

Descentralización del Gasto Federal Mediante la Ley de Coordinación Fiscal

DR. SANTIAGO LEVY ALGAZY

Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Desde el inicio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, el tema del federalismo ocupaba un papel central en la agenda del gobierno Federal, lo ocupaba por dos grandes motivos: primero, porque se tenía la convicción, y se tiene, de que con un federalismo renovado se puede mejorar la calidad de vida, a través de dotar a los gobiernos estatales y municipales de mayores recursos y simultáneamente de mayores responsabilidades.

Es acercando los recursos, los presupuestos, a los niveles de decisión que inmediatamente tienen contacto con la vida de los ciudadanos. ¿Cómo se puede mejorar la calidad del gasto y darle mayores servicios a la población, ya sea en algunos casos con decisiones municipales o en otros casos con decisiones que le competen al ámbito estatal?

Pero más allá de razones de eficacia presupuestal o deficiencia presupuestal, había una segunda motivación de igual importancia. El presidente estaba y sigue comprometido con un muy intenso proceso de democratización de la vida mexicana.

Esa democratización requería un sustento real, a través de la cual se fortaleciese la capacidad de interlocución de las autoridades municipales y las estatales y ese fortalecimiento, necesariamente tendría que tener un componente económico, para que las autoridades municipales y estatales dispongan, por supuesto, en la medida de lo posible de mayores recursos para responder directamente a la ciudadanía, y que la ciudadanía sepa que encuentra en las autoridades municipales y estatales, personas que pueden y tienen los medios para responder a la problemática que se les plantea.

Todo ello implicó que desde 1995, y a pesar de la crisis, se iniciara un proceso intenso de avanzar en el federalismo. Había, pasos importantes que se dieron en la administración pasada, particularmente con el inicio, entonces siendo Secretario de Educación Pública el Presidente Zedillo, de la federalización de la educación.

Posteriormente, desde 1996 los recursos que anteriormente se presupuestaban en el Ramo 26 para el desarrollo de la infraestructura municipal, el 65 por ciento de ellos, se empezaron a distribuir a los municipios, vía los gobiernos estatales, lográndose una administración basada en criterios de pobreza, pero con total transparencia, publicándose las fórmulas –no perfectas, por supuesto–, de distribución en el Diario Oficial de la Federación, de forma tal que todo mundo conociese exactamente por qué se distribuía y cuántos recursos para cada estado.

A los avances que se dieron en materia de distribución de recursos del Ramo 26, posteriormente se vino la descentralización de los servicios de salud, ocurrió básicamente durante los años de 1996 y finalmente a principios de 1997, casi concluyó el proceso de transferir a los gobiernos estatales la operación de todos los servicios de salud.

Los avances que se habían dado en materia de descentralizar la educación básica, de descentralizar la salud y de tener mecanismos transparentes para distribuir los recursos a los municipios para infraestructura social municipal, de alguna manera permitieron sumar todos esfuerzos en una iniciativa un poco más amplia que presentó el Presidente Zedillo al Congreso en el pasado septiembre.

Esto fue un poco lo que originó y motivó la creación del nuevo Ramo dentro del presupuesto federal, el denominado Ramo 33, de aportaciones federales a las entidades federativas y municipios.

Lo que se buscaba con la iniciativa de reformas a la ley de Coordinación Fiscal era consolidar el avance en materia de federalización del gasto que se venía haciendo, a través de la educación, a través de la salud, y a través de los fondos para infraestructura social municipal, en una sola iniciativa, en un solo marco jurídico, que le diera una naturaleza más clara a los recursos y que le diera mayor certeza jurídica a los estados y a los municipios sobre cómo iban a llegar estos recursos para ellos.

Retomando, en septiembre del año pasado, el Presidente Zedillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma que creaba un artículo nuevo en la Ley de Coordinación fiscal, en donde se transferían en bloque, por así llamarlo, recursos a los estados, a través, inicialmente, de tres fondos: un fondo de aportaciones para educación básica, un fondo de aportaciones para los ser-

vicios de salud y un fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal.

La propuesta del Ejecutivo contemplaba, entonces, tres fondos de aportaciones, dos de ellos con recursos para los gobiernos estatales y uno de ellos con recursos que vía los gobiernos estatales, se distribuían a su vez a los gobiernos municipales para el desarrollo de la infraestructura.

Posteriormente, dicha iniciativa fue ampliamente discutida en el seno del Congreso de la Unión y como resultado de este diálogo constructivo y propositivo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, la iniciativa del Presidente Zedillo fue enriquecida y mejorada.

De esta manera, a los tres fondos de aportaciones que propuso el Presidente Zedillo al Congreso de la Unión se le sumaron dos fondos adicionales, de forma tal que se aprobaron en total cinco fondos para constituir el Ramo 33.

Los dos fondos adicionales, que se incluyeron en la iniciativa de ley como resultado del diálogo con el Poder Legislativo, fueron en primer lugar, un fondo totalmente nuevo, denominado Fondo de Fortalecimiento Municipal y para el Distrito Federal, donde se transferían recursos, nuevamente, vía los gobiernos estatales a los gobiernos municipales.

Y un último fondo, denominado Fondo de Aportaciones Múltiples, que trataba de transferir recursos anteriormente contenidos en el presupuesto, a través de los programas del CAPFCE y del DIF para desayunos escolares, y mantenimiento y construcción de infraestructura educativa básica a los gobiernos estatales.

De estos cinco fondos, entonces, se tienen que tres, el de educación, el de salud y el de Aportaciones Múltiples constituyen recursos que se transfieren a los gobiernos estatales.

La mecánica de transferencia, en estos tres casos, es totalmente transparente, con fórmulas y con mecánica que todo mundo puede conocer. Insisto, no son fórmulas perfectas.

Los otros dos fondos adicionales son recursos que la Federación proponen sean transferidos a los gobiernos municipales, a través de los gobiernos estatales. También, en el caso de estos dos fondos, la mecánica de transferencia es a través de fórmulas no discrecionales y transparentes que están contenidas en el propio cuerpo de la Ley de Coordinación Fiscal, de tal manera que todos, particularmente los presidentes municipales y los gobiernos estatales podrán conocer con anticipación los recursos que les competen y que por ley año tras año les tendrán que llegar.

Es interesante destacar que esta iniciativa de consolidar y agregar fondos adicionales a los estados y a los municipios, implicó un esfuerzo fiscal bastante sustantivo, por parte de la Federación.

De los cinco fondos, cuatro fondos ya estaban anteriormente contenidos en diversos capítulos del Presupuesto de Egresos de la Federación, de esta manera, lo que se buscaba era fortalecer a las autoridades estatales o municipales, pero no constituían, con toda honestidad, recursos frescos o recursos adicionales, eran recursos en materia de educación, de salud, de desayunos escolares, de construcción de escuelas, etcétera, que insisto, ya estaban contenidos en el Presupuesto Federal.

Igualmente, en los fondos de infraestructura –la social municipal–, a esto se le suman recursos sustantivos por alrededor de 7 mil millones de pesos, en 1998, y que se aumentará sustantivamente a partir de 1999, en un fondo que sí representa recursos frescos y adicionales, particularmente para los gobiernos municipales que es el Fondo de Fortalecimiento Municipal.

La suma total de los recursos que constituyen el Ramo 33, en los cinco fondos, es equivalente, en 1998, a 121 mil millones de pesos. Para poder dimensionar un poquito qué tan importante es esta cifra de 121 mil millones de pesos, les sugiero hagamos una comparación con los recursos que, a través del presupuesto federal se les transfiere a los estados y a los municipios por la vía de las participaciones.

También en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, el mecanismo en donde los municipios y los estados participan en la recaudación fiscal. La suma total de los recursos, que por la vía de las participaciones se transfieren a los estados y a los municipios, en 1998 será de alrededor de 111 mil millones de pesos.

Mientras que, a través del Ramo 33, se transferirán a estados y municipios 121 mil millones de pesos. Interesantemente en un solo año el Ramo 33 del presupuesto federal se constituye en el ramo más importante, desde el punto de vista cuantitativo, de cuántos recursos dispone, y de esta manera se puede decir, con justicia, que con la creación del Ramo 33, se dio un salto cualitativo en materia de federalismo para constituirse en el Ramo del presupuesto federal más importante, por mucho, de todos los demás ramos.

Más allá de la importancia cuantitativa, en términos de transferir una suma muy importante de recursos del presupuesto federal a estados y municipios, qué más ganó el país con la creación del Ramo 33 y las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.

Se ganó sustantivamente en materia de federalismo, al menos por tres o cuatro razones. Primero, porque ahora los recursos que se transfieren a estados y municipios se hacen porque lo determina una ley. Por lo tanto, ya no es voluntad del Ejecutivo Federal año tras año en el presupuesto de Egresos, proponerle a la Cámara de Diputados transferir un monto mayor o uno menor.

Al estar todos los recursos contenidos en el texto en la Ley de Coordinación Fiscal, los estados y los municipios tienen seguridad jurídica de que año tras año, independientemente de la voluntad del Ejecutivo Federal o independientemente de las características de lo que está ocurriendo en el proceso de aprobación anual, dispondrán de dichos recursos.

Adicionalmente, la forma en que se transfieren los recursos, particularmente para el Fondo de Infraestructura Social Municipal, para el Fondo de Fortalecimiento Municipal, implica que los fondos se expresan, ahora, como un porcentaje de la recaudación fiscal participable.

Del total de impuestos que se cobra por parte de la Federación en materia del IVA, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto Sobre la Renta y otros conceptos, se constituye la Recaudación Fiscal Participable.

La ley establece que para los fondos del Ramo 33, se van a expresar como un porcentaje de la recaudación federal participable. Para el Fondo de Fortalecimiento Municipal, a partir del año que entra, de 2.5 por ciento, para el Fondo de Infraestructura Social Municipal, también a partir del año que entra de 2.5 por ciento.

Pero esto implica que si la recaudación federal participable aumenta, porque el país está en un proceso de crecimiento económico, y porque mejoran los mecanismos de control de la recaudación, se crea un mecanismo automático para que los municipios del país se beneficien directamente de esto, porque al subir el monto de la recaudación federal participable, los fondos de aportaciones, también suben automáticamente.

También, en caso de que la recaudación federal participable se reduzca, bien sea porque hay una situación difícil económicamente hablando, o bien sea porque se legisla para reducir las tasas impositivas, la reducción en la recaudación federal participable, se traduciría también en una reducción de los montos de aportaciones que se transfieren a estados y municipios.

De esta manera, los estados y los municipios, se vuelven, junto con la Federación, socios comunes en la evolución de la recaudación federal participable. Todos socios y a todos conviene combatir a la evasión, fortalecer la recaudación y aumentar los ingresos tributarios, porque todos van a participar, por ley automática, de las mejoras a la recaudación.

Por el contrario, en caso de que la recaudación se reduzca por cualquier otro motivo, las pérdidas de recaudación se compartirán entonces, entre Federación, estados y municipios.

Más allá de seguridad jurídica y de un mecanismo automático para compartir, ojalá siempre en los beneficios del crecimiento económico y en los beneficios de una mayor recaudación, la Ley de Coordinación Fiscal también mucha mayor seguridad jurídica en la operación y en la mecánica de transferencia de los fondos a estados y municipios.

Particularmente se gana en una dimensión muy importante, el calendario de transferencia de los recursos de la Federación a los estados, y de estos a los municipios, ahora está fijado por la ley, de esta manera, los gobiernos estatales y los municipales pueden tener una mayor capacidad de planeación, porque ya no dependen de la voluntad del Ejecutivo Federal o de retrasos posibles en la entrega de recursos, sino que la Ley ordena que sean entregados con periodicidad.

Esto permitirá, sin duda, mejorar la planeación financiera de los gobiernos estatales y la planeación financiera de los gobiernos municipales y ejecutar las obras con una visión de mediano plazo y con mayor celeridad, sin tener los fenómenos que nos ocurrían anteriormente hasta 1997, en donde conforme se acerca el fin del ejercicio fiscal, rápidamente acelerábamos el gasto para no perder los recursos, sufriendo a veces en términos de calidad de ejecución de gastos o calidad de ejecución de los procedimientos.

Hay una dimensión adicional, en donde hubo una ganancia sustantiva para todo el país. Desde 1998, en el proyecto de presupuesto que el Presidente Zedillo presentó a la consideración de la Cámara de Diputados, todos los recursos contenidos en los fondos fueron distribuidos por estados.

Anteriormente, los recursos en materia de educación estaban contenidos en el Ramo 25 del presupuesto, pero no había un desglose de cuánto de esa bolsa total de recursos le correspondía al estado de Baja California, cuánto a Zacatecas, Campeche y cuánto al estado de Tabasco.

En este año, es una gran ganancia para todos nosotros, se publica en el Presupuesto de Egresos la distribución del Fondo de Educación entre las 31 entidades y el Distrito Federal, cómo se distribuyen los fondos de Salud y de Infraestructura Social, y a su vez, se les solicita a los gobiernos estatales que publiquen cómo se distribuyen los recursos de los fondos de Infraestructura y de Fortalecimiento, que a su vez se transfieren a los gobiernos municipales, en sus propias gacetas o diarios oficiales, de tal manera que los presidentes municipales, gobiernos estatales y la ciudadanía, conozcan el destino de los recursos de los contribuyentes que se transfieren a estados y municipios para todos

los usos: educación, salud, infraestructura, de una mecánica transparente y no discrecional.

El avance democrático del país requiere información, para que todos puedan evaluar la mecánica de transferencia de recursos, esto no implica, que las fórmulas ni la mecánica de transferencia sean perfectas, pero sí implica que para que todos podamos tener una discusión ordenada e informada, en materia de avance de federalismo, requerimos la información de cuánto le toca a cada estado y cuánto a cada municipio.

En lo que corresponde al Fondo de Infraestructura Social Municipal, es un fondo que establece la ley, está abocado para el combate de la pobreza, donde los gobiernos municipales contribuyen al esfuerzo nacional de combatir la pobreza con obras de infraestructura social básica en materia de electrificación, agua potable, etcétera.

¿Cómo queda la distribución a nivel nacional de estos recursos, en términos de los municipios que salieron beneficiados por el cambio y aquellos que no fueron así?

En el ámbito nacional, el fenómeno no es cuantitativamente importante. La suma total de la pérdida de recursos de los 200 municipios que no recibirán mayores recursos de 1998, comparado con 1997, para todo el país, es de 84 millones.

La Ley de Coordinación Fiscal señala que los recursos que se transferían a los estados y a los municipios aumentarán automáticamente en 1999 comparado con 1998.

Sobre eso, el Poder Ejecutivo Federal no ejerce ni control ni poder. Igualmente, algo de recursos se tienen que ir a instituciones como Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE para la elaboración de sus funciones.

Aquí, honestamente la discusión de descentralización o de federalismo no cabe muy bien. El IMSS gasta, donde están sus afiliados, donde están sus clínicas. Pemex gasta en donde están los campos petroleros, los campos de gas; y, CFE gasta donde están las plantas hidroeléctricas, donde están las torres de transmisión.

Excluyendo el gasto de Pemex, de CFE, IMSS e ISSSTE se puede ahora comparar el gasto que ejerce directamente el gobierno federal con el gasto que ejercen los gobiernos estatales y municipales.

El gasto que ejercen los gobiernos estatales y municipales es fundamentalmente a través de las participaciones, y ahora a través del Ramo 33 las aportaciones.

Mientras que el gasto que ejerce el gobierno federal, ahora lo ejerce fundamentalmente a través de las 16 ó 17 dependencias: Defensa, Relaciones Exteriores, Marina, Procuraduría, etcétera. ¿Cuál es el balance del gasto que ejerce el Ejecutivo Federal a nivel federal de gobierno, contra el balance de gasto de aquel que ejerce los gobiernos estatales y los gobiernos municipales?

Ahora, desde 1998, gracias al trabajo de todos, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo y la participación de los gobiernos municipales y estatales, por cada peso que gasta el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales gastan un peso con 40 centavos. Ya el gasto de los gobiernos estatales y municipales excede en 40 por ciento, al gasto que ejerce directamente el Ejecutivo Federal.