

Regiones y democracia

México: federalismo *versus* descentralización

*Ernesto Soto Reyes Garmendia**
*Heriberto López Ortiz***

INTRODUCCIÓN

Recientemente en México se ha discutido, en el seno del Congreso de la Unión, acerca del *federalismo*, esto es, acerca de la conveniencia de delegar y transferir hacia los estados y municipios tanto los recursos fiscales federales como las responsabilidades y facultades que permitan a estos dos órdenes de gobierno llevar a cabo las actividades que hasta la fecha venía desarrollando el gobierno federal, tales como la prestación de ciertos servicios públicos. Al respecto, hay prácticamente unanimidad en las distintas fuerzas políticas y fracciones parlamentarias acerca de la pertinencia de avanzar por ese camino.

Con posterioridad a dicha discusión, y en respuesta a una solicitud de apoyo por parte del gobierno de México, en diciembre de 1999 el Banco Mundial (BM) aprobó un préstamo a México por 606 millones de dólares, el Préstamo para la Adaptación de la Descentralización (DAL: Decentralization Adjustment Loan), con el fin de “ayudar a México a mantener la estabilidad macroeconómica durante el proceso de *descentralización* de las responsabilidades fiscales del gobierno federal que recaerán en los gobiernos estatales y municipales del país”.¹

* Universidad Autónoma Metropolitana.

** Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.

¹ BM, <http://wbln0018.worldbank.org/news/preerelease.nsf/>; cursivas de los autores.

Más adelante, en marzo de 2002 (ya con el actual gobierno), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un financiamiento por 300 millones de dólares al gobierno mexicano para el Programa de Fortalecimiento de Estados y Municipios (Fortem) que “apoyará el proceso de *descentralización* en México y mejorará la capacidad de gestión financiera y administrativa de estados y municipios [...] Los recursos respaldarán la primera fase de un programa a nueve años, con un costo de 2 000 millones de dólares”.²

Aparentemente, el concepto de *descentralización* al que se refieren el BM y el BID y que están financiando ya con sus programas, es el mismo que se discute en el Congreso mexicano: el *federalismo*. Sin embargo no es así. Mientras el federalismo busca una participación democrática de los estados y municipios en el manejo de los recursos fiscales y en las responsabilidades concentradas ahora por el gobierno federal, la descentralización impulsada por los bancos mencionados pretende cambiar las estructuras de financiamiento de estados y municipios en favor de un esquema de mercado de capitales privados, para lo cual se reformarían varios aspectos y condiciones del financiamiento actual, e incluso se llegaría a la privatización de la infraestructura municipal y estatal, aparentando que nada sustancial ha cambiado. Federalismo y descentralización, entonces, no son iguales.³

En el presente trabajo se sostiene que: 1) la descentralización que apoyan y financian conjuntamente el BM y el BID es la sustitución de las obligaciones del Estado por la acción del mercado en cuanto a proporcionar servicios públicos a la población; 2) la función primordial de esta descentralización es abrir nuevos mercados para el capital financiero, incluyendo al extranjero, y 3) la descentralización podría provocar al país más problemas de los que puede resolver.

1. DESCENTRALIZACIÓN: MÁS MERCADO, MENOS ESTADO

Para el Banco Mundial, “descentralización” significa la “transferencia de autoridad y responsabilidades de las funciones públicas desde el gobierno central hacia los gobiernos intermedios y locales o hacia organizaciones gubernamentales casi independientes y/o hacia el sector privado”.⁴ En su opinión, existen

² BID, <http://www.jadb.org/exr/PRENSA/2002/>; cursivas de los autores.

³ Al respecto, es interesante recordar la previsión de Antonio Gramsci sobre las oleadas de “revolución pasiva”, revolución-restauración, esto es, de transformaciones fundamentales en los mecanismos de regulación económica, política y social que le permiten a la clase dirigente enfrentar las crisis que de tanto en tanto amenazan su hegemonía, transformándolo todo para que nada cambie. Véase Antonio Gramsci, *Cuadernos de la cárcel. Los intelectuales y la organización de la cultura*, vol. 2, México, Juan Pablos Editores, 1975.

⁴ BM, “¿Qué es la descentralización?”, http://www1.worldbank.org/publicsector/_decentralization/Different.htm. Traducción de los autores.

diferentes tipos de descentralización con distintas características, implicaciones políticas y condiciones de éxito. Asimismo, hay variados tipos de descentralización, tales como la política, la administrativa, la fiscal y la de mercado; aunque podrían aparecer en distintas formas y combinaciones tanto entre países como en el interior de un país o incluso en un sector.

Entre otras bondades de esta descentralización, el BM percibe: la ayuda que ofrece para superar los cuellos de botella en la toma de decisiones, el auxilio para evitar procedimientos burocráticos e incrementar la sensibilidad de los funcionarios públicos respecto a las condiciones y necesidades locales; también puede ayudar a las oficinas públicas a beneficiar con sus servicios a un mayor número de localidades, y permite una mayor representación de los diversos grupos sociales en la toma de decisiones.

Como resulta evidente, el Banco Mundial nunca habla de federalismo sino de simple descentralización. Su visión muy poco tiene que ver con la idea y los conceptos de participación ciudadana verdadera, democracia y equidad federativa; más bien está centrada en un enfoque privatizador de la administración pública para justificar una política fiscal neoliberal.

En el federalismo discutido en el Congreso mexicano, el objetivo es tratar de reducir y minimizar, hasta cierto grado, las grandes diferencias entre las facultades y prerrogativas de los gobiernos estatales y municipales frente a las ejercidas por el gobierno federal en materia de recaudación de ingresos fiscales, de gasto e inversión públicos, así como del suministro de servicios públicos elementales, mediante el aumento de las responsabilidades y recursos de los gobiernos, llamados por el BM "subnacionales".

Para el federalismo, el objetivo antedicho de igualdad relativa entre los distintos niveles de gobierno implica una delegación o transferencia de recursos y facultades única y exclusivamente hacia dichos órdenes de gobierno. Para el Banco Mundial, en cambio, la descentralización es principalmente técnica y va más allá de los gobiernos locales, puesto que incluye también la descentralización de las "funciones públicas" hacia "organizaciones gubernamentales cuasi-independientes" y, sobre todo, hacia el "sector privado".

Así, por ejemplo, en el proyecto de presupuesto de egresos para 1997 que el gobierno federal mexicano presentó al Congreso para su discusión y aprobación, se sostenía:

El Federalismo promueve la cooperación y coordinación recíproca entre el Gobierno Federal, los estados y los municipios; y como parte importante de esa colaboración, la Federación impulsa el proceso de descentralización del ejercicio del presupuesto [...] la política de gasto público es uno de los instrumentos para impulsar el Federalismo. La presente administración promueve un amplio programa de descen-

tralización de responsabilidades y de recursos fiscales, buscando con esto atender de manera más eficiente las necesidades básicas de la población en las localidades.⁵

Aún más, en el proyecto presupuestal de 1998 se define el federalismo como un “proceso que alienta la participación y la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, anima la iniciativa social y fortalece nuestro régimen democrático”. Por ello, “el Gobierno de la República se ha comprometido a un proceso creciente e irreversible en esta materia, el cual debe avanzar al ritmo que lo exijan la sociedad y el desarrollo del país”.⁶ Estas definiciones y lineamientos que propuso el ejecutivo mexicano fueron discutidos y aprobados en el Congreso, el cual aprobó una política de impulso al federalismo que incluía, entre otros instrumentos, la descentralización del ejercicio presupuestal y sus correspondientes responsabilidades; no aprobó la descentralización por sí misma, ni la creación de mercados de capitales subnacionales, mucho menos las privatizaciones.

La ausencia de referencias del BM a la polémica vigente del federalismo mexicano no es casual. El hecho de que se refiera en forma exclusiva a la descentralización denota que ésta constituye todo un programa desarrollado por el banco para generalizarlo en otros países sin tener en mente el federalismo mexicano.

Lo anterior es ilustrado por el propio Banco Mundial cuando sostiene que la asistencia técnica “es con frecuencia requerida por los gobiernos locales, las empresas privadas y los grupos no gubernamentales locales para la planeación, financiamiento y administración de las funciones descentralizadas”.⁷ ¿Por qué habría el BM de responder a la solicitud de asistencia técnica por parte de alguna empresa privada o algún grupo no gubernamental para trabajar sobre las funciones descentralizadas en un país? Eso es, en una lectura suspicaz, simplemente impulsar las privatizaciones. Primero, el BM ayuda a un país a descentralizar sus funciones públicas, y después asesora a empresas u organizaciones no gubernamentales locales para administrar dichas funciones una vez que hayan sido descentralizadas. En México se está experimentando con la descentralización apoyada por el BM.

El BM matiza su posición privatizadora al sostener que “la descentralización no es una panacea y puede tener desventajas potenciales”,⁸ de tal modo que “centralización y descentralización no son excluyentes”, ya que en la mayoría

⁵ Poder Ejecutivo, “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1997”, <http://www.shcp.gob.mx/docs/pef97/cap5.html>.

⁶ Poder Ejecutivo, “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998”, <http://www.shcp.gob.mx/docs/pef98/pef9807.html>.

⁷ BM, “¿Qué es la descentralización?”, *op. cit*

⁸ BM, *ibid.*

de los países un apropiado balance de una y otra sería esencial para el eficiente funcionamiento del gobierno. También matiza cuando afirma que los servicios específicos susceptibles de ser descentralizados, así como el tipo de descentralización, dependerán de las economías de escala que afectan la eficiencia técnica y el grado de los efectos tenidos fuera de los límites jurisdiccionales, ya que en la práctica no todos los servicios deben ser descentralizados de la misma manera o en el mismo grado. Pero, a pesar de esas aclaraciones, el BM no oculta su verdadero propósito, pues afirma: “en cierto sentido el mercado es la forma definitiva de descentralización en la que el consumidor puede adquirir un producto eligiendo a un oferente”.⁹ Así, su principal objetivo es crear mercados a partir de apoyar la descentralización de las funciones públicas.

La argumentación del BM en favor de su política de descentralización, que no de apoyo al federalismo, se basa en tres elementos: *a)* la conveniencia de acceder a financiamiento directo, *b)* los canales de acceso, y *c)* las condiciones para una descentralización exitosa.

a) La conveniencia de tener acceso a financiamiento directo

De acuerdo con el esquema del BM, hay tres razones principales por las que se considera importante el acceso a los mercados financieros por parte de los gobiernos subnacionales:

1) Financiamiento del gasto de capital. Financiar la inversión de capital de los gobiernos subnacionales mediante el incremento de impuestos sería ineficiente. Además, consideraciones de equidad sugerirían que las futuras generaciones participaran en dicho financiamiento. Los mercados de capital proporcionan esa relación intertemporal.

2) Igualación del gasto con los impuestos. Dentro de cada año fiscal, los gastos y los impuestos pueden no coincidir en el tiempo. Así, el acceso a los mercados financieros ofrece una oportunidad de suavizar dicha discrepancia.

3) Promoción de la responsabilidad política. Los mercados pueden mostrar la deficiente actuación de los mercados subnacionales por medio del incremento de las tasas de interés o simplemente negándoles el acceso al crédito.

En relación con el primer punto, el BM no explica las razones por las que financiar inversiones de capital mediante el incremento de impuestos por parte de gobiernos subnacionales sea “ineficiente”; pero, además, si dicho financiamiento se hiciera mediante la toma de créditos en los mercados de capital, el

⁹ BM, “Racionalidad de la descentralización”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/descentralization/rationale.html>.

pago de los intereses generados por tales créditos muy probablemente tendría que ser erogado mediante el aumento futuro de impuestos.

Respecto al segundo punto, aun cuando en general pudiera ser cierta dicha afirmación, resulta una exageración, porque desfases temporales menores a un año entre ingresos y egresos no son causa de problemas significativos para ningún gobierno o empresa.

El último punto es aún más endeble. La variabilidad en la tasa de interés en el ámbito nacional y el acceso al crédito son determinados por una serie de factores diversos a las condiciones de operación de los gobiernos subnacionales, de manera que no reflejan las condiciones económicas regionales ni el grado de eficiencia de estos gobiernos. Por ejemplo, Juan Castaignts señala que “por el simple hecho de que la empresa (economía) mexicana opera con una moneda débil (como lo es el peso), tendrá que pagar una prima de riesgo que se incluye en las tasas de interés y que hace que los réditos sean necesariamente más elevados en México que los que tienen en Estados Unidos. Este elemento determina una desventaja estructural de las empresas (economía) mexicanas”.¹⁰

De aquí que la importancia que tiene para los gobiernos locales el acceso a los mercados de capital no resulta suficientemente clara. En cambio, es más claro el interés del banco por abrir nuevas áreas de operación y valorización para el capital financiero tanto local como internacional.

b) Los canales de acceso

Asimismo, el Banco Mundial se refiere a cuatro canales de acceso a los mercados de capitales para los gobiernos subnacionales, de los cuales está tratando de desalentar a los dos primeros, en tanto que fomenta la utilización de los dos últimos.

1) El endeudamiento directo del gobierno central, que a su vez les presta a los gobiernos subnacionales.

2) Por medio de un intermediario público, una institución financiera del gobierno.

3) Endeudamiento directo en el mercado de capitales.

4) Mediante la descentralización de los servicios públicos en el mercado.¹¹

Para el BM es de particular interés la relación entre el acceso al mercado de capitales por los gobiernos subnacionales y la evolución de los mercados loca-

¹⁰ Juan Castaignts Teillery, *Los sistemas comerciales y monetarios en la triada excluyente* México, UAM/Plaza y Valdés, 2000, p. 53.

¹¹ BM, “¿La facultad del sector público de tomar créditos debe ser descentralizada?”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/borrow.html>.

les de capital. “En países donde los mercados de capital son débiles, la toma de préstamos del gobierno central puede ser el mecanismo central a través del cual los gobiernos subnacionales acceden a financiamiento de largo plazo.” El desafío para los gobernantes sería asegurar una estrategia de transición para “reducir el papel del gobierno como tomador de préstamos en la medida en que emergen los mercados de capital”. En países con un mercado de capital más desarrollado, el uso de intermediarios públicos o la toma de préstamos directa por el gobierno central requerirá una atención cuidadosa para “evitar desplazar al capital privado”.¹²

La descentralización administrativa se convierte así, para el BM, en una descentralización del mercado de capitales y en la privatización de los servicios públicos: “La descentralización del mercado —incluyendo al sector privado en el financiamiento de los servicios gubernamentales— y el ordenado otorgamiento de los servicios públicos también puede incrementar el acceso al financiamiento”. Considerando lo limitado de los mercados locales de capital, “la descentralización de mercado puede permitir el acceso a los mercados internacionales de capital directamente”.¹³

El Banco Mundial hace hincapié particularmente en la calificación del riesgo financiero, ya que en mercados de capital relativamente más desarrollados, el uso de compañías calificadoras del crédito y de compañías aseguradoras de inversiones ofrecen un mecanismo basado en el mercado que vigila y regula los préstamos subnacionales. Pero estas instituciones, siempre según el BM, también necesitan ser vigiladas y reguladas por el sector público.

“Una lección de la experiencia mundial es clara: las instituciones financieras públicas subnacionales son indeseables. Los incentivos para que los gobiernos subnacionales abusen de su relación con sus propias instituciones financieras a expensas de la estabilidad macroeconómica son muy grandes. Argentina es un ejemplo clásico.”¹⁴

Por medio de los cuatro canales de acceso al financiamiento para los gobiernos subnacionales, la prioridad del Banco Mundial es incuestionable: “reducir el papel del gobierno como tomador de préstamos en la medida en que emergen los mercados de capital”, “evitar desplazar al capital privado”, “la descentralización de mercado puede permitir el acceso a los mercados internacionales de capital directamente”, y “las instituciones financieras públicas subnacionales son indeseables”. Esto es, nuevas vías de valorización del capital financiero sin interferencia de los gobiernos nacionales. En ello, el BM no hace sino reconocer una contradicción histórica del capitalismo: “... aunque es cierto

¹² BM, *ibid.*

¹³ BM, *ibid.*

¹⁴ BM, *ibid.*

que el poder político y el económico coexisten, no solamente tienen independencia relativa, sino que el origen que los fundamenta y los posibilita es diferente. Ahí donde domina lo político se reduce el poder de los grupos financieros, y viceversa”.¹⁵

c) Las condiciones para una descentralización exitosa

Asimismo, el BM enumera cinco condiciones para que resulte exitosa una descentralización como la que sugiere:

- 1) La descentralización debe relacionar a la autoridad financiera y fiscal local con las responsabilidades y funciones de proveer servicios del gobierno local.
- 2) La comunidad local debe estar informada acerca de los costos de los servicios y las opciones de su entrega.
- 3) Debe haber un mecanismo por medio del cual la comunidad pueda expresar sus preferencias.
- 4) Debe haber un sistema de responsabilidades.
- 5) Los instrumentos de descentralización deben ser diseñados para apoyar los objetivos políticos.

Aunque el banco aparenta ser objetivo y respetuoso de las particularidades de cada país al equilibrar sus recomendaciones generales como las arriba citadas, con la afirmación de que “la política y los instrumentos institucionales que establezca la descentralización deben ser formulados de acuerdo con las condiciones específicas de cada país”,¹⁶ lo cierto es que su esquema general tiene la pretensión de ser válido universalmente.

Por lo demás, estas cinco condiciones, en su generalidad y vaguedad, denotan más el interés del Banco Mundial por el éxito en la implantación de la descentralización que en sus resultados e implicaciones sociales. Al BM le importa la descentralización en sí misma. ¿Qué pasaría si una comunidad o un conjunto de ellas, conociendo los costos de los servicios que demanda y las condiciones de su entrega por distintos conductos —tanto públicos como privados—, y teniendo a su disposición un mecanismo efectivo para expresar su opinión y preferencias, así como un sistema de responsabilidades eficiente, decidiera que prefiere seguir recibiendo los servicios por medio de organismos públicos y no por intermediación de empresas privadas? ¿qué haría en este caso el banco, una vez iniciado su programa de descentralización y privatización? El

¹⁵ Juan Castaigns Teillery, *Los sistemas comerciales y monetarios en la triada excluyente op. cit.*, p. 41.

¹⁶ BM, “Racionalidad de la descentralización”, *op. cit.*

BM sugiere entre líneas que el conflicto puede dirimirse gracias al viejo paradigma de la “mano invisible” de Adam Smith.¹⁷

Mucho más importante aún que estas cinco condiciones de éxito, la esencia del programa de descentralización del BM es su idea de “un marco regulatorio bien diseñado”. Esto requeriría

Transparencia, preferiblemente mediante un sistema de información con sistemas contables estandarizados para los gobiernos subnacionales y una mejor información pública acerca de sus responsabilidades; se necesitaría establecer castigos a los endeudamientos excesivos. Un método es legislar los límites de endeudamiento, establecer castigos por sobrepasarlos y poner en vigor mecanismos transparentes para la *bancarota pública*. Ejemplos de esto último son los consejos de control financiero en Estados Unidos, o el sistema de Cortes de Designación de Síndicos de Nueva Zelanda.¹⁸

Para complementar lo anterior, el BM recomienda “asegurar que los gobiernos subnacionales tengan acceso a fondos de su propiedad (impuestos propios y cesión incondicional) que pueden ser entregados en el mercado como garantía”,¹⁹ lo que también, necesariamente, reduce las tendencias del riesgo. De modo que tener su propia base fiscal es entonces un requisito importante para que los gobiernos subnacionales tengan acceso al financiamiento para limitar los riesgos.

En cuanto a la reducción de riesgos por implantar una descentralización del mercado, el BM hace referencia a otros mecanismos interesantes: “La privatización de infraestructura pública podría exponer a las empresas del sector privado a las leyes de bancarrota y permitir a otras compañías privadas adquirir las acciones de las primeras en caso de dificultades financieras, una opción inviable en el caso de propiedad pública”.²⁰ Al mismo tiempo, en opinión del Banco Mundial, la participación privada también crea opciones para tener acceso a la compra de acciones así como al endeudamiento; de este modo crea un incentivo para vigilar la deuda, lo cual no es accesible en los sistemas de financiamiento público. Además, la descentralización de los servicios puede reducir el tamaño de las oficinas participantes, lo cual evita el síndrome de “demasiado grande para quebrar” que con frecuencia motiva los rescates.

¹⁷ Al analizar cómo un individuo (un empresario) trata de maximizar su capital optando por utilizar azúcar nacional y no extranjera, Adam Smith señala: “en ello él no piensa sino en su propia ganancia; en ello, como en muchos otros casos, él es conducido por *una mano invisible* para cumplir un fin que no entra de ninguna manera en sus intenciones...” Adam Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* París, Folio essais Gallimard, 1976, p. 256.

¹⁸ BM, “¿La facultad del sector público de tomar créditos debe ser descentralizada?”, *op. cit.*; las cursivas son del original.

¹⁹ BM, *ibid.*

²⁰ BM, *ibid.*

Los canales para crear pasivos financieros necesitan ser vigilados y, de ser posible, cancelados. En particular, “la legislación debe asegurar que el uso de los fondos de pensión o el uso de corporaciones subnacionales para tomar préstamos a nombre de los gobiernos subnacionales no [sea] permitido o [sea] explícitamente incluido dentro de los límites de endeudamiento”.²¹ Asimismo, el requisito de efectuar balances presupuestales para los gobiernos subnacionales puede asegurar que las cuentas corrientes estén equilibradas al final de cada año fiscal.

Resulta evidente entonces que el propósito verdadero del BM, con su programa de descentralización, es impulsar la ampliación de la acción del mercado hacia esferas antes exclusivas del sector público, tales como la prestación de servicios comunales, los cuales en el nuevo esquema serían sólo un servicio mercantilizado más, una mercancía. De esta prestación de servicios ya no tendría por qué hacerse cargo el sector público en sus distintos niveles, o, en último caso, podría continuar haciéndolo pero con un enfoque empresarial, para lo cual el sector público debería recurrir al mercado de capitales a fin de satisfacer sus necesidades de financiamiento. Ante este propósito privatizador, es de interés rescatar la advertencia de Joseph E. Stiglitz: “[...] creo en las privatizaciones (digamos vender monopolios públicos a empresas privadas), pero sólo si logran que las compañías sean más eficientes y reducen los precios a los consumidores”.²²

Complementariamente a esa privatización de funciones, el banco propone modificar las leyes para permitir que los gobiernos subnacionales puedan ofrecer como garantía sus ingresos fiscales y su infraestructura, y para que las empresas privadas que suministren servicios comunales puedan quebrar. De esta manera, el programa del BM es mucho más que una mera descentralización: implica una modificación profunda de las instituciones subnacionales y su funcionamiento.

En realidad, dichas implicaciones no deben extrañar, pues como acertadamente recuerda Saxe-Fernández, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM son “antes de proyección de poder de Estados Unidos y de los otros integrantes del Grupo de los 7, que han venido induciendo formas todavía más subordinadas de integración de la economía mexicana a la de Estados Unidos”.²³ A continuación veremos el papel del FMI en este asunto.

²¹ BM, *ibid.*

²² Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2002, p. 13.

²³ John Saxe-Fernández, *La compra-venta de México: una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-Estados Unidos* México, Plaza & Janés, 2002, p. 44.

2. DESCENTRALIZACIÓN: ACUERDOS
CON ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES

Todo lo señalado respecto al programa de descentralización del BM en su generalidad, se aplica a nuestro país. El mismo banco informa que por parte de México “ha sido solicitado el apoyo del BM para efectuar el proceso de descentralización a través de la definición e instrumentación de una serie de reformas fundamentales y sustentables”.²⁴

El objetivo principal es “apoyar los esfuerzos del gobierno para introducir reformas que llevarían a la descentralización en México hacia una senda eficiente y sustentable”. El Préstamo para la Adaptación de la Descentralización (DAL: Decentralization Adjustment Loan) también desempeñará un importante papel macroeconómico, en tanto que ayudará al gobierno a reducir la vulnerabilidad del país frente a las crisis financieras externas y la pérdida de confianza que en el pasado ha sido asociada con las elecciones presidenciales en el país. La operación está basada en el amplio programa de descentralización del gobierno y apoyará su cometido cumpliendo cuatro objetivos principales:

- 1) Instrumentar una “fuerte contracción presupuestaria” sobre los recursos federales proporcionados a los estados y municipios.
- 2) Reducir los riesgos de los altos préstamos subnacionales (es decir, a estados y municipios).
- 3) Incrementar la transparencia y responsabilidad pública de la administración fiscal y financiera subnacional y del proceso general de descentralización.
- 4) Establecimiento de un plan piloto que incremente la eficiencia de los gastos descentralizados en los sectores de salud y medio ambiente.

Con el fin de cumplir los objetivos 2 y 3, la operación descansa de manera importante en la “introducción de incentivos basados en el mercado como herramienta principal para aumentar la transparencia y transferir a los gobiernos subnacionales el completo, y no garantizado por el gobierno federal, costo de su deuda”.²⁵

Con este programa del BM y su énfasis en el “mercado como herramienta principal” para garantizar el costo de la deuda de estados y municipios, se va a modificar el funcionamiento del federalismo mexicano. Éste se basa en la operación de la Ley de Coordinación Fiscal mediante la cual el gobierno federal establece convenios fiscales y financieros con los estados del país —cada uno de los cuales, a su vez, hace posteriormente lo propio con sus respectivos

²⁴ BM, DAL, <http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/20/0000>

²⁵ BM, DAL, *op. cit*

municipios—, mediante dichos convenios el gobierno federal transfiere a cada estado recursos fiscales para que éste los administre de manera autónoma de acuerdo con ciertas reglas contenidas en la Ley de Coordinación.

Los recursos fiscales transferidos están contenidos en el renglón presupuestal federal denominado Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas (equivalentes a estados) y Municipios. Este ramo está conformado por siete fondos:

- 1) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- 2) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
 - 3.1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal.
 - 3.2. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.
- 5) Fondo de Aportaciones Múltiples.
 - 5.1. Asistencia Social.
 - 5.2. Infraestructura Educativa.
- 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Estos recursos proporcionados a estados y municipios se distribuyen de acuerdo con una fórmula establecida en la Ley de Coordinación que toma en consideración factores como el tamaño de la población y los niveles de marginación (pobreza) de cada estado; lo mismo hace a su vez cada estado con sus municipios. Esta distribución intenta asegurar la transparencia en la distribución para evitar la discrecionalidad federal.

En la práctica, el federalismo ha tenido como consecuencia la descentralización de algunas funciones de la federación, en particular de algunos servicios públicos como la salud y la educación. Sin embargo, esta descentralización administrativa no siempre ha sido acompañada de un presupuesto suficiente para atender las nuevas responsabilidades locales. Esta inequitativa distribución del presupuesto federal es más grave en México que en otros países, como puede verse en el cuadro 1. Mientras que en Alemania, Estados Unidos y Canadá el presupuesto federal destinado en el año 2000 a los espacios locales regionales, o ambos, fue de 40, 43 y 60% del presupuesto total, respectivamente, en México fue de sólo 25 por ciento.

Pero lo más sobresaliente de la política descentralizadora del tipo de la aplicada por el BM, ya en marcha, es que dicha experimentación estaba concebida en el país desde 1999, no en documentos internos de política económica sino en tres cartas-compromiso con instituciones financieras internacionales: una carta de intención que México firmó con el FMI (en junio de ese año), una

CUADRO 1. *Comparativo de la participación de los órdenes de gobierno en el gasto público, expresado en porcentajes del gasto total*

<i>País</i>	<i>Nivel de gobierno</i>	<i>1982</i>	<i>1986</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>2000</i>
Alemania	Central	58	58	61	57	60
	regional	25	25	23	25	22
	local	17	17	16	18	18
Estados Unidos	Central	58	58	57	56	57
	regional	21	22	22	22	22
	local	21	20	21	22	21
Canadá	Central	42	43	42	42	40
	regional	41	41	42	40	40
	local	17	16	16	18	20
México	Central	91	78	81	80	75
	regional	8	18	15	15	17
	local	1	4	4	5	8

FUENTE: elaboración y edición del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, con base en Enrique Cabrera Mendoza, "Los dilemas de la modernización municipal", en *El municipio mexicano*, México, Senado de la República, 2001, p. 80.

carta enviada al Banco Mundial (en noviembre) y una carta enviada al Banco Interamericano de Desarrollo (en noviembre del mismo año).

En la carta de intención con el FMI, el gobierno mexicano se comprometió con ese organismo, entre otras cosas, a los siguientes tres puntos:

14. Se continuará la revisión de la *participación en los ingresos y en la responsabilidad en el gasto entre los niveles de gobierno local y federal* que concluirá en 1999-2000 con el propósito de asegurar equidad y al mismo tiempo preservar la capacidad del gobierno federal de determinar la política fiscal [...] en los siguientes años el gobierno buscará mejorar la capacidad administrativa de las tesorerías locales y mejorar la relación entre las decisiones de financiamiento y gasto a los niveles estatal y municipal. Además, promoverá el establecimiento de reglas comunes de contabilidad y presupuestación para facilitar análisis de las finanzas de los gobiernos subnacionales.²⁶

15. El gobierno (mexicano) está en el proceso de *reformar operaciones de tesorería y administración*, con el apoyo técnico del Fondo Monetario Internacional [...]

19. [...] intenta continuar el proceso de *reformas estructurales*, particularmente en el sistema bancario y en seguridad social. También actuará para incrementar la

²⁶ FMI, "Letter of Intent of the government of Mexico", [http://www.imf.org/external/ np/loi/1999/061799.htm](http://www.imf.org/external/np/loi/1999/061799.htm).

productividad laboral, enajenar empresas públicas y *aumentar la participación del sector privado* en sectores que anteriormente eran básicamente controlados por el Estado.²⁷

Estos compromisos del gobierno mexicano con el FMI concuerdan con lo señalado por Saxe-Fernández y Stiglitz. Según el primero, “el conjunto de recetas que componen la política económica neoliberal no es otra cosa que la implantación de las Cartas de Política del BM y las Cartas de Intención del FMI”.²⁸ De acuerdo con el segundo (refiriéndose en otro contexto al caso de Indonesia, pero que puede generalizarse), una carta de acuerdo “es dictada por el FMI, aunque a menudo se finge que la carta de intención se origina ¡en el gobierno del país!”.²⁹

Por otra parte, pero dentro de la misma lógica, el gobierno mexicano solicitó al Banco Mundial un préstamo “en apoyo al Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios”, mediante el cual “se apoyará el proceso de descentralización que se lleva a cabo”.³⁰ En dicha carta, el gobierno federal señala la continuación de la estrategia de descentralización que pretende alcanzar cuatro objetivos:

- 1) transparencia en la asignación de transferencias;
- 2) *establecer un esquema de endeudamiento subnacional* que promueva el endeudamiento responsable y prudente de estados y municipios;
- 3) responsabilidad de los gobiernos subnacionales respecto a las finanzas públicas; y
- 4) desarrollo institucional.

De los cuatro objetivos señalados, el segundo es el más importante: la carta lo señala como un “elemento central”; consiste en un esquema “basado en mecanismos de mercado” que incentive el comportamiento prudente entre las instituciones financieras y los gobiernos subnacionales; requerirá la “calificación de la deuda subnacional por parte de dos agencias calificadoras, autorizadas por las dependencias regulatorias y de supervisión”. México “solicita el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial para la realización del Programa”.³¹ Al BID se le solicita exactamente lo mismo en una carta similar.³²

²⁷ FMI, *ibid.*

²⁸ John Saxe-Fernández, *op. cit.*, p. 60.

²⁹ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 68.

³⁰ SHCP, “Carta enviada al Banco Mundial sobre Política Sectorial del Proyecto de Fortalecimiento a Estados y Municipios”, <http://www.shcp.gob.mx/docs/991126a.html>.

³¹ SHCP, *ibid.*

³² SHCP, “Carta enviada al Banco Interamericano de Desarrollo sobre Política Sectorial del Proyecto de Fortalecimiento a Estados y Municipios”, <http://www.shcp.gob.mx/docs/991126.html>.

Hasta mediados de 2002, un gobierno estatal y otro municipal han emitido valores en la Bolsa Mexicana de Valores con el fin de financiar su gasto. El gobierno del estado de Morelos emitió Certificados de Participación Ordinarios por un monto de 216 millones de pesos, en tanto que el ayuntamiento de Aguascalientes colocó Certificados Bursátiles por 90 millones de pesos.³³ Más recientemente, el gobierno de Chihuahua anunció la emisión de certificados bursátiles por 2 500 millones de pesos, respaldados en los ingresos estatales de peajes y cuotas de las carreteras de esta entidad.³⁴ Resulta evidente que el programa de descentralización del BM está en operación en México y va a modificar los objetivos y operatividad del federalismo. Aunque lento, el proceso está en marcha.

3. DESCENTRALIZACIÓN: ¿SOLUCIÓN O MÁS PROBLEMAS?

Estos programas mencionados pueden causar más problemas de los que pretenden resolver. En México, la descentralización estaría distorsionando y desplazando al verdadero federalismo; propiciaría la privatización de la infraestructura pública, la cual ha sido construida mediante el esfuerzo, el trabajo y las inversiones de generaciones enteras de mexicanos que aportaron su trabajo con la idea de edificar obras y servicios para el beneficio de todos, sin propósitos mercantiles; induciría la exclusión de amplios sectores de la población del acceso a los servicios públicos indispensables, dados los actuales y persistentes niveles de desempleo, de subempleo y de ingresos. Pero, sobre todo, con las recomendaciones del BM los estados y municipios podrían ser forzados a dar en prenda activos e infraestructura productiva y social, y en consecuencia quedar en una situación jurídica tal que serían sujetos de embargo ante dificultades de pago de sus deudas, situación que hoy, con la legislación actual, no enfrentan.

Por consiguiente, con los programas de descentralización del BM-BID podría llegarse a una fragmentación del país; a una balcanización más que a un verdadero federalismo. Habría un debilitamiento de la hegemonía del Estado y de sus instituciones.³⁵

Todo lo anterior, en un contexto en que la privatización del servicio telefónico, la concesión de autopistas, la apertura de la concesión de la distribución

³³ *El Financiero*, 29 de mayo de 2002, p. 7.

³⁴ *El Sol de México* 1 de noviembre de 2002, p. 5A.

³⁵ La hegemonía del Estado tiene que ver directamente con su institucionalidad, es decir, con el grado en que los ciudadanos se reflejan en la institución estatal. De acuerdo con A. Lipietz, "una institución es una forma por la que los agentes abandonan de manera provisionalmente definitiva la libertad de interrumpir su relación (con la institución) o de alterar gravemente su forma. Lo anterior no altera en nada su carácter contradictorio". A. Lipietz, *De l'Althusserisme à la théorie de la regulation* París, CEPREMAP, núm. 8920, 1989, p. 25.

de gas doméstico natural a inversionistas extranjeros, la pretendida modernización de la compañía distribuidora de energía eléctrica, así como la privatización y extranjerización de la banca nacional, entre otras medidas instrumentadas, han tenido invariablemente como resultado el incremento de precios y tarifas, sin —en la gran mayoría de los casos— un aumento correspondiente en la calidad de los bienes y servicios. En nuestro país, hasta ahora, los monopolios públicos que han sido privatizados únicamente han dado lugar a monopolios privados tan ineficientes como los primeros, o más aún.

El mismo BM reconoce algunas de estas posibilidades en la experiencia internacional, aunque finalmente las desestima cuando sostiene que “la crisis de la deuda de los gobiernos subnacionales en Brasil, el impacto inflacionario del financiamiento subnacional en Argentina y las bancarrotas en el plano de las ciudades en Estados Unidos, con frecuencia han sido utilizadas para ilustrar las posibles implicaciones macroeconómicas de la descentralización de facultades para tomar préstamos. El problema del riesgo —la idea de que el acceso a los mercados financieros por parte de los gobiernos subnacionales puede crear pasivos no planeados por el gobierno central— es la esencia del argumento. Según la tesis del BM, la literatura académica y la experiencia de los países no sugieren “una relación adversa *a priori* entre la descentralización de la facultad de tomar préstamos y la capacidad del gobierno central para mantener la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica”.³⁶

En previsión de las propuestas descentralizadoras de la banca internacional, debe considerarse que el proceso de descentralización se plantea cuando recién nos enteramos de la ineficiencia, voracidad, corrupción y propensión a la delincuencia de algunos de los más importantes agentes participantes en el mercado —estadounidense—. Allí, algunas empresas calificadoras de deudas, que calificarían la capacidad de toma de préstamos de los gobiernos estatales y municipales, no son nada confiables; algunos bancos están involucrados en manejos poco transparentes de inversiones: al menos una empresa comercializadora de energía eléctrica ha cometido prácticas monopólicas y fraudes, y una empresa telefónica ha cometido fraude en su contabilidad.

CONCLUSIONES

Los organismos financieros internacionales BM, BID y FMI están impulsando —aunque tal vez no imponiendo— un programa de descentralización fiscal y financiera hacia los órdenes subnacionales de gobierno, que en México está ya en marcha en varios estados y municipios. Este programa puede representar

³⁶ BM, “¿La facultad del sector público de tomar créditos debe ser descentralizada?”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/borrow.htm>.

una verdadera experimentación financiera global, pues establecería en México una estructura de mercado de deuda pública subnacional semejante a la existente en Estados Unidos que eventualmente se generalizaría hacia otros países.

Las supuestas o verdaderas bondades que produciría el programa de descentralización del BM, tales como la disciplina fiscal de gobiernos estatales y municipales, la mejoría en la prestación de servicios públicos en el ámbito local, así como el acceso al financiamiento directo por parte de estos gobiernos, pueden obtenerse con una mejor —aunque no necesariamente mayor— regulación federal, estatal y municipal. También con una mayor vigilancia por parte de los órganos competentes de los poderes ejecutivo y legislativo, así como con métodos efectivos de sanción contra actividades de corrupción; además, en el marco de un mayor juego democrático, las autoridades pertenecientes a un partido político que no cumplieran las promesas y expectativas de la población perderían las elecciones en el periodo siguiente, todo esto sin necesidad de llevar a cabo la descentralización, privatización y modificaciones legales e inconvenientes que impulsa el BM conjuntamente con el BID.

Todo lo anterior debe ponernos sobre aviso para no descentralizar a la manera del BM, del BID y del FMI, instituciones para las cuales las consecuencias sociales de sus políticas son secundarias o pueden no tenerse en cuenta.³⁷ Es cierto que hay mucho por hacer en todos los frentes para mejorar la administración gubernamental y la prestación de servicios públicos en México en los tres órdenes de gobierno, pero la vía no es la descentralización. Si la economía es la ciencia de la elección,³⁸ el gobierno mexicano debería cancelar estos programas con el Banco Mundial y con el Banco Interamericano de Desarrollo por el bien del país, e impulsar un verdadero federalismo que considere la participación activa de estados y municipios, así como la de sus habitantes.

³⁷ Stiglitz rememora su experiencia en el Banco Mundial en las discusiones con el FMI: “Rara vez vi predicciones sobre qué harían las políticas con la pobreza; rara vez vi discusiones y análisis cuidadosos sobre las consecuencias de políticas alternativas: sólo había una receta y no se buscaban otras opiniones [...] La ideología orientaba la prescripción política y se esperaba que los países siguieran los criterios del FMI sin rechistar”. Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 16.

³⁸ *Ibid.*, p. 24.