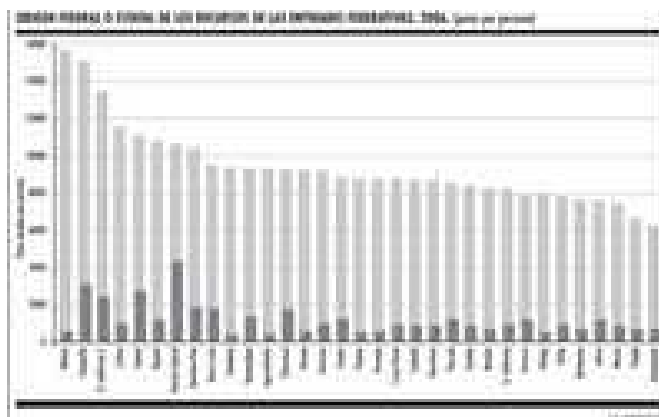


## Federalismo olvidado

### ■ ENORME DEPENDENCIA DE ESTADOS RESPECTO DE FONDOS FEDERALES



¿Por qué ha salido el tema del federalismo de la agenda pública? ¿Por qué la Conago (Conferencia Nacional de Gobernadores) ya no tiene el protagonismo que tuvo hacia la mitad del periodo de Fox? Parece necesario volver a recordar que el sistema de coordinación fiscal, por tocar sólo este aspecto nodal del federalismo, es sumamente asimétrico y que ello es la base del presidencialismo, del que no nos podremos desprender mientras la Federación se siga reservando el grueso de los recursos fiscales (incluidos derechos) que se recaudan en el país. En 2006 las entidades federativas dispusieron de 101,202 millones de pesos por recursos propios y financiamiento (87.4 por ciento del total), mientras que por concepto de recursos federales recibieron ingresos siete veces más altos: 703,937 millones de pesos (12.6 por ciento). Por su parte, los municipios (las delegaciones carecen de ingresos propios) percibieron 66,319 millones de ingresos propios (65.5 por ciento del total y 126,049 millones de recursos federales (y marginalmente) estatales. Entre ambas instancias perciben ingresos propios, llamémosle *ingresos locales propios*, por 667,521 millones, y perciben 829,986 millones de recursos federales para un total de 997,507 millones (casi un billón) entre ambas instancias.

En agudo contraste, el gobierno federal (GF) tuvo un ingreso de 1,558,808 millones de pesos (1.56 billones) en 2006, de los cuales transfirió como participaciones, a entidades federativas y municipios, 329,337 millones, y por aportaciones federales (ramo 33) y convenios 421,235 millones a éstas y 54,465 millones a municipios. Al restar estas tres cifras, el GF queda con un ingreso disponible para sus programas de 753,771 millones (0.75 billones), cifra que representa 75.6 por ciento del total del que disponen entidades federativas y municipios. No debe extrañar el enorme poder que una cifra así otorga al

Presidente de la República. Además, en la medida que administra y controla los 829,986 millones que los *gobiernos locales* (municipios, estados y DF) reciben como participaciones, aportaciones y convenios, maneja una cifra de 1.6 billones. Añádase a esto los ingresos de los organismos y empresas bajo control presupuestario, que en su mayoría dependen del GF, y que manejan ingresos por 0.67 billones, se verá que el poder que deriva del manejo de recursos por parte del Ejecutivo federal es gigantesco y supera al de los 31 gobernadores, un jefe de gobierno y alrededor de 2 mil 500 presidentes municipales.

Esta asimetría está en el texto mismo de la Ley de Coordinación Fiscal que, en su artículo 2 establece que el Fondo General de Participaciones se constituirá con *20 por ciento de la recaudación federal participable*, que es la que proviene de todos los impuestos federales y de los derechos sobre la extracción del petróleo y de minería. Leyó usted bien, sólo se distribuye en este sesgado pacto federal, la quinta parte de lo recaudado. Las aportaciones federales surgieron del proceso de descentralización (del GF a los estados y al DF) de muchos programas sociales y de infraestructura, proceso que comenzó durante el gobierno de Zedillo. Al transferírsele la obligación de operar clínicas y escuelas a los gobiernos locales, era lógico que se les transfirieran los recursos para operarlos.

Pero volvamos atrás y veamos la estructura de los ingresos de las entidades federativas (EF), así como la enorme desigualdad que prevalece entre ellas. En la gráfica anexa se muestran los ingresos anuales por persona de los gobiernos de las EF, ordenados desde el más alto al más bajo. Como se aprecia, Tabasco, Campeche y Baja California Sur tienen un ingreso fiscal por habitante muy por arriba de las demás EF (más de 15 mil pesos las dos primeras y más de 13 mil la tercera). Se sitúan en el otro extremo Puebla y Guanajuato con menos de 6 mil pesos. Pero la gráfica muestra además que, como vimos antes para el conjunto, en prácticamente todas ellas los fondos federales superan con mucho a los propios.

Contrasta al respecto el DF, donde los recursos propios representan más de 40 por ciento del total (los federales 58.8 por ciento), mientras en Tabasco, Aguascalientes y Chiapas, la proporción de fondos federales ronda 95 por ciento. No debe extrañar que el DF, que además de contar con más de 40 por ciento de recursos propios, casi no recibe aportaciones federales (recursos etiquetados), por lo cual alrededor de 85 por ciento de los recursos del DF son de libre disposición por parte de su gobierno, cuenta con una política social independiente del GF. Ello se explica por la concurrencia de dos factores: estar gobernado por el PRD desde 1997 y, de manera central, tener autonomía casi total en el uso de sus recursos.

Si nos concentramos en las aportaciones federales (ramo 33) uno esperaría que los fondos cumplieran con los principios de suficiencia, equidad compensatoria y estímulo a la eficiencia en el uso de los recursos. Sin embargo, el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) no garantiza ninguno de estos principios. En entregas anteriores de Economía Moral he analizado las disposiciones de la LCF y he analizado las asignaciones

por entidad federativa por persona que debiera ser atendida (por ejemplo, la población no derechohabiente de la seguridad social en el caso de la salud) y he concluido que, en general, las entidades peor situadas reciben menos recursos que las mejor situadas, con lo cual estos fondos tienden a agravar las desigualdades regionales. Entre las causas de tan desastrosa situación ubiqué la carencia en muchos fondos (educación, sobre todo), de mecanismo alguno de compensación en la LCF y, en el caso de salud, que los criterios de la LCF no se estaban aplicando. Recientemente, en diciembre de 2007, como parte de la reforma fiscal aprobada ese año, se publicaron algunas reformas a la LCF. Una incorpora fórmulas para la asignación del fondo de educación básica (FAEB) que consideran el rezago del gasto en la materia, reforma que habrá que analizar en próxima entrega. Por otra parte, a partir de la puesta en marcha del llamado Seguro Popular, los fondos de salud se han estado asignando más con criterios de la Ley General de Salud que los de la LCF. El asunto amerita acordarnos del federalismo, a pesar de la ausencia de la Conago y de otros agentes interesados en el tema.