

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES FISCALES: REFLEXIONES PARA MÉXICO

Manuel R. Romo de Vivar Mercadillo¹

Pablo M. Chauca Malásquez²

Rodrigo Gómez Monge³

Si tenemos en cuenta que una visión pragmática del federalismo fiscal ha de estar convenientemente alejada de una concepción ingenua o a-histórica del federalismo, será imposible no referirse a la coordinación de las intervenciones públicas de los diferentes niveles de gobierno (Caramés, 2004)

RESUMEN.

Existen dos modelos que permiten clasificar las actividades fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno: el centralista y el descentralizado. Las ventajas del centralismo se encuentran a partir de las tres funciones clásicas (asignación, distribución y estabilización) que el sector público tiene en la economía; mientras que las ventajas de la descentralización se encuentran en el conocimiento, que los gobiernos locales pueden tener respecto a la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas localidades. Desde estas argumentaciones teóricas, el trabajo sistematiza conceptos y variables para el análisis crítico de los procesos de centralización y descentralización fiscal en países en desarrollo y en particular en México. Se identifican mayores beneficios de la descentralización fiscal para el desarrollo nacional y local del país que se pueden potenciar aún más con una coordinación más eficiente y equitativa entre los diferentes niveles de gobierno.

Palabras claves: Descentralización fiscal, ingresos propios, transferencias intergubernamentales, desequilibrio vertical.

¹ Profesor – investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. E – mail: mrromo@umich.mx

² Profesor – investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. E – mail: pchauca77@gmail.com

³ Profesor – investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. E – mail: rmonge@umich.mx.

ABSTRACT.

Two models exist that allow to classify the fiscal activities between the different orders from government: centralist and the decentralized one. The advantages of the centralism are from the three classic functions (allocation, distribution and stabilization) that the public sector has in the economy; while the advantages of the decentralization are in the knowledge, which the local governments can have with respect to the diversity of preferences between the residents of the different localities. From these theoretical argumentations, the work systematizes concepts and variables for the critical analysis of the centralization processes and fiscal decentralization in developing countries and in Mexico. Major benefits are identified of the fiscal decentralization for the national and local development of the country that can be harnessed still more with a more efficient and equitable coordination between the different levels from government.

Key words: Fiscal decentralization, own incomes, intergovernmental transferences, vertical imbalance.

Clasificación JEL: E6, E62, H3, H30.

INTRODUCCIÓN.

En la búsqueda de transformaciones del federalismo hacendario mexicano que logre equilibrios y contrapesos entre niveles de gobierno, y en el desarrollo local/regional del país, es muy importante discutir acerca de las argumentaciones que sostienen los procesos de centralización y descentralización en materia fiscal.

Existen dos modelos que permiten clasificar las actividades fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno: el centralista y el descentralizado: Las ventajas del centralismo se encuentran respecto a las tres funciones clásicas (asignación, distribución y estabilización) que el sector público tiene en la economía; mientras que las ventajas de la descentralización se encuentran en el conocimiento, que los gobiernos locales pueden tener respecto a la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas localidades.

En este contexto, el presente trabajo reflexiona sobre conceptos y variables para el análisis crítico de los procesos de centralización y descentralización fiscal en países como México. Con este propósito se organiza en cinco secciones. En la primera se discuten los argumentos que propugnan

la centralización fiscal mientras que en la segunda sección se sistematizan las consideraciones a favor de la descentralización fiscal. Para complementar ese análisis cualitativo, enseguida se estudian tres variables: ingresos propios, transferencias intergubernamentales y el desequilibrio vertical, para matizar las bondades de los procesos de centralización y descentralización de las actividades fiscales principalmente en sistemas federales. En la cuarta sección se examinan los contextos y los mecanismos para la descentralización fiscal en México en contraposición a las argumentaciones para la centralización en esa materia en el marco de comparaciones con otros países latinoamericanos. Por último, como reflexiones finales, se sostiene la conveniencia de una descentralización fiscal en función de la eficiencia asignativa, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos para el caso de México, tratando de reducir los efectos negativos de las transferencias intergubernamentales.

El trabajo se inclina a presentar ideas guías y argumentaciones generales antes que abundar en la demostración exhaustiva y empíricas de las mismas.

ARGUMENTOS PARA LA CENTRALIZACIÓN.

Las ventajas del centralismo se encuentran a partir de las tres funciones clásicas (asignación, distribución y estabilización) que el sector público tiene en una economía, elaboradas por Musgrave (1959) y desarrolladas luego por Oates (1972, 1994).

Según la función de *asignación*⁴, 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. En tal sentido, la producción de éstos tiene que ser de la forma más eficiente posible, lo cual está en función de las características propias de cada bien y servicio en cuestión. En el caso de un bien público puro y que, por tanto, se consume conjuntamente y en la misma cantidad por todos los consumidores, se presentan mayores ventajas en un gobierno centralizado que en los gobiernos descentralizados ya que se trata de bienes que benefician a miembros de diferentes comunidades.

La función de *distribución* se refiere a los impactos que tienen en la economía el ingreso y el gasto del gobierno, sobre todo en lo que respecta a 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

⁴ Las definiciones de las tres funciones fueron adaptadas de: Oates, 1994.

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 donde pagan más impuestos a otras que lo hacen en menor medida. Se presentaría un 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.

Para la función de *estabilización* se requiere de un control centralizado de la oferta monetaria en todo el país que permita mantener niveles de inflación que no distorsionen la actividad económica en su conjunto.

Desde este enfoque, la función del gobierno federal es proveer los bienes y servicios públicos nacionales que por su naturaleza se salen de los ámbitos estatales y municipales (relaciones exteriores, defensa y control de la reserva monetaria, entre otros), buscar la equidad redistributiva en el país y mantener la eficiencia del mercado interno (libre movilidad de bienes y servicios, mano de obra y capital). Prevalece una amplia aceptación en que la función asignación, se otorgue a los gobiernos subnacionales y las otras dos (estabilización y distribución) al gobierno central.

Con base a lo anterior, Oates (1994) llega a la conclusión de que la forma de gobierno más adecuada para lograr las funciones básicas de todo sector público es el sistema federal. La razón fundamental es que puede combinar las ventajas y las limitaciones del proceso centralización-descentralización de la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

CONSIDERACIONES A FAVOR DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

Las fortalezas del modelo descentralizado se encuentran en el conocimiento que los gobiernos locales pueden tener respecto a la diversidad de preferencias entre los residentes de las distintas localidades. Con lo cual los gobiernos descentralizados ajustarán sus diferentes niveles de oferta de bienes y servicios a los gustos y necesidades de los consumidores, por lo que “la descentralización del gobierno permitiría una mejor adaptación de la actividad pública a las preferencias de la sociedad” (Caramés, 2004).

De acuerdo con el teorema de Tiebout (1956)⁵, el consumidor selecciona su lugar de residencia en función de la estructura ingreso-gasto

⁵ Este teorema también se denomina “votar con los pies”.

que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una jurisdicción, y al prescindir de todos los factores no fiscales que puedan arraigar al hombre a una tierra determinada⁶.

Permite que la forma descentralizada de gobierno ofrezca una eficiencia económica más elevada ya que los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrían ser tan variados como las preferencias y gustos de los grupos de consumidores a excepción de los bienes públicos puros⁷.

Otro aspecto que puede contribuir a la determinación del nivel óptimo de descentralización de un gobierno y que ofrece un importante complemento al planteamiento de Tiebout, es el "teorema de la descentralización" desarrollado por Oates (1977), según el cual se pueden aprovechar las ventajas de la descentralización y la centralización al buscar el equilibrio 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 la equidad trata de garantizar un adecuado nivel de servicio en todas las jurisdicciones lo que motiva el control central de las finanzas locales.

Este teorema se presenta como un caso ideal en que el sector público cumple con éxito las funciones de asignación, distribución y estabilización, beneficiando así el pleno empleo con un nivel de precios estable en la economía, una distribución equitativa del ingreso y la asignación eficiente de los recursos. Igualmente supone que no se trate de bienes públicos puros o nacionales, sino de aquellos cuyo consumo se puede definir en una jurisdicción geográfica específica del total de la población. Además que la distribución geográfica de la población es fija, y que no existen economías de escala ni externalidades inter-jurisdiccionales en la provisión centralizada.

El principal argumento en favor de la descentralización fiscal, es el de favorecer la responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales, que se refiere a la capacidad para obtener los ingresos que puedan cubrir el gasto público de los gobiernos locales.

En particular, Oates (1977) señala que para un bien público -cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos

⁶ Comenta Caramés (2004) que el modelo de Tiebout es difícil de cumplir en el mundo real, pues los sistemas fiscales locales son complejos y la movilidad es restringida por factores no solamente económicos.

⁷ Cuyo usufructo además de ser idéntico no está sujeto al lugar de residencia del consumidor.

gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes⁸ a sus respectivas jurisdicciones, en relación a la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones. Desde esta óptica las transferencias están orientadas a suplir los costos de la provisión de los servicios públicos por parte de las entidades subnacionales, para alcanzar un mayor bienestar en la sociedad.

En cambio, el gobierno central no puede proporcionar un nivel de bienes y servicios públicos pareto-eficiente en cada jurisdicción, con excepción de un caso especial en que el nivel de su oferta sea igual para todas las jurisdicciones. Solamente en este caso, es indistinto que sea descentralizada o centralizada la provisión de estos bienes.

Considerando, pese a esto, que los supuestos de este modelo (un tanto ideal), resultan demasiado restrictivos, Oates (1999) propone modelos un poco más relajados en donde reitera parte de los supuestos aquí señalados. Hace tres consideraciones para flexibilizar su “teorema de la descentralización”: 1) existencia de información asimétrica o imperfecta del gobierno centralizado en relación con los gobiernos locales, que poseen un mejor conocimiento de las preferencias de los consumidores y de las condiciones de costo de los servicios públicos que requieren los residentes por estar más cercanos a la población; 2) resultados de trabajos empíricos que indican que la magnitud de los beneficios del bienestar de la descentralización financiera puede ser mucho más amplia; y 3) que los beneficios de la descentralización supone una elevada movilidad de las familias (“votar con los pies”), para ubicarse en la localidad que les proporcione un paquete fiscal de acuerdo con sus gustos y preferencias según el teorema de Tiebout.

También existen argumentos políticos y económicos que subrayan las ventajas de la descentralización. Políticamente se sostiene que la descentralización impulsa principios democráticos como la participación, responsabilidad y rendición de cuentas, donde la ciudadanía participa en las decisiones que les afectan, independientemente de si son correctas o no⁹. Económicamente el argumento más frecuente es el de la búsqueda de la eficiencia asignativa ante la presencia de preferencias locales diferentes sobre bienes públicos locales y se basa en los modelos de Tiebout (1956), Musgrave (1959) y Oates (1972, 1977).

Según Musgrave (1959), la función asignativa debe estar a cargo de los gobiernos locales, pues son éstos quienes deben decidir cómo han de

⁸ Una asignación es óptimo de Pareto si no existe otra asignación en la cual al menos uno de los consumidores mejora sin que empeoren los demás. Sin embargo, no involucra necesariamente criterios de equidad social. Véase, Varian, 1998.

⁹ Ver a Shah (1998).

emplear sus recursos y qué bienes y servicios han de producir. El “teorema de la descentralización” de Oates (1977), sostiene que la provisión de bienes públicos locales debe de estar a cargo de los gobiernos locales, pues son éstos quienes tienen mejor información sobre las distintas preferencias a nivel local. El llamado modelo “votar con los pies” de Tiebout (1956), argumenta que los consumidores revelan automáticamente sus preferencias para una determinada combinación de impuestos a pagar y servicios por recibir al desplazarse en una economía espacial o jurisdicción determinada, creando subconjuntos de población de idénticas preferencias. De esta manera, se proporciona una solución similar a la del mercado para la provisión de bienes colectivos locales y la aplicación implícita del principio de que el gobierno local, al estar más cercano al consumidor, es capaz de captar con mayor precisión sus preferencias de ingreso y gasto público y satisfacer mejor así sus necesidades.

De acuerdo con lo anterior, Oates llega a la conclusión de que la forma de gobierno más adecuada para lograr las funciones básicas de todo sector público (eficiente asignación de recursos, distribución equitativa del ingreso y garantizar una razonable estabilidad de precios), es el sistema federal. La razón fundamental es que puede combinar las ventajas y las limitaciones del proceso centralización-descentralización de la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

VARIABLES QUE REFLEJAN EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN – DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

Desde una perspectiva cuantitativa hay tres variables que permiten conocer cómo se dan los procesos de centralización y descentralización en materia fiscal en un sistema federal: los ingresos propios, las transferencias intergubernamentales y el desequilibrio vertical.

1.- *Ingresos propios*¹⁰: Una forma de medir la descentralización fiscal es a través de la importancia de los ingresos propios, esto es, por medio de la recaudación que realiza directamente cada orden de gobierno.

La conveniencia de que sea el gobierno federal quien se haga cargo de las fuentes de ingresos que tengan un importante potencial redistributivo

¹⁰ Los ingresos propios se clasifican como ingreso directo y se definen como las percepciones monetarias que provienen de las fuentes propias de ingreso del orden de gobierno en cuestión: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, de acuerdo a la clasificación que adopta el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en México.

o bien de recursos distribuidos desigualmente entre los gobiernos estatales y municipales, proviene del criterio de eficiencia económica. Bajo este criterio, estarían centralizados los impuestos directos e indirectos más importantes, aunque no hay razón para que los gobiernos subnacionales no los puedan compartir.

Un precepto importante en la defensa de la descentralización fiscal, es que es esencial que los gobiernos locales hagan un esfuerzo por aumentar sus ingresos propios, ya que de lo contrario los argumentos en favor de aumentar su eficiencia económica y de mejorar su gobernación estarían en riesgo (IADB, 1994). Por tal razón, la teoría recomienda que los gobiernos locales amplíen su base impositiva en vez de que aumenten las transferencias que obtienen de los órdenes superiores de gobierno (IADB, 1994. Jones y Stewart, 1983. Peterson, 1997. Travers, 1986).

Este precepto se origina por la diferencia entre ingresos propios y transferencias intergubernamentales. Teóricamente las transferencias deben ser entregadas a gobiernos locales sólo después que éstos hayan hecho un esfuerzo fiscal por incrementar sus ingresos propios, ya que de lo contrario podría desalentar su esfuerzo fiscal y por tanto no tendrían estímulos para aumentar la recaudación sobre las bases fiscales existentes o buscar fuentes alternas de financiamiento. De igual forma, se argumenta que la recaudación impositiva de los órdenes superiores de gobierno así como la consiguiente transferencia de estos ingresos termina por debilitar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobiernos locales. Brennan y Buchanan (1980) sostienen que “cuando el gobierno central recolecta y administra los impuestos en favor de sus unidades subordinadas, se genera un efecto idéntico al de una colusión explícita entre estas unidades. Por ello, las unidades locales deben gastar y recaudar de forma independiente”¹¹.

Antes de pasar a las transferencias, es pertinente señalar que los gobiernos locales -en los países en desarrollo- tienen dos fuentes principales de ingresos propios: el impuesto a la propiedad y los derechos por la provisión de servicios públicos.

2.- Transferencias intergubernamentales: Un mecanismo que complementa la asignación del ingreso, en un sistema federal, es justamente las transferencias,

¹¹ El informe que el Comité Layfield en la Gran Bretaña presentó al Parlamento en 1976 concluye que “la única manera de sostener una democracia local sustantiva es ampliando la proporción de los impuestos locales en el total de los ingresos locales” (en Travers, 1986). Esto se debe a que la consecución de una verdadera autonomía y rendición de cuentas locales requieren que las autoridades recolecten los recursos de sus propios residentes, ya que son éstos quienes votan y pagan impuestos para la provisión de los servicios (Jones y Stewart, 1983).

que funcionan como un componente de asignación de recursos por parte del gobierno federal a los gobiernos subnacionales. Sin embargo estas transferencias no solamente deben limitarse a un componente de asignación, sino que debe ser coherente con la lógica federalista en que se apoya la subsidiaridad según la cual el nivel superior de gobierno asiste al inferior; pero no lo sustituye (Caramés 2004).

Debido a las dificultades para ampliar los ingresos propios, los gobiernos locales dependen de las transferencias intergubernamentales¹². La distribución de transferencias se justifica, económicamente, por un mejoramiento en la eficiencia asignativa y en la equidad fiscal¹³. Por una parte, la eficiencia asignativa aparece cuando las externalidades interjurisdiccionales conllevan a una subóptima asignación de recursos y las transferencias son utilizadas para corregir dichas externalidades. Por otra parte, la equidad fiscal está relacionada con el supuesto de que las jurisdicciones deben proporcionar un nivel promedio de servicios públicos ejerciendo un nivel promedio de esfuerzo fiscal, generalmente medido como su tasa tributaria. No obstante, por varias razones (distintas bases impositivas, diferentes costos de provisión de servicios, o diferencias en las demandas por servicios públicos) las jurisdicciones no proporcionan un nivel promedio de servicios públicos, por lo que las transferencias son empleadas para reducir estas desigualdades fiscales.

Además, las transferencias son un importante instrumento para la función distributiva del ingreso por parte del gobierno federal y son de mayor importancia en los países en desarrollo, ya que existen grandes brechas entre los ingresos de los gobiernos locales de un país. En esas realidades, los municipios urbanos con mayores ingresos tendrán una mayor facilidad en cobrar ingresos a diferencia de los municipios rurales, correspondientes a zonas más pobres, lo que genera mayores desigualdades entre municipios y estados. Por este motivo, las transferencias del Gobierno Central servirían para homogeneizar los ingresos entre los gobiernos subnacionales.

Hasta aquí sólo se ha señalado la relación de las transferencias intergubernamentales con las funciones que el sector público tiene en una economía. Sin embargo, de igual forma, puede darse el caso que la elaboración y la implementación de las transferencias no cumplan con el objetivo

¹² La bibliografía sobre transferencias intergubernamentales es vasta y no será abordada con mayor detalle en este trabajo. Para una revisión exhaustiva al respecto, véase -entre otros-: Oates (1999), Bahl (2000) y Caramés (2004).

¹³ Las transferencias son fieles intérpretes del principio de perecuación o equidad fiscal, aunque esto también se logra, sin necesidad de una política de transferencias, modificando el sistema fiscal o el tamaño de la jurisdicción de los gobiernos locales.

esperado¹⁴, generando deficiencias en el manejo de los recursos públicos o en el bienestar de la sociedad. Tal es el caso de la llamada pereza fiscal. Raich (2001) menciona que las autoridades locales prefieren financiarse por medio de transferencias en lugar de ingresos recaudados en el ámbito local debido a que genera disconformidad en la ciudadanía y, por ende, mella la popularidad del gobernante local.

En tal sentido el concepto de las transferencias¹⁵ surge por la ineficiencia que pueden ocasionar en el mercado los beneficios o costos externos entre agentes económicos y se clasifican en dos tipos básicos¹⁶: subvenciones específicas condicionadas y subvenciones globales no condicionadas. 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 especificaciones, 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 condicionadas hay una gran variedad de formas posibles, aunque la más conocida es la compensatoria que implica un cierto desembolso del receptor.

En relación con las transferencias condicionadas tenemos que, en los países en desarrollo, su asignación se caracteriza por la falta de una fórmula y objetivos precisos¹⁷ con base a los cuales se distribuyen los recursos, lo que provoca una importante discrecionalidad por parte del gobierno central.

De lo anterior se puede desprender que el principal problema de los gobiernos subnacionales es la adecuada provisión de instrumentos que permitan generar los recursos para afrontar las responsabilidades asignadas.

3.- *Desequilibrio vertical*¹⁸: A pesar de las consideraciones a favor de la descentralización, se observa en la práctica que los sistemas descentralizados y las políticas de los órdenes subnacionales de gobierno, no son

¹⁴ Caramés (2004) incorpora un elemento para su evaluación que es la existencia o no de filtraciones, que se refiere al uso de los fondos para objetivos distintos a los acordados.

¹⁵ El fundamento teórico es desarrollado por Charles Pigou y complementado por Ronald Coase. Respecto a la tipología se puede ver Oates (1977). Aunque se puede considerar otra clasificación en Shah (2000). 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.

¹⁶ Ver Caramés (2004).

¹⁷ Entre los que destaca garantizar la provisión de ciertos niveles mínimos de servicios en las diferentes jurisdicciones de un país.

¹⁸ El desequilibrio vertical -o grado en que los gobiernos locales dependen de los recursos del gobierno central para financiarse- comúnmente se mide como la proporción de las transferencias intergubernamentales en el total de los gastos subnacionales.

completamente financiados por sus fuentes propias de ingreso (Willis, 1999)¹⁹. Este problema se conoce como *desequilibrio vertical*, que radica en la restringida capacidad impositiva de los gobiernos subnacionales en relación a las amplias responsabilidades de gasto que deben afrontar (Bird y Villancourt, 1998). Por tal razón, las transferencias intergubernamentales no sólo son el instrumento más común para reducir las brechas fiscales entre los ingresos y los gastos locales, sino que además representan la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países (Litvack et al, 1998. Smoke, 2001. Spahn, 1999).

En esta óptica las transferencias intergubernamentales tienen como propósito principal lograr el equilibrio “vertical”, que es la forma más frecuente en que los gobiernos centrales resuelven los *desequilibrios fiscales* de los gobiernos subnacionales cuando sus ingresos propios son insuficientes para cumplir con las compromisos y responsabilidades relacionados al gasto.

El tema de las transferencias intergubernamentales y el esfuerzo fiscal ha sido expuesto en varios estudios sobre la descentralización fiscal, sin embargo no se ha podido llegar a una conclusión definitiva sobre el impacto de las transferencias en el esfuerzo fiscal (Bird y Slack, 1983). Por lo anterior en la siguiente sección se exponen algunas de las principales explicaciones sobre los impactos de las transferencias en el esfuerzo fiscal y los resultados que se han observado en algunos países sobre el tema.

¿CENTRALIZACIÓN O DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO?

En México las potestades tributarias y las responsabilidades del gasto se han encontrado tradicionalmente desvinculadas lo que se refleja en: la dependencia tan preocupante de los estados y municipios respecto de los recursos federales, la baja calidad de la administración gubernamental, los *desequilibrios verticales y horizontales* y la nula rendición de cuentas.

Formalmente México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. No obstante, en la práctica, tal autonomía es bastante limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal. En el periodo 1980 – 1995 este último participó con 79.9% de los ingresos en tanto que las entidades federativas lo hicieron con 15.5% y los ayuntamientos con el restante 4.6%. Por el lado del gasto, las

¹⁹ Citado por: Raich, 2001.

relaciones fueron de 76.1%, 19.8% y 4.1% respectivamente (Sempere y Sobarzo, 1999).

Esta alta concentración del ingreso y gasto en el gobierno federal proviene del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) creado en 1980, resaltando así la fragilidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales para hacer frente a su desarrollo local e incluso a cualquier contingencia que se le presente, debido a la fuerte dependencia de las participaciones y aportaciones que reciben de la federación.

Si comparamos el porcentaje de participación en los ingresos fiscales y el gasto público en México con otros países de América Latina, vamos a corroborar la alta concentración de los ingresos y los gastos públicos en el nivel federal y la enorme dependencia de los otros niveles de gobierno debido al sistema de participaciones y aportaciones que existe en el país.

Cuadro 1: Participación Porcentual en los Ingresos Públicos, en cinco países de América Latina, sin seguridad social, por niveles de gobierno, 1992 – 2001.*

País	Nacional	Intermedio	Municipal
Chile	91.2 %	n. a.	8.8 %
Bolivia	87.2 %	8.6 %	4.1 %
México	74.2 %	19.9 %	6.0 %
Argentina	64.3 %	35.7 %	n.a.
Brasil	61.8 %	32.1 %	6.1 %

Fuente: Adaptado de: Iván Finot (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, p.37.

*Para Brasil se consideró el periodo 1991 – 1998 y para México el de 1991 – 2000.

Mientras que en México (cuadro 1) la participación es de 74.2% para el gobierno federal, en Brasil es de 61.8% y en Chile de 91.2% debido a que no existe un nivel intermedio de gobierno por lo que se deduce que México es más centralizado que Argentina y Brasil. En lo referente al nivel estatal la participación en nuestro país es de 19.9%, en Bolivia 8.6% y Argentina con el 35.7% que no cuenta con el nivel municipal. A este nivel contamos en México con el 6%, mientras que Bolivia cuenta con el 4.1% y Chile con el 8.8%.

Analizando el cuadro 2, podríamos decir que en México existe una gran descentralización del gasto, ya que solamente el 65% corresponde al gobierno federal, el 27.6% a las entidades federativas y el 7.4% a los municipios. Pero hay que recordar que en 1991 se desconcentra la tercera parte de los recursos de solidaridad (ramo 26) a las autoridades estatales y

municipales para su ejercicio, y que se institucionalizan las responsabilidades transferidas en el presupuesto de egresos en 1998 cuando se crea el ramo 33 donde se condicionan los recursos de acuerdo a la normatividad y supervisión del gobierno federal a través de convenios especiales en educación básica, salud, combate a la pobreza y seguridad. Por lo que se puede decir que la aparente descentralización del gasto por parte del gobierno federal sólo significa una desconcentración²⁰ del gasto, limitando la autonomía de los gobiernos locales en sus decisiones. Debido a lo anterior el gobierno federal sigue teniendo una alta concentración del gasto; pero ha encontrado en las aportaciones federales el medio para maquillar la intervención del gasto público por niveles de gobierno. Como producto de esta situación, los gobiernos subnacionales destinan el grueso de sus recursos a gasto operativo y administrativo, y en consecuencia su capacidad para decidir la asignación del gasto, es limitada significativamente.

Cuadro 2: Participación en el Gasto Público, en cinco países de América Latina, sin seguridad social, por niveles de gobierno, 1992 – 2001.*

País	Nacional	Intermedio	Municipal
Chile	91.9 %	n.a.	8.1 %
Bolivia	69.7 %	18.0 %	12.3 %
México	65.0 %	27.6 %	7.4 %
Brasil	54.2 %	30.0 %	15.7 %
Argentina	36.9 %	61.3 %	n.a.

Fuente: Adaptado de: Iván Finot (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local, p.38.

*El periodo para Brasil es el de 1991 – 1998 y para México el de 1991 – 2000.

En cuanto a los otros países tenemos que en Argentina (cuadro 2) la participación es de 36.9% para el gobierno nacional y en Chile el 91.9%, aquí podemos destacar la gran diferencia que existe tomando en cuenta que en Argentina se carece de gobierno a nivel municipal mientras que en Chile hace falta un nivel intermedio de gobierno. En lo referente al nivel intermedio, en Bolivia participa con el 18% y en Argentina con el 61.3%. A nivel municipal destaca la participación de Brasil con el 15.7% contrastando con la participación que tiene México que es del 7.4%.

Podemos señalar que el objetivo final del federalismo fiscal es contar con una coordinación integral, de ingreso – gasto de carácter nacional entre

²⁰ Como lo comenta Díaz (2002), 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 en los niveles más bajos de la jerarquía administrativa.

el gobierno federal y los estados²¹, que dé viabilidad a la descentralización real, lo cual requiere del fortalecimiento de los organismos del actual SNCF en México.

Sin embargo, el gasto en programas descentralizados no se ha distribuido sobre la base de criterios de eficiencia asignativa, equidad fiscal, esfuerzo fiscal local ni mucho menos de mejora en la prestación de servicios públicos, lo que ha provocado un gran desaliento en los gobiernos locales, ha limitado la respuesta a los rezagos sociales y ha promovido la corrupción por la asignación discrecional de los recursos.

El federalismo fiscal que tradicionalmente ha operado en México, se encuentra muy lejos de la concepción de una verdadera descentralización de las actividades fiscales, puesto que el gobierno federal conserva el monopolio de las bases de recaudación más amplias y flexibles, haciendo poco atractiva la recaudación local. De igual manera, los mecanismos de distribución de recursos entre estados y federación no responden a una racionalidad definida con claridad lo que propicia que estados y municipios -en igualdad de circunstancias- reciban montos económicos radicalmente diferentes. Por lo que se deduce de alguna forma y confirma lo expuesto por Caramés (2004), que se tiene una tendencia centralizadora de la soberanía fiscal, aunque se dé una significativa descentralización funcional.

REFLEXIONES FINALES.

Los argumentos a favor de la centralización fiscal se encuentran a partir de las tres funciones clásicas de: asignación, distribución y estabilización, que el sector público tiene en una economía. Desde esta perspectiva, la función del gobierno federal es proveer los bienes y servicios públicos nacionales que por su naturaleza se salen de los ámbitos estatales y municipales (relaciones exteriores, defensa y control de la reserva monetaria, entre otros), buscar la equidad redistributiva en el país y mantener la eficiencia del mercado interno (libre movilidad de bienes y servicios, mano de obra y capital). Prevalece una amplia aceptación en que la función asignación, se otorgue a los gobiernos subnacionales y las otras dos (estabilización y distribución) al gobierno central.

Compartimos con Oates (1994), la conclusión de que la forma de gobierno más adecuada para lograr las funciones básicas de todo sector público

²¹ Caramés (2004), plantea que debe ser la corresponsabilidad, la que implique una estrecha relación entre gastos e ingresos públicos y que el gobierno central habría de complementar en muchos casos los recursos locales por medio de transferencias.

es el sistema federal. La razón fundamental es que puede combinar las ventajas y las limitaciones del proceso centralización-descentralización de la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

Es evidente que una descentralización fiscal eficiente requiere que los gobiernos locales puedan autofinanciar sus necesidades de gasto. Esta característica está asociada con un modelo de descentralización total, en función de la eficiencia asignativa, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. Sin embargo, la incorporación de criterios de equidad fiscal implica necesariamente la existencia de un conflicto (trade-off) entre eficiencia y equidad. El hecho de otorgar concesiones en términos de eficiencia asignativa con base a consideraciones de equidad fiscal y redistributivas, implica la existencia de transferencias intergubernamentales lo que conlleva a que las atribuciones de gasto son acompañadas por menores responsabilidades de recaudación. En ese sentido a mayor eficiencia asignativa nos encontraremos con modelos económicamente más desarrollados con un alto grado de descentralización. En los países con menores niveles de desarrollo cuentan con mayores grados de centralización económica, debido a una menor eficiencia asignativa y por lo tanto a la necesidad de una mayor equidad fiscal -entre los gobiernos locales de un país- comprometiendo así mayores transferencias del gobierno central a los gobiernos locales.

El hecho de que los gobiernos centrales busquen la equidad fiscal mediante las transferencias de recursos económicos, no elimina la necesidad de fortalecer la eficiencia fiscal de los gobiernos locales. Ya que uno de los principales criterios del federalismo fiscal es lograr la eficiencia asignativa, lo que implica que las transferencias deben irse reduciendo, por un lado, y, por el otro, que los ingresos directos deben incrementarse progresivamente para garantizar la autonomía y sostenibilidad de los gobiernos locales. No obstante, en el caso de México las transferencias federales se han convertido para los estados y municipios, en un estímulo para aumentar sus niveles de pereza fiscal.

Esto significa que, debido a las limitaciones para ampliar sus ingresos propios, los gobiernos locales dependen de las transferencias intergubernamentales, por lo que la distribución de transferencias se justifica, económicamente, por un mejoramiento en la eficiencia asignativa y en la equidad fiscal. Pero, el aumento de las transferencias causa una disminución en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales que reciben las transferencias, además de provocar un incremento desproporcionado del gasto de la jurisdicción receptora.

Durante los últimos treinta años, México ha vivido un proceso de descentralización fiscal en donde el gobierno federal, a través de las

transferencias, ha buscado lograr la eficiencia asignativa y la equidad fiscal en el país. Pero, se puede estar generando en algunos estados y municipios el fenómeno de la pereza fiscal. En tal sentido se debe de replantear el sistema de transferencias intergubernamentales de acuerdo a criterios que incorporen el nivel local de desarrollo y que, a su vez, pueda complementar y no sustituir el esfuerzo de recaudación fiscal. Las transferencias si bien encuentran su justificación en la equidad fiscal, también deben promover e incentivar la eficiencia, responsabilidad y autonomía de los gobiernos locales. En esta óptica es importante incorporar en la fórmula para la asignación de las transferencias, no sólo criterios poblacionales, sino también criterios de pobreza e incentivos al esfuerzo fiscal local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Bahl, R. and J. Linn (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford. OUP/The World Bank.
- Bahl, Roy (2000). *Intergovernmental transfers in developing and transition countries*. Washington, .DC. World Bank.
- Bird, R and E. Slack (1983). *Urban Public Finance in Canada*. (Toronto, Canada. Butterworths.
- Bird, R. (1984). *Intergovernmental Finance in Colombia. Final Report of the Mission on Intergovernmental Finance*. Cambridge MA. Harvard Law School/ITP).
- Bird, R. and F. Villancourt (editores) (1998). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge. CUP.
- Brennan, G. and J. Buchanan (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge. CUP.
- Caramés Viéitez, Luis (2004). *Economía Pública Local*. España. Thomson - Civitas.
- Díaz, Manuel (2002). "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica". EN: *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. III. No.11. México. El Colegio Mexiquense A.C.
- Finot, Iván (2005). "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local". EN: *Revista de la CEPAL* No. 86. Agosto. Santiago de Chile. Comisión Económica Para América Latina (CEPAL).
- Inter-American Development Bank (IADB) (1994). *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*. Washington, DC. The Johns Hopkins University Press.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, varios años). *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*. Aguascalientes, México. INEGI.
- Jones, G. and J. Stewart (1983). *The Case for Local Government*. London. Allen & Unwin.
- Litvack, J., J. Ahmad and R. Bird (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington DC. The World Bank.
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York. McGraw-Hill.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York. Harcourt Brace Janovitch.
- Oates, Wallace E. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Oates, Wallace E (1985). *Searching for Leviathan: An Empirical Study*. USA. American Economic Review.
- Oates, Wallace E. (1994). "Federalismo Fiscal: la división de funciones gubernamentales". En: *El Trimestre Fiscal*. Abril-Junio. IDETEC. Guadalajara, Jalisco.
- Oates, Wallace E. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism". En: *Journal of Economic Literature*. Vol. 37. USA.
- Peterson, G. (1997). *Decentralization in Latin America, Learning through Experience*. Washington. World Bank.
- Raich, Uri (2001). *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos*. Documento de trabajo No. 102. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE).
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (1999). "Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México". EN: *Comercio Exterior*. Vol. 49. N° 5. México. Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).
- Shah, Anwar (1998). *Balance, Accountability and Responsiveness. Lessons about Decentralization*. Washington, DC. The World Bank.
- Shah, Anwar (2000). *The Design of Economic Constitutions in an Emerging Borderless World Economy*. World Bank. Versión presentada en el Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Cancún, México.
- Smoke, P. (2001). *Fiscal Decentralization in Developing Countries. A Review of Current Concepts and Practice*. Switzerland. UNRISD.
- Spahn, P. (1999). *Decentralization, Local Government Capacity and Creditworthiness: Macroeconomic Aspects*. Washington, DC. The World Bank.
- Tiebout, Charles (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", en. *Journal of Political Economy*. USA.

- Travers, T. (1986). *The Politics of Local Government Finance*. London. Allen & Unwin.
- Varian, Hal R. (1998). *Microeconomía Intermedia: Un Enfoque Actual*. Barcelona, España. Antoni Bosch Editor. Cuarta Edición.