

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO

NICOLÁS PINEDA PABLOS

INTRODUCCIÓN

LA DESCENTRALIZACIÓN, EL FEDERALISMO y el fortalecimiento municipal han sido en México modelos pero no norma de conducta. En la práctica, los avances hacia esos objetivos han sido bastante limitados y se ha caminado más bien en el sentido contrario. Se observa un alto grado de resistencia y desconfianza en relación con la puesta en práctica de esos modelos de gobierno y de sistema político. De hecho se les acepta como tales, pero no como un modelo práctico de gobernar y hacer política.

Parece que, a pesar de los varios programas anunciados, en los hechos se considera que más vale centralización conocida que descentralización por conocer. Si bien se reconoce que en lo económico y administrativo la descentralización tiene grandes ventajas, en lo político se piensa que podría ser peor el remedio de la descentralización que las enfermedades centralistas que se pretende curar.

El propósito de este trabajo es doble: primeramente, definir y medir el grado de descentralización existente en el país y contrastarlo con algunos parámetros similares del contexto internacional, y, enseguida, analizar las llamadas determinantes de la descentralización y discutir cuál o cuáles son las que resultan más críticas en la actual situación del país.

La hipótesis inicial es que las principales limitaciones para la descentralización fiscal en México son políticas y se refieren a la forma de ejercer el poder, y que la eventual democratización de México requiere necesariamente un cambio en las relaciones intergubernamentales y un mayor grado de descentralización fiscal.

EL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

No existe un consenso claro acerca del modo en que deben organizarse las finanzas de los diferentes ámbitos o niveles de gobierno. El debate se centra en la pregunta: ¿quién debe encargarse de la recaudación fiscal y cómo debe distribuirse? El problema es importante no sólo como una cuestión de organización interna del gobierno, sino principalmente por las implicaciones que tiene para el desarrollo de cada país. Podría decirse que no hay recetas universales como no hay dos países iguales, pero es conveniente tomar en cuenta algunos lineamientos extraídos del estudio de la experiencia internacional.

Definición de descentralización fiscal

Contamos con varias definiciones de descentralización. Rondinelli *et al.* (1984: 10-29) distinguen cuatro tipos fundamentales de descentralización: desconcentración, delegación, devolución y privatización. En este trabajo el tipo de descentralización que se estudia es el de devolución, consistente en la creación o fortalecimiento –financiero o legal– de unidades subnacionales de gobierno autónomas e independientes del gobierno central. Los gobiernos locales tienen, en este caso, la facultad legal de recaudar sus propios fondos para cubrir su presupuesto de gasto y no son unidades administrativas subordinadas al gobierno central.

El tipo de descentralización que aquí se estudia es además fiscal, es decir, se refiere a la asignación y distribución de las cargas financieras –de recaudación o de ejercicio del gasto público–, entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Dos modelos de ordenamiento fiscal

Esquemáticamente, existen dos modelos de ordenamiento de las tareas fiscales entre los ámbitos de gobierno: el centralista y el descentralizado (véase Oates, 1972: xiii-xvi; también Bahl y Linn, 1992: 394).

En el modelo centralista el gobierno central recauda la mayoría de los fondos públicos y los distribuye entre los niveles de gobierno, de modo que éstos dependen mayoritariamente de dichas transferencias. En el modelo descentralizado tanto el gobierno central como los gobiernos locales recaudan cada uno la mayor parte de sus propios fondos, y las transferencias intergubernamentales son sólo minoritarias o compensatorias.

No hay una división clara entre ambos modelos y puede decirse que existe una línea continua entre el extremo de un modelo de gobierno por entero centralista y el totalmente descentralizado. En el modelo centralista, el gobierno central recauda el cien por ciento de la recaudación y la redistribuye entre los diferentes ámbitos de gobierno (es el caso en muchos países pequeños), mientras que en el modelo descentralizado cada gobierno recauda enteramente sus propios ingresos sin ningún tipo de transferencia o redistribución (que no existe en la práctica).

Medición de la descentralización

Se manejan dos formas principales de medir la descentralización fiscal. Una, a través de los ingresos propios de cada nivel de gobierno, es decir, a través de la recaudación que realiza directamente. La otra, a través del gasto que efectúa cada nivel de gobierno.

La diferencia financiera entre las dos formas de medir la descentralización está en las transferencias y participaciones. En el primer caso las transferencias se abonan al gobierno que las recauda. En el segundo, se le acreditan al gobierno que las gasta. Dependiendo de la magnitud de las transferencias, puede darse discrepancia entre una y otra formas.

Los actos de recaudación y transferencia de fondos no son sólo una cuestión administrativa sino primordialmente una manifestación de poder político; la primera refleja mejor la distribución del poder, mientras que la segunda manifiesta las cargas administrativas.

Estado del arte

Para discutir cuál es el modelo de organización fiscal intergubernamental que favorece más el desarrollo, Wallace Oates (1972) se muestra decididamente partidario de la descentralización y expresa: "En términos económicos el federalismo representa la forma óptima de gobierno [...] Las finanzas descentralizadas tienen tales ventajas para algunas funciones que no cabría esperar la centralización total de la toma de decisiones en materia fiscal" (Oates, 1972: xiii-xvi). Sin embargo este mismo autor, en un artículo publicado en 1977, muestra más reservas sobre la descentralización al señalar que existe

una tensión entre la eficiencia económica, por una parte, y el criterio de equidad, por la otra: la eficiencia apunta en dirección de la opción de la descentralización en el sector público, mientras que el deseo de garantizar un adecuado nivel de servicio en todas las jurisdicciones motiva el control central de las finanzas locales (Oates, 1977: 14).

Según Oates, el gobierno central tiene algunas claras ventajas en el campo de la recaudación. Además de la capacidad de establecer una estructura progresiva, la contribución típicamente centralista ahorra ciertos costos por la economía de escala de la unidad nacional. A pesar de esto, Oates asienta que es importante que las autoridades locales recauden una porción significativa de sus propios ingresos, pues la decisión fiscal responsable requiere que cada comunidad financie sus propios gastos (Oates, 1977: 15-16). Oates señala además que, aunque económicamente no existe justificación para que el gobierno central use las transferencias como mecanismos de control, políticamente puede esperarse que emplee dichas transferencias para alcanzar sus propios objetivos. Este autor reconoce entonces que el enfoque económico apunta algunas veces en direcciones políticamente improcedentes, y que el solo análisis económico tiene limitaciones para incorporar aspectos políticos (Oates, 1977: 18).

Para nuestro propósito, el análisis de Oates deja una serie de interrogantes. Aunque en su libro sobre el federalismo fiscal parece demostrar las bondades económicas de la descentralización, políticamente no parece estar tan seguro. ¿Estamos entonces ante una contradicción entre el análisis económico y el político? Por otra parte, una de las limitaciones de los señalamientos de Oates sobre la descentralización fiscal es que no están pensados en términos comparativos internacionales, sino que tienen un gran sesgo hacia el modelo de Estados Unidos y toma casi todos sus ejemplos y datos del caso estadounidense. Surge entonces una pregunta: ¿qué tan aplicables son sus análisis en otros países, especialmente en los países en desarrollo?

Otro estudioso de la descentralización fiscal, Roy W. Bahl, señala que muchas ventajas atribuidas a la descentralización en los estudios realizados en los países industriales no son aplicables a los países en desarrollo (Bahl, 1993: 387-388).

Bahl afirma que, en los países en desarrollo, los argumentos en favor de la centralización son más fuertes que en los países industrializados. Esto se debe principalmente a que los gobiernos centrales son más idóneos para manejar las políticas de estabilización que demandan las precarias economías. De este modo, las políticas de estabilización aplicadas por el gobierno central tienden a prevalecer sobre las de asignación del gasto público propias de los gobiernos locales (véase Musgrave, 1959: cap. I).¹

¹ Musgrave divide los objetivos económicos del gobierno en tres: estabilización, redistribución y asignación del gasto público. Los dos primeros son propios del gobierno central, mientras que el tercero lo es para los gobiernos locales.

El objetivo de redistribución del ingreso frecuentemente apoya también la centralización de la estructura fiscal del gobierno. Se considera que el gobierno central tiene mayor capacidad para uniformar los niveles de contribución al fisco y de prestación de servicios públicos entre las diferentes regiones del país y estratos de la sociedad.

Un tercer argumento a favor de la centralización fiscal es la mayor capacidad técnica del gobierno central para administrar los impuestos y manejar la prestación de servicios públicos. En casi todos los países los gobiernos locales cuentan con administraciones más débiles que las de los gobiernos centrales. El incremento de la eficiencia del aparato gubernamental, que a menudo se cita como resultado de la descentralización en los países industriales, no es necesariamente aplicable o se da en mucha menor proporción en los países en desarrollo. Esto se debe en parte a que, en el nivel local, las preferencias de los votantes de los países en desarrollo no se traducen directamente en asignaciones de gasto, como suele suceder en los países industriales. Con bastante frecuencia no se elige a los ayuntamientos ni se nombra a los funcionarios localmente, y la asignación de recursos es restringida con severidad por los controles centrales (Bahl, 1993: 387-388).

Por otra parte, Bahl (1993: 391) señala que los principales argumentos que se esgrimen para apoyar la descentralización son políticos y no económicos. Entre éstos destaca la necesidad de: una mayor participación ciudadana en el proceso gubernamental, mayores incentivos para financiar los servicios públicos locales y reconocimiento a la variedad y diferencias regionales, así como la desconfianza que suscita un gobierno central desproporcionadamente grande. Sin embargo, contra estos argumentos políticos de la descentralización existen también razonamientos políticos en favor de la centralización fiscal que, aunque se ventilan menos, resultan más persuasivos para los gobiernos que aquéllos. Entre los argumentos en favor está que, políticamente, la descentralización resulta riesgosa porque crea bases de poder para los rivales y promueve el faccionalismo. Además, la burocracia central recela de la descentralización porque, al fortalecer los gobiernos locales, mina su propio control sobre el presupuesto y su poder.

La importancia política de la centralización se puede resumir en que la unidad nacional, principal objetivo político de la mayoría de los países, es de naturaleza centralizadora, y que la mayoría de los méritos teóricos de la descentralización tienen poco peso en la práctica (Bird, 1978: 46).

En suma, la posición de Bahl es que la centralización resulta más atractiva para los gobiernos de los países en desarrollo, en tanto que la

descentralización es un aspecto que se da de manera concomitante con el desarrollo económico y político.

Determinantes

En su estudio sobre la correlación entre descentralización fiscal y desarrollo, Wasylenko propone un modelo de análisis donde la primera es función de seis variables independientes: el PIB per cápita, el grado de urbanización, la forma federal de gobierno, el grado de apertura de la economía (definida como la proporción del PIB que representa la suma de las exportaciones y de las importaciones), el tamaño de la población y el área territorial.

Wasylenko aplica este modelo a una muestra de 49 países y concluye que las variables estadísticamente determinantes de la descentralización fiscal son el PIB per cápita, la urbanización, la forma federal y la apertura de la economía; la población y el área no son a este respecto significativas.

Por otra parte, Bahl sugiere tres determinantes principales de la descentralización fiscal: el grado de desarrollo económico (y la urbanización), el área del país y lo que llama el "efecto crisis", es decir, la propensión de dar menos poderes discrecionales a los gobiernos locales en los países en donde hay amenaza constante de insurrección social (Bahl, 1992: 392).

El efecto crisis puede ser planteado, en términos de correlación positiva, como el grado de estabilidad e institucionalidad políticas que alcanza el país. Esta última determinante de tipo político es fundamental en el estudio de los países en desarrollo y frecuentemente se pasa por alto en los estudios referidos a los países industriales.

EL CASO DE MÉXICO

De acuerdo con el estado del arte en el conocimiento sobre la descentralización fiscal, México califica alto en la mayoría de las determinantes señaladas para tener un mayor grado de descentralización fiscal. De hecho, y sin necesidad de entrar en precisiones cuantitativas, puede afirmarse que México es, en términos relativos, un país con gran área territorial, con bastante población, con urbanización superior al promedio, con alto grado de apertura económica, con forma de gobierno federal y con un nivel medio de desarrollo. Sin embargo, por su alta centralización fiscal, contradice en buena medida los modelos plantea-

dos. La pregunta es la siguiente: ¿cómo puede explicarse esta aparente contradicción?, ¿cuáles son las características específicas de México que determinan este grado de centralización?

Grado de descentralización fiscal

Para analizar el caso mexicano, revisemos primeramente su grado de descentralización fiscal.

La Constitución de 1917 postula un régimen federal con concurrencia tributaria de la federación y los estados, reservando algunas áreas exclusivas para ésta. Además, la Constitución plantea la autonomía financiera municipal (artículos 40 y 115; Martínez Almazán, 1980: 27-30; SHCP, 1988: 63-68).

Así, los tres niveles de gobierno tienen facultades para recaudar ingresos públicos. En particular, merece destacarse el principio de autosuficiencia financiera municipal. Una interpretación de este principio es que los ingresos del municipio deben provenir en su mayor parte de su propia recaudación y ser suficientes para cubrir los costos de los principales servicios públicos (Constitución, artículo 115, fracción IV; Gil Valdivia, 1981: 82-88).

Sin embargo, la tendencia desde la estabilización e institucionalización del actual régimen de gobierno, a partir de fines de la década de los veinte, ha sido concentrar cada vez más la recaudación en la federación y depender más de las transferencias y participaciones fiscales que ésta hace. De este modo, la proporción de lo recaudado por la federación se ha incrementado paulatinamente, mientras que la de lo recaudado por estados y municipios ha disminuido. Los siguientes datos marcan los dos momentos extremos de esta tendencia:

| <i>Nivel gobierno</i> | 1933 | 1977 |
|-----------------------|------|------|
| | % | % |
| Federal | 62.0 | 91.0 |
| Estatal | 29.7 | 7.8 |
| Municipal | 8.2 | 1.2 |

En un periodo de 45 años, la federación avanzó casi 30 puntos porcentuales en su porción de recaudación de ingresos públicos, a un ritmo de dos tercios de punto porcentual por año en promedio. Después de tocar esta cima, a principios de la década de los ochenta se observan indicios de que la tendencia comienza a revertirse, reduciéndose paulatinamente la proporción federal de 90.7 en 1982 a 77.8% en

1989, recuperando el nivel de ordenamiento fiscal de la década de los sesenta.

Lamentablemente no se contó para la elaboración de este trabajo, con datos posteriores a 1989, correspondientes a la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari. Por ello no se tienen cifras que demuestren si la tendencia descentralizadora se ha mantenido después de ese año. Sin embargo, los indicios existentes hacen suponer que se ha reforzado nuevamente la tendencia centralista. Análisis tempranos sugieren que el Programa Nacional de Solidaridad ha significado una mayor concentración de ingresos en la federación y un mayor uso de las transferencias intergubernamentales (Mogul, 1992; Rodríguez, 1993: 137). Una reflexión sobre la organización de las finanzas públicas y el esquema de operación de Solidaridad durante el periodo de gobierno del presidente Salinas (1988-1994), es que el gobierno federal ha concentrado no sólo mayor cantidad de ingresos públicos sino también mayor proporción del gasto, suplantando en buena medida, a través de dicho programa, el gasto de inversión de los gobiernos locales. En este sentido, el programa Solidaridad significaría una reducción de la cuota de poder político de los gobiernos estatales y municipales y un claro incremento del centralismo fiscal.

¿Qué significado tiene el ochenta por ciento?

El problema con los porcentajes de distribución de la recaudación es que por sí mismos no significan gran cosa y sólo muestran una marcada tendencia hacia la centralización fiscal. Pero, independientemente del contraste con los principios constitucionales, podemos cuestionar la base sobre la cual podemos afirmar que el porcentaje de recaudación del gobierno central es alto o bajo. ¿Ha sido este esquema de organización fiscal favorable o desfavorable para el desarrollo del país? ¿Debe continuar en el futuro inmediato este modelo o debe avanzarse hacia la descentralización fiscal? ¿Debe seguirse por el mismo camino o debe cambiarse el rumbo?

A fin de apreciar con más claridad el significado de la distribución de la recaudación mexicana, revisemos brevemente la distribución existente en otros países.

Un estudio sobre seis países industriales en el periodo de la posguerra muestra que la participación del gobierno central en la recaudación total tendió a decrecer de 1950 a 1970 (Pommerehne, 1977: 307). Así, tenemos las siguientes variaciones en el porcentaje de recaudación del gobierno central:

Recaudación del gobierno central
(Porcentajes)

| <i>País</i> | <i>1950</i> | <i>1960</i> | <i>1970</i> | <i>Var. 50-70</i> |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|
| Suiza | 37 | 34 | 30 | -7 |
| Canadá | 64 | 60 | 50 | -14 |
| Alemania | n.a. | 46 | 53.5 | n.a. |
| EUA | 62 | 63 | 57.5 | -5.5 |
| Reino Unido | 88 | 80 | 75 | -13 |
| Francia | 87.5 | 89.7 | 83 | -4.5 |

Fuente: Werner Pommerehne: tabla 15-10, alternativa 3 (ingresos sin transferencias), p. 307.

El cuadro anterior muestra gran variedad en la proporción de participación del gobierno central en la recaudación. El rango de dicha participación en estos países variaba entre 83% de Francia, como caso máximo, y 30% de Suiza, como caso mínimo, con un promedio de 58%. Se confirma, asimismo, que en estos países se da un incremento simultáneo de la descentralización fiscal, el desarrollo económico y la estabilidad política después de la Segunda Guerra Mundial. Se observa además que la determinante relativa de tamaño del país sólo se ve clara en los casos de Estados Unidos y Canadá, y resulta paradójico en el de Suiza que, siendo el país más pequeño de los considerados en este estudio, es el que manifiesta mayor grado de descentralización del gasto.

Por otra parte, un estudio hecho en 1973 por Bahl y Nath nos muestra que en los países industriales el promedio de gasto público (que no de recaudación) de los gobiernos locales era de 32.2%, mientras que dicho porcentaje era de 14.9 en los países en desarrollo (Bahl, 1992: 392).²

Por último, de la información que publica el Fondo Monetario Internacional sobre las finanzas gubernamentales se infieren los siguientes porcentajes de distribución de la recaudación en 12 países federales y dos unitarios, en 1984.³

² La distribución del gasto público normalmente es diferente de la distribución de la recaudación en la misma proporción en que se dan transferencias entre los niveles de gobierno. Sin embargo, las tendencias de ambos indicadores sugieren tener el mismo sentido.

³ La muestra se constituyó con los países federales que cuentan con datos publicados, más los dos países unitarios cuyas formas de gobierno son consideradas prototípicas. El año se escogió porque es el más reciente en el que se publican datos de los gobiernos locales de México en esa fuente.

Distribución de la recaudación, 1984
(Porcentajes)

| <i>País</i> | <i>Gobierno central</i> | <i>Gobiernos locales</i> | <i>Sistema</i> |
|-------------|-------------------------|--------------------------|----------------|
| Yugoslavia | 28.7 | 71.3 | Federal |
| Canadá | 47.3 | 52.7 | Federal |
| Suiza | 53.3 | 46.7 | Federal |
| EUA | 60.2 | 39.8 | Federal |
| Alemania | 64.5 | 35.5 | Federal |
| India | 66.5 | 33.5 | Federal |
| Argentina | 72.4 | 27.6 | Federal |
| Australia | 73.7 | 26.3 | Federal |
| Austria | 73.7 | 26.3 | Federal |
| Brasil | 78.3 | 21.7 | Federal |
| México | 84.7 | 15.3 | Federal |
| Reino Unido | 84.8 | 15.2 | Unitario |
| Malasia | 86.2 | 13.8 | Federal |
| Francia | 89.3 | 10.7 | Unitario |

Fuente: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. XIV, 1990.

De estas comparaciones se infiere que México es, en términos fiscales, uno de los dos países federales más centralizados, sólo superado por Malasia. Igualmente califica como centralizado en relación con los países industriales grandes. En cambio, el patrón de distribución fiscal en México es equiparable al grado de centralización existente en los países industriales unitarios o al promedio de los países en desarrollo. Esto significa que a pesar de que México es calificado por el Banco Mundial como un país de desarrollo medio alto (World Bank, 1992), su nivel de descentralización corresponde al tipo de organización gubernamental de países con menores desarrollo y tamaño.

Determinantes del centralismo mexicano

De acuerdo con los modelos de Bahl y Wasylenko señalados anteriormente, México califica alto en la mayoría de las características estructurales (o variables) determinantes de la descentralización fiscal. En 1990, su área abarca 1 958 kilómetros cuadrados y su población es de 86.2 millones, su nivel de urbanización alcanza 73% (World Bank, 1992), oficialmente es un sistema federal y desde los años ochenta su economía ha sido calificada como una de las más abiertas del mundo. Todos estos indicadores apuntan hacia un mayor grado de des-

centralización fiscal, sin embargo no es así. ¿Cómo puede explicarse este comportamiento?

La justificación puede estar entonces en las características de México que no califican lo suficiente. Éstas son el producto interno bruto per cápita y lo que Bahl llama "efecto crisis".

Los bueyes y la carreta

El problema de considerar el desarrollo como una limitante de la descentralización fiscal es que, en vez de dar una explicación basada en situaciones específicas, la hacemos más compleja al remitirnos al PIB. Este tipo de argumentación puede conducir a un razonamiento circular. No se avanza en la descentralización fiscal porque no se ha alcanzado el grado de desarrollo suficiente, y no se alcanza un buen grado de desarrollo, entre muchos otros motivos, porque no se cuenta con la organización intergubernamental descentralizada.

Para evitar este tipo de complicación lógica, puede plantearse como un punto de partida axiomático que la descentralización fiscal es más bien un factor, tal vez no de primer orden, pero significativo al fin, de la fórmula que tiene como función objetiva el desarrollo. Dicho de otro modo, el análisis resulta más esclarecedor si se plantea la descentralización fiscal como variable independiente y el desarrollo como variable dependiente. Parodiando un conocido refrán: la descentralización fiscal va del lado de los bueyes y el PIB del lado de la carreta, es decir, la descentralización fiscal jala al desarrollo.

Por ello, excluyendo el grado de desarrollo como explicación de la centralización mexicana, puede formularse mejor la pregunta en el sentido de cuál es el grado de descentralización fiscal que se requiere para impulsar el desarrollo.

El "factor crisis"

Para explicar la centralización fiscal mexicana, nos queda por lo tanto la característica que Bahl denomina "efecto crisis". Ésta resulta reveladora e ilustrativa de la centralización, sin embargo es poco clara y específica en la práctica. ¿Qué debemos entender, en el caso de México, por "efecto o factor crisis"?

La centralización fiscal en México puede explicarse considerando cuatro elementos del sistema político-económico relacionados con el "efecto crisis": la procuración de la unidad nacional, la búsqueda y el mantenimiento de la estabilidad económica, el estilo de

gobierno de tipo autoritario y la insuficiente institucionalización de los gobiernos locales.

La procuración de la unidad nacional ha sido, por motivos históricos y geopolíticos, uno de los grandes objetivos del gobierno central mexicano. Existe preocupación tanto por amenazas externas como por movimientos separatistas internos. Ya sean amenazas reales o ficticias, una cuestión actual sería determinar qué tanto la centralización política y fiscal evita que se realicen o hasta qué punto el abuso del centralismo puede exacerbar las tendencias separatistas y faccionalistas. Ciertamente el centralismo ha desempeñado un papel definitivo en la construcción del México posrevolucionario, pero ¿puede continuarse con el esquema en lo sucesivo? ¿Se puede alcanzar mayores niveles de desarrollo y al mismo tiempo continuar avanzando en la centralización gubernamental? Una percepción de la actual etapa de transición es que la centralización político-fiscal del país ya alcanzó su máximo nivel de eficiencia (economías de escala) y actualmente produce rendimientos decrecientes, es decir, negativos. En pocas palabras, la centralización es un lastre para el desarrollo.

La búsqueda y mantenimiento de la estabilidad económica ha sido considerada como una responsabilidad principal del gobierno central. Ésta tiene que ver, entre otras cosas, con la inflación, la deuda pública y la balanza comercial, que son materia de políticas típicamente centralizadas. Puede decirse que a menor estabilidad económica, mayor es el atractivo de la centralización fiscal. Si el país logra un grado aceptable de estabilidad financiera, aumentan las condiciones para avanzar hacia la descentralización fiscal. En la década de los ochenta México vivió uno de los periodos de mayor inestabilidad económica. Sin embargo, durante el gobierno del presidente Salinas al parecer se ha alcanzado un mayor grado de estabilidad. ¿Constituye esto un incentivo para la descentralización fiscal?

Un aspecto clave y crítico para la descentralización fiscal es *el estilo de gobierno mexicano*, definido por los analistas políticos como autoritario (véase Cornelius, 1991: 24-29). En este sentido la descentralización fiscal se da de manera concomitante con la democratización y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Por último, aunque no menos importante, un aspecto que limita y detiene la descentralización fiscal es *la insuficiente institucionalización de los gobiernos locales*, principalmente de los municipales. La institucionalización se contrapone a la personalización y guarda estrecha relación con el tamaño, la profesionalización y la tecnificación de la administración local. Según apunta Bahl (1993: 389), la descentralización fiscal requiere de:

- i) capacidad técnica y acceso a recursos y a capital para extender la prestación de servicios públicos cuando se desee,
- ii) una eficiente administración de los impuestos,
- iii) facultades para recaudar una porción significativa de los incrementos del ingreso de la comunidad,
- iv) una demanda de servicios públicos flexible respecto a los ingresos de la comunidad,
- v) elección popular de funcionarios locales, y
- vi) alguna discreción para decidir sobre los niveles del presupuesto y los impuestos.

De hecho éstos pueden ser los lineamientos para una reforma municipal en México.

CONCLUSIÓN

A pesar de que México reúne las condiciones estructurales de área, tamaño de la población, grado de urbanización y apertura económica que favorecen la descentralización fiscal, se encuentra bastante centralizado en comparación con los países de sistema federal o con algunos de gran extensión territorial. Su grado de centralización fiscal es equiparable al de los países industriales unitarios o a los de menor desarrollo (en su mayoría pequeños).

Las características mexicanas que limitan la descentralización fiscal pueden ubicarse en lo que Bahl llama "efecto crisis". Esta condicionante resulta ambigua y en el caso de México puede identificarse con varios aspectos políticos y económicos, principalmente la procuración de la unidad nacional, la búsqueda y el mantenimiento de la estabilidad económica, el estilo de gobierno autoritario y la insuficiente institucionalización de los gobiernos locales.

BIBLIOGRAFÍA

- Bahl, Roy W. y Barbara D. Miller (eds.), 1983, *Local Government Finance in the Third World: A Case Study of the Philippines*, Nueva York, Praeger (capítulos 1, 4 y 7).
- , y Johannes F. Linn, 1993, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Washington, D.C., Oxford University Press (capítulos 1, 12 y 13).
- Bird, Richard M., 1978, *Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries*, World Bank Staff Working Paper 304, Washington D.C. (citado por Bahl y Linn).

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), 1985, México, Universidad Nacional Autónoma de México (art. 115, fracc. IV), p. 282.
- Cornelius, Wayne A. y Ann L. Carig, 1991, *The Mexican Political System in Transition*, San Diego, University of California.
- Gil Valdivia, Gerardo, 1981, "El federalismo y la coordinación fiscal en México", en Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia (eds.), *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 59-60.
- INEGI, 1990, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1988-1989*, Aguascalientes, cuadro IV 9.1, p. 808.
- , 1991, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979-1988*, Aguascalientes, pp. 7-13, 69-143.
- International Monetary Fund, 1990, *Government Finance Statistics Yearbook* (vol. XIV), Washington, D.C.
- King, David N., 1984, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, Londres, George Allen & Unwin.
- Martínez Almazán, Raúl, 1980, *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal.
- Mogul, Julio, 1992, "Cinco críticas a un programa de gobierno", *El Cotidiano*, núm. 49, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Musgrave, Richard A., 1959, *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*, Nueva York, MacGraw-Hill.
- Oates, Wallace E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- , 1977, "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism", en Wallace E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Lexington Books, pp. 3-19.
- Pommerehne, Warner W., 1977, "Quantitative Aspects of Federalism: A Study of Six Countries", en Wallace E. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Lexington Books, pp. 275-355.
- Retchkiman, Benjamin, 1981, "Estado, federalismo y concentración en México", Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 7-31.
- Rondinelli, Dennis A., 1990, *Decentralizing Urban Development Programs. A Framework for Analyzing Policies*, Washington, D.C., USAID.
- et al., 1984, "Decentralization in Developing Countries: A Review of the Recent Experience", *World Bank Staff Working Papers* 581, Washington, D.C., pp. 70-97.
- Rodríguez, Victoria, 1993, "The Politics of Decentralization in Mexico: From Municipio Libre to Solidaridad", *Bulletin of Latin American Research*, Gran Bretaña, vol. 12, núm. 2, pp. 133-145.
- Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985, *El desafío municipal* (cuadro "Ingresos y egresos de los gobiernos federal, estatales y municipales"), México.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 1988, *Reestructuración de las finanzas públicas (ingresos)*, "Cuadernos de Renovación Nacional", México.

- Wasylenko, Michael, 1987, "Fiscal Decentralization and Economic Development", *Public Budgeting and Finance*, 7, núm. 4, pp. 57-71.
- World Bank, 1992, *World Development Report 1992. Development and the Environment*, Washington D.C., Oxford University Press.

ANEXO

Recaudación federal, estatal y municipal en México 1929-1989

| Año | <i>Millones de pesos</i> | | | <i>Porcentajes</i> | | |
|------|--------------------------|----------------|------------------|--------------------|----------------|-------------------|
| | <i>Federal</i> | <i>Estatad</i> | <i>Municipal</i> | <i>Federal</i> | <i>Estados</i> | <i>Municipios</i> |
| 1929 | 322 | 96 | 35 | 71.1 | 21.2 | 7.7 |
| 1930 | 289 | 96 | 35 | 68.7 | 22.9 | 8.4 |
| 1931 | 256 | 95 | 32 | 66.8 | 24.8 | 8.4 |
| 1932 | 212 | 90 | 29 | 64.0 | 27.1 | 8.9 |
| 1933 | 223 | 107 | 30 | 62.0 | 29.7 | 8.2 |
| 1934 | 295 | 112 | 34 | 66.9 | 25.4 | 7.7 |
| 1935 | 313 | 117 | 34 | 67.4 | 25.1 | 7.4 |
| 1936 | 385 | 133 | 35 | 69.6 | 24.1 | 6.3 |
| 1937 | 451 | 138 | 37 | 72.0 | 22.1 | 6.0 |
| 1938 | 438 | 156 | 39 | 69.2 | 24.6 | 6.2 |
| 1939 | 536 | 172 | 41 | 71.6 | 22.9 | 5.5 |
| 1940 | 577 | 188 | 43 | 71.4 | 23.3 | 5.3 |
| 1941 | 665 | 224 | 46 | 71.1 | 24.6 | 5.0 |
| 1942 | 746 | 250 | 53 | 71.1 | 22.9 | 5.1 |
| 1943 | 1 092 | 282 | 69 | 75.6 | 19.5 | 4.8 |
| 1944 | 1 295 | 316 | 80 | 76.6 | 18.7 | 4.7 |
| 1945 | 1 404 | 352 | 102 | 75.6 | 19.0 | 5.5 |
| 1946 | 2 012 | 429 | 85 | 79.6 | 17.0 | 3.4 |
| 1947 | 2 055 | 471 | 99 | 78.3 | 17.9 | 3.8 |
| 1948 | 2 655 | 566 | 110 | 79.7 | 17.0 | 3.3 |
| 1949 | 3 891 | 667 | 129 | 83.0 | 14.2 | 2.8 |
| 1950 | 3 641 | 856 | 152 | 78.3 | 18.4 | 3.3 |
| 1951 | 4 884 | 1 061 | 172 | 79.8 | 17.3 | 2.8 |
| 1952 | 6 338 | 1 251 | 207 | 81.3 | 16.1 | 2.7 |
| 1953 | 5 023 | 1 209 | 227 | 77.8 | 18.7 | 3.5 |
| 1954 | 7 714 | 1 494 | 269 | 81.4 | 15.8 | 2.8 |
| 1955 | 9 024 | 1 813 | 327 | 80.8 | 16.2 | 2.9 |
| 1956 | 10 194 | 2 213 | 383 | 79.7 | 17.3 | 3.0 |
| 1957 | 10 870 | 2 358 | 449 | 79.5 | 17.2 | 3.3 |
| 1958 | 13 183 | 2 418 | 518 | 81.8 | 15.0 | 3.2 |
| 1959 | 14 163 | 3 705 | 592 | 76.7 | 20.1 | 3.2 |
| 1960 | 19 458 | 4 607 | 703 | 78.6 | 18.6 | 2.8 |
| 1961 | 19 941 | 4 982 | 765 | 77.6 | 19.4 | 3.0 |
| 1962 | 20 398 | 5 558 | 795 | 76.3 | 20.8 | 3.0 |
| 1963 | 19 704 | 6 230 | 845 | 73.6 | 23.3 | 3.2 |
| 1964 | 28 976 | 7 482 | 1 016 | 77.3 | 20.0 | 2.7 |
| 1965 | 64 283 | 7 657 | 1 138 | 88.0 | 10.5 | 1.6 |
| 1966 | 66 619 | 8 668 | 1 308 | 87.0 | 11.3 | 1.7 |
| 1967 | 79 459 | 9 495 | 1 408 | 87.9 | 10.5 | 1.6 |
| 1968 | 85 278 | 11 263 | 1 586 | 86.9 | 11.5 | 1.6 |
| 1969 | 97 509 | 13 482 | 1 792 | 86.5 | 12.0 | 1.6 |
| 1970 | 109 064 | 15 207 | 2 029 | 86.4 | 12.0 | 1.6 |
| 1971 | 120 549 | 17 564 | 2 388 | 85.8 | 12.5 | 1.7 |

(continuación)

| Año | Millones de pesos | | | Porcentajes | | |
|------|-------------------|------------|-----------|-------------|---------|------------|
| | Federal | Estatal | Municipal | Federal | Estados | Municipios |
| 1972 | 148 445 | 23 755 | 2 719 | 84.9 | 13.6 | 1.6 |
| 1973 | 205 661 | 35 136 | 3 445 | 84.2 | 14.4 | 1.4 |
| 1974 | 281 626 | 42 707 | 4 651 | 85.6 | 13.0 | 1.4 |
| 1975 | 403 616 | 38 328 | 5 656 | 90.2 | 8.6 | 1.3 |
| 1976 | 528 451 | 45 541 | 7 191 | 90.9 | 7.8 | 1.2 |
| 1977 | 734 180 | 62 519 | 9 409 | 91.1 | 7.8 | 1.2 |
| 1978 | 950 647 | 85 451 | 12 319 | 90.7 | 8.2 | 1.2 |
| 1979 | 1 293 073 | 122 186 | 17 438 | 90.3 | 8.5 | 1.2 |
| 1980 | 2 050 979 | 215 793 | 26 147 | 89.4 | 9.4 | 1.1 |
| 1981 | 2 831 248 | 335 731 | 39 024 | 88.3 | 10.5 | 1.2 |
| 1982 | 5 707 114 | 521 806 | 62 411 | 90.7 | 8.3 | 1.0 |
| 1983 | 9 081 324 | 937 177 | 118 798 | 89.6 | 9.2 | 1.2 |
| 1984 | 8 296 902 | 1 655 356 | 248 688 | 81.3 | 16.2 | 2.4 |
| 1985 | 14 221 791 | 2 584 656 | 412 166 | 82.6 | 15.0 | 2.4 |
| 1986 | 13 111 300 | 3 061 291 | 677 520 | 77.8 | 18.2 | 4.0 |
| 1987 | 34 884 700 | 7 390 005 | 1 486 553 | 79.7 | 16.9 | 3.4 |
| 1988 | 71 481 200 | 15 030 119 | 3 370 856 | 79.5 | 16.7 | 3.8 |
| 1989 | 96 273 000 | 22 458 427 | 5 007 563 | 77.8 | 18.1 | 4.0 |
| 1990 | 122 666 200 | | | | | |

Fuentes: 1929-1982: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*, 1985 (cuadro "Ingresos y egresos de los gobiernos federal, estatales y municipales". Años 1983-1985: INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1988-1989*, Aguascalientes, 1990 (cuadro IV 9.1, p. 808). 1986-1990: INEGI, *El ingreso y gasto público en México*, Aguascalientes, 1992, pp. 29, 47 y 71.