

México D.F. Viernes 15 de octubre de 2004

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Antifederalismo / I

El centralismo prevalece en la distribución de recursos

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

EL ATRACO CONTRA los habitantes de la Ciudad de México y su gobierno legítimamente constituido fue consumado, en su primer paso legislativo, al aprobarse en la Cámara de Diputados la reforma al artículo 122 de la Constitución (que ahora pasa al Senado), por mayoría de la alianza PRI-PAN-Verde. Es interesante hacer notar que en el PRI hubo algunos votos de excepción; los más notables, los de Roberto Campa y René Meza Cabrera, que votaron siempre con el PRD y el PT en contra del dictamen. Tres diputados más del PRI se abstuvieron sistemáticamente. Los diputados de Convergencia se abstuvieron. Mis respetos para todos ellos. El largo debate fue ganado abrumadoramente por los partidos opositores al dictamen, por la sencilla razón de que para cometer actos arbitrarios de despojo no puede haber razones.

EL NUMERO DE votos en contra de diputados del PRI se elevó hasta 16, cuando se votó en lo particular el artículo transitorio segundo, que es el que establece el descuento de las "participaciones en las contribuciones federales (*sic*) que correspondan al Distrito Federal" y destina dichos recursos a los "estados que participen en mayor proporción al sostenimiento del servicio mencionado". Galimatías aparte, algunos diputados de Oaxaca votaron en contra del artículo, porque orienta los recursos del despojo hacia los estados ricos (Estado de México, Nuevo León, Baja California, etcétera). Es decir, estos votos adicionales en contra no reflejan un desacuerdo con el despojo, sino con el reparto del botín.

TANTO EL TEXTO del dictamen que se votó el martes, como las intervenciones en tribuna a favor del mismo, sostienen que el DF tiene una situación de privilegio. El argumento es que el DF es subsidiado por el conjunto de las entidades, por el hecho que el DF no tiene que realizar aportaciones de recursos propios al gasto en educación. Hay que insistir en que el DF no dedica recursos propios a la operación de la educación básica *porque ésta la sigue operando el gobierno federal*. Como argumenté en la entrega anterior de esta columna, ello se debe a una falta de voluntad política del gobierno federal. Mientras esta descentralización no ocurra, el gobierno de la ciudad sólo puede asignar a la educación básica programas complementarios como los de suministro de útiles escolares y similares. Está claro que *la educación básica debe ya descentralizarse al DF*. Pero como lo establecí en la entrega anterior, la reforma al artículo 122, tal como lo declaró, correctamente, el secretario de Educación, no tiene nada que ver con esta descentralización.

LA REFORMA NO impulsa la descentralización, que para ocurrir requiere un convenio entre ambos gobiernos, sino que despoja al DF de muchos miles de millones de pesos de sus participaciones, que son recursos que, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, no pueden etiquetarse a usos específicos y que además son inembargables. Peor aún, como acertadamente señalaron el martes varios diputados del PRD en el debate sobre este asunto, si se consuma el despojo y el botín se reparte entre estados como Nuevo León, Estado de México, Jalisco y Baja California, el botín no será usado para educación básica sino para lo que quieran usarlo los gobiernos estatales receptores, incluida la propaganda política.

HOY CONCENTRO EL análisis en el reparto entre la Federación y las entidades federativas, con la intención de *mostrar el verdadero problema del federalismo: la prevalencia del centralismo*. En futuras entregas examinaré el problema, que aunque es importante me parece de segundo orden de importancia, de la distribución de los recursos y obligaciones entre las entidades federativas.

LOS DETERMINANTES DEL monto de recaudación fiscal federal que recibe cada entidad federativa (y cada municipio o delegación) por *concepto de participaciones*, que son ingresos no condicionados, son los siguientes: 1) la legislación vigente; 2) la eficiencia con la que se aplica ésta; y 3) las reglas con las que lo recaudado se distribuye entre la Federación y los gobiernos locales y entre éstos. Los dos primeros puntos determinan el tamaño del pastel, y el tercero la proporción o rebanada que de ese pastel recibe cada gobierno local como *participación*. Adicionalmente, las entidades federativas y municipios cuentan con algunas *fuentes tributarias propias* y además reciben de la federación *aportaciones federales*, que son recursos que "la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y del Distrito Federal (que está excluido en algunos casos) y en su caso de los municipios, *condicionando* su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta ley" (artículo 25). Las fuentes propias de ingresos de los estados y municipios son muy precarias (la más importante de los primeros es el impuesto sobre la nómina y la más importante de los segundos es el impuesto predial). En el DF, la administración central del gobierno recauda ambos tipos de impuestos.

LA LCF DEFINE como *recaudación federal participable* (RFP) la que se obtiene "por *todos los impuestos federales*, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería" (artículo 2), con algunas excepciones. Algunos impuestos tienen un manejo especial en la LCF: los impuestos de tenencia o uso de automóviles, sobre automóviles nuevos, y especial sobre producción y servicios a las bebidas alcohólicas y no alcohólicas y a tabacos labrados, son denominados en la *Ley impuestos asignables*. En los dos primeros casos las entidades que hayan celebrado convenio de colaboración administrativa al respecto, recibirán ciento por ciento de la recaudación, de la cual corresponderá 20 por ciento a los municipios. Sólo 20 por ciento de la recaudación federal participable conforma el *Fondo General Participable*, que es el que se distribuye a entidades y municipios. Incluye la recaudación del impuesto sobre la renta (ISR) y del IVA. Mediante otros mecanismos, como el Fondo de Fomento Municipal, lo que se llaman incentivos económicos (por los cuales las entidades pueden recibir ciento por ciento de algunos impuestos asignables) y otros, la participación de las 32 entidades en la recaudación federal participable (RFP) llega a casi 25 por ciento en 2003.

COMO SE APRECIA, existe una *concentración inicial, brutal, en la distribución de los recursos*, ya que la Federación se queda con las tres cuartas partes de la recaudación impositiva básica de la nación y sólo distribuye, entre las 32 entidades federativas, una cuarta parte como participación en la recaudación y, por tanto, como *recursos propios no etiquetados*. Adicionalmente, un monto muy importante, muy similar a las participaciones, es distribuido a las entidades como *aportaciones federales*, resultado de la descentralización de los programas de educación, salud, infraestructura social y otros, por medio del ramo presupuestal 33. Los gobiernos estatales; sin embargo, al operar las escuelas o las unidades médicas, para lo cual reciben estas aportaciones, tienen muy escasa autonomía ya que, por ejemplo, el gobierno federal define los programas educativos, los calendarios escolares, diseña e imprime los libros de texto gratuitos, y la política salarial del magisterio.

CONSIDERANDO TODO EL gasto primario derivado de recursos recaudados por la Federación, su asignación según el ejecutor final de los mismos revela que las entidades federativas ejecutan 36 por ciento de dichos recursos, mientras la Federación (incluyendo poderes Legislativo y Judicial federales, y organismos autónomos) ejecuta el resto (64 por ciento). Es decir, *incluso si consideramos los recursos de aportaciones federales, en los cuales las entidades federativas son básicamente ejecutoras con autonomía muy restringida, la Federación sigue ejerciendo casi dos terceras partes de los recursos recaudados por ella*.

AUNQUE LA INFORMACION sobre ingresos propios de las entidades federativas está siempre rezagada, usando datos del año 2002 podemos señalar que, en promedio, los ingresos propios de las entidades federativas (incluido el DF que tiene una proporción mucho más alta) representan sólo 10.6 por ciento de sus ingresos totales, sin incluir ingresos de los municipios. Si se añaden éstos, llegamos a 16.3 por ciento.

VEAMOS LA ESENCIA del *antifederalismo*. En el cuadro anexo se presentan las cifras básicas. He incluido solamente las fuentes de ingresos permanentes (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras) de las entidades federativas (incluye DF) y municipios. He reunido el gasto primario derivado de los recursos federales (el gasto primario es igual al gasto neto total menos el costo financiero del sector público) y las fuentes sostenibles del gasto estatal (incluyendo DF) y municipal. El total de los recursos locales disponibles en 2002 en las 32 entidades federativas y todos los municipios del país, que como se aprecia en el cuadro resulta de sumar lo que ejercen las entidades federativas de recursos captados por la federación (488 mil millones, que incluyen participaciones y aportaciones federales) más lo que captan los gobiernos de las entidades federativas (59 mil millones) y lo que captan los gobiernos municipales (25 mil

millones), fue de poco más de medio billón de pesos (573 mil millones), bastante menor que el ejercido como gasto primario directamente por el gobierno federal (790 mil millones de pesos). Si a esta cifra se le añade los intereses de la deuda federal, llega casi al billón de pesos (969 mil millones de pesos, lo que no se muestra en el cuadro). Como los gobiernos locales también incurren en costos por sus propias deudas, la cifra federal comparable con la disponibilidad total de los estados, es esta última que incluye costo financiero.

PODEMOS CONCLUIR QUE la Federación (una vez que ha pagado las participaciones a los gobiernos estatales y les ha transferido las aportaciones federales), conserva para su uso propio (ya sin las responsabilidades operativas centrales en educación y salud), recursos que son *casi dos veces mayores (1.7 veces) que el total de los recursos de las 32 entidades federativas.*

ES EVIDENTE QUE lo que impide el desarrollo auténtico del federalismo en el país es este centralismo asfixiante. La reforma que el país necesita y que la Convención Nacional Hacendaria no se atrevió a proponer, es el cambio radical en las reglas del juego de la distribución de los recursos recaudados por impuestos y derechos federales. *Las entidades federativas deberían recibir, por lo menos, 50 por ciento de la recaudación de los impuestos que se generan en el país y que por un convenio fiscal son recaudados solamente por la Federación.*

Gasto primario federal según ejecutor				Recaudación local		Total recursos locales disponibles
Total	Poderes y autónomos	Poder Ejecutivo Federal	Entidades federativas	Estatal y DF	Municipal	
1,305, 882	26,690	90,950	488,242	59,426	24,930	572,598
100%	2.0%	60.6%	37.4%	4.6%	1.9%	43.8%

LA JORNADA

jbolt@colmex.mx