

CONCLUSIONES

En un sistema federal la naturaleza y configuración del pacto fiscal es de fundamental importancia tanto para la estabilidad macroeconómica, como para sentar las bases de un crecimiento equilibrado que se traduzca en metas de desarrollo social que repercutan en el abatimiento de la pobreza y de la marginación, y por tanto en una mejor calidad de vida para la población. Dicho pacto entre los diferentes niveles de gobierno debe surgir siempre del consenso surgido del diálogo entre sus partes integrantes, manifestar las preferencias de los ciudadanos, y ajustarse tanto a nivel federal como al de sus partes constitutivas, a las realidades políticas, sociales y económicas del país.

Desde los años ochenta se sabía que para que México contara con bases federales sólidas fundamentadas en la realidad nacional según ésta evolucionara hacia la implantación y gestión de una política fiscal moderna, responsable, de innovación en la provisión de servicios, y de una mejor y más completa rendición de cuentas que fortaleciera el pacto federal, debía entrar en una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno.

Atendiendo a que el nivel de gobierno más próximo a la población que plantea el problema es al que le compete atenderla y resolverlo, y que para hacerlo debe contar con los recursos necesarios para responder a esa demanda, se hizo imprescindible elevar su capacidad de gestión pública, que depende de la aplicación adecuada y oportuna de recursos fiscales, que a su vez proviene de una efectiva captación de contribuciones propias que reduzcan la necesidad de apoyos externos, porque éstos producen

una subordinación a voluntades políticas ajenas, por lo que es crucial que los mecanismos de recaudación realicen sus funciones correctamente.

A fin de generar una mayor autonomía financiera en las entidades federativas, con el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, desde 1996 dio inicio la transformación de la ya existente coordinación fiscal limitada al área de la imposición, en un instrumento que al incorporar además las áreas de gasto y deuda, se convirtiera en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, y que para ajustar los ingresos de dichas jurisdicciones a sus necesidades de gasto —decididas éstas a su vez, por las preferencias y demandas de sus ciudadanos de acuerdo a sus circunstancias específicas— estados y municipios debían contar con instrumentos fiscales flexibles para incrementar sus ingresos propios, por lo que era necesario proceder a transferir a los estados las facultades tributarias federales que pudieran ser mejor aprovechadas por ellos, y en materia de deuda pública y uso de los recursos crediticios, proponer los ajustes necesarios para hacer coincidir las políticas locales con la legislación federal respectiva, y con los cambios que en ella se introdujeran. Con base en este trabajo habría de sugerirse la presentación de las iniciativas de ley conducentes a la materialización del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

Para avanzar en dicho proceso fue necesario que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal —específicamente a través de los grupos de trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales— se establecieran cuáles eran las funciones que respecto a la realización de obras y a la prestación de servicios públicos —así fueran financiados total o complementariamente con recursos federales—, podían ser mejor desempeñadas a nivel local; y que asimismo se instauraran mecanismos que por lo que respecta a las erogaciones proporcionaran reglas claras en cuanto a la responsabilidad relacionada con el gasto público descentralizado, y que por lo que hace a los ingresos por una parte dieran mayor certeza a las administraciones estatales y municipa-

les en cuanto a la disponibilidad de sus participaciones, y por la otra ampliaran su capacidad para generar sus propios recursos, tanto a través de la imposición como recurriendo al empréstito.

De acuerdo con las nuevas responsabilidades derivadas de la reasignación de facultades y recursos como consecuencia del proceso de descentralización, se requirió perfeccionar los sistemas de contabilidad y de información hacendaria federales y locales a modo de que en ellos se utilizaran conceptos análogos, a modo de que fuera factible evaluar la operación descentralizada de las funciones federales realizadas en las entidades y los municipios, comparándola con la desarrollada por el gobierno federal.

También era imprescindible que dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se impulsara —en congruencia con las medidas que en la materia fuera tomando el gobierno federal— la renovación de la legislación y de los reglamentos locales en materia de programación y presupuestación —especialmente en lo que respecta a los sistemas de información y de control—; acordando mediante convenios entre la Federación y cada una de las entidades federativas, modelos para adecuar la normatividad del presupuesto, de la contabilidad, y del gasto público a modo de dar bases para administrar los recursos federales.

Asimismo dentro del multicitado sistema se ha promovido concomitantemente en las entidades federadas tanto la reforma de los sistemas estatales de coordinación hacendaria con sus partes constitutivas —particularmente en lo que se refiere a los aspectos normativos, y a los sistemas administrativos y de información—, como el fortalecimiento de los procesos de planeación, programación y presupuestación, dando especial énfasis a la evaluación, para adecuarlos a las modificaciones que han ido haciéndose en la legislación federal. El desarrollo de este proceso ha continuado con la Política para la Competitividad, que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ha acogido las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

Para que la devolución tenga posibilidades de éxito, las entidades federadas deben aceptar la responsabilidad de hacerse

cargo de prestar los servicios básicos, y para incrementar y mejorar su capacidad para hacerlo deben comprometerse a explotar racionalmente sus fuentes de ingreso propias, abandonando su tradicional política preservada a lo largo de la historia, de mantener deliberadamente una deficiente recaudación —originalmente para no disgustar a los caciques locales, y actualmente a los posibles votantes— y de utilizar la insuficiencia administrativa como un mal entendido estímulo para atraer empresas, medidas que repercuten en una recaudación muy por debajo del rendimiento potencial de sus fuentes de ingresos, y disminuyen su aptitud para dar solución a las necesidades que en forma cada vez más apremiante plantean los ciudadanos en todas las jurisdicciones. Lo más grave es que una vez establecido el desfase en la relación entre ingresos y egresos, la recaudación resulta cada vez más insuficiente para financiar los programas previstos en los planes de trabajo, y no queda más remedio que suspenderlos, o recurrir a transferencias o endeudamiento —o a ambos— para cumplir con ellos, y mientras mayor es el empleo de esos apoyos, más se estrecha la dependencia respecto a quienes los proporcionan. Mientras estados y municipios no se atrevan a hacer uso de sus fuentes de ingreso propias, difícilmente podrán salir de esta sujeción.

Porque la falta de conocimiento sobre cómo, en dónde, por qué y para qué se recaudan y erogan los recursos públicos es el principal obstáculo para la credibilidad de las autoridades, lo que posiblemente la incrementaría sería la existencia de un organismo autónomo que tomara a su cargo la interpretación de los registros contables y la constatación física de lo en ellos asentado, así como también la evaluación de los proyectos, y el cálculo del nivel idóneo del endeudamiento considerando el déficit subyacente. Tal vez esto daría más certidumbre al proceso presupuestario, disminuiría las controversias durante su desarrollo, eliminaría las dudas respecto a la legitimidad de las acciones gubernamentales y aumentaría la confianza en la gestión de las autoridades.