

Repensar el pacto federal

Carlos Martínez Velázquez

Hemos enfatizado la importancia de ver en el reconocimiento de los derechos y libertades del otro el punto de cohesión social. Sin embargo, casos como el de Ayotzinapa, y en general la política de Estado en torno al tema de seguridad, establecen un punto de reflexión sobre qué Estado es el que queremos, y los mecanismos para llegar a él. Bruce Ackerman, en *We the People*, afirma que las constituciones son el producto del entendimiento social y cuando es insostenible éste es necesario pasar de la política que se hace día a día a repensar dicho pacto constitucional. Pues bien, en línea con el inicio de la serie, pienso que es momento ya no sólo de pensar en las políticas concretas (los “cómo”) sino en, probablemente, iniciar un movimiento social hacia un nuevo pacto constitucional.

Un aspecto clave del sistema de responsabilidades políticas en nuestro andamiaje institucional es el arreglo federal. Los artículos 40, 41, 115 y 124 de la Constitución mexicana establecen los principios del federalismo, las restricciones territoriales de cada gobierno subnacional y se otorgan las facultades a los estados sobre todo aquello que no esté expresamente atribuido al gobierno federal, en el ámbito de su jurisdicción.

Este arreglo ha sido fuente de disputas entre federación y estados; no en pocas ocasiones el gobierno federal ha culpado a los gobernadores de no hacer lo suficiente en X tema, y muchas

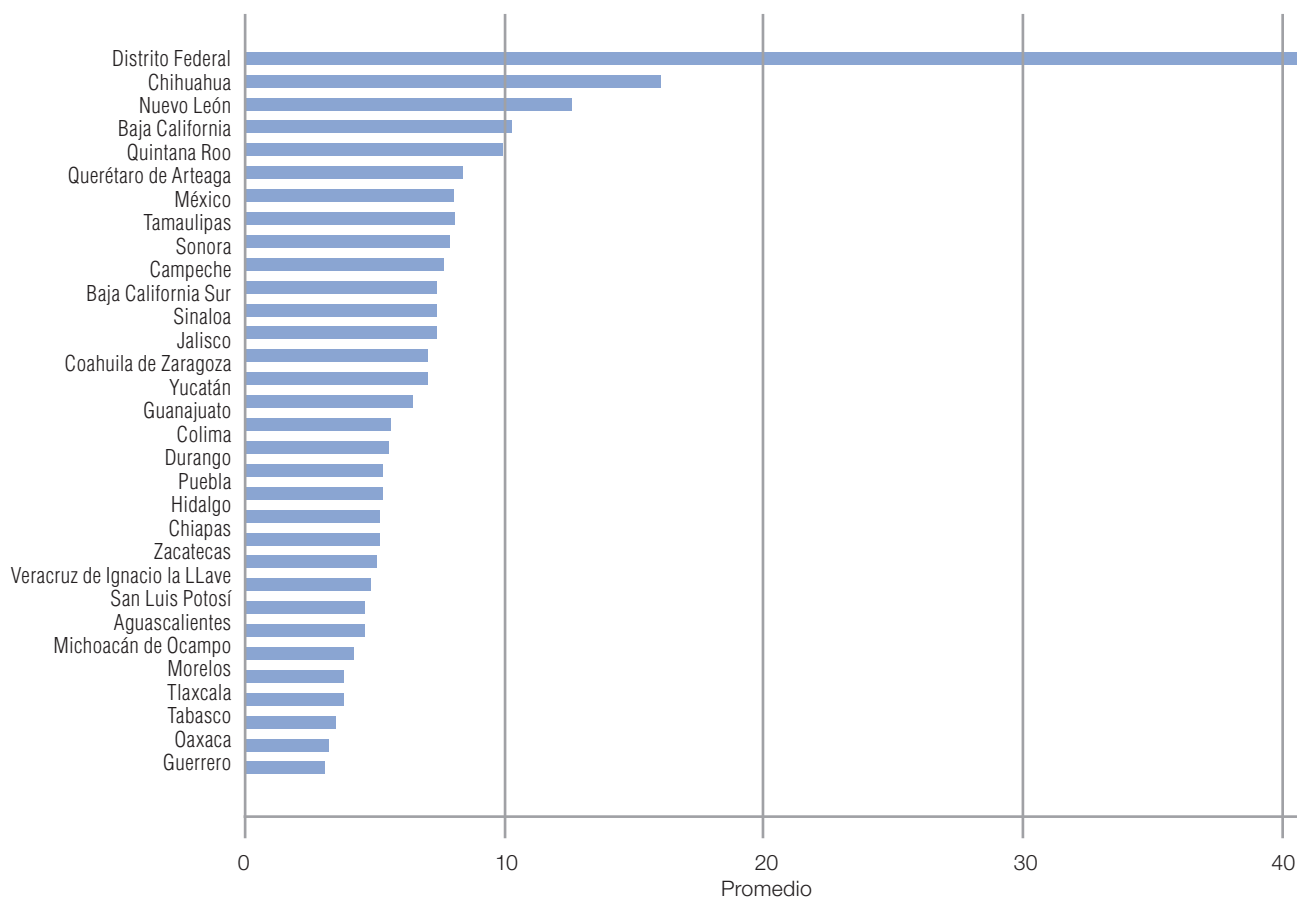
veces los gobernadores reclaman la falta de apoyo (o recursos) del gobierno federal para llevar a cabo sus planes.

A partir de la década de los ochenta, en México se observaron dos tendencias políticas: la descentralización económica y administrativa, y el proceso de democratización a nivel estatal. Lo anterior acentuó el carácter de México como una república federal, pues se devolvían atribuciones a los estados al tiempo que el régimen priista reconocía triunfos de la oposición a nivel estatal. Ambas tendencias tuvieron como consecuencia que se diera mayor peso a las demandas de la periferia y se buscara fortalecer el papel de los gobiernos locales en ciertas áreas (por ejemplo, los procesos de descentralización de educación y salud).

A pesar de la democratización y descentralización del país, Díaz-Cayeros (2004) observa que aún conviven en México, a nivel federal, instituciones políticas y fiscales diseñadas para un gobierno centralizado de partido dominante.¹ Los gobiernos municipales y estatales, para satisfacer las demandas ciudadanas, no necesitan preocuparse por las fuentes de ingreso o por el cobro de impuestos. Muchos de los gobiernos locales dependen de las transferencias gubernamentales.

¹ Este sistema de dependencia fiscal, le delegaba la autoridad de financiación al Presidente, a cambio de que los políticos locales buscaran fuentes de patronazgo desde el poder central, que se canalizaban a través de las burocracias. Esta dependencia se fortalecía debido a la inexistencia de reelección consecutiva de legisladores y a que el PRI, como partido dominante, controlaba los procesos políticos (Díaz-Cayeros, 2004).

**Porcentaje de recaudación propia sobre gasto total
Promedio 2000-2011**



Fuente: INAFED, SHCP. Elaboración Central Ciudadano y Consumidor.

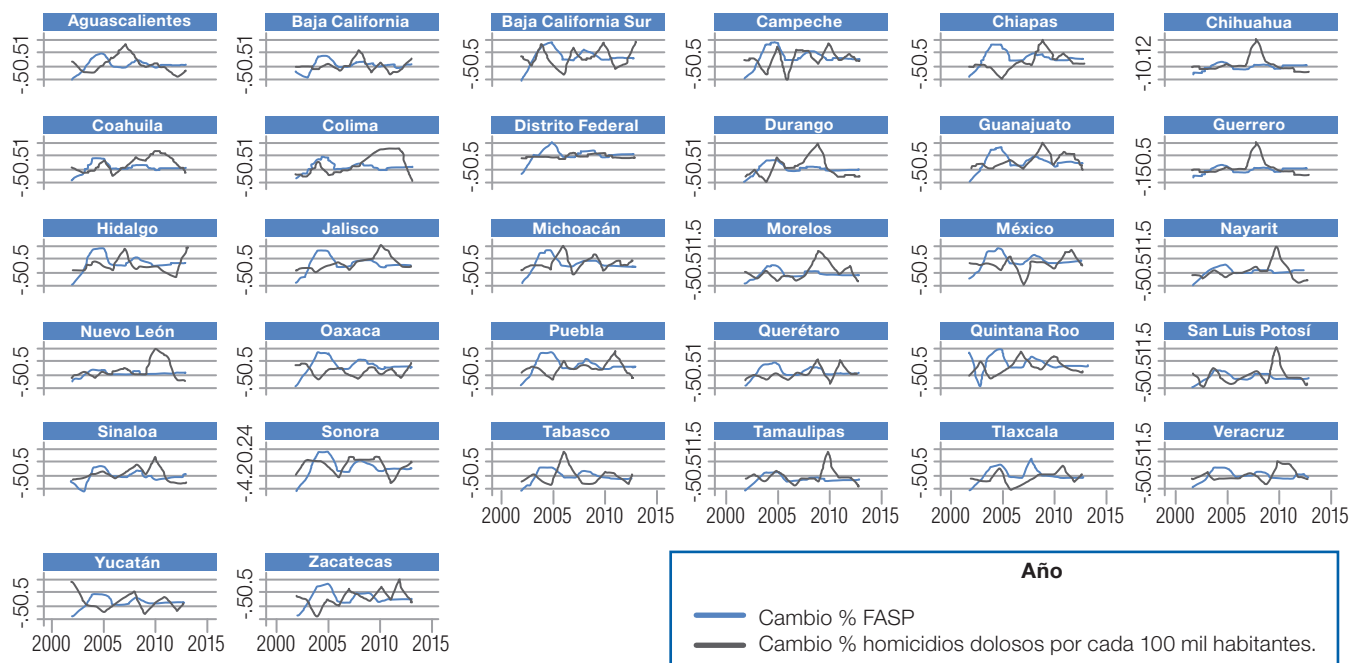
Lo anterior resulta en la configuración de un sistema perverso de ingreso y gasto que se caracteriza por dos cosas: el amplio margen de descentralización en el gasto (ya que la mayor parte de éste es ejercido por los gobiernos locales) y el alto nivel de centralización en el cobro de impuestos (ya que los gobiernos locales sólo captan el cinco por ciento de los ingresos nacionales). La gráfica anterior muestra el promedio de autonomía de gasto de los estados entre 2000-2011, mientras que el Distrito Federal recauda más del 40% de lo que gasta, Guerrero recauda poco más del 3%.

La desconexión entre recaudación y gasto se

resuelve a través del sistema de participaciones y aportaciones federales establecidas en el sistema de coordinación fiscal. Al respecto, en promedio 51% del ingreso de los estados entre 2000 y 2011 fue a través del ramo 33 de aportaciones federales, mientras que 34% lo obtuvieron por el ramo 28 de participaciones federales.² Cada uno de estos fondos cuenta con fórmulas de repartición establecidas por la propia Ley de Coordinación Fiscal, que tratan de ponderar aspectos de población, porcentaje de pobreza, capacidad fiscal del gobierno local, etc. Si bien no son objeto de este análisis, vale la pena mencionarlo.

² Cálculo propio con información de INAFED y SHCP.

Cambio porcentual FASP y cambio porcentual homicidios dolosos 2001-2013



Análisis del FASP

Dentro del ramo 33 se encuentra el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) que representa en promedio el 1.6% del total del ramo para el año 2013.³ El FASP es utilizado por las entidades para distintas tareas que van desde depurar sus cuerpos policíacos hasta el equipamiento de policías y fortalecimiento de las instancias judiciales locales, como los ministerios públicos. Se puede pensar, entonces, que la aplicación de estos recursos podría tener efectos sobre las condiciones de violencia en cada entidad.

En la gráfica anterior vemos cómo varió la asignación del FASP entre 2001 a 2013 por estado, y la variación que hubo en el número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes reportados en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴

Como se puede apreciar, no hay relación entre ambas variables,⁵ esto nos puede dar una pista de que este fondo, independientemente de su fórmula de cálculo de asignación, no responde a las condiciones de violencia que prevalecen en cada estado.

Para tratar de confirmar esto realizamos una medida de sensibilidad del FASP. Lo anterior, resultado de dividir el: “cambio % del FASP” / “cambio % de homicidios dolosos por cada 100 mil hab.”. Esta división tiene, entre otros resultados las siguientes categorías:

- Si es mayor que 1. Significa que el cambio porcentual del FASP es mayor al cambio porcentual de la tasa de homicidios.
- Si es igual a 1. Significa que el cambio porcentual del FASP es equivalente al cambio porcentual en el número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.

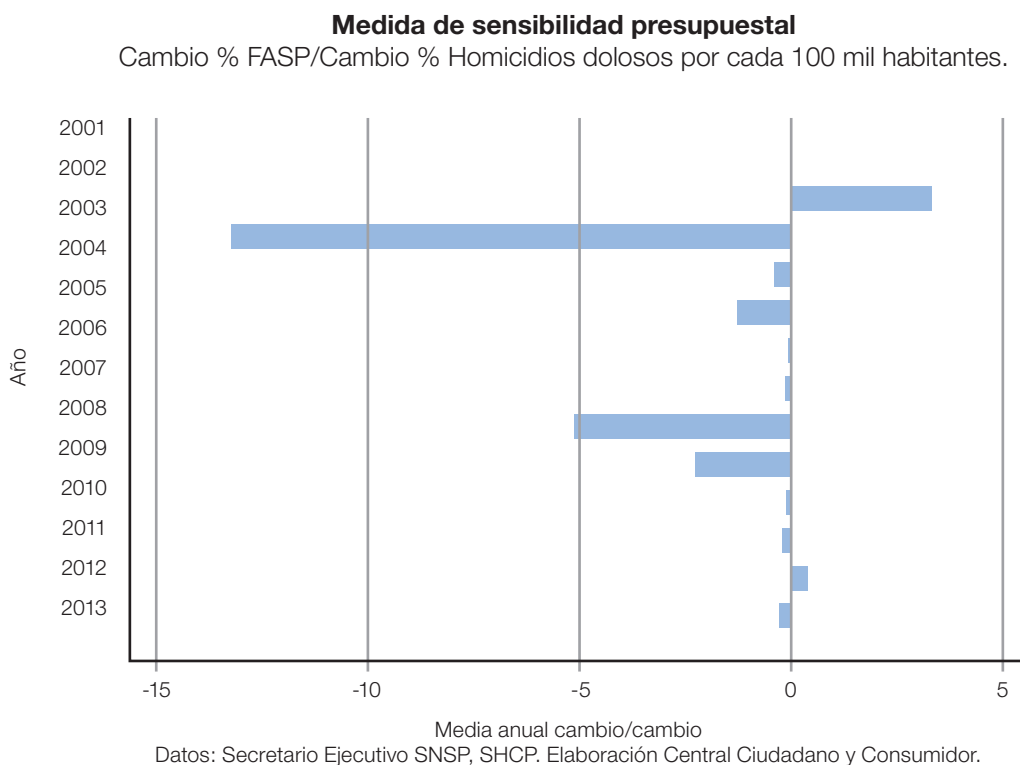
³ Cálculo propio con información de SHCP

⁴ Pueden consultar los datos en: http://www.secretariadoejecutivo.snspp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia_Delictiva

⁵ Correlación = 0.0199, significancia 0.6989

- Si es menor que 1. Significa que el cambio porcentual del FASP fue menor al cambio porcentual de los homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.

La gráfica del promedio anual de esta medida para todos los estados es como sigue:



Como podemos ver, la mayoría de los casos se acerca a cero, es decir que en muchos años se observa que el alza en el número de homicidios no fue correspondida con un aumento en el FASP. Ahora bien, los signos (-/+), puede llegar a confundir al lector. Por ejemplo, en general en 2002 y 2003 se observaron reducciones sistemáticas del fondo, mientras que los mayores aumentos se dan 2004, 2005, 2008 y 2009, mientras que los cambios más grandes en homicidios se observan de 2007 a 2008 y de 2009 a 2010. Por lo que los casos menores a -1 tienen la misma explicación de que los mayores a 1.

Los cambios positivos (aumentos) que experimentó el fondo, sobre todo en los que se observan en 2008 y 2009, corresponden a cambios en la estrategia federal en materia de seguridad. Hay que recordar que uno de los compromisos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y Legalidad, firmado en agosto de 2008, fue precisamente depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia. Lo que refuerza la idea de que los cambios en el FASP responden más a un asunto federal que a una necesidad local y nos devuelve al tema central sobre la debilidad del sistema federalista y la urgencia de fortalecerlo a través de mecanismos de transparencia y evaluación de impacto sobre el gasto público.



Reflexiones finales

El caso del FASP muestra cómo la asignación presupuestaria es “insensible” a lo que ocurre en términos de violencia en cada estado. Lo anterior es terrible, pues cada acto de violencia significa la pérdida de una vida humana, o el sufrimiento de una familia por la desaparición de su hijo estudiante, o la desesperación ante ministerios públicos que no funcionan y policías que están corrompidas por el narcotráfico. Es verdaderamente un drama nacional, pues, ¿a dónde se van esos fondos? ¿Son adecuados los criterios de asignación? ¿Por qué se siguen asignando si no hay mejoras?

Ahora imaginemos que esto que pasa con el FASP puede estar pasando con fondos de infraestructura, salud o educación, donde probablemente encontremos que la asignación de recursos tampoco responde a las necesidades sociales.

Lo anterior es el punto de reflexión sobre el federalismo si no se responde a demandas locales ¿debemos conservar este sistema? Hay algunos que ante una situación como la que vive Guerrero hoy (o Michoacán, Tamaulipas y el Estado de México) responden arremetiendo contra el sistema federal.

Creo que la respuesta tiene que ser, por el contrario, apostarle a fortalecer el federalismo. No se trata de dar más fondos o más poder sin contraprestación a los gobernadores. Este

sistema es pertinente para asignar mejor los bienes públicos entre población plural y diversa. Pero también debe de generar responsabilidades políticas con los habitantes de cada jurisdicción, entre ellas las fiscales, las de evaluación del gasto local, las de transparencia y acceso a la información, las de un sistema de justicia penal moderno, de preparar y fortalecer los cuerpos del orden, etc. Los problemas del federalismo se pueden resolver con más federalismo, para transitar hacia una comunidad de responsabilidades.

Finalmente, se requiere también la acción de los ciudadanos para que no se repitan casos como Tlatlaya o Ayotzinapa, para que a través de la memoria colectiva se luche contra la impunidad. Pero, como lo hemos advertido, debemos de hacer una reflexión más grande, no sólo debemos ver la política pública sino el andamiaje institucional que la sustenta. Debemos reflexionar sobre los valores, derechos y libertades que nos ponen de acuerdo como Estado. **B**

Referencias

- Díaz-Cayeros, A. (2004). Decentralization, Democratization, and Federalism in Mexico. In K. Middlebrook (Ed.), *Dilemmas of Change in Mexican Politics* (pp. 198-236). San Diego, California: Center of U.S. - Mexican Studies, UCSD.