria de los gobiernos locales se refleja en una elevada carga de transferencias dentro de los ingresos federales y una limitada recaudación propia de los gobiernos estatales y municipales.

En este sentido, se señala que los incrementos de las participaciones y las transferencias a los municipios pueden funcionar como un desincentivo para mejorar la recaudación municipal, ya que sin importar los esfuerzos propios, se cuenta con el apoyo de la federación o de los estados para cubrir desde obras de infraestructura hasta rescates financieros (Guerrero, 1996: 2).

El proceso de descentralización fiscal, sobre todo en el caso de los municipios urbanos, muestra la falta de incentivos y de infraestructura en materia de modernización catastral y recursos humanos capacitados para hacer efectivas las nuevas potestades tributarias otorgadas a los municipios con la reforma del Artículo 115 constitucional en 1983. En los municipios rurales los requerimientos de recursos humanos capacitados, y de recursos financieros y administrativos, son todavía mayores.

Los resultados no han sido los esperados, ya que la recaudación sigue representando una pequeña proporción de los ingresos, tanto estatales como municipales. En 1996 la estructura de los ingresos tributarios por ámbito de gobierno mostraron que 95.7% correspondió al gobierno federal, 2.8% a las entidades (incluyendo al D.F.) y solamente 1.5% al conjunto de los municipios del país (Rowland y Caire, 2001: 18).

5.6 Falta de transparencia de las transferencias o aportaciones

Aunque actualmente las reglas para asignar los recursos son más claras y transparentes, subsisten algunos problemas (desigualdad, retraso en la transferencia de estos recursos), que se combinan con problemas de falta de capacidad administrativa por parte de algunos gobiernos estatales y municipales. Es ilustrativo el proceso descentralizador de la educación iniciado en 1992, que benefició a estados como Oaxaca y el Distrito Federal, que no destinaban recursos de su presupuesto a este renglón, en contraste con estados como Baja California y Chihuahua que asignaban cerca de la mitad de su presupuesto al apoyo de esta actividad.¹⁷ Por lo que algunos estudios¹⁸ concluyen que los aspectos políticos parecen haber jugado un papel importante en la asignación del gasto entre entidades.

6. Conclusiones

Una primera lectura desde la perspectiva de los principios teóricos expuestos en este documento nos permite reflexionar sobre las ventajas que en términos de eficiencia y equidad pudiera tener un gobierno centralizado como el mexicano. En otras palabras, no se trata de descalificar el centralismo y promover la descentralización como una solución automática a la compleja problemática del federalismo fiscal mexicano, sino avanzar hacia una descentralización gradual que promueva una mayor transparencia y responsabilidad fiscal de los gobiernos locales, aprovechando su cercanía con los beneficiarios.

En segundo lugar, los principios teóricos del federalismo fiscal se deben interpretar como lo sugiere su autor, como una guía flexible que ayude a orientar la tarea compleja de asignar las diversas competencias, tanto en materia de gasto como de ingresos, en cada uno de los ámbitos de gobierno. En este sentido, cada país puede ensayar diversos esquemas que le permitan al gobierno central compartir recursos y responsabilidades con los gobiernos subnacionales, tomando como base los acuerdos, los consensos y las concesiones, más que la coerción y la unilateralidad del centralismo. Es importante recordar que este proceso de

¹⁷ Estas ideas sobre la falta de transparencia del gasto público se exponen ampliamente en Sampere y Sobarzo (1998: 31 y 32; 1999: 436 y 437).

¹⁸ Una revisión más amplia de esta problemática se puede consultar en Díaz (1995: 113-117).

descentralización tiene aspectos legales, administrativos y un contenido político que es necesario incorporar en el diseño inicial, con la finalidad de llevarlo a cabo de manera adecuada, ya que de lo contrario puede ser contraproducente.

3. Finalmente se puede destacar que la profundización de un proceso de descentralización fiscal en un país tan heterogéneo como el nuestro puede originar problemas de inequidad fiscal, debido a las diferencias entre entidades federativas y sus municipios respecto a su capacidad recaudadora, ya que se tiende a favorecer a aquellas entidades con mayor capacidad tributaria. Por ello es importante tomar en consideración el rol que pueden jugar las transferencias federales en la corrección de estos desequilibrios. Como bien señala la teoría, tanto las transferencias condicionadas como las no condicionadas se deben combinar y aplicar de acuerdo con los objetivos redistributivos que se quieren lograr. En todo caso, su característica común debe ser la transparencia con base en un procedimiento que establezca de manera precisa los objetivos que se quieren lograr con la aplicación de los recursos transferidos. Una fórmula precisa y clara que todos los involucrados entiendan puede reducir considerablemente la discrecionalidad de estas transferencias o aportaciones.

Bibliografía

- Aghón, Gabriel y Carlos Casas (1996), “Un Análisis Comparativo de los Procesos de Descentralización Fiscal en América Latina”, en Rogelio Arellano (comp.), *México hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, (El Trimestre Económico, Lectura núm. 83), Fondo de Cultura Económica y Gobierno del estado de Puebla.
- Cabrero, Enrique (1999). “La ola descentralizadora: un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional”, en *El Trimestre Fiscal*, INDETEC, Guadalajara, Jal. México, octubre-diciembre.
- (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, México.
- y Rodolfo García (2001), “Relaciones intergubernamentales. Algunas reflexiones para su estudio”, *Documento Congreso IGLOM*, Querétaro, México, abril.

- Díaz, Alberto (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, CIDAC/Miguel Ángel Porrúa.
- Elizondo, Carlos (1999), “La fragilidad tributaria del Estado mexicano: una explicación política”, en *Revista El Mercado de Valores*, México, julio.
- Finot, Iván (1997), “Descentralización en América Latina. ¿Cómo conciliar la eficiencia con la equidad?”, Documento presentado en el *II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Venezuela, octubre.
- Giugale, Marcelo and Steven Webb (2000), *Achievements and challenges of fiscal decentralization. Lessons from Mexico*, The World Bank, Washington, D.C.
- Guerrero, J. Pablo (1996). “De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal”, CIDE, México, octubre.
- Gunning, J. Patrick (1996), *New subjectivist economic theory and public finance*, College of Commerce and Economics/Sultan Qaboos University.
- Musgrave, Richard A. (1959). “The Theory of Public Finance”, McGraw-Hill, New York.
- y Peggy Musgrave (1993), *Hacienda pública, teórica y aplicada*, Mc Graw-Hill, México.
- Oates, Wallance (1972). “Fiscal Federalism”, New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York.
- (1977), *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- ONU-CEPAL (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile.

- Rodríguez, Victoria (1999), *La descentralización en México. De la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rowland, Allison y Georgina Caire (2001), *Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción*, documento de trabajo núm. 94, CIDE, México.
- Sampere, Jaime y Horacio Sobarzo (1998) (comps.), *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, México.
- Sampere, Jaime y Horacio Sobarzo (1999), “Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México”, en *Revista de Comercio Exterior*, México, mayo.
- Samuelson, Paul (1954). “The Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, Noviembre.
- (1955), “Diagrammatic Exposition of a Theory of a Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, noviembre.
- Shah, Anwar (2000), “The design of economic constitutions in an emerging borderless world economy”, vsn. presentada en *el Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal*, Cancún, México, mayo.
- Shah, Anwar y Roberts Boadway (1995), “La reforma de los sistemas fiscales en las economías en desarrollo y los mercados emergentes: una perspectiva federalista”, en *Crónica Legislativa*, México, octubre.
- Tena, Felipe (2000), *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México.

Enviado: 13 de diciembre de 2001

Aceptado: 4 de febrero de 2002