

Hacia el Federalismo Fiscal en México

Fausto Hernández Trillo

*Asesor del C. Director General de Política
Presupuestal de la Secretaría de Hacienda
y Crédito Público*

México ha emprendido acciones para iniciar una reforma del federalismo, es decir, ha iniciado el rumbo hacia lo que se ha llamado el nuevo federalismo, dentro de éste destaca el federalismo fiscal, el cual establece los principios rectores de un programa desde el punto de vista del ingreso como del gasto.

Para que el programa sea exitoso es necesario que las entidades federativas y los municipios se preparen para asumir estas nuevas responsabilidades. En particular, la parte referente al gasto ha sido poco abordada cuando se habla de federalismo fiscal; normalmente hablamos del ingreso, por ello, el presente trabajo se concentrará únicamente en la parte del gasto. Asimismo, pretende primero, delimitar como deben prepararse las entidades federativas y los municipios y, segundo, resaltar que en esta tarea los Institutos Estatales de Administración Pública juegan un papel fundamental.

Quisiera primero señalar algunos conceptos generales sobre el federalismo fiscal. Es importante hacer notar que el objetivo final de una descentralización del

gasto es encontrar la estructura más eficiente de producción o generación de bienes o servicios públicos, identificando las actividades a ser descentralizadas. En suma, el objetivo central debe ser el de elevar la calidad del gasto que realiza el sector público.

Así, para encontrar una estructura acorde a las necesidades y realidades de nuestro país, es necesario respetar algunos principios de eficiencia que nos conduzcan a una descentralización de responsabilidades óptimas. Aquí se deben reconocer dos elementos, por un lado el gobierno central tiene normalmente mayor capacidad para mantener la estabilidad fiscal con precios estables; aquí hay experiencias en sentido negativo como pudieran ser la antigua Yugoslavia y el caso de Brasil, en donde el federalismo fiscal y la manera como lo llevaron a cabo derivó en una cierta desestabilización fiscal. Hay por supuesto experiencias donde nos dicen que cuando el gobierno central tiene un instrumento importante como es alguna política fiscal, el gobierno ha tenido la capacidad de poder manejar el choque sobre todo exógeno, el caso típico y citado normalmente es el caso de Indonesia y el caso de Nueva Zelanda.

Por otro lado, se tiene que reconocer que los gobiernos subnacionales o los gobiernos estatales y municipales pueden ajustar mejor los niveles de consumo de ciertos niveles de bienes públicos a las preferencias de los habitantes locales. Por esto son importantes dos principios del programa. El primer principio es el llamado internalizar las exterioridades, esto quiere decir que se deben definir que bienes públicos benefician a toda la nación independientemente de la ubicación geográfica, entre estos podemos mencionar la defensa nacional, seguridad nacional, etc. En este caso es mejor que sea el gobierno federal quien se encargue de producirlos.

Por otro lado, para otro tipo de bienes y servicios que generan beneficios solamente en la sociedad donde estos se producen, es más indicado que sean los municipios quienes se encarguen de su producción y, finalmente, aquellos que se encuentran en un punto intermedio en la generación de beneficios sobre las localidades deben ser producidos por los gobiernos locales. Este pudiera ser el primer principio que deberíamos tener en mente, es decir, que la derrama de beneficios cuando sea a nivel nacional, pues que sea el gobierno federal quien deba producir estos, mientras que en algunos casos cuando el beneficio es nada más sobre alguna localidad que sean los municipios los que se encarguen de producirlos, mientras los intermedios como pudiera ser alguna carretera estatal, sean precisamente de competencia de los gobiernos estatales.

El segundo principio que se debe tener en cuenta cuando estamos hablando de una descentralización del gasto público es el de las ventajas competitivas. En este caso la producción del bien público se debe asignar a aquel orden de gobierno que posea las ventajas competitivas, es decir, cada orden de gobierno debe de producir el bien que le resulte más barato de producir.

Con estos dos principios en mente, tenemos que reconocer que la descentralización es una tarea de largo plazo y que está determinada en buena medida por la capacidad que tengan los diferentes ámbitos de gobierno para asumir nuevas responsabilidades. Esto implica necesariamente, reconocer que existen disparidades entre las distintas regiones, por ello la reforma tiene que darse de manera gradual, no necesariamente uniformemente, reconociendo los distintos niveles de desarrollo que existen en las diversas áreas del país.

De igual manera debemos considerar que hay actividades que serían muy fácilmente descentralizables y

que pueden, de hecho, darse en un corto plazo, mientras que otras tareas requieren de un proceso mucho más lento, por lo que deben ser consideradas para el largo plazo. Con la descentralización se contribuiría a cancelar duplicidades entre los distintos niveles de gobierno, asimismo, la sociedad civil tendrá mayores oportunidades de participar en las decisiones y prioridades de sus comunidades, por lo que la calidad del gasto se mejorará al dotar servicios públicos con mayor eficiencia.

Una racionalización eficiente de responsabilidades requiere también de criterios que la normen para alcanzar ordenadamente el objetivo fundamental que es el gastar mejor y que los beneficios de los servicios estén más cerca de las decisiones, para influir en la determinación de prioridades y en la verificación de los resultados, por ello existe la conveniencia de que en el proceso de descentralización se respeten ciertos criterios.

Debe destacarse que todos estos criterios han surgido de intensas jornadas de trabajo al interior del seno del Consejo Asesor Fiscal durante 1995, en los cuales participaron la mayor parte de los responsables de las finanzas de todos los estados de la república y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos criterios los podríamos resumir de la siguiente manera:

1. Preservar el equilibrio de las finanzas públicas.
2. Transferir recursos presupuestales pero con la transferencia simultánea de responsabilidades.
3. Descentralizar de acuerdo a las ventajas impositivas de los órdenes de gobierno de manera que se eleve la eficiencia y calidad de los servicios públicos.
4. Determinar la capacidad específica en cada orden de gobierno para el combate contra la pobreza.

5. Introducir la obligatoriedad en la presentación de informes, reportes y cuentas públicas sobre el estado que guardan los ingresos, los gastos y los resultados obtenidos en el ejercicio del presupuesto y los acervos de deuda pública estatal y municipal, así como su variación.
6. Definir reglas claras para el acceso de recursos federales para la realización de programas y proyectos especiales en los estados y municipios.
7. Reconocer las diferencias entre los estados y los municipios para que las responsabilidades se transfieran de acuerdo a las posibilidades actuales de ejecución de los estados y municipios.
8. Los programas que se deseen trasladar deben ser aquellos en los que se determine que las autoridades locales están en mejor condición de desempeñar, de la discusión anterior, desprendemos que el proceso es de largo plazo y requiere de ciertas etapas, algunas que mencionaré pueden darse simultáneamente.

La primera etapa es la preparación para asumir este proceso, ello implica homologar información financiera entre las entidades federativas, los municipios y el propio gobierno federal, de tal manera que desde esta perspectiva se hable en el mismo lenguaje; en adición, que se maneje la cuenta pública de manera homogénea entre los tres ámbitos de gobierno.

9. La operación debe ser transferida a los estados mediante convenios y no mediante cambios de gobierno. Sobre esta etapa nos encontramos actualmente trabajando, hay intensos trabajos de

homologación en los informes financieros y de cuenta pública.

Debe enfatizarse, que en la medida en que uniformemos esta información, podemos avanzar hacia una utilización de sistemas de financiamiento más baratos. En concreto, se podría acceder a mercados financieros con la disminución de deuda estatal y municipal; la información es importante como el hecho de que las empresas privadas tengan que presentar de manera homogénea sus estados financieros en la Bolsa Mexicana de Valores para que todo mundo pueda tener acceso y valorar su sanidad financiera -por así decirlo-, de la misma manera, los órdenes de gobierno estatal, municipal y federal deben tener información homogénea de todos los municipios, de todos los estados. De tal manera que si queremos acceder al mercado de deuda estatal y municipal los inversionistas puedan evaluar y decidir si compran un bono o no lo compran.

Asimismo, nos encontramos trabajando en la homologación del uso de las técnicas de presupuestación, el consenso nos indica utilizar la técnica del presupuesto por programas. Es importante que las entidades federativas y los municipios fortalezcan sus finanzas para que al comenzar con el proceso no se encuentren desequilibradas. Por lo anterior, es importante que se emprenda un ambicioso programa de capacitación entre los servidores públicos municipales y estatales que pueda aplicar correctamente esta técnica de presupuesto por programas.

La segunda etapa sería la descentralización en sí, de hecho ya se está dando de manera simultánea con la primera. Esta etapa requiere delegarles responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, para ello se les transfieren recursos con base en fórmulas que realizan los

ajustes distributivos en el tiempo. Se iniciaron los procesos de descentralización en el sector educativo, en el ramo XXVI, en el sector de la agricultura y en el servicio de salud.

Finalmente, la tercera etapa, que sería la etapa de más largo plazo es la federalización en sí. Esta implica devolver no delegar, devolver a las entidades federativas y a los municipios las responsabilidades que les competan, así como dotarlos de las fuentes de ingreso necesarias para su desarrollo, sobre todo potestades, esto necesariamente requiere que se les devuelvan algunas potestades tributarias que permitan a las propias entidades y municipios decidir cual es la fuente de ingreso que les conviene aplicar. Esta es la última etapa y debe realizarse una vez concluida la segunda etapa y habiéndose mostrado la efectividad de esta última.

Con base en esto, ¿cuál sería un papel posible de los Institutos Estatales de Administración Pública? La primera etapa se convierte en crucial para el federalismo fiscal en México, como se menciona, ahí hay tres tareas muy importantes: el saneamiento de las finanzas, la homologación de la información y preservación de la misma, así como de las técnicas de presupuestación y, tercero, la capacitación del capital humano.

Dentro de estas tres tareas, las dos últimas requieren de una gran participación de los Institutos Estatales de Administración Pública. Es importante que los tres órdenes de gobierno hablen el mismo lenguaje financiero, para ello se requiere del desarrollo de manuales para la elaboración de la cuenta pública, para la elaboración del presupuesto por programas, para la presentación de estados financieros, así como para la exhibición de los resultados alcanzados en el ejercicio.

Por otro lado, en la presentación de todos los acervos de deuda pública estatal y municipal, así como su variación, es igualmente importante elaborar indicadores de eficiencia que nos permitan evaluar adecuadamente la calidad de ejercicio del gasto, en la medida en que esto se logre se avanzará rápidamente hacia la segunda y tercera etapa con muchas posibilidades de éxito. Es por esto que los Institutos Estatales de Administración Pública pueden jugar un papel fundamental en la elaboración o determinación de algunos indicadores de eficiencia para medir la calidad del gasto.

Por otro lado, la capacitación es un aspecto secundario que se convierte en algo muy importante, sabemos que para la elaboración de estos manuales para la programación, presupuestación y presentación de los resultados obtenidos en el ejercicio, se requiere de personal capacitado que domine ciertas materias como contabilidad, estadística elemental, economía y evaluación de proyectos.

En la medida en que esto se logre, y tengamos personal capacitado en estos ramos, la planeación del desarrollo regional será mucho más fácil de lograr; los Institutos Estatales de Administración Pública deben de jugar un papel muy importante aquí también. Debe resaltarse que recibir responsabilidades implica que los municipios tendrán que evaluar cualquier proyecto de inversión para determinar su viabilidad, por eso la capacitación permanente del personal será muy importante.

En este sentido, los IAP's juegan un papel muy importante capacitando a todo el personal responsable de evaluar los proyectos. Si logramos darle esta dimensión a los Institutos, no cabe la menor duda que serán uno de los motores fundamentales para el nuevo federalismo.