

---



# El singular momento constitucional de México

/Alberto Díaz Cayeros, Beatriz Magaloni, Barry R. Weingast

**M**éxico está ahora ante una extraordinaria oportunidad de reformar su pacto federal para lograr que su historia se desarrolle exitosamente. El federalismo en México tiene una historia problemática, asociada con la inestabilidad y la guerra civil en el siglo XIX, y con una fachada de autoritarismo y centralización en el siglo XX. México ha fallado, por lo tanto, en cosechar los beneficios de un sistema federal, cuando el mercado del federalismo está en alza; éste impulsa el crecimiento económico, hace a los gobiernos competir mejor para proveer a los ciudadanos de bienes públicos y servicios, y posibilita que la diversidad y la heterogeneidad sean respetadas.

Los 70 años de dominio del PRI se caracterizaron por una gran centralización, un gobierno corrupto e ineficiente y prácticamente ningún crecimiento neto del PIB per cápita desde 1982, hasta que finalmente esto llegó a su fin en 2000, con la elección del presidente Vicente Fox. En años recientes, el país ha sido testigo de una profunda transformación política, en la cual los gobernadores han llegado a ser los jugadores clave del sistema político. Los gobernadores han creado exitosamente un organismo colectivo, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), que busca reescribir el pacto federal mexicano. A la Conago se adhirieron inicialmente sólo los gobernadores que pertenecían a los partidos que se oponían al presidente Fox, pero ahora los incluye a todos. Este grupo ha persuadido al presidente Fox para llamar a una Convención Nacional Hacendaria (CNH) que está actualmente en camino, buscando proponer nuevas instituciones para transformar el sistema federal. La oportunidad es muy relevante. Quizá, por primera vez, desde la primera Convención Fiscal de 1924, los mexicanos han planteado crear un verdadero acuerdo federal con los gobiernos más responsables.

Aunque mejorar la estructura federal de México no es la respuesta a todos los problemas del país, tendrá importantes ventajas a largo plazo para el crecimiento económico. Primero, la descentralización permite una combinación del gasto para las necesidades locales. Los burócratas en la ciudad de México no pueden saber lo

suficiente sobre las condiciones locales para resolver los problemas de cada lugar, al igual que los funcionarios municipales o estatales. Segundo, dado que la intervención masiva en el mercado del gobierno nacional, en la era de la industrialización mediante la sustitución de importaciones, entorpeció el desarrollo del mercado, delegar el poder desde el gobierno nacional ayudará a limitar el poder del gobierno central sobre la economía, como muchas reformas del mercado en los últimos veinte años. Tercero, el federalismo proporciona gobiernos estatales y locales con mayores incentivos para proporcionar un ambiente económico sano. Como en China y en la India actualmente, algunos Estados tienden a surgir como innovadores promoviendo una mayor prosperidad económica en formas que serán imitadas por otros. Cuarto, el federalismo proporciona mayor cumplimiento.

En la organización de los sistemas federales, los estados –y no el gobierno nacional– están a la cabeza de la construcción del desarrollo económico del país. En Estados Unidos, en su primer siglo de independencia, los gobiernos locales y estatales fueron las principales fuentes de innovación en la política impulsando el desarrollo económico. Las regiones fueron también indispensables para impulsar el desarrollo económico en la revolución industrial, en Inglaterra, pues los nuevos empresarios se mudaron al norte para escapar de los controles regulatorios de los viejos centros comerciales. Las provincias tomaron la delantera en la extraordinaria transformación económica de China al socialismo. Y numerosos pequeños estados de la India son responsables de la creación de un ambiente atractivo para el desarrollo del software y de franquicias. Pero todo esto requiere que los estados obtengan una autoridad política y una capacidad fiscal independiente del centro.

El problema principal con el federalismo mexicano es que al mismo tiempo es demasiado centralizado y carece de cualquier mecanismo para ampliar el cumplimiento del gobierno. Los estados casi no tienen ninguna autoridad fiscal, lo cual rompe el beneficio principal en las finanzas de los gobiernos estatales: que los ciudadanos vean una conexión directa entre sus impuestos y los pro-

---

gramas públicos. La mayor parte de los bienes públicos y de los servicios, entre ellos el suministro de infraestructura educativa, hospitalaria y física, son financiados con transferencias del gobierno federal. Esto permite a los gobiernos locales y estatales culpar al gobierno federal de su falta de recursos y de cualquier falla en el suministro de bienes públicos y servicios. Además, dada la condicionalidad de las transferencias, la autonomía local es una ficción: los estados y los municipios no tienen prácticamente ningún papel en las elecciones políticas y están imposibilitados para aumentar el desarrollo de su jurisdicción. La prohibición de la reelección de los funcionarios locales y los fuertes incentivos a la disciplina partidaria reducen el cumplimiento electoral en las localidades.

Pese a las enormes oportunidades, hay fuertes incentivos dentro del acuerdo actual que funcionan en contra de una solución. Los gobernadores serán tentados a utilizar la CNH para obtener concesiones y recursos del gobierno federal sin que cambie nada fundamental o a avanzar por una agenda partidaria de una manera que lleve a la reunión al fracaso.

Con las crecientes transferencias del gobierno federal a las entidades, dado que los estados prácticamente no recaudan impuestos, los gobernadores ingresan sólo (y acaso es todo) la fracción de los impuestos que se recauda en su jurisdicción cuando se eligen sus niveles de gasto. Todos los gobernadores buscan gastar más de lo que gastarían bajo un sistema descentralizado de impuestos y gastos. Los gobernadores tienen fuertes incentivos para mayores transferencias del centro sin ninguna de las responsabilidades.

La falta de cumplimiento y de responsabilidad en los estados y en los funcionarios locales es una fuente de corrupción e ineficiencia. Si los gobernadores creen que la Convención puede aumentar las transferencias incondicionales del gobierno federal, todos compartirán un objetivo común. Algo así sólo exacerbará los problemas del sistema actual.

No obstante, los gobernadores y los partidos a los que pertenecen están ante importantes incentivos para plantear los problemas de México. La oportunidad es única pues es improbable que estos incentivos se sostengan dos años más (ni siquiera es claro que éstos existieran cuando Fox asumió el poder).

Para ver por qué México está ahora ante una oportunidad dorada, hay que señalar que los participantes en la Convención operan ahora bajo algo similar a un “velo de ignorancia”: el actual ambiente político se caracteriza por una gran incertidumbre acerca de quién ganará la presidencia en 2006; los tres partidos principales tienen

posibilidad de ganar o perder. Las perspectivas de todos los partidos principales son más o menos parecidas en el sentido de que ninguno tiene una probabilidad mayor de 50-50 de ganar la presidencia. Esto implica que es más probable que cada uno de estos partidos esté en la oposición y no en el control de la presidencia después de 2006. De igual manera, no es probable que ningún partido controle una mayoría en el Congreso mexicano.

La consecuencia más importante de este burdo “velo de ignorancia” es que cada partido sabe que es más probable estar en la oposición que mantener la presidencia. Por lo tanto, los tres partidos principales tienen el incentivo de diseñar un sistema que funcione tanto para el gobierno como para la oposición. Un gobierno federal más constreñido que le delegue la autoridad política a los niveles estatales es, por lo tanto, un escenario atractivo para el futuro político de México, pues le da a los líderes de oposición una base de recursos para lanzar sus campañas por el poder nacional.

Al contrario, es improbable que suceda ahora la resolución de los problemas de México si un partido cree que es probable que controle la presidencia en los muchos años por venir. De igual manera, si México renuncia hoy a esta oportunidad, y si surge un competidor que vaya a la cabeza en el próximo año o en dos años, la ventana que proporciona el velo de ignorancia se cerrará: el partido que tenga la probabilidad de ganar la presidencia bloqueará las reformas para delegar el poder desde el centro.

Si se consideran los intereses de cada uno de los tres principales partidos, durante muchas décadas antes de 2000, el PRI, como partido hegemónico, se benefició del sistema centralizado. La disciplina dentro del partido significaba que los políticos locales estaban dispuestos a hacer avanzar sus carreras a través de las burocracias federales sin atender los intereses locales. Pero ahora como partido de oposición que controla la mayoría de las gubernaturas, el PRI realmente se beneficia de una mayor descentralización. Una delegación más significativa de la autoridad fiscal proporcionará a los gobernadores del PRI los recursos necesarios para hacer exitosas ofertas a los funcionarios más altos o para que continúen sus carreras con un gran énfasis en lo local dentro de su partido.

El PRD ha estado generalmente más empeñado en un gobierno central fuerte, dada su agenda ideológica redistributiva. Además, aunque posee algunos bastiones territoriales particulares, como el estado de Michoacán, sus bases de apoyo están concentradas sobre todo en la ciudad de México. El PRD puede obtener ventajas de un federalismo descentralizado para extender lo que puede

permitir a los habitantes de la capital –que es probable que permanezcan leales al partido– beneficiarse directamente de los impuestos que pagan; mientras que al mismo tiempo se proporcionen recursos para ser redistribuidos en las municipalidades pobres dispersas a lo largo del país, donde la competencia de los partidos sea bastante efectiva.

El PAN tiene, quizá, la mezcla más compleja de incentivos, pero debería estar a favor de una mayor delegación. Como partido de oposición, durante décadas, presionó por la descentralización para ayudar a crear recursos considerables para los baluartes regionales del partido. Durante los primeros años de la presidencia de Fox, el PAN disminuyó sus empeños por establecer una descentralización radical. Sin embargo, dos factores políticos han empujado al PAN hacia la descentralización. Primero, como el presidente Fox depende de su partido para el éxito legislativo, Acción Nacional puede dar apoyo circunstancial a su entrega de mayor poder a nivel local. Segundo, como se señaló, los miembros del PAN ahora saben que podrían muy bien perder la presidencia en 2006 y entonces favorecer una mayor descentralización como preparación en su perspectiva de regresar de nuevo al papel de partido de oposición con baluartes regionales en algunos de los estados más dinámicos y ricos del país.

El papel importante en todo este panorama no lo jugarán, sin embargo, los partidos políticos, sino el presidente Vicente Fox. Para un éxito significativo del federalismo en el país, Fox debería usar este año para articular la nueva visión de México. Él debería señalar a su gabinete que es la reforma más importante que su administración buscará en la segunda mitad de su mandato. El programa de Fox debería ser de cuatro puntos.

Primero, la premisa básica de Fox debería ser que la CNH no es para que sus partidarios ganen en el corto plazo u obtengan más para su grupo o su región. En su lugar, Fox debería hacer énfasis en que la Convención debe tomar la oportunidad de redefinir el futuro de México.

Segundo, el presidente debería ayudar a definir los nuevos consensos entre quienes apuestan a nivel local, estatal y federal por una solución de los problemas de la forma en que el gobierno interactúa con los ciudadanos. En su actual encarnación, el gobierno mexicano ha cumplido o ha respondido inadecuadamente a los ciudadanos.

Tercero, Fox debería tomar la delantera en proponer cómo rediseñar el federalismo de México para crear in-

centivos a todos los niveles de gobierno para que se desempeñen mejor: un sistema de autoridad política para los estados y localidades; y gobiernos más cumplidos que se enfoquen en lo que cada nivel de gobierno pueden hacer por sus ciudadanos.

Finalmente, Fox debería hacer claro que si la Convención (o, más específicamente, el Congreso, cuando analice las propuestas que surjan de la Convención) sólo propone nuevas reglas a favor de ciertos partidos o regímenes o grupos de interés, él utilizaría su poder de veto para impedir que éstas se lleven a efecto.



Julia Giménez Cacho

En otras palabras, el presidente debería articular el tipo de solución que se enfoque en el futuro de México y debería usar su poder para bloquear los cambios que avancen en relación estrecha con las agendas partidarias y regionales. Sólo funcionarían las leyes que ven por el futuro de México y que no sean una ganancia inmediata de los estados a expensas del gobierno federal. Además, si los intereses de Fox persiguen estos objetivos, ello ayudaría a su partido en sus bastiones más fuertes. Segundo, podría servir como su legado principal a México, un legado que aún tiene que crear.

Para servir a estos propósitos, la CNH debe proponer sobre todo alcanzar reformas en tres áreas.

Primero, en términos de autoridad política y de gastos gubernamentales, la Convención debe redefinir los papeles que deben ser llevados a cabo por cada nivel de gobierno. El debate sobre el federalismo fiscal debe estar sobre todo aparejado con un mejoramiento de los bienes y servicios que los ciudadanos obtienen de sus gobiernos. Esta es una cuestión particularmente seria en el área de la educación y en la de la formación del capital humano.

Tal como está planteado actualmente, el sistema de educación básica está muy centralizado, pues los estados aplican programas y decisiones políticas del gobierno federal. Este sistema centralizado, que pone el énfasis en beneficiar más a los maestros que a la educación, no funciona. La educación de alta calidad en México requiere que el Estado y las autoridades municipales se hagan responsables de los logros educativos. El gobierno federal debe limitar su papel a ser una fuente de financiamiento compensatorio para los estados y municipalidades más pobres, de las que sea imposible pensar que en un futuro cercano lograrán alcanzar al resto del país con sus propios medios. Debe ser eliminada la enorme burocracia de la educación pública empleada

---

por el gobierno federal (algunos dicen que la mitad de los empleados en educación no se dedican a enseñar). Además, los gobiernos municipales están ya participando en el mantenimiento de las escuelas y en su apoyo, y este papel debería ser alentado y fortalecido.

Segundo, en términos de devolver la autoridad, la Convención debe mejorar los incentivos para la recaudación de impuestos estatales y municipales. El sistema actual no recompensa suficientemente el esfuerzo recaudatorio, pues siempre hay la percepción de que se pueden obtener grandes transferencias del gobierno federal a un costo político muy bajo. La recaudación fiscal siempre es impopular, pero la disposición de los ciudadanos a pagar está en relación con la calidad de los bienes públicos y servicios que reciben. Si los mexicanos creen que sus impuestos sobre todo se gastan en lugares lejanos, o incluso peor, que son robados por los políticos, es improbable que cualquier esfuerzo de reforma fiscal tenga éxito. Por lo tanto, un elemento central para ampliar el sistema fiscal es dirigir los incentivos de los políticos estatales para que se desempeñen mejor. Esto no significa necesariamente que los impuestos federales principales deben ser transmitidos a los estados y los municipios. El sistema para transmitir la recaudación puede permanecer centralizado, pero los nuevos proyectos, los programas y las iniciativas y las nuevas fuentes para financiarlos, deberían ser, en la mayor medida posible, locales.

Tercero, la reforma fiscal del federalismo se tendrá que dirigir a la gran desigualdad regional que caracteriza al país. Una cuestión natural que subyace en la garantía de mayor independencia fiscal a los estados es si esto exacerbará la desigualdad económica. Ésta es una preocupación particularmente importante, pues la magnitud de las reformas de mercado de las décadas pasadas han aumentado ya la brecha entre los estados ricos y los pobres. El sistema fiscal que China adoptó para sus primeras reformas (1982,1993) proporciona un modelo de cómo podría hacerse esto. Los estados con mucha capacidad de liberar sus economías y por lo tanto de generar riqueza deberían recibir un acuerdo fiscal de dos columnas. El gobierno central comparte todo (digamos 50-50), hasta el último nivel del total de los impuestos, cada año; entonces, si un estado recauda más que ese nivel, se queda con todo. Esto da a los estados fuertes incentivos, al grado de mejorar sus economías locales y es probable que varios se hagan ricos. Si se establecen los niveles iniciales de manera que las entidades, en este acuerdo fiscal, reciban menos de las transferencias de recaudación bajo el nuevo sistema que con el que ellos utilizan ahora, entonces cada uno puede mejorar. El cen-

tro mejora porque gana más fondos para distribuir en las regiones pobres; y los estados con mayor libertad fiscal mejoran porque, al otorgarle un crecimiento significativo a lo que producen, el ingreso de los ciudadanos se eleva y con ello también la recaudación de impuestos locales. Sobre todo, los estados tendrán más recursos que en el sistema actual y serán menos dependientes fiscalmente. Además, el sistema podría iniciarse en etapas, de manera que a sólo unos pocos estados –a aquellos que tengan mayor capacidad de éxito– se les dé al principio nueva autoridad fiscal.

El centro puede así canalizar sus fondos adicionales (es decir, los que no son transferidos a regiones más fuertes) a estados con menor capacidad de crecimiento. Los mecanismos específicos, por ejemplo, aunque esto se haga mediante garantías de compensación o mediante la expansión de programas federales para aliviar la pobreza extrema, son algo que la Convención debería determinar. Pero la cuestión de que el presidente deba mantenerse al frente se debe a que el diseño de un federalismo mexicano que no repare la desigualdad regional está destinado a fracasar.

Sin embargo, la posibilidad de una reforma significativa es poca; una vez que se haga más claro cuál partido o candidato podría ganar la presidencia, es probable que el momento para una reforma significativa se pierda.

El desafío que tiene México es crear una serie de llamamientos federalistas al estilo mexicano. Los jugadores claves en la Convención, al igual que el presidente, necesitan articular metas que enriquezcan, en el corto plazo, la tendencia de los gobernadores a decir “¡dénme más!” Este momento tendría que definirse como la principal oportunidad para ayudar a reorganizar el sistema a fin de establecerlo para las nuevas generaciones. Al igual que con los llamamientos federalistas estadounidenses, los mexicanos diagnosticarían los principales problemas del sistema actual (un federalismo demasiado centralizado) y propondrían un nuevo sistema que estableciera las bases para un crecimiento económico sustentable. El nuevo sistema debe ser autorreforzado, en el sentido de que todos los actores políticos principales deben ser mucho mejores para que acaten el nuevo acuerdo y no busquen subvertirlo. Alcanzar tal arreglo, sin embargo, requiere de una coordinación social principal y de una disminución de la tendencia, en los políticos participantes, a caer en la tentación de actuar de acuerdo con sus intereses limitados de corto plazo y no de acuerdo con su objetivo a largo plazo ■

Traducción: Alicia García Bergua.