

Federalismo Fiscal y Democracia en México

*Jesús Reyes Heróles G. G.,
Director General de Banobras, S.N.C.*

Nos reunimos para reflexionar sobre el tema crítico y esencial de cómo dar sustento financiero al elemento central del proceso de democratización de México. Un nuevo federalismo fiscal es indispensable para nutrir un federalismo político renovado, que impulse y haga viable una democracia más amplia y profunda. Con frecuencia la discusión sobre el federalismo en México ha puesto énfasis en aspectos hacendarios, soslayando la estrecha vinculación entre federalismo hacendario y democracia.

Por lo general la discusión del futuro de la democracia en México se ha centrado en asuntos como la división de poderes, el sistema de partidos, el sistema electoral, los medios de comunicación y la participación ciudadana.

Con menor frecuencia se ha señalado que el avance democrático del país también depende de cómo cambie la relación del gobierno con la sociedad, del gobierno con los medios y de la sociedad con los medios de comunicación. También es indispensable contar con información de calidad y oportuna sobre la gestión pública, en términos veraces y responsables.

En otros términos, hablar del avance democrático de México implica fomentar la maduración de una nueva forma de vida, de una nueva

cultura democrática, en donde se rescate al individuo como actor central; esto sólo puede darse en un sistema donde se recupere a la comunidad y al municipio como los núcleos de la vida democrática nacional. A su vez, esto exige una organización política basada en el equilibrio entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en los tres ámbitos de gobierno, como el Presidente Zedillo lo está impulsando a través del Acuerdo Político Nacional y de su reforma al Poder Judicial.

Como sistema de gobierno la democracia requiere una red de equilibrios, pesos y contrapesos al ejercicio del poder. Esos equilibrios deben darse horizontalmente (entre poderes de gobierno) y verticalmente (entre ámbitos de gobierno). Al privilegiar los equilibrios horizontales, el debate sobre la democracia ha descuidado la importancia de los equilibrios verticales, así como del federalismo, eje de una democracia consolidada.

Esos equilibrios sólo se conciben cuando la sociedad misma pueda asumir su derecho esencial de vigilar y controlar las acciones de la Federación y de los gobiernos estatales y municipales.

Plantear el avance democrático de México implica proponerse un nuevo federalismo, que a

su vez requiere de un nuevo acuerdo fiscal que le dé sustento a una vida más descentralizada, más atenta a las demandas del individuo y más sujeta a la vigilancia de la propia sociedad sobre las acciones de gobierno.

Por tanto, al hablar de federalismo fiscal debe trascenderse la discusión sobre fórmulas, montos participables y mecanismos de distribución, y ubicar la discusión en el contexto general de la democracia mexicana.

El nuevo federalismo fiscal no es un fin en sí mismo, sino un medio indispensable para impulsar el avance democrático en México.

Hacia un nuevo federalismo fiscal

En todo caso, conviene repasar la situación actual del debate acerca de un nuevo federalismo fiscal. La problemática puede agruparse en torno a nueve puntos principales:

1. Se reconoce la necesidad de aumentar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la recaudación que resulta del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Sin embargo, perduran diferencias acerca del grado y la velocidad de ese cambio.
2. Hay consenso acerca de la conveniencia de revisar las fórmulas de distribución de los recursos del SNCF. En esencia, el debate se refiere a en qué medida retomar el principio que originalmente orientó el sistema de participaciones: resarcir a las entidades federativas y a los municipios los ingresos que aportaron al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esto representa un viraje respecto a los planteamientos producto de la reforma de 1990, que buscó impulsar más la tarea redistributiva del SNCF. En el fondo del debate sobre este tema subyacen dos preguntas básicas:
 - ¿Quién debe generar los recursos para sustentar la función distributiva que la sociedad otorga al Estado?
 - ¿Quién debe realizar las acciones redistributivas?

3. Aunque no siempre expresado con claridad, un tema vinculado se refiere al hecho de que una redistribución de los ingresos del SNCF no necesariamente garantiza cumplir la mejor tarea distributiva del Estado. En efecto, en la medida que esa tarea presenta múltiples dificultades de diseño y operación, transferir más recursos a una entidad federativa que se caracterice por bajo desarrollo relativo no necesariamente se traduciría en atender mejor a los grupos marginados de esa entidad.

4. La descentralización de los servicios educativos hizo aflorar muchos de los retos que es necesario superar para avanzar en el fortalecimiento del federalismo. El impacto de negociaciones laborales centralizadas sobre las erogaciones de los gobiernos estatales, así como las presiones para homologar las retribuciones de los maestros, ha creado nuevos requerimientos de coordinación.

Sin embargo, esta problemática, por real que sea, no debe convertirse en obstáculo para el proceso general de descentralización. Debe evitarse que los enemigos de un nuevo federalismo, y por tanto del avance democrático de México, utilicen las inevitables dificultades producto de la descentralización de los servicios educativos como pretextos para retrasar el avance democrático del país.

5. Hay diferencias de opinión en torno a la propuesta de aumentar la potestad tributaria de estados y municipios, esto es, transferirles mayores facultades en materia de recaudación.

Respecto a este punto, es útil recordar los argumentos de eficiencia que dieron lugar a la creación del SNCF, ya que todavía son aplicables. El esquema de coordinación fiscal ha permitido que México cuente con un sistema impositivo relativamente eficiente, en comparación con otros países, esto es, evita la recaudación en cascada, no resta competitividad a los productores nacionales respecto a sus rivales del exterior, no desalienta el trabajo y no induce el incumplimiento de obligaciones fiscales. Si bien queda mucho por avanzar en coordinación de impuestos, sería un error si al definir las

tareas pendientes no se reconocen las ventajas del sistema actual.

6. Un tema acerca del cual hay acuerdo, es la centralización de las decisiones del gasto público, la excesiva discrecionalidad del Gobierno Federal para configurar su presupuesto, la falta de mecanismos de planeación y presupuestación multianuales, que den certidumbre al desarrollo sectorial y regional, así como acerca de la escasa participación de los poderes legislativos —de los ámbitos federal y estatal— en el diseño de las políticas de gasto público.

El asunto es de particular importancia, pues el diseño del nuevo sistema de coordinación fiscal debe basarse en una definición precisa de las responsabilidades de gasto en cada ámbito de gobierno. El nuevo federalismo fiscal, que vincula los aspectos de ingresos y de gasto público, debe definir, a partir de criterios de eficiencia y equidad, así como de las atribuciones que el pacto federal señala a cada ámbito de gobierno, la naturaleza del gasto público que deben ejercer. Los mexicanos ya no aceptan la injerencia del Gobierno Federal en la ejecución de gastos de la esfera estrictamente local. Por ejemplo, a diferencia de lo que sucedía antes, hoy tiene más desventajas para la Federación inmiscuirse en la provisión de servicios de recolección de basura o de provisión de agua potable a nivel local, que los beneficios o el reconocimiento que recibe de la comunidad en cuestión. El reclamo nacional es: al municipio lo del municipio y a la Federación lo de la Federación.

7. La reflexión sobre los temas del nuevo federalismo fiscal ha servido para dejar claro que toda revisión de las fórmulas para distribuir los ingresos tributarios ha de acompañarse de un planteamiento acerca del monto total de ingresos a recaudar. En otras palabras, para escapar del dilema que resulta de un juego de suma cero, el nuevo federalismo fiscal requiere aumentar y redefinir la distribución de los recursos que se recauden y, al mismo tiempo, establecer el objetivo global en materia de ingresos públicos.
8. A pesar de los avances en la ejecución descentralizada del programa de solidari-

dad, perdura una preocupación acerca de los alcances y naturaleza de dicho programa en el futuro, en el contexto de un nuevo federalismo fiscal, a fin de evitar competencias e intromisiones y lograr la máxima complementariedad entre ese programa y los realizados por estados y municipios, en beneficio de la eficiencia y equidad globales del gasto público. Se ha avanzado poco en concebir y plantear esquemas para amalgamar los programas de solidaridad con aquéllos que surgirán a nivel estatal y municipal de un nuevo federalismo fiscal.

9. Un asunto menor pero que genera irritación, es lo que algunos consideran una presencia excesiva de delegaciones federales en los estados de la República. No hay duda de que una nueva distribución de atribuciones, de gasto y de ingresos, entre los tres ámbitos de gobierno, habría de ser complementada con una redefinición de la escala y modo de operación de dichas delegaciones federales en los estados.

En estos nueve puntos se sintetiza la esencia del debate técnico sobre la fisonomía que podría adoptar una nueva fórmula de coordinación fiscal (hacendaria). Los asuntos son de fondo, pues las decisiones afectan el monto y la eficiencia de nuestra recaudación, la competitividad internacional de la economía mexicana, la eficacia del gobierno para cumplir con la función distributiva que tiene y, sobre todo, la capacidad de ese nuevo sistema para ser eje y motor del avance democrático de México.

También debe reconocerse que algunos temas relevantes han sido soslayados. Permítanme enunciar los principales:

- La trascendencia del efecto de que sólo 14 entidades cuenten con leyes de coordinación fiscal.
- Las implicaciones de la ausencia de leyes de deuda pública a nivel estatal.
- La escasa información sobre la situación financiera de los gobiernos estatales y municipales, que le resta transparencia a la gestión gubernamental y dificulta la vigilancia adecuada por parte de los poderes legislativos y judicial, así como de la sociedad en general.

- El insatisfactorio aumento de los ingresos locales propios, sobre todo del predial y de aquéllos resultado de la provisión de servicios públicos, en particular del agua.
- La insuficiente formación, capacitación y permanencia de administradores municipales profesionales.

Para concluir, aprovecho este foro a fin de reafirmar el compromiso de Banobras en la construcción del nuevo federalismo fiscal. Estados y municipios con mayores recursos representarán acreditados más fuertes, con mayor capacidad para financiar obras públicas por medio del crédito. Banobras está deseoso de contribuir.

El nuevo federalismo fiscal exige replantear la relación del Banco con los gobiernos estatales y municipales, para que sea más integral, para que se reconozcan mejor los beneficios de una relación estable y de largo plazo entre ambos.

El nuevo federalismo y la configuración del sistema financiero mexicano requieren un Banobras más promotor, más competitivo y más capaz de responder a las necesidades de asistencia técnica de sus acreditados.

Todo lo anterior, ratifica la necesidad de que Banobras crezca y se desarrolle, en paralelo a la construcción de un nuevo federalismo fiscal, en apoyo del avance democrático de México.