

CONCLUSIONES

Si se relaciona el patrón seguido en México respecto a la división de las facultades de financiamiento y gasto entre la Federación y sus partes constitutivas, con los principios del federalismo analizados en la parte teórica de este trabajo, debe inferirse que su desenvolvimiento se ha ajustado en forma lógica a las circunstancias en las que se gestó y se ha desarrollado el federalismo fiscal mexicano.

Aunque reducida su inducción a la descentralización por la moderna ramificación de las vías de comunicación, por una parte la extensión geográfica —que aminora los efectos externos de los servicios prestados por cada comunidad—, y por la otra la creciente tendencia de la población —hasta hace pocos lustros dispersa en áreas rurales— a concentrarse en zonas urbanas, constituyendo comunidades con preferencias definidas en cuanto a número y calidad de los servicios públicos y su financiamiento, actúan como un impulso centrífugo. El subdesarrollo económico y la concomitante escasez de medios técnicos y humanos, el injusto reparto de la riqueza, que exige una mayor redistribución de recursos que sólo el gobierno nacional puede llevar a cabo, y el predominio de un solo partido político que concentró el poder hasta 1999, han actuado como una atracción centrípeta. El punto de equilibrio de estas fuerzas antitéticas ha determinado un régimen fiscal integrado.

En el ámbito de las finanzas públicas, el problema crucial de cualquier organización política es repartir ingresos limitados para satisfacer necesidades inagotables, por lo que deben vincularse las exigencias de gastos con la creación de recursos en cada nivel de gobierno. Tal esfuerzo requiere frecuentes modificaciones a los esquemas de distribución de entradas y de atribuciones entre las entidades subnacionales y el gobierno nacional, reajustándolos de acuerdo con las necesidades mutables y los objetivos financieros, económicos y sociales que reclamen las circunstancias.

La selección del grado de descentralización respecto a la decisión de prestar determinados servicios públicos y a la forma de financiarlos no es

un orden inmutable, y su permanencia —como la de cualquier manifestación de organización gubernamental— deriva de su aptitud para abarcar intereses diversos y aún opuestos; ese patrón de descentralización entre los diferentes niveles de gobierno, tanto de las atribuciones como de la forma de financiarlas, constituye el federalismo fiscal. En él, tanto los gobiernos subnacionales como el gobierno nacional se organizan de forma que el poder se comparta entre ellos de tal modo que ambos regímenes sean en lo que atañe a sus respectivas atribuciones coordinados e independientes. Esta última característica resulta de que cada uno de ellos pueda allegarse recursos para satisfacer sus necesidades, porque es esta capacidad la que les da autonomía de decisión y de acción dentro del marco constitucional.

La colisión incesante de poderes entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales es la que engendra la evolución del federalismo fiscal produciendo entre ellos, en periodos y circunstancias diferentes, distintos puntos de equilibrio. Esta interacción de las influencias mutuas entre ambos niveles de gobierno dio origen a un sistema de acuerdos que desembocó en la cooperación financiera, que es uno de los factores fundamentales del federalismo fiscal, y que se manifiesta en un proceso continuo de celebración de pactos, que al combinar en grados diferentes la división y la integración de las finanzas nacionales y subnacionales pone de manifiesto la voluntad del nivel subnacional de gobierno para conciliar sus prerrogativas financieras con las políticas presupuestaria, impositiva y crediticia del gobierno nacional. Las modificaciones en las circunstancias económicas, políticas y sociales que dan origen a esa decisión la someten a frecuentes adaptaciones, por lo que no puede haber una solución definitiva al problema de la distribución de las facultades y de los ingresos.

En este trabajo se han seguido año con año las modificaciones que durante cinco lustros se han efectuado al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, previo acuerdo entre la Federación y cada una de sus partes integrantes para ajustar sus diferencias e integrarse en una unidad. Este devenir manifiesta al federalismo fiscal como proceso: una progresión ilimitada de acuerdos concluidos entre la Federación y sus entidades constitutivas en paridad de condiciones. Entre los principios del federalismo como proceso está el concepto de cooperación, que se manifiesta en pactos de colaboración y coordinación, de manera que las decisiones —ya se trate de procurar metas nacionales o de impulsar acciones regionales— se tomen mediante acuerdos que permitan a las partes proteger sus posiciones, salvaguardando la autonomía primordial de todas ellas. Del éxito en la concii-

liación de los intereses de cada una de las entidades federativas y los de la nación depende en buena medida el progreso del país.

Es este carácter del federalismo fiscal como proceso —el que mediante un ininterrumpido eslabonamiento de acuerdos sea capaz de transformarse si las circunstancias así lo requieren y de crear las condiciones para el cambio, si éste es el que es necesario— lo que lo hace un medio dinámico para adecuarse a las situaciones concretas. En este sentido, el federalismo fiscal nunca es concluyente, sino un patrón perennemente regenerado.

Para preservar el modelo poliárquico federal, la coordinación hacendaria debe fundarse en la conciliación de los estatutos financieros de los distintos niveles de gobierno. Este régimen de cooperación —que abarca tanto a los preceptos legales como a los organismos administrativos— se cumple por la gestión concertada de los servicios públicos, la homogeneización o coordinación de las prácticas administrativas, la uniformidad o coordinación de las instituciones impositivas y crediticias, y la concordancia de las reglas y decisiones presupuestarias. Esto es lo que permite dar cohesión a las facultades atribuidas a los gobiernos federal y federados.

El estado actual de la coordinación fiscal es fruto de un proceso iniciado en 1953 respecto a los impuestos, y que por lo mismo, que largo y lento, dio la posibilidad de que la eficacia de cada paso sucesivo fuera probada en la práctica, y que el conjunto de ellos, organizado en un sistema, haya demostrado ajustarse a la realidad mexicana a través de una larga historia de negociaciones y acuerdos. Pactos y arreglos que desde 1980 se han continuado bajo la vigencia de la Ley de Coordinación Fiscal, que ha sido objeto de numerosas modificaciones decididas con el consenso de las entidades federativas. Es este recurrir a negociaciones lo que inscribe a esta reasignación de fuentes de ingreso, y a esta división de sus rendimientos —concomitantes a una particular distribución de responsabilidades de erogación—, dentro de la corriente del moderno federalismo fiscal.

La tendencia a finales de la época de los setenta realizaba más la complementariedad y la colaboración que la libertad de acción y la autonomía interna de las entidades federadas entre sí y con respecto a la Federación, generando un orden en el que el ejercicio coordinado de los poderes entrañaba la transferencia de atribuciones de las jurisdicciones federativas a la Federación, con la consiguiente declinación del poder de aquéllas.

A mediados de la época de los noventa esa inclinación se revirtió, dando inicio a un movimiento hacia la devolución de facultades, que debe pasar previamente por la coordinación hacendaria —que implica no

sólo la coordinación tributaria, sino también la crediticia y presupuestaria—, antes de que el gobierno federal pueda tomar acciones tendientes a disminuir su preeminencia. Pero esta reducción también depende de que las entidades federativas acepten tanto la responsabilidad de diseñar sus propias políticas financieras como la de ejecutar las medidas de ellas emanadas, y esto sin discriminaciones ni distorsiones que afecten el interés general del país. Y de la mera lectura de la Ley de Coordinación Fiscal surgen indicios de que no tienen esa intención.

Por una parte para incitar a las entidades a recaudar eficientemente los impuestos federales sobre producción y servicios, sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos —de los que los estados tienen la administración, y de los dos últimos perciben el monto total de lo que recaudan—, estos tributos se consideran como impuestos asignables para determinar la participación que le corresponde a cada entidad federativa en el Fondo General de Participaciones, de modo de que cuanto mayor sea su cobranza mayor es la cantidad que del fondo obtiene. Por la otra, en la misma ley se prevé que la falta de cumplimiento de las metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones da origen a descuentos compensables contra las participaciones que la Federación debe entregar a las entidades.

El hecho de que es necesario prever sanciones por incumplimiento indica que, a pesar de los estímulos, no se está haciendo una recaudación eficiente de los impuestos federales administrados por las entidades.

Además, debe considerarse que las mismas autoridades locales pidieron el restablecimiento del gravamen federal sobre automóviles nuevos —que la Federación les había cedido— para mantener uniforme la imposición en cuanto a base, tarifas, fechas de entero y exenciones, reconociendo la inveterada costumbre de las entidades de competir por el asentamiento de contribuyentes en su territorio abatiendo los tributos en su legislación, o administrándolos deficientemente con el mismo propósito, lo que hubiera derivado en la eliminación gradual del impuesto, y en la correspondiente pérdida de ingresos.

Para inhibir esta conducta respecto al impuesto predial —base de financiamiento municipal— del que puede obtenerse una cuantiosa recaudación, así como respecto a los derechos por el suministro de agua, la cobranza de ambos gravámenes se considera tanto en la fórmula con la que se distribuye entre los municipios el Fondo de Fomento Municipal como en la fórmula con la que se calcula el monto de las participaciones que

conforme a los convenios celebrados entre la Federación y las entidades en materia de control y vigilancia de introducción ilegal de mercancía al país, les corresponden a los municipios colindantes con la frontera o litorales a través de los cuales se realiza el comercio exterior. Pero al mismo tiempo la ley señala que para que los municipios donde existen puentes de peaje operados por la Federación puedan calificar como beneficiarios de la participación de los fondos para la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad, deben comprobar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial del impuesto predial, lo que indica que mantienen la costumbre de no disgustar a sus contribuyentes, aunque esto represente no obtener recursos suficientes para cumplir su responsabilidad en cuanto a las obras y servicios que tienen a su cargo.

Ambas situaciones hacen abrigar dudas sobre la voluntad de las autoridades de las entidades y las de los municipios de hacer un uso eficiente de sus fuentes de recaudación, tanto de las propias como de las que administran por cuenta de la Federación.

Por otra parte, como el sistema fiscal es consecuencia y apoyo del régimen político que lo origina, sigue las vicisitudes de éste, por lo que ineluctablemente las modificaciones de la organización hacendaria mexicana seguirán plegándose al derrotero que dicho régimen tome. A medida que ocurra una real descentralización del poder político irá atenuándose también la integración en el ámbito impositivo.