

130



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

**"RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES,  
UNA PERSPECTIVA PARA ENTENDER AL  
FEDERALISMO"**

294946

**T E S I S**

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

Presenta:

**LETICIA TARANGO FERNANDEZ**

Director de Tesis:  
**JOSE AYALA ESPINO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Introducción

El transcurso del tiempo nos ha enseñado que los intercambios, negociaciones, arreglos y relaciones contractuales son irrelevantes sin reglas claras y oportunas que mejoren el desarrollo y desempeño económico de los habitantes de un país como México, que se encuentra en un lento proceso de maduración. En este sentido, el federalismo mexicano se ha caracterizado por el ejercicio de una serie de facultades metaconstitucionales y extralegales, causantes de la centralización del poder público y del aniquilamiento práctico del sistema federal. El federalismo se limitó sólo a rondar en los discursos y en el texto constitucional, permitiendo que los gobernadores de los estados se sometieran al poder presidencial, mientras que los legisladores y los municipios al poder del gobernador, de manera que en los hechos se cerró la brecha del régimen federal. El poder central exigió sumisión y los poderes locales abdicaron en su autonomía. Este tipo de poder adoptó una organización sustentada en un partido único y un Poder Ejecutivo, responsable y omnipresente en las actividades tanto económicas como políticas de nuestro país. La centralización dio las pautas para que las decisiones de carácter nacional se adoptaran a escenarios de tipo regional o local, a través de dos aspectos: primero, por una estructura que garantizó el interés de los grupos de poder y; segundo, por la influencia de una política en la determinación de los objetivos gubernamentales. De esta forma, los funcionarios públicos de los niveles de gobierno aseguraron dotar de legitimidad a sus organizaciones y programas; sin embargo esta centralización afectó el comportamiento de los individuos y las acciones de las organizaciones que enfrentaron severos problemas en la toma de decisiones. Aún así, no debe resultar sorprendente que la idea centralista se reprodujo con exactitud a todos los actores y organizaciones políticas y sociales con el fin de que existiera un sólo proyecto de nación.

Hoy día, se debe reconocer al federalismo como una forma de organización política y social (en la cual los distintos actores gubernamentales pueden satisfacer ciertos intereses comunes) más o menos aceptable dependiendo del modo en que se construye y estructura internamente. Aún reforzando el llamado pacto federal, se requiere de instituciones que incorporen nuevos valores y nuevas actitudes entre los funcionarios públicos, ciudadanos, partidos políticos y otras organizaciones representativas; que logren compartir la idea de hablar de intercambios y situaciones de conflicto o cooperación entre organizaciones que pueden o no tener un signo ideológico. Además, el proceso de negociación da

muestras de que los actores políticos están más interesados en fortalecer los niveles estatal y municipal como paso indispensable a la coordinación, democratización y desempeño de las demandas sociales; siendo estos justamente los mecanismos básicos para la operación de las *relaciones intergubernamentales*. Este fenómeno es la clave para analizar los principales mecanismos de contacto y comunicación entre los niveles de gobierno, ciudadanos y personas miembros de organizaciones.

Una de las preocupaciones centrales para el estudio de las relaciones intergubernamentales es la cuestión financiera. Como se sabe, las crisis económicas juegan un papel predominante en la trayectoria de las finanzas públicas entre los niveles de gobierno, ya que la compleja situación económica del país y del resto del mundo someten a las organizaciones a racionalizar sus recursos disponibles. Hoy es necesario hacer más con menos. En 1995, la situación financiera de los gobiernos estatales y municipales de nuestro país cobró un importante interés entre los actores gubernamentales, los aumentos en las tasas de interés incrementaron en la carga del servicio de la deuda, desequilibrando las finanzas de las entidades federativas. Esta situación obligó al gobierno federal a rescatar financieramente a muchos de los estados que presentaban endeudamientos altos. Ante esto uno debe preguntarse ¿cómo fue posible que las entidades federativas tuvieran incentivos para endeudarse? Y ¿qué tipo de comportamiento asumen los actores políticos al tomar decisiones crediticias? El hecho es que cuando se ha otorgado el préstamo, el gobierno estatal tiene la posibilidad de comparar el nivel de utilidad que recibe cuando paga con el que recibe cuando incurre en incumplimiento. Si su decisión es no pagar, se establece un problema de riesgo moral, donde el gobierno federal debe intervenir para no dejar que un estado se declare en quiebra, debido a las repercusiones que esto tendría en la economía nacional. Esto demostró que no existen instituciones adecuadas para asegurar que se realicen préstamos sobre evaluaciones confiables para cada proyecto. Además, el gobierno federal no siempre fue riguroso disminuyendo las participaciones de algunos estados cuando los acreedores ejercían sus derechos sobre la garantía.

De ahí que el propósito de este trabajo sea el estudio de las relaciones intergubernamentales en México, analizando sus problemas a mitad de los noventa y sus impactos en las decisiones de los funcionarios públicos y de todos los que forman parte de organizaciones no gubernamentales que interactúan con los gobiernos estatales. Por esta razón, es importante identificar qué tipo de objetivos, prioridades y estrategias manejan los principales individuos que intervienen en la toma de decisiones y definir los tipos de problemas existentes, con el fin de plantear alternativas en el proceso del fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales, mismas que no corresponden al Poder Ejecutivo, sino al resto de los poderes y unidades que conforman el entramado institucional de los gobiernos, por

este motivo, el análisis se mantiene a nivel estatal, porque las decisiones fiscales del gobierno estatal en México son todavía limitadas, lo cual reduce las posibilidades para obtener un préstamo que mejore su inversión pública.

El mensaje del trabajo es que el esfuerzo por reducir la deuda estatal está determinado por los tipos de incentivos, las reglas crediticias y los procesos de negociación entre los niveles de gobierno, los cuales implican contratos bien establecidos entre las partes involucradas. Esto último requiere definir derechos de propiedad, mismos que son un importante mecanismo en la coordinación y cooperación en las relaciones intergubernamentales. Al no existir derechos de propiedad, los participantes viven con incertidumbre y los incentivos para invertir y mejorar el intercambio son nulos. Con derechos de propiedad bien especificados y que garanticen el cumplimiento, los participantes contarán con motivaciones o estrategias pioneras. El sistema de derechos de propiedad contribuye a la capacidad de organizar y distribuir los recursos disponibles y hasta el poder político entre los participantes. Esto permite atenuar conflictos de interés, fallas de mercado, disminución del riesgo e incertidumbre a fin de incrementar la confianza en las decisiones de políticas públicas. En este esquema es fácil identificar que en las relaciones intergubernamentales, las reglas de juego bien claras reducen el universo de posibilidades de todos los jugadores en la medida de lo que puede o no hacer y establecen mecanismos de detección y castigo a los oportunistas. En este esquema es fácil identificar que en las relaciones intergubernamentales, es indispensable mejorar las instituciones existentes y crear las que sean necesarias para lograr una mayor autonomía fiscal que permita el acceso los mercados financieros, más cuando la asignación de responsabilidades fiscales entre los niveles de gobierno y la descentralización fiscal a penas comienzan.

La conclusión, es que mientras no se disponga de arreglos institucionales que permitan resolver la problemática de las relaciones intergubernamentales, no podrá establecerse un sistema de incentivos que premie o castigue a los tomadores de decisiones en materia crediticia. En cambio, al contar con instituciones eficientes las relaciones entre los niveles de gobierno se fortalecen mediante la voluntad de cambio entre los participantes, a fin de construir una nueva cultura de intercambio basada en la cooperación y la participación social. Sin esta voluntad será muy difícil encontrar el nivel óptimo de deuda estatal y de bienestar social.

El trabajo consta de tres capítulos. El primero, presenta un marco teórico que pretende abarcar las múltiples dimensiones económicas y políticas de la interacción entre los individuos y los gobiernos. Este

marco incluye teorías de carácter contingente tales como: la teoría de la incidencia fiscal y de la elección pública, y teorías de carácter particular como: la teoría del federalismo, la teoría neoinstitucionalista y la teoría de las relaciones intergubernamentales; en ésta última se resaltan los siguientes aspectos: a) la referencia a múltiples y constantes intercambios entre participantes y organizaciones dentro y fuera de un mismo territorio sin considerar su nivel jerárquico; b) el intercambio se realiza entre participantes con preferencias, comportamientos y valores distintos; y c) el enfoque sobre cuestiones e interacciones críticas de las políticas públicas.

En este primer capítulo, también se describen las diferencias entre el federalismo y las relaciones intergubernamentales. Este trabajo no tiene la pretensión de agotar el tema del federalismo y sus reformas, ni la de sustituirlo por las relaciones intergubernamentales, sólo apunta a cuestiones que muestran a un federalismo que requiere del impulso intergubernamental. Considero que es importante combinarlas de una forma adecuada y ajustada a nuestro contexto, tal vez resulte difícil, pero con ayuda de buenos arreglos institucionales es posible atenuar algunos problemas como son los costos de transacción, de coordinación, de información, agencia y principal e inconsistencia intertemporal que influyen en el endeudamiento estatal.

En el segundo capítulo, se describe el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, principalmente en lo que se refiere a las redes intergubernamentales de cada nivel de gobierno. Esto es, a medida que el número de participantes se multiplica se forman organizaciones -con el objeto de reducir costos-, mismas que se relacionan a través de redes intergubernamentales. En estas redes los asuntos de políticas públicas tienden a ser depurados, debatidos y elaborados para obtener nuevas alternativas. Existen múltiples posibilidades de integración, debido a que obedecen al interés de quienes participan en ellas para obtener información o elementos de decisión que les permitan elaborar adecuadamente su trabajo. En esta parte sólo se muestran dos tipos de integración de redes: red araña y anillo. Cabe destacar que estas redes son de naturaleza voluntaria y cooperativa, antes que obligatoria; los recursos voluntarios provienen de diferentes fuentes y no siempre se coordina su uso y la responsabilidad de las acciones es difusa. Sin embargo, debe resaltarse que en la operación de redes hay una fuerte dosis de confianza y reciprocidad que hacen que las negociaciones sean útiles a todos sus integrantes.

En este capítulo, también veremos organizaciones tales como: la organización burócrata que se enfoca a buscar poder y desarrollarlo mediante grupos que comparten un mismo interés; otro tipo de organización es el de los partidos políticos, que son los mediadores principales entre la sociedad y el

Estado. La participación ciudadana es otra organización encargada de expresar las demandas de la sociedad a través del proceso electoral, en donde los individuos inciden de igual manera en el momento de votar. Cabe mencionar que ese instante es fundamental, puesto que las personas no pagan costos por manifestar sus preferencias, así mismo debe considerarse que la disposición individual para expresarse con libertad es inversamente proporcional a los costos. La organización de carácter centralizada es capaz de monopolizar el poder y negociar con un grupo pequeño, pero poderoso. De cualquier modo, esta negociación depende del tipo de beneficios e incentivos que los participantes tengan para proporcionar ciertos bienes a un determinado número de ciudadanos, desde luego no todo problema de poder conduce a un resultado óptimo, ya que con frecuencia, el problema es la falta de instituciones y no de optimicidad. La ausencia de instituciones que regulen y controlen las acciones de las organizaciones conduce a una competencia entre todos los participantes que trabajan para el gobierno, con el objeto de ocultar información que puede ser empleada como instrumento para mantener el poder. La organización descentralizada es responsable de crear o transferir funciones a las organizaciones con personalidad jurídica, con patrimonio y autonomía pero siempre sujetas a controles especiales por parte de una organización central. Por otro lado, las políticas intergubernamentales, distributiva y regulatoria tienen la característica de producir ganadores y nunca perdedores. La política distributiva, se organiza en torno a cuestiones que incluyen beneficios concentrados y costos pequeños y muy dispersos; en cambio, en la política regulatoria influyen costos concentrados y beneficios pequeños y muy dispersos. Es importante mencionar que por cuestiones de carácter metodológico, a partir de este capítulo denomino a los gobiernos estatal y municipal como *unidades gubernamentales* y a los funcionarios públicos como *participantes*. En algunas ocasiones, se especifica el tipo de participante dependiendo de la actividad en cuestión.

Por último, el tercer capítulo revisa el caso del endeudamiento en Guanajuato, como un problema de incentivos para controlar los asuntos fiscales del estado. Lo interesante para su análisis parte de lo siguiente:

- a) A principios de los noventa, Guanajuato fue una de las primeras entidades en experimentar la cohabitación bipartidista en el poder: un gobierno dividido (gobernador de un partido, mayoría congresional de otro).
- b) Guanajuato vivió un cambio de modelo político entre la sucesión de uno a otro. En algunos casos la aparición de un nuevo modelo produce una clara ruptura que se traduce en una crisis de integración que a su vez transforma las relaciones entre niveles de gobierno y cambian las reglas y la distribución

de recursos, surgiendo nuevas estructuras de poder, siendo éste un elemento esencial para entender las relaciones intergubernamentales.

- c) El estado de Guanajuato sufrió al igual que muchos estados los estragos de la crisis de 1995, la cual ocasionó graves impactos a la situación financiera del estado, llevándolo a acumular grandes cantidades de deuda.
- d) Para 1996, el nivel de deuda pública en Guanajuato fue relativamente inferior a la de otras entidades con las mismas características políticas. Esto no significa que aumentaron los ingresos del estado, sino que de no haber sido por la búsqueda de arreglos institucionales en las relaciones intergubernamentales, la experiencia no se hubiera producido.

Es importante tener presente que hay muchos factores interrelacionados que fomentan o desalientan la medida en que el endeudamiento del estado impactará en la condición fiscal del país. Estos factores incluyen: el grado de descentralización fiscal, política y jurídica del país; el papel de las instituciones reguladoras en el endeudamiento estatal; las relaciones intergubernamentales entre cada nivel de gobierno y el grado del peligro moral. De tal manera, que la interrogante no es si hay que eliminar el endeudamiento estatal, sino cómo el gobierno podrá fomentar el endeudamiento responsable que mitigue los impactos fiscales negativos a la economía nacional. El endeudamiento aún no ha llegado a ser una amenaza macroeconómica, debido a dos factores: el acceso de los gobiernos estatales a los mercados de capital es limitado por su falta de capacidad financiera, y el gobierno federal absorbe la deuda potencial de los estados.

En las conclusiones se afirma que, si el compromiso de reducir el nivel de deuda estatal está en duda, el uso de incentivos podría ser deseable y efectivo debido a que las restricciones institucionales influyen sobre los resultados económicos, mismos que dependerán de la credibilidad del gobierno federal y estatal para llevarlos a cabo. Incluso, puede existir la posibilidad de no rescatar al gobierno estatal, sin embargo, esto no es aceptable si al final el gobierno nacional termina por rescatarlos. Finalmente, se presentan algunos apéndices que sirven de apoyo para cada capítulo, un glosario de términos y la bibliografía general.



# Í n d i c e

	<i>Pág.</i>
Introducción	5
Agradecimientos	11
<b>Capítulo 1. Teorías del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales</b>	<b>12</b>
<b>Teorías del federalismo fiscal</b>	<b>12</b>
Teoría de los bienes públicos	13
Teoría de la incidencia fiscal	13
Teoría de la elección pública	14
Principios del federalismo fiscal	19
<b>Teoría de las relaciones intergubernamentales</b>	<b>21</b>
Las relaciones intergubernamentales como concepto	22
Modelo de autoridad superpuesta	23
Efectos contradictorios del modelo	24
Fases de las relaciones intergubernamentales	25
Principales problemas que enfrentan las RJG	26
Preferencias de los participantes	30
Mecanismos para tomar decisiones	31
Metáforas del federalismo en las RJG	32
Diferencias entre el federalismo y las RJG	32
<b>Teoría de las instituciones</b>	<b>34</b>
Ramas institucionales	36
Sistema legal y derechos de propiedad	39
Comportamiento de los participantes	41
Problemas de información incompleta en la toma de decisiones	42
Externalidades entre niveles de gobierno	43
<b>Capítulo 2. Relaciones intergubernamentales, un conjunto de acciones institucionales</b>	<b>49</b>
<b>Organizaciones y estructuras de redes intergubernamentales</b>	<b>49</b>
Estructura de redes intergubernamentales	50
Concepciones entre redes intergubernamentales	52
Problemas de coordinación en la red	55
<b>Organizaciones en la red intergubernamental</b>	<b>56</b>
Organización burocrática	56
Organizaciones de gobernadores, legisladores y grupos de presión	60
Organización de políticos y las políticas intergubernamentales	64
Organización central, descentralizada y dependiente	71
<b>Políticas en la red intergubernamental</b>	<b>77</b>

<b>Capítulo 3. El problema de la deuda pública estatal: el caso de Guanajuato</b>	<b>88</b>
<b>Aspectos generales del endeudamiento estatal</b>	<b>89</b>
Instituciones legales de la deuda estatal	91
<b>Indicadores financieros en la toma de decisiones</b>	<b>94</b>
Fuentes de ingreso y asignación del gasto	97
Indicadores del nivel de deuda estatal	106
Fijación de la capacidad de endeudamiento	109
<b>Recomendaciones institucionales y políticas</b>	<b>114</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>121</b>
<b>Glosario</b>	<b>127</b>
<b>Bibliografía general</b>	<b>134</b>

### Índice de diagramas, cuadros, recuadros y tablas

	<i>Pág.</i>
<b>Capítulo 1</b>	
Cuadro 1. Condiciones para el mecanismo de votación ideal	16
Cuadro 2. Propiedades de las RIG	22
Cuadro 3. Fases de las relaciones intergubernamentales	25
Cuadro 4. RIG & federalismo	33
Diagrama 1. Modelo de autoridad superpuesta	23
Diagrama 2. Leyes mediadoras de la deuda pública	40
Recuadro 1. Convenio con 15 municipios de Guanajuato para manejar la externalidad de residuos sólidos en comunidades rurales y municipio	44
Tabla 1. Preferencias para una sociedad de tres personas	14
Tabla 2. Juego de deuda estatal	22
<b>Capítulo 2</b>	
Cuadro 1. Imágenes entre funcionarios intergubernamentales	53
Cuadro 2. Condiciones para la participación ciudadana	69
Cuadro 3. Características de la organización central	75
Cuadro 4. Ventajas y desventajas de la descentralización	77
Cuadro 5. Fallas en la distribución y desarrollo de políticas	79
Diagrama 1. Red araña	51
Diagrama 2. Red anillo	51
Diagrama 3. Líderes y asociaciones en las RIG	60
Diagrama 4. Cuestiones de las RIG	61
Diagrama 5. Clasificación escalonada	67

Diagrama 6. Factores influyentes en la participación ciudadana	68
Diagrama 7. Autonomía y estrategias legales	72
Diagrama 8. Flujo de precedencia parcial	82
Recuadro 1. Interacciones entre redes intergubernamentales	52
Recuadro 2. Síntoma de fricción entre organizaciones y un presidente municipal	53
Recuadro 3. Cambio de un monopolio de poder	62
<b>Capítulo 3</b>	
Diagrama 1. Proceso de autorización y contratación de la deuda pública estatal	93
Diagrama 2. Caja Edgeworth y el proceso de negociación	117
Cuadro 1. Población total según entidad federativa, 1990-1996 (porcentaje)	96
Cuadro 2. PIB per capita en miles de pesos a precios de 1993 (porcentaje)	97
Cuadro 3. Tasa de crecimiento de los ingresos brutos en Guanajuato, 1994-1997 (porcentaje)	98
Cuadro 4. Relaciones entre los ingresos brutos y cada rubro de ingresos del estado de Guanajuato, 1994-1997, (porcentaje)	98
Cuadro 5. Relación entre ingresos propios e ingresos totales del estado y municipios de Guanajuato, 1994-1997 (porcentaje)	99
Cuadro 6. Relaciones entre los egresos brutos y cada rubro de gasto del estado de Guanajuato, 1994-1997, (porcentaje)	104
Cuadro 7. Servicio de la deuda pública como porcentaje del Presupuesto de Egresos de Guanajuato, 1996-1998 (porcentaje)	104
Cuadro 8. Gasto de inversión como gasto corriente en Guanajuato (millones de pesos)	105
Cuadro 9. Deuda per capita de las entidades federativas, 1994-1997 (porcentaje)	106
Cuadro 10. Relación de deuda y el PIB según unidad estatal, 1994-1996 (porcentaje)	107
Cuadro 11. Proporción del servicio de la deuda pública con relación a los egresos totales e ingresos propios, de Guanajuato, 1994-1997 (porcentaje)	107
Cuadro 12. Proporción entre gastos por deuda e ingresos propios por entidad federativa, 1994-1997, (porcentaje)	108
Cuadro 13. Balance primario de Guanajuato 1994-1997 (miles de pesos)	110
Cuadro 14. Capacidad de pago en Guanajuato, 1995-1997 (miles de pesos)	111
Recuadro 1. BANOBRAS y el crédito a estados y municipios	114
Gráfica 1. Dependencia de los participantes de ingresos federales, 1994-1997 (porcentaje de las participaciones totales)	100
Gráfica 2. Capacidad de gasto no financiero y eficiencia administrativa en Guanajuato, 1994-1997 (porcentaje)	103

## Agradecimientos

El resultado de este trabajo ha sido posible gracias a las contribuciones de incontables personas que dedicaron tiempo y esfuerzo a su elaboración. Las fuentes de apoyo tanto institucionales como individuales merecen mi más profundo respeto. La Universidad Nacional Autónoma de México y la Facultad de Economía me ayudaron en gran medida a través del Programa Fundación UNAM de Iniciación Temprana a la Investigación y a la Docencia (PITID), del Programa de Becas para Tesis de Licenciatura en Proyectos de Investigación (PROBETEL), y del Programa de Apoyo a Proyectos Institucionales de Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME). Asimismo, la Cátedra Extraordinaria Ignacio Ramírez me brindó la oportunidad de colaborar en diversos proyectos coordinados por el Dr. José Ayala Espino, a quien agradezco infinitamente por sus valiosas aportaciones que hicieron la versión definitiva de esta investigación.

También me parece apropiado mencionar algunos nombres que han tenido la generosidad de revisar las etapas del trabajo: Xóchitl Sánchez Ocegüera, Miriam Martínez, Rocio Geronis, Claudia Escalera, Víctor Mediana, Alberto Gómez y Sergio Tarango, quienes me brindaron su apoyo incondicional. Además, mi madre Martha y Armando Mejía que con su ánimo constante permitieron la conclusión de este proyecto. Como es evidente, por los errores y omisiones de este trabajo asumo la responsabilidad.

## Capítulo 1

### Teorías del federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales

El propósito de este capítulo es definir el marco conceptual pertinente para el estudio del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales en el contexto de una realidad, tan compleja y cambiante como la que vive México. También, examina temas como: los principales aspectos del federalismo fiscal y las teorías que lo conforman, las funciones y objetivos útiles para explicar el proceso de las relaciones intergubernamentales en su forma más general, y las instituciones que las guiarán para buscar un óptimo de bienestar social; se enfatiza que las relaciones entre los niveles de gobierno proveerán los mecanismos necesarios para resolver problemas intergubernamentales.

#### Teorías del federalismo fiscal

El federalismo es un concepto utilizado para analizar los rasgos básicos de las disposiciones constitucionales de cada país. La idea del federalismo agrupó en torno a una voluntad común, todo un mosaico de culturas regionales, desarrollos históricos y realidades locales que contribuyeron al estudio de la ciencia política. Las relaciones económicas entre los diferentes niveles de gobierno, se han enfocado en la evolución y evaluación del funcionamiento del sistema de participaciones sobre los ingresos federales a estados y municipios, mediante la comparación entre las propuestas derivadas del área normativa de la *teoría del federalismo fiscal* -entendida como la parte de la teoría de las finanzas públicas que se encarga del estudio de la división de las funciones económicas entre los diferentes niveles de gobierno- y el esquema de coordinación de funciones fiscales vigentes a nivel nacional.<sup>1</sup> Entre las teorías que apoyan al federalismo están: la teoría de los bienes públicos municipales y el modelo de Tiebout, la teoría de la incidencia fiscal y la teoría de la elección pública.

## *Teoría de los bienes públicos municipales y el modelo de Tiebout*

La teoría de los bienes públicos municipales estudia los problemas referentes a la asignación de los bienes públicos por parte del gobierno federal y de los gobiernos municipales.<sup>2</sup> Busca responder a las siguientes preguntas: ¿cuál es el grado apropiado de centralización y descentralización?, y ¿cuál es la distribución apropiada de funciones fiscales entre las distintos niveles de gobierno?

El modelo de Tiebout es un modelo de la demanda social de bienes públicos que omite la variación del costo de producción al aumentar el número de consumidores y el costo de administrar un número infinito de jurisdicciones que proveen de forma óptima las preferencias de todos los individuos. Este modelo supone que al conocerse la demanda social se satisfacen las preferencias de los individuos y que con movilidad perfecta, la concentración de individuos con preferencias homogéneas tiene lugar en la entidad gubernamental que ofrezca diferentes combinaciones de bienes públicos e impuestos. En caso de que la entidad deje de ser satisfactoria, el individuo podrá desplazarse a otra entidad que cumpla con sus demandas. A esto último se le conoce como el sistema de "voto con los pies", según el cual los votantes pueden trasladarse de entidad cuantas veces sea necesario hasta lograr que sus preferencias se adapten a sus necesidades. El axioma implícito en este modelo es la creencia de que las entidades estatal y municipal, al estar más cerca de los individuos conocen mejor sus necesidades.

## *Teoría de la incidencia fiscal*

La teoría de la incidencia fiscal se enfoca al estudio de las cargas fiscales que se refiere a las personas que soportan el peso de un impuesto. Un gobierno sujeto a un impuesto es el responsable de pagarlo y entonces, la carga fiscal no recae en quién efectúa el pago final o formal. La incidencia efectiva indica que el impuesto lo soportan los consumidores finales,<sup>3</sup> y nos permite mejorar los sistemas para programar el gasto.

---

<sup>2</sup>C. A. Linare, "Federalismo fiscal, un estudio empírico para el nivel estatal y municipal en México," en *Ensayos*, vol. 16, núm. 1, mayo, México, 1997, p. 71.

<sup>3</sup>J. Ayala, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, p. 210.

<sup>4</sup>J. Ayala, *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997, p.155.

## Teoría de la elección pública

La teoría de la elección pública estudia el papel de los procesos políticos que intervienen en la determinación del presupuesto federal y de las participaciones federales, así como en las negociaciones para determinar las responsabilidades entre los niveles de gobierno de la federación en la provisión de bienes y servicios públicos mediante un sistema de votación.<sup>4</sup>

El sistema de votación tiene la función de reflejar las preferencias de los electores a través de sus representantes. Existen varios sistemas de votación como el de la mayoría. Este sistema ayuda a determinar qué decisión es la óptima en un conjunto de decisiones, ganando la que obtiene la mayoría de votos. Sin embargo, en todo sistema de votación existe el problema de la revelación de las preferencias y la participación de grupos que influyen en las votaciones, manipulando a otros participantes para que defiendan sus posturas. Lo ideal es que el gobierno sume las preferencias de las personas para tomar la decisión que mejor se ajuste al bienestar de la sociedad. El mecanismo que use el gobierno dará como resultado elecciones sociales racionales que reflejen con precisión las verdaderas preferencias de los individuos en la sociedad. A esto último se le conoce como el *teorema de la imposibilidad de Arrow*.

El teorema de la imposibilidad de Arrow establece que si todas las personas en una sociedad tienen preferencias completas y transitivas,<sup>5</sup> entonces las preferencias sociales basadas en las individuales también lo serán. Desafortunadamente esto no ocurre, por ejemplo en una sociedad que utiliza la regla de votación por mayoría para elegir entre una de dos alternativas. La alternativa que seleccionen debe tener más del 50 por ciento de los votos. La paradoja de votación, señala que esta regla de votación por mayoría no conducirá a preferencias sociales transitivas, incluso cuando las preferencias de cada persona también lo sean.

Tabla 1. Preferencias para una sociedad de tres personas

Preferencias sobre deuda	Persona		
	1	2	3
Primera	x	z	y
Segunda	y	x	z
Tercera	z	y	x

<sup>4</sup>J. Ayala, *Economía del sector*, op. cit., p. 211.

<sup>5</sup>Véase las preferencias de los participantes en este capítulo, pp. 30-31.

La sociedad representada en la tabla 1, consiste en tres personas que se enfrentan a tres alternativas, la alternativa  $x$ , la  $y$  y la  $z$ . La persona 1 prefiere  $x$  a  $y$  a  $z$ , la persona 2 prefiere  $z$  a  $x$  a  $y$ , la persona 3 prefiere  $y$  a  $z$  a  $x$ . El supuesto es que las preferencias de cada persona son transitivas y completas. Como resultado de ello, cada persona tiene una mejor alternativa exclusiva. Por el momento se supondrá que las personas votan con sinceridad y no intentan disimular sus verdaderas preferencias.

Si a estas tres personas se les pide elegir entre  $x$  y  $y$ , entonces se seleccionará a  $x$  dado que dos personas (1 y 2) prefieren  $x$  a  $y$ . Si ahora se clasifican  $y$  y  $z$ , la votación por mayoría conduciría a elegir a  $y$  porque dos personas (1 y 3) prefieren  $y$  a  $z$ . Hasta ahora las tres personas han señalado que se prefiere  $x$  a  $z$  sobre  $y$  así como  $z$ . Para que las preferencias sean transitivas, se debe determinar que se prefiere  $x$  a  $z$ , pero éste no es el caso. Este resultado no es transitivo, por consiguiente, éste es un ejemplo de la paradoja de la votación.

La paradoja de la votación señala que si cada persona en una sociedad tiene preferencias transitivas, no es necesario que lo sean las de la sociedad. Para romper los ciclos de preferencias sociales que resultan de esto, la sociedad tendría que ayudarse de alguna autoridad externa. Quizá otra regla de votación no estaría sujeta a la misma intransitividad y, por lo tanto, permitiría que el gobierno funcione tal como se espera. Desafortunadamente, no hay indicios de institución de votación alguna que no esté sujeta a la paradoja de la votación.

Por otro lado, el mecanismo de votación ideal que conduce a preferencias sociales siempre que se elija a una persona con preferencias transitivas y que sea capaz de representar a la sociedad. En este mecanismo, todos tienen la misma posibilidad de ser elegidos, sin embargo, no es muy democrático, porque si se eligen las preferencias de una persona, entonces se aceptan las preferencias de un dictado. El cuadro 1 muestra de manera breve las condiciones para lograr la votación ideal.



Cuadro 1. Condiciones para el mecanismo de votación ideal

1. Racionalidad de grupo	Cuando se utiliza una regla de votación para agregar las preferencias individuales, las preferencias sociales generadas deben provenir de una persona racional, con un ordenamiento completo y transitivo.
2. Dominio ilimitado	Significa que la sociedad no debe descartar ciertos tipos de preferencias. Deben permitirse todas las preferencias como información de entrada al proceso de agregación, siempre y cuando sean racionales.
3. Óptimo de Pareto	Si existe una alternativa, $x$ , que prefieran todas las personas a otra alternativa, $y$ , se debe preferir $x$ a $y$ también en la clasificación social.
4. Inexistencia de dictadura	Ninguna persona debe ser tan poderosa como para que el mecanismo de votación sólo refleje sus preferencias sobre cualquier grupo de alternativas sometidas a votación.
5. Independencia	Las preferencias de las personas entre varias alternativas deben ser independientes de las clasificaciones de otras alternativas.

Fuente: elaborado con referencia en A. Schotter, *Microeconomía. Un enfoque moderno*, CIESA, México, 1998, p. 611.

### Mecanismos y condiciones ideales de votación

El teorema de la imposibilidad de Arrow sostiene que no existe mecanismo de votación capaz de determinar las preferencias sociales transitivas y que satisfaga las cinco condiciones para un mecanismo ideal. En este sentido, sólo se pueden cumplir las preferencias sociales transitivas si se está dispuesto a renunciar a alguna condición. Sin embargo esto se cataloga como pesimista y poco ético. La posibilidad de eliminar la condición dos, es más aceptada porque hay sociedades donde ciertos tipos de preferencias no se aceptan y desde este punto de vista esta condición es deseable.<sup>6</sup>

### Manipulación del voto

Cuando llega el momento de elegir a los representantes, las elecciones se convierten en un espacio de lucha por el poder político, los individuos rebasan la capacidad del gobierno y de su mismo partido para manipular el resultado de las elecciones. Algunos de los problemas de manipulación del voto son la alquimia electoral y el fraude. Los mecanismos de operación pueden ser similares, pero los objetivos no. La

<sup>6</sup>Algunos economistas consideran a las preferencias de un solo pico, como un arreglo en el que las preferencias de cada persona tienen un único máximo, y esto es suficiente para garantizar un equilibrio en el sistema de votación por mayoría.

alquimia se refiere a un proceso de manipulación de las cifras electorales para presentar una imagen global de los resultados que convengan al grupo en el poder. La alquimia busca disminuir los votos de algún partido de oposición para evitar la pérdida de su registro.<sup>7</sup> El fraude está encaminado a quitarle el triunfo a un partido para otorgárselo a otro.

Las consecuencias políticas del fraude y la alquimia han sido evidentes en los conflictos preelectorales. Este razonamiento permite evaluar no sólo la actividad gubernamental respecto de las elecciones, sino la fuerza real de los partidos políticos en el proceso de cambio que experimenta la democracia. Esta distinción ayuda a conocer la naturaleza de los conflictos electorales en los distintos niveles de gobierno. La alquimia es un recurso que sirve para garantizar que el porcentaje de la votación favorezca al partido oficial. Pero el fraude arrebató el triunfo a otros partidos en los lugares donde la competencia electoral es muy intensa, desencadenando graves conflictos económicos y sociales.<sup>8</sup>

#### Votación para maximizar el presupuesto

Los políticos una vez elegidos tendrán que votar para que alguien maximice el presupuesto. Esta responsabilidad le corresponde al burócrata, el cual, deberá evitar el endeudamiento y el uso de impuestos para financiar los posibles excesos del gasto en el presupuesto. sin embargo, siendo el presupuesto el resultado de un "dilema de prisionero" y de una actitud de respeto por parte de los políticos en la que "yo voto por tu proyecto si tu votas por el mio" (lo que se conoce como *logrolling*), es probable que se utilice el gasto presupuestario como recompensa a grupos que contribuyen a los intereses de los políticos. Para lo cual, se crean arreglos institucionales con la burocracia en los que muchas decisiones se delegan a instancias que puedan hacer una asignación más racional de recursos. Ante esto, el modelo de Niskanen describe al Estado como supervisor del comportamiento económico de la burocracia dirigida a maximizar el presupuesto.<sup>9</sup> Este modelo nos ayudará a comprender el papel que juegan los burócratas en el presupuesto. Supóngase que la agencia gubernamental es un municipio, el cual recibe fondos presupuestarios del gobierno estatal con autorización del Congreso. El presupuesto es una función de oferta de recursos

<sup>7</sup>Existe otro concepto sobre este estudio, llamado la manipulación de la agenda. Se recomienda revisar el trabajo de P. Ordeshook. *Game theory and political theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986. S. Gómez. "Balance de las elecciones de 1991 en México," en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 34, núm. 1, enero-marzo, México, 1992, pp. 257-258.

<sup>8</sup>La votación estratégica, permite al votante pensar que si su primera elección no tiene posibilidad de ser probada, quizá decida votar por su segunda selección, o incluso por la tercera para evitar que se elija una alternativa que considere desastrosa. Para mayor información véase A. Schotter. *Microeconomía. Un enfoque moderno*, CIESA, México, 1998, pp. 616-618.

<sup>9</sup>El modelo de Niskanen puede consultarse en J. Ayala. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Porrúa, México, 1996, pp. 262-263.

públicos (RP) a cargo del municipio,<sup>10</sup> y éste tiene una función de costos, como si fuera una empresa privada. Sin embargo, en este caso siempre existe un problema de información, es decir, el burócrata es el único participante que conoce la estructura de los costos y el Congreso sólo sabe cómo fue asignado el presupuesto pero no tiene la información que asegure que la oferta de recursos sea eficiente en el criterio de Pareto, donde el costo público = beneficio público. Los cuales son muy difíciles de medir y más si están relacionados con un aumento del gasto público. Cuando el burócrata excede el presupuesto original durante el ejercicio fiscal, entonces se tendrá que financiar con deuda o bien con un incremento en los impuestos.

El financiamiento con impuestos tiene el efecto de reducir el precio percibido de los bienes suministrados por el Estado, y no representa una carga sobre la generación futura,<sup>11</sup> es decir, si se establece que el pago será con la recaudación presente, los contribuyentes que residen en el lugar de la aplicación soportarán íntegramente el financiamiento, en tanto que las futuras generaciones representarán a un grupo oportunista que aprovechará los beneficios venideros. Pero, si el financiamiento es a través de deuda, las próximas generaciones deberán comprometerse a su pago, en este sentido, las generaciones presentes podrán controlar mejor su cartera de activos y el valor de su capital, sin tener que pagar impuestos en el presente.<sup>12</sup> De cualquier manera, el financiamiento dependerá de la situación que atraviese el país y del comportamiento del consumidor.

Por su parte, algunos teóricos como Buchanan y Wagner han sostenido que un aumento en la deuda pública crea ilusión de una caída en el precio de los servicios estatales con relación a los bienes y servicios privados. Esto hace que los ciudadanos tengan incentivos para votar en favor de políticas que minimicen su presión fiscal. Sin embargo, otros teóricos como Wicksell señalan que mantener un presupuesto equilibrado se basa en la elección racional de los ciudadanos, es decir, si los ciudadanos no están conscientes de sus acciones presentes, no servirá de nada, porque los afectará de la misma manera que a las futuras generaciones, provocando un problema de equidad intergeneracional. De todas formas, no existe una garantía para que los ciudadanos se vean obligados por el proceso de intercambio fiscal, a igualar el costo marginal de lo que estarían dispuestos a pagar por los servicios públicos con el beneficio marginal de los mismos. La brecha entre costo y beneficio marginal para todos estará en función de la regla de decisión que determine el tamaño y comparación del presupuesto de la unidad gubernamental.

<sup>10</sup>La función de los recursos públicos es  $M = M(RP)$ ; donde,  $M' > 0$  y  $M'' < 0$ . Al crecer la oferta de recursos públicos, el beneficio público disminuye.

<sup>11</sup>La llamada equivalencia ricardiana, sostiene que la deuda no ejerce influencia sobre el ahorro ni sobre la acumulación de capital y que las generaciones presentes se preocupan por las generaciones futuras. Esto indudablemente, implica que el consumidor tiene un horizonte a largo plazo.

La regla de decisión se basa en el consenso voluntario, el cual supone sufragio universal y gobierno representativo.<sup>13</sup> La maximización del consenso se orienta en una decisión presupuestaria que refleje la mayor unanimidad posible y la plena satisfacción de todos. El consenso unánime es totalmente imposible de obtener, por lo cual se empleó la regla de la mayoría cualificada, utilizada para la votación de nuevos gastos y nuevos impuestos. Sin embargo, al votar por el mantenimiento de las obligaciones existentes, sólo bastaría una regla de mayoría simple. Estas reglas ayudan a obstaculizar la conducta fiscal irresponsable en la sociedad.

### *Principios del federalismo fiscal*

Los principios del federalismo fiscal permiten que el gobierno federal coexista con los distintos niveles de gobierno, cada uno desempeñando las funciones que puede hacer mejor.<sup>14</sup> El gobierno federal se responsabiliza de tareas como: la estabilización, distribución del ingreso y de la provisión de los bienes y servicios públicos cuyos beneficios se extienden a todos los miembros de la sociedad. Los gobiernos estatal y municipal proveen aquellos bienes públicos que benefician a los residentes de sus respectivas jurisdicciones. Así, el beneficio de un servicio privado puede incrementarse sin reducir el beneficio de un servicio público siempre y cuando la provisión de bienes públicos pase de un gobierno federal a un nivel de gobierno descentralizado. A continuación examinaremos el funcionamiento de estos principios, los cuales están vinculados a la descentralización.

### Bienes y servicios públicos y privados

El problema de la provisión de bienes públicos depende del tipo de bienes y de las características de las comunidades en cuestión. Los bienes y servicios públicos son de orden natural y designados por el gobierno federal. Incluyen: a) el control de la oferta monetaria, b) la defensa nacional, c) las leyes criminales y d) las relaciones de comercio internacional. Un sistema de gobierno unitario tiende a ser insensible a las preferencias de los individuos en sus comunidades. Un sector público descentralizado ofrece una solución eficiente al problema de la provisión de los bienes y servicios públicos, ya que las localidades proveerán distintos paquetes de bienes públicos que corresponderán a las preferencias de los distintos grupos de la

<sup>13</sup>La opinión tradicional acerca de la deuda es que el endeudamiento reduce el ahorro nacional y la acumulación de capital, y esto se debe principalmente a que las personas se rigen con reglas simples y se preocupan poco por las generaciones futuras.

<sup>14</sup>A. Peacock, *Elección pública. Una perspectiva histórica*, Alianza, Madrid, 1992, p. 102.

<sup>15</sup>Este apartado fue elaborado con base en R. Boadway, *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*, Policy Research Working Paper, The World Bank, November, Washington, D. C., 1994, pp. 2-6. Para profundizar sobre el tema véase R. Musgrave y P. Musgrave, *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, Mc Graw Hill, México, 1992.

población, incrementando el bienestar de la sociedad. Así los beneficios de los bienes públicos que se acumulan localmente deben estar a cargo de los gobiernos municipales.

Los bienes y servicios asignados por el gobierno estatal y municipal son privados en el momento en que el costo marginal de suministrarlos a más individuos se incrementa. Si un bien privado se suministra gratuitamente, es probable que su consumo sea excesivo. Es decir, el bien se demanda hasta el punto en que el beneficio marginal sea cero, a pesar de que su provisión tenga un costo marginal real.<sup>15</sup> Las distintas provisiones de bienes y servicios privados dependen de la asignación de la fuerza de trabajo en cada entidad gubernamental.

### Transferencias de recursos

Las transferencias de recursos económicos a determinadas empresas o individuos también se agrupan en el presupuesto. La transferencia a individuos sirve para propósitos redistributivos, como una parte del ingreso basado en el sistema de transferencia de impuestos, o como parte del sistema de asistencia social. Para que los gobiernos tengan la responsabilidad de redistribuir los recursos es necesario contar con diversas políticas instrumentales, como la capacidad que depende de la voluntad de los estados más ricos de pagar un impuesto para transferir recursos a las entidades gubernamentales más pobres a fin de evitar cinturones de pobreza en los estados y municipios de menores ingresos. Las transferencias de recursos implican que la entidad gubernamental tiende a descentralizarlos para obtener una mejor redistribución. La responsabilidad de la descentralización trae consigo la necesidad incrementar el ingreso entre las entidades gubernamentales. La oportunidad de una mayor autonomía fiscal a los estados y municipios ofrece mayor libertad para establecer impuestos, evitando las llamadas *políticas para arruinar a tu vecino*.

### Regulación y control

Cuando el Estado interviene en la asignación y distribución de recursos, juega un papel regulatorio. La regulación y el control pueden diseñarse para incrementar el bienestar de ciertos grupos de la sociedad protegiendo sus intereses. El Estado controla la asignación de recursos a través de: la legislación antimonopólica, la regulación de mercados financieros, la protección al consumo, la protección a la salud, y otros. Todos con el propósito de aumentar la certidumbre para el intercambio entre los agentes económicos.

---

<sup>15</sup>Para profundizar sobre los mecanismos para relacionar los bienes privados véase J. Stiglitz, *La economía del sector público*, Antoni Bosch, España, 1995, pp. 142-145.

Hasta aquí, hemos revisado las teorías que soportan al federalismo fiscal y sus posibles vinculaciones con el comportamiento y preferencia de los individuos. También estudiamos que a través de un sistema de votación los individuos revelan sus preferencias. Una vez que se eligen candidatos para representar las preferencias, éstos deberán delegar funciones a los burócratas para que maximicen el presupuesto y no existan desequilibrios en el mismo. Ahora estudiaremos la teoría de las relaciones intergubernamentales, así como sus características y ventajas frente al federalismo.

### Teoría de las relaciones intergubernamentales

En Estados Unidos surge el uso práctico de las relaciones intergubernamentales (RIG) durante la década de los treinta, con la llegada del *New Deal* y el esfuerzo por terminar con la gran depresión. Nace de las ideas liberales y progresistas de un gobierno activo que se preocupa por la distribución y redistribución de los servicios públicos hacia la sociedad. Las actividades del Estado benefactor sobrepasaron las funciones reguladoras del gobierno para crear su propio lenguaje. Las RIG estaban diseñadas para escoger y evaluar ciertas acciones relacionadas con políticas que permitieran el mejor funcionamiento de la economía pública.

Es muy difícil discernir el origen del concepto de las RIG, sin embargo, el término es ya viejo entre funcionarios y especialistas. Una de las primeras apariciones del término ocurrió en un artículo de 1937, escrito por Clyde F. Snider, sobre los gobiernos de condados y ayuntamientos estadounidenses. También, William Anderson lo empleó durante los años treinta, pero ni Anderson ni Snider se elogian de haberlo creado y, en realidad no se sabe de dónde surgió. Para la década de los ochenta, las RIG se han convertido en un término reconocido y muy empleado. A pesar de ello, aún representa un terreno misterioso y desconcertante para muchos funcionarios públicos y ciudadanos por igual.<sup>16</sup>

En México, a mediados de la década de los noventa, algunos presidentes, gobernantes, legisladores, alcaldes, administradores y ciudadanos, han comenzado a utilizar el concepto de RIG, como una alternativa más para expresar las interacciones en los tres niveles de gobierno: con el propósito de instrumentar la planeación en el desarrollo de la acción pública en su conjunto.

---

<sup>16</sup>D. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. FCE, México, 1997.

## Las relaciones intergubernamentales como concepto

Entre los autores que definen el concepto de las RIG nos encontramos con William Anderson, mismo que señala que las RIG son "un cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las entidades gubernamentales de todo tipo y nivel territorial."<sup>17</sup> Con este concepto se pueden responder brevemente a preguntas como las siguientes:

- ¿Quiénes participan? Las entidades gubernamentales, de todos tamaños, tipos y ubicaciones, desde funcionarios públicos hasta los ciudadanos.
- ¿Dónde están las RIG? Las RIG se pueden encontrar en cualquier lugar dentro de los sistemas políticos y administrativos.
- ¿Cuándo surgen las RIG? No existe una clara evidencia de su operación, pero sus pocos antecedentes tienen consecuencias sobre cómo hay que enfrentar en el futuro problemas como: la contaminación, la seguridad pública, el transporte, la educación y entre otros.

Las propiedades que explican mejor el funcionamiento de las RIG son: el número de participantes, el número de unidades gubernamentales, las acciones de los participantes y las cuestiones financieras. En seguida se detalla cada propiedad en el cuadro 2.

*Cuadro 2. Propiedades de las RIG*

<i>El número de participantes</i>	Funcionarios nombrados: administradores, gerentes, jefes de departamento, personal, secretarios, vocalías. Funcionarios elegidos: legisladores, ejecutivos.
<i>El número de unidades gubernamentales</i>	Nacional, estatal, municipal, distritos, localidades.
<i>Las acciones emprendidas para introducirse en el sistema que parte de los participantes</i>	Percepciones de los participantes, comportamiento ubicado a un fin.
<i>Enfoca cuestiones e interacciones críticas de las políticas públicas, sobre todo las financieras</i>	Ingresos: impuestos, ingresos gubernamentales. Gastos: gastos funcionales, y ayuda federal. Prestaciones y deudas: mercados de capital, y crisis financiera. Contenido de las políticas: distributivas, regulatorias y redistributivas.

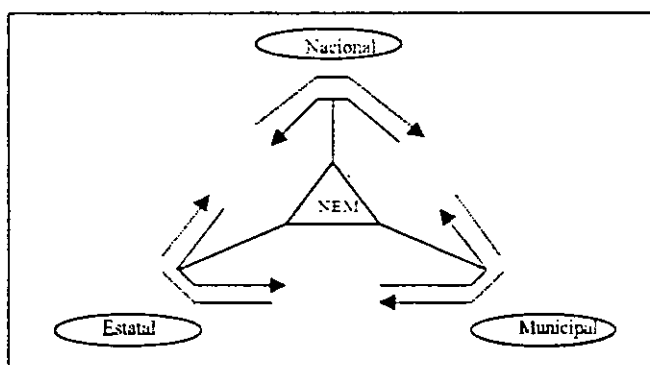
Fuente: elaborado a partir de D. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México, 1997, p. 71.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 67.

### Modelo de autoridad superpuesta

El modelo de autoridad superpuesta desarrollado por Deil Wright, tiene tres características básicas: autonomía, participantes y negociación. El diagrama 1, muestra las jurisdicciones nacional, estatal y municipal que componen al modelo, sin embargo, no muestra: a) todas las complejidades y realidades de la entidad gubernamental, por ejemplo, el número y variaciones del personal; b) los tipos de programas, social, político y económicos; c) los diversos recursos fiscales que se destinan a las entidades de gobierno; d) los tipos de entidades que participan activamente en la elaboración de políticas públicas; e) las acciones y actitudes de los participantes ante los problemas de información. Así, como todo modelo sencillo sólo representa los aspectos más distintivos de una realidad compleja.

Diagrama 1. Modelo de autoridad superpuesta



#### Simbología

- Área independiente con una sola jurisdicción y plena discrecionalidad
- △ Área de operaciones gubernamentales, incluye a funcionarios nacionales, estatales y municipales
- Área de poder e influencias de cualquier jurisdicción. Esta área tiende a una negociación
- ←
- NEM Nacional, Estatal, Municipal

El principio del modelo de autoridad superpuesta es la negociación. Entiéndase, en la definición de un diccionario común, por "trato comercial, comprando y vendiendo géneros." En las RIG se acerca más a la negociación colectiva, la cual explica las negociaciones entre agentes y grupos para establecer acuerdos, pactos y arreglos institucionales. La idea es que estas negociaciones involucran costos, que no siempre



pueden o quieren ser internalizados por los individuos y grupos. Con la negociación los agentes económicos alcanzan soluciones en el sentido de Pareto, donde la situación de uno mejora con respecto a la de otro en un contexto de suma cero. Sin embargo, las condiciones de la negociación deben ser claras y precisas. Las combinaciones que surgen de este modelo indican el tipo de relación que se establece entre cada participante de las entidades gubernamentales, por ejemplo, la relación nacional-estatal, estatal-municipal y municipal-nacional. En este modelo, las RIG son estructuras celulares gubernamentales vistas desde un microscopio. El análisis y la interpretación del modelo de autoridad superpuesta tienen una clara tendencia hacia la cooperación y al acuerdo negociado. Tal vez, exista otro modelo que comprenda todos los aspectos que involucran a las RIG, pero aquí, sólo examinaremos su funcionamiento y la aplicación de su modelo.<sup>18</sup>

### *Efectos contradictorios del modelo*

El modelo de autoridad superpuesta, también conocido como autoridad traslapante implica cuatro aspectos básicos:

1. Intercambio de la transferencia de recursos e influencia política. Cuando las transferencias son asignadas a las entidades gubernamentales existe la posibilidad de alterar las relaciones de autoridad entre los funcionarios para alcanzar intereses de lucro.
2. El poder se encuentra muy disperso. En ocasiones el poder para delegar funciones es muy desigual, es decir, se distribuye de tal manera que resulta difícil establecer un acuerdo que cumpla con el criterio de Pareto.
3. Inclusión de problemas. Esta inclusión se caracteriza por el conflicto y la separación que son impropios en las relaciones cooperativas y competitivas entre los funcionarios.
4. Integración entre los tres ámbitos de gobierno. La integración se refiere a las áreas no superpuestas que son de una acción autónoma.<sup>19</sup>

Un poder limitado y disperso en áreas de autonomía con capacidad de regateo e intercambio es determinado por el grado de interdependencia potencial o real, sea de cooperación o competencia, basada en la negociación, pieza clave para la realización de un acuerdo. Es importante tener presente estos efectos

<sup>18</sup>Entre las principales relaciones que involucran a los tres niveles de gobierno son: las relaciones estatal-municipal, nacional-municipal y municipio-municipio.

<sup>19</sup>Catherin Lovell, apunta que las políticas ya no se hacen principalmente en una sola entidad gubernamental, sino que se logran a través de relaciones de negociación y regateo entre múltiples entidades gubernamentales. C. Lovell en D. Wright, *op. cit.*, p.123.

porque nos ayudan a comprender mejor el proceso, en el cual las RIG han evolucionado desde los años treinta hasta los noventa. Las siguientes secciones describen de manera general este proceso en siete fases.

### Fases de las relaciones intergubernamentales

Existen siete fases en el proceso de las RIG que ofrecen un medio para organizar nuevos aspectos políticos, sociales y económicos de una nación. El cuadro 3 resume los temas fundamentales de estas fases.

Cuadro 3. Fases de las relaciones intergubernamentales

Fase	Problemas principales	Preferencias de los participantes	Mecanismos de RIG	Metáfora de federalismo	Periodo de climax
Conflictiva	Definición de límites Esferas propias	Antagonismo Adversario Exclusividad	Estatutos Tribunales Regulaciones	Federalismo de pastel en capas	Siglo XIX años treinta
Cooperativa	Miseria económica Amenaza internacional	Colaboración Complementariedad Mutualidad Apoyo	Planeación nacional <i>Formula grants</i> <i>Tax credit</i>	Federalismo de pastel marmoleado	Años treinta-cincuenta
Concentrada	Necesidad de servicios Desarrollo físico	Profesionalismo Objetividad Neutralidad Funcionalismo	<i>Categorical grants</i> Normas del servicio público	Federalismo de griños (enfocalizado o canalizado)	Años cuarenta-sesenta
Creativa	Urbano-metropolitano Clientes marginados	Metas nacionales Gran Sociedad <i>Grausmanship</i>	Programación <i>Project grants</i> Participación	Federalismo floreciente (proliferado y fusionado)	Años cincuenta-sesenta
Competitiva	Coordinación Eficacia de programas Sistemas de distribución Acceso de ciudadanos	Desacuerdo Tensión Rivalidad	Consolidación de transferencias Sistema Gral. de Participaciones Reorganización	Federalismo cercado (fragmentado)	Años sesenta-setenta
Calculadora	<i>Accountability</i> Bancarrotas Limitaciones Dependencia Papel Federal Confianza pública	<i>Gamesmanship</i> <i>Frugibility</i> Sobrecarga	Ayuda general- títulos Desvío Préstamos Regulaciones transversales	Federalismo de fecha (de confrontación)	Años setenta-ochenta
Contractiva	Equilibrio de préstamos y presupuesto Recortes y cambios de la ayuda federal Toma de decisiones jurídica Mandatos administrativos	Agresividad Belicosidad Capacidad de impugnación	Estatutos del Congreso Fallos de tribunales	Federalismo de facto Federalismo encastrado Federalismo de latigazo	Años ochenta-noventa

Nota: Se han mantenido en inglés algunos términos utilizados por el autor que requieren una explicación más amplia en castellano. Cuatro de ellos son modificaciones de las RIG estadounidenses, los tres primeros se refieren a determinaciones tipos de transferencias federales. El cuarto término, explicado por el autor en la fase cooperativa, es *tax credit*, que remite un esquema de descuento o de dispensa fiscal remunerada al cumplimiento de ciertos requisitos.

Fuente: tomado de D. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México, 1997, p. 134

Las siete fases desean liberar a las RIG de la dimensión oculta y reflejar las pautas estratigráficas de un mapa subterráneo en un sistema político. Sin embargo, dada la evolución, el carácter contemporáneo y la similitud con el caso mexicano sólo he desarrollado la fase contractiva,<sup>26</sup> misma que se divide en cuatro tipos de contracción:

1. Ayuda federal. La ayuda federal que reciben las entidades estatal y municipal se está contrayendo.
2. Relaciones estatal y municipal. Este tipo de relaciones ha comenzado a contraerse. Algunos autores denominan este efecto como la erosión de la autonomía local,<sup>21</sup> es decir la mayor concentración de recursos, servicios y personal se encuentran en la capital del estado y no en el resto de los municipios.
3. Tribunales federales. Estos tribunales han intervenido para revisar, modificar, limitar e imponer acciones estatales-municipales en formas que parecen tener pocos antecedentes, precedentes o pautas congruentes. A esto se le conoce como federalismo jurídico.
4. Tendencia de las dependencias gubernamentales. Esto se refiere a la creciente tendencia de las dependencias gubernamentales de todos los niveles a celebrar contratos de compra y prestación de servicios enfocados a la privatización.

Existen otras etapas para este último tipo de contracción: proceso de contratación, resolución de disputas y contratación externa. El primero, describe los extensos y variados esfuerzos por resolver problemas de implementación de programas que difícilmente se integran en un acuerdo. El segundo, incluye la resolución de disputas por medio de un acuerdo formal, llamado contrato, el cual es poco practicado por personas involucradas en las actividades intergubernamentales. El último, actúa sobre la base de cláusulas explícitas que exponen las obligaciones de los participantes, sin embargo, esta etapa aún no ha sido clara y consistente para determinar el proceso de las RIG. En suman, estos términos forman un conjunto integralmente correlacionado.

### *Principales problemas que enfrentan las RIG*

Las RIG no están exentas del contexto, económico, político y social que enfrenta la entidad gubernamental involucrada en problemas que limitan su proceso y el comportamiento de sus participantes. Entre estos problemas se encuentran los siguientes:

---

<sup>26</sup>La palabra contractiva es definida como la unión de una cosa con otra.

## Equilibrio del presupuesto y límites fiscales

El equilibrio del presupuesto es un de los temas clave en las RJG, tanto a nivel nacional como estatal y municipal un desequilibrio fiscal tienden a generar conflictos entre los grupos de interés, burócratas y políticos, quiénes difícilmente logran un acuerdo sobre dónde, cómo y cuándo reducir los gastos generales. Para corregir estos problemas, el personal encargado en el presupuesto debe analizar el tamaño y la persistencia del déficit fiscal, a fin de crear un ambiente de intercambio basado en una situación de suma cero en la que toda nueva iniciativa se forje a partir de recursos y programas existentes. Sin embargo, no toda iniciativa como estrategia intergubernamental innovadora logra obtener mucha atención y acción entre los agentes.

En este contexto, la entidad estatal no está exenta de las limitaciones fiscales y los préstamos. La deuda estatal y local también juega un papel determinante en los problemas de las RJG, porque debilita el proceso de descentralización y en el mayor casos pueden llegar a ser un riesgo macroeconómico. El buen funcionamiento fiscal de las entidades estatales permite que concentrar esfuerzos en sistemas más estrictos y transparentes para administrar el endeudamiento estatal.

## Recortes y cambios en la ayuda federal

Los problemas por reducciones y reorientaciones a la ayuda federal han sido tan severos que hasta los impactos de las políticas públicas perjudican a quienes reciben la ayuda. Los efectos de los recortes de ayuda federal tienden a variar significativamente entre cada entidad gubernamental.<sup>21</sup> Otro problema es la cuantiosa proporción del gasto estatal destinada al pago de salarios; esto indudablemente crea una fuerte presión política para usar rescates financieros federales; y ante esta situación, el gobierno federal adopta tareas más activas e influyentes para restringir la ayuda a las entidades estatales.

## Toma de decisiones jurídicas

En primer lugar, el problema para la toma de decisiones es que hay muchos problemas. Los administradores públicos como actores no electos ni constitucionales, son calificados como débiles, es decir, son menos legítimos y menos poderosos para influir en las instituciones estatales y municipales. Estos

<sup>21</sup> Entre ellos Ross Stephens, véase D. Wright, *op. cit.*, p. 180.

<sup>22</sup> Algunos especialistas relacionan estos problemas con el federalismo de latigazo. *Ibid.*, p. 183.

administradores son obligados a convocar y convencer a los funcionarios de elección popular y a otros actores para que sigan los mejores cursos de acción al resolver disputas. Por lo tanto, las decisiones jurídicas son manipuladas de acuerdo al interés de los participantes.

### Mandatos administrativos

Los mandatos administrativos están a cargo del Congreso federal. Las cortes federales ya no son la única fuente institucional por la que funcionarios estatales y municipales captan obligaciones y requisitos, sino que ahora, las percepciones y preferencias de los participantes se incorporan a las RIG, lo que genera problemas para resolver procedimientos debido a la gama de opiniones expresadas y al carácter cambiante de los problemas.

### Transferencias intergubernamentales

La teoría económica de *transferencias intergubernamentales* señala que dichas transferencias pueden tener implicaciones importantes sobre la recaudación de impuestos estatales y municipales y sobre la efectividad del gobierno para alcanzar el nivel de provisión deseado de los servicios públicos, siempre en función del tipo de transferencia que se ofrezca. Esta teoría presenta tres formas para transferir los recursos:<sup>23</sup>

1. Los recursos se transfieren a los gobiernos estatales sin especificar su destino. Cuando la entidad estatal recibe los recursos incrementa su presupuesto y el consumo de los bienes públicos. Este incremento en el consumo tiende a reducir la recaudación tributaria y aumentar la provisión de los bienes privados. En este sentido, las transferencias pueden ser poco efectivas para estimular la asignación de los bienes públicos, ya que implica una baja en los impuestos recaudados.
2. La transferencia es utilizada para un programa específico dentro de un conjunto de programas públicos. Por ejemplo, supongamos que el municipio de Tarancuaro recibe del gobierno de Guanajuato una transferencia por 100 mil pesos al financiamiento de caminos rurales. Ante cualquier incremento en su riqueza el municipio puede desear gastar 40% en caminos rurales, 40% en mejora de vivienda y 20% en drenaje y letrinas. Pero, si antes de la transferencia gastaba más de 100 mil pesos, entonces con la

<sup>23</sup>A. Cullen, "Descentralización fiscal y federalismo en México," en *Federalismo y Desarrollo*, año 9, núm. 53, enero-marzo, México, 1996, pp. 24-26.

transferencia gastará el 40% en caminos rurales, 40% en mejora de vivienda y el resto en reducir lo impuestos municipales a fin de aumentar el consumo de drenajes y letrinas. Por el contrario, si gastaba menos de 100 mil pesos, por ejemplo 20 mil pesos, se alterará de forma incuestionable el presupuesto asignado a la provisión de caminos rurales. Sólo en esta situación, el municipio empleará la transferencia íntegramente y sus 20 mil pesos representarán un incremento en su riqueza. Cuando la entidad recibe una transferencia está virtualmente segura de gastar todo el dinero, de no hacerlo es cometer un pecado cardinal dejando la impresión de que no era necesario todo el dinero solicitado.

3. Las transferencias son otorgadas siempre y cuando se especifique el programa al cual deban destinarse los recursos. Por ejemplo, el municipio de Huanimaro recibe del estado de Guanajuato, 300 mil pesos anuales durante cuatro años para un programa de pavimentación cuyo costo es de 500 mil pesos anuales. El municipio aporta el resto, 200 mil pesos. En este caso el precio relativo de la pavimentación respecto a otros bienes disminuirá estimulando su consumo. Siendo factible suponer que la reducción en la recaudación tributaria será menor ya que, debido al cambio de los precios relativos, los habitantes de Huanimaro no aceptarán que el monto de los recursos federales se les transfiera vía reducción de impuestos. Este tipo de transferencias pueden ser efectivas para incentivar la provisión de los servicios públicos y con ello, reducir la recaudación estatal que implican una pérdida en el bienestar social y el cambio en precios relativos.

Bajo esta perspectiva, las transferencias intergubernamentales ejercen dos efectos. Por un lado los negativos:

- Los recursos transferidos son utilizados para financiar el consumo de bienes privados y no los bienes o servicios públicos objeto de la transferencia.
- Las transferencias reducen la recaudación por fuentes de ingresos propios. Esto genera dudas sobre la efectividad de la descentralización al fortalecer las finanzas estatales y municipales.

Por otro, los fiscales:

- Las transferencias pueden estimular a la entidad gubernamental para que reúna los fondos necesarios y obtenga un beneficio. Uno de estos estímulos es la oferta de más recursos. De acuerdo con esta aseveración, una transferencia es estimulativa no sólo porque la entidad gubernamental reciba la

transferencia, sino porque la entidad hizo más que el mínimo necesario para obtener los fondos. Un efecto fiscal auditivo se presenta sólo cuando la entidad beneficiada aumenta su apoyo financiero para el programa o proyecto, en la misma cantidad que la transferencia. La transferencia permite dar un giro a los recursos recibidos por un programa para un fin concreto hacia otro de mayor interés, a esto se le conoce como *fungibility*.<sup>24</sup> Así, las transferencias dependerán de la entidad beneficiadora, del programa y del tipo de transferencia.

### *Preferencias de los participantes*

Las preferencias de los participantes se han vuelto un requisito importante en el bienestar de la sociedad, ya que ayuda a resolver los problemas que enfrentan las RIG. Las preferencias, desde el punto de vista microeconómico, son la elección de bienes que realiza el o los participantes para la satisfacción de sus necesidades.<sup>25</sup> Para las RIG la compatibilidad de las preferencias requiere que los agentes sean racionales, que tengan preferencia entre los paquetes de consumo disponibles y que estas constituyan un orden binario completo de los elementos de su grupo de posibilidades de consumo. Las preferencias deben ser:<sup>26</sup>

- *Completas*. Las preferencias son completas cuando es posible comparar dos paquetes cualesquiera. Supongamos que los ciudadanos del estado de Guanajuato tienen que elegir entre dos Programas de Financiamiento Estatal. Uno de ellos elaborado por el Partido de Acción Nacional (PAN) y el otro por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El estado de Guanajuato tendrá que decir si el Programa del PAN es por lo menos tan bueno como el Programa del PRI. El Programa del PRI es al menos tan bueno como el del PAN, o el Programa del PAN es exactamente tan bueno como el del PRI. Por lo que cuando el Programa del PAN es exactamente tan bueno como el del PRI, se dice que para el estado de Guanajuato le es totalmente indiferente seleccionar qué programa es el mejor.

Aunque, el ejemplo supone un orden completo, tal como se usa en la teoría económica, tengo que reconocer sus deficiencias, como: la ideología entre cada partido político, la situación financiera del país, la información incompleta, el sistema legal vigente, etc.

<sup>24</sup>D. Wright. *op. cit.*, pp. 374-375.

<sup>25</sup>Para mayor información sobre las preferencias, véase C. E. Ferguson. *Teoría microeconómica*, FCE, México, 1989. H. Varian, *Microeconomía intermedia: un enfoque moderno*, Antoni Bosch, España, 1993. Los ejemplos que se utilizan para ilustrar los tipos de preferencias son totalmente hipotéticos.

<sup>26</sup>A. Schotter. *op. cit.*, pp. 25-27.

- *Reflexivas*. Las preferencias suponen que cualquier paquete es al menos tan bueno como el mismo, si esto es verdad, entonces se dice que la relación es reflexiva: sin embargo, no todas las relaciones binarias cumplen con la reflexividad, es decir, se descarta la posibilidad de existan paquetes incomparables.
- *Transitivas*. Cuando las preferencias son consistentes la relación es de transitividad, es decir, se postula la coherencia en el comportamiento del individuo, dado que si no se verifica queda en entredicho la lógica del criterio de ordenación. Esto es, los individuos piensan que un paquete es por lo menos tan bueno como otro y que éste es al menos tan bueno como un nuevo paquete, y por lo tanto, el primer paquete es al menos tan bueno como un último paquete. Por ejemplo, si los habitantes del municipio de Romita, en Guanajuato, eligieran entre tres candidatos de distintos partidos políticos a la presidencia del municipio, entonces, se tendría que el representante del PAN es al menos tan bueno como el del PRD y este último es al menos tan bueno como el del PRI, por lo tanto, los habitantes de Romita deciden que el representante del PAN es al menos tan bueno como el del PRI y en este caso la relación es transitiva.

Como resultado de todos los paquetes posibles, nunca existirá una situación en la que los participantes no puedan decidir cuál de todos los paquetes es por lo menos tan bueno como cualquier otro, dado que siempre tendrán opciones bien definidas. Por lo estudiado hasta ahora, es posible determinar que la sociedad se enfrentará a un conflicto cuando deba elegir o seleccionar un nivel adecuado de bienestar respecto a un bien público, sin embargo, no es fácil lograr elecciones sociales transparentes, ya que implican a muchos factores que impiden a los individuos revelar sus preferencias. La entidad estatal deberá establecer un mecanismo que refleje las preferencias de los individuos. Las RIG exponen algunos mecanismos para resolver estos problemas como estrategias en la toma de decisiones.

### *Mecanismos para tomar decisiones*

Los participantes antes de enfrentarse a un número infinito de decisiones, deben tomar en cuenta algunas estrategias que les permitan decidir si la nueva elección no generará más problemas que los ya existentes. A continuación describiremos estas estrategias:

- No mirar hacia atrás. La observación es a la vez una descripción y prescripción para las opiniones de los funcionarios estatales y municipales en la fase contractiva de las RIG. Aunque se aprende de



experiencias previas es importante que se empleen para acciones orientadas hacia el futuro y no para reflexiones nostálgicas.

- No mirar hacia arriba. Esto significa que no se debe contar la ayuda federal, como bomba de escape en crisis fiscales.
- Cuidado. Tener cuidado significa estar alerta ante cualquier situación, buena o mala. Para los funcionarios locales, la advertencia describe su conmoción ante acciones precipitadas en la entidad gubernamental.
- Abrir los ojos. Se refiere a la descripción de los nexos y al apoyo lateral que buscan los funcionarios estatales y municipales. Por lo general estos apoyos no bastan ya que se requiere de una alta tecnología capaz de reducir costos de información.
- Inversión privada. El objetivo de toda entidad gubernamental es atraer industrias privadas, especialmente las de tecnología avanzada, las cuales han fomentado una competencia interestatal e incluso internacional.

### *Metáforas del federalismo en las RIG*

En el cuadro 3, durante la fase contractiva se observan tres tipos de metáforas federalistas: *federalismo de facto*, *de latigazos* y *encastrado*. El primero, se refiere a la realidad de una relación federal en toda su forma. Por ejemplo, Kenneth Howard utilizó el término para explicar el grado de liberación fiscal entre el gobierno nacional y los sectores estatales-municipales.<sup>27</sup> El segundo, es descrito como súbitos giros financieros que ocurren en las RIG.<sup>28</sup> El tercero, se define como un estado condensado o compacto. Esta condición es de alguna suerte similar a las actuales circunstancias jurisdiccionales en las RIG. Estas metáforas junto con los elementos anteriores que componen a la fase contractiva de las RIG, no se restringen ni se centran exclusivamente en los asuntos fiscales, sino en los aspectos no fiscales, tales como: el comportamiento de los individuos ante sus preferencias y las negociaciones para un contrato.

### *Diferencias entre el Federalismo y las RIG*

Las RIG y el federalismo han desempeñado un papel fundamental a lo largo de nuestro país y de cualquier otro con un sistema federal. Sin embargo, veremos que a pesar de tener en común el bienestar de

<sup>27</sup>K. Howard, "De facto new federalism," en *Intergovernmental Perspective 10* (invierno de 1984), p. 4.

<sup>28</sup>D. Wright, *op. cit.*, p. 198.

la sociedad, el federalismo y las RIG tienen algunas diferencias, mismas que expondré en el siguiente cuadro.

*Cuadro 4. RIG & federalismo*

Relaciones intergubernamentales	Federalismo
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las RIG penetran en toda la gama de actividades y significados que no están implícitas ni explícitas en el concepto del federalismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El federalismo designa una forma de gobierno, llamada autoridad central, reconocida por la unión de los estados, la cual se reserva ciertos poderes.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las RIG abarcan pautas y relaciones que no quedan incluidas en el concepto del federalismo, y además, analizar las interacciones entre funcionarios de las entidades gubernamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El término federalista supone un sistema centralizado de relaciones entre las entidades federal y estatal.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las RIG trascienden el enfoque jurídico e incluyen toda una serie de acciones y concepciones informales de los funcionarios. Es como una gran bola de cristal que observa todos los movimientos que existen en el sistema federal, siendo útil no sólo a nivel nacional y estatal sino también en los niveles más oscuros de los municipios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El federalismo ha producido una herencia de legalismo. El sistema federal mexicano se rige por leyes y no por personas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>El concepto de las RIG no contienen distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad. Aunque no excluye la existencia de las diferencias de poder, no justifica que el nivel nacional sea el superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El federalismo implica un conjunto jerárquico de relaciones de poder o de autoridad. Por ejemplo, la Constitución mexicana hace explícita esta aseveración en su artículo 133.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las RIG han buscado conceptos y resultados empíricos que amplíen sus conocimientos a la elaboración de políticas públicas eficientes. En este caso las RIG, presentan ya una gran ventaja competitiva ante el federalismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El federalismo, no ha encontrado un modo eficiente para escoger la mejor política que plantee preguntas de fines y medios, de sustancia y de procedimientos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Las RIG es un término restringido y limitado, distintivo y apropiado. Es un término neutral y no reemplaza ni es su intención ser sustituto del federalismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El significado del federalismo es confuso e impreciso, es sin duda un término muy utilizado y depreciado por muchos investigadores, especialistas, funcionarios y ciudadanos.*</li> </ul>

\*Por ejemplo, "el federalismo ha empezado a dar claras señales de agotamiento y cansancio. Las señales están por doquier: en los muchos y diversos enfoques del tema en los diversos intentos por rectificar su nombre; en las disposiciones alternativas que se ha traído a su redit; en los mínimos rendimientos de los estudios comparativos y en la creciente renuencia de muchos estudiosos a trabajar con el concepto. En realidad se ha empantanado en tiempos difíciles."

Fuente: elaborado con base en D. Wright, *op. cit.*, p. 103.

## Teoría de las instituciones

La teoría de las instituciones encuentra sustento en los economistas clásicos y en la escuela alemana y austriaca.<sup>29</sup> La economía clásica formada por A. Smith, J. S. Mill y Carlos Marx, quienes se congratulan de haber introducido el análisis de las instituciones para explicar el intercambio económico de una nación. Durante los siglos XVIII y XIX, los economistas de la época establecieron cuatro supuestos para el desarrollo de esta teoría:

1. Concepción. Los individuos tienen una idea natural del intercambio, es decir, el intercambio forma parte de la conducta del individuo.
2. Egocentrismo. Los individuos en la búsqueda del éxito de sus intereses conducen a un beneficio social
3. Mercado Libre. Maximiza el beneficio particular por medio del beneficio general.
4. Libre competencia. Es la institución reguladora del mercado.

Los clásicos suponían que la conducta humana no depende del cálculo económico sino de las costumbres, emociones y hasta los hábitos. Por lo tanto, la conducta racional se convierte en un mito de la realidad. A partir de los siglos XIX y XX, la teoría neoclásica comenzaba a mandar destellos institucionales al pensamiento económico. La economía neoclásica se centró en el intercambio económico, desde el punto de vista microeconómico y de las elecciones racionales de los individuos, dirigidos a una selección óptima en la asignación de recursos. Por su parte, Marshall estudió los problemas de la asignación de recursos y distribución del ingreso, estableciendo que el mercado sería el encargado de conducir a resultados eficientes sin la necesidad de la intervención política o institucional. Al respecto Smith señaló que el libre mercado faculta la maximización del beneficio en los niveles más pobres de la población, esto se debe a que el libre mercado permite el crecimiento del ingreso y la disminución de los sectores marginados, mientras que los individuos practican inconscientemente el intercambio en un conflicto de intereses, regulado por instituciones.

---

<sup>29</sup> Este apartado se basa en J. Ayala, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. FCE, México, 1999, especialmente la introducción y el primer capítulo.

Para el siglo XX, Max Weber analiza de manera simultánea las relaciones influyentes en las instituciones y los valores.<sup>30</sup> Mientras que Thorstein Veblen da prioridad a la bondad del individuo en el sistema económico, el cual requiere demostrar que sus móviles son altruistas. Lo interesante de su planteamiento es que considera que, el móvil altruista no puede sobrevivir y que cualquier ética funcionaria sólo dentro de la comunidad. Veblen destaca la importancia de este último aspecto afirmando que:

*"El hombre está inspirado por ideales de utilidad y por la aspiración de hacer más fácil la vida de sus semejantes... Sin embargo, en cierta medida, los hombres también están guiados por la ambición de lograr una apreciable mejora en los procesos económicos... Pero el sentimiento que actúa así como freno del tráfico comercial obre en niveles de equidad y de buena fe, compatibles con la ética corriente. El hombre, actúa dentro de los principios económicos, ... no anula las ventajas pecuniarias, sino que opera sobre ellas como un freno convencional. Alcanza principalmente a las relaciones de hombre a hombre, y sólo de manera indirecta y en forma menos completa a las relaciones con la comunidad."<sup>31</sup>*

La teoría de las instituciones define al mercado como una institución compleja, ya que no es el único ni el mejor mecanismo de asignación de recursos. La teoría de las instituciones acepta que las instituciones públicas y privadas colaboran con la eficiencia económica. El institucionalismo ha sido utilizado, criticado, pero nunca olvidado. De esta manera, las nuevas instituciones surgen como el instrumento más poderoso entre enfoques para entender la relación entre elección y estructura económica. Incorporando temas como la información, el papel de los derechos de propiedad al establecer contratos con certidumbre, el sistema legal como las pautas para entender los derechos y obligaciones de cada agente y organización económica. Entre los autores que se han enfocado en estos temas están: Coase, Williamson y North, quién definió a las instituciones como: "las reglas del juego en una sociedad más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico."<sup>32</sup>

Las teorías institucionalistas se agrupan en dos: el primero se refiere a los beneficios colectivos. El segundo se inclina por los conflictos sociales y distributivos generados. Una de las críticas a las instituciones es la de no beneficiar a todos los individuos por igual. por ejemplo, J. Knight señala que los individuos con mayor poder relativo, mayor capacitados, organizados, decisivos y que dispongan de

<sup>30</sup>Para mayor información sobre Max Weber, revisar M. Santos, *Los economistas y la empresa. Empresa y empresario en la historia del pensamiento económico*, Alianza, Madrid, 1994, pp. 180-182.

<sup>31</sup>*Ibid.*, p. 176.

información tendrán un mayor margen para manipular las instituciones a su favor.<sup>33</sup> Así, el institucionalismo extendió sus intereses analíticos hacia los problemas de la organización económica, tales como: el control de las decisiones y la información asimétrica, la distribución del poder económico y político; el papel de los derechos de propiedad en la formación de incentivos a la inversión y el ahorro; y el papel de los contratos en la incertidumbre económica.<sup>34</sup>

### *Ramas institucionalistas*

Existen cuatro ramas desprendidas de la teoría de las instituciones:

- Teoría neoclásica. Sostiene que el mercado es el único mecanismo de selección para las instituciones.
- Teoría contractualista. Se enfoca en la elección pública, explicando a las instituciones como el resultado de la acción concertada de los agentes, como la negociación colectiva que se realiza a través del proceso político. La teoría contractualista, se centra en la participación de los agentes en el contexto de derechos de propiedad, el sistema legal, el orden constitucional y similares. El enfoque contractualista, permite a los mecanismos, como el legislativo, tener un papel importante en el estudio de esta teoría.
- Teoría evolucionista. Se refiere a la selección y mantenimiento de las instituciones, por medio de la competencia en el mercado y entre las mismas instituciones que llegarán a ser más eficientes. Ante esto, D. North menciona que las instituciones sufren una metamorfosis día a día y poseen la capacidad adaptativa de los sucesos existentes en la sociedad.<sup>35</sup>
- Teoría histórica. Estudia la evolución de las instituciones como el fin de los cambios en la historia en el largo plazo. Las instituciones se moldean de acuerdo a factores históricos que limitan las opciones de los agentes, por ello, el cambio histórico produce resultados diferentes a los predichos por la teoría neoclásica, acerca de que los individuos contraen un número ilimitado de instituciones para elegir.

De tal suerte, la mejor vía para determinar cómo los individuos pueden obtener un grado apropiado de bienestar, es el enfoque contractualista, mismo que servirá de apoyo para entender ampliamente a las RIG. Con el fin de obtener una función social del bienestar, esta teoría ha planteado varios supuestos, tales como:

a) El Estado debería proyectarse como la unión voluntaria de los individuos de interés común. b) Los

<sup>33</sup>D. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993, p.13.

<sup>34</sup>J. Knight, *Institutions and social conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, p. 5.

<sup>35</sup>J. Ayala, *Instituciones y economía*, op. cit., p. 26.

<sup>36</sup>D. North, op. cit., pp. 21-22.

individuos deberán firmar un contrato, el cual delega ciertos derechos y poderes al Estado, siempre y cuando éste, suministre ciertos servicios con el propósito de no recaer en costos mayores.

Sin embargo, esta teoría poco aporta sobre criterios para la formulación de políticas del Estado. Según Rawls, encontrar un conjunto de principios que nos indiquen cómo se obtienen las funciones sociales de bienestar, es dejar a un lado los intereses personales que cada uno de los individuos posee. Para lograrlo, el individuo debe formularse la idea de lo que es justo antes de saber cuál es la posición que ocupará en la sociedad.<sup>36</sup> Las instituciones permiten que los individuos tomen decisiones eficiente frente al marco institucional existente y de cara a las políticas públicas aplicadas por el gobierno.<sup>37</sup> Las instituciones fijan las reglas que moldean, restringen y condicionan el intercambio de la siguiente manera:

- Limitan y regulan las posibilidades del intercambio.
- Establecen derechos de propiedad y contratos.
- Estudian el comportamiento y conducta de los individuos.
- Forman las pautas de las organizaciones económicas y sociales.
- Reducen costos de transacción.
- Estudian los problemas de la información incompleta.

Las instituciones son importantes porque combinan habilidades y esfuerzos de coordinación para expandir el bienestar social a través de una estrategia que se entiende por un plan de acción para el individuo, informándole qué tipo de elección debe tomar ante cualquier situación que pudiera presentarse durante el desempeño de una actividad económica, política o social. Este tipo de actividades es representado por un juego, en el cual existe más de un punto de equilibrio que puede beneficiar a los individuos. Una vez que esto sucede los participantes deben de encontrar la manera de coordinar las estrategias en un punto de convergencia.<sup>38</sup>

Para comprender mejor esto, considérese el juego hipotético de una deuda pública estatal entre un banco de desarrollo y una entidad estatal. La deuda suma 200 mil de pesos. Sin embargo, llegado el plazo de liquidar dicha deuda, el banco encuentra que la entidad estatal no cuenta con una estructura administrativa y con incentivos que le permitan asumir la responsabilidad crediticia eficiente. Se dice que el

<sup>36</sup>J. Sugiitz, *op. cit.*, pp. 115-120.

<sup>37</sup>Vease J. Ayala, *Mercado, elección pública e instituciones. op. cit.*, pp. 319-320.

<sup>38</sup>A. Schotter, *op. cit.*, pp. 232-235.

gobierno federal asumirá dicha deuda en caso de que la entidad no pueda hacerlo y el crédito se respaldará con las participaciones fiscales federales. No siendo este el caso, tanto el banco como la entidad gubernamental deben participar en el llamado juego de suma cero. La ganancia de uno equivale a la pérdida del otro. Se trata de un juego de información imperfecta, porque cada participante desconoce lo que podría ocurrir, eligiendo cualquiera de las dos alternativas siguientes:

1. Otorgar un mayor plazo. El banco tendrá que perder liquidez y la entidad estatal ganará más tiempo, para solventar su deuda.
2. Utilizar íntegramente los recursos generados por la entidad estatal como garantía. El banco puede solicitar que los recursos estatales se destinen netamente al pago de la deuda. En este sentido, la entidad pierde.

Tabla 2. Juego de deuda estatal

		Unidad Estatal	
		Mayor plazo	Recursos
Banco de Desarrollo	Mayor plazo	( - + )	( + - )
	Recursos	( + - )	( - + )

La tabla 2 nos muestra que cuando ambos eligen la primer alternativa, la entidad estatal recibe una oportunidad más de liquidar la deuda, y el banco tiene menos oportunidad de recuperar el préstamo. Cuando no se eligen de manera semejante, entonces, las oportunidades son opuestas y suman cero. Las dos estrategias posibles se describen como aparece en la tabla anterior. Este juego difiere del dilema del prisionero, en el cual ninguno aporta y además, no existe un sólo equilibrio. El bienestar de cada individuo mejora aún eligiendo cualquier alternativa.

La razón de que se analice este juego es describir cuál será el equilibrio cuando participan personas racionales. Una vez que se alcance el equilibrio en un juego, se continuará jugando sin cambios.<sup>39</sup> Los participantes tendrán una selección de estrategias y la estrategia seleccionada por cada uno de ellos será tal que ningún participante tendrá los suficientes incentivos para cambiar su decisión, suponiendo que sus oponentes tampoco cambiarán las suyas. En ocasiones, este tipo de juegos distingue situaciones donde cada

<sup>39</sup>Para revisar los diferentes tipos de equilibrio, como el de Nash, *Ibid*, capítulo 7.

participante debe hacer su elección sin consultar a otros participantes, tomando en cuenta sólo su propio incentivo.

### *Sistema legal y derechos de propiedad*

El análisis institucionalista nos explica que los contratos surgen porque a los participantes les interesa fijar *derechos de propiedad* dirigidos a minimizar los *costos de transacción* en un intercambio. Para que el contrato sea formal, creíble y aplicable se requiere de un sistema legal que haga que funcione mejor. El soporte de un conjunto de leyes obliga a que todos los participantes interesados intervengan para buscar oportunidades de inversión y ahorro en cualquier entidad gubernamental.

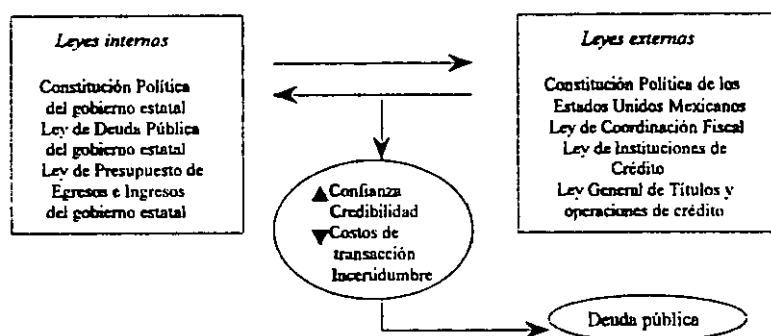
Ciertamente, el sistema legal esta relacionando con los beneficios de la negociación, coordinación entre los participantes y resolución de conflictos. Los participantes necesitan garantizar el cumplimiento de las instituciones existentes a través del llamado tercer partido. Así, el papel del Estado se reduce en identificar y prevenir los riesgos, pero al mismo tiempo fijar sanciones, penas, multas y aplicar reglas de conducta obligatorias para todos los participantes en la entidad gubernamental. La existencia de leyes permite distribuir los costos y beneficios entre las partes del contrato. Además, un incentivo para que los participantes intervengan en la negociación es la presencia de un sistema jurídico capaz de premiar o castigar a los que por medio de sus acciones afecten el valor de la transacción.

La falta de un sistema legal es producto de instituciones limitadas que no representan protección para la cooperación y beneficios derivados del intercambio. Por ejemplo, los malos arreglos institucionales hacen que el contrato no tenga validez y credibilidad, lo que aumenta la incertidumbre entre los participantes. Todo sistema legal debe contar con instituciones internas y externas, en las cuales los participantes interactúan para ofrecer incentivos adecuados que beneficien a la sociedad. Por ejemplo, consideremos al sistema legal que determina la deuda pública en un gobierno estatal. Las leyes internas serán aquellas que la entidad estatal utiliza para su beneficio. Mientras que las externas, serán las que el gobierno estatal usará para establecer el cumplimiento del contrato. Entre las leyes internas están: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del gobierno estatal, la cual sienta las bases, montos y condiciones de los empréstitos para que el ejecutivo proponga cuándo se contratará y pagará la deuda respectivamente durante el ejercicio fiscal. Entre las externas: la Ley de Coordinación Fiscal determina las participaciones federales quedarán como garantía del pago de las obligaciones contraídas; la Ley de Instituciones de Crédito establece que para el otorgamiento de sus financiamientos, los organismos de crédito deberán estimar la



viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación, las relaciones que guardan entre sí, los diferentes conceptos de estados financieros y la situación económica de estos proyectos. Así como el régimen de amortización y los periodos de gracia, los montos y plazos deberán tener una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente. En suma, las leyes internas y externas (mediadoras) son orientadas a satisfacer el interés de los participantes por la búsqueda del bien común disminuyendo al mismo tiempo, el comportamiento de participantes oportunistas. (Ver diagrama 2)

Diagrama 2. *Leyes mediadoras de la deuda pública*



El sistema de derechos de propiedad es un mecanismo importante en la coordinación y cooperación entre los distintos participantes de las entidades de gobierno, dando pauta a que las interacciones repetidas logren la búsqueda del máximo beneficio social. El sistema de derechos de propiedad colabora en la organización y distribución de los recursos disponibles, permitiendo atenuar problemas de incertidumbre e información, fallas de mercado y conflictos de interés. La sociedad que cuenta con derechos de propiedad bien establecidos tendrá más incentivos para crear estrategias que le permitan participar en cualquier tipo de intercambio. La falta de derechos de propiedad en una sociedad está propensa a vivir con incertidumbre y pocos incentivos para invertir y mejorar su bienestar.

Los derechos de propiedad y el sistema legal diseñan un área de mantenimiento y modificación en las instituciones económicas de la entidad gubernamental. Permiten que la sociedad tenga una visión más amplia para tomar decisiones óptimas en el largo plazo. El sistema legal tiende a limitar a los derechos de propiedad de acuerdo al tipo de actividad que realicen los individuos. Por ejemplo, la Constitución mexicana se reserva los derechos de prohibir toda una gama de acciones estatales y municipales, mismas

que son consideradas como límites en función de las RJG. Estos límites se dividen en dos vertientes. La primera se refiere a los límites de las relaciones nacional-estatal. La segunda se enfoca en los límites estatal-municipio. Estas vertientes tienen en común la condición de superioridad, la cual ofrece una ventaja temporal para comprender la complejidad, variedad y dinámica de estas relaciones. En esta línea las disyuntivas entre la asignación real de responsabilidades y la distribución de los recursos provoca que las entidades de gobierno se tengan que informar acerca de los límites territoriales que les corresponde a cada una, con el fin de evitar conflictos de interés en el futuro. Sin embargo, difícil es determinar el interés de cada entidad gubernamental, aún cuando sus participantes estén bien informados.

### *Comportamiento de los participantes*

Hasta aquí hemos mencionado que los derechos de propiedad y el sistema legal son importantes para llevar a cabo el intercambio de la mejor forma posible, sin embargo, la conducta de los individuos es crucial para tomar mejores decisiones. Los participantes que colaboran en esta actividad, deben cumplir con los supuestos de racionalidad, egoísmo e insaciabilidad. Pero, ¿qué significa que un participante sea egoísta e insaciable? El egoísmo se refiere a todas aquellas personas preocupadas por su utilidad y satisfacción. Esto parece maligno, aunque en realidad no lo es. Los participantes egoístas al actuar de manera social, también consiguen su propio interés,<sup>40</sup> más si cuentan con información completa, mercados de capital perfectos y plena certidumbre del entorno económico. La insaciabilidad significa que tener más de algo siempre es mejor. Por ejemplo, si los participantes tuvieran que elegir entre dos tipos de deuda, estrictamente tendrán que elegir la que cumpla con un mayor nivel de felicidad social. Esto no significa contratar más deuda, sino elegir entre el paquete mejor dotado de obligaciones. La racionalidad limitada, el oportunismo y la incertidumbre son parte de una conducta que permiten a los participantes generar incentivos para diseñar estructuras y organizaciones. Sin embargo, la presencia de fallas (información, bienes públicos, externalidad, agencia-principal, problema del gorrón, soberanía, entre otros) tienden a distorsionar o disminuir la felicidad deseada y la negociación hará que los participantes realicen interacciones repetidas para obtener una doble coincidencia de sus deseos.

---

<sup>40</sup>J. Suglitz, *op. cit.*, pp. 37-38.

## *Problemas de información incompleta en la toma de decisiones*

Hoy día, es muy difícil concebir a un participante sin un soporte de información.<sup>41</sup> La falta de ello, provoca lo que se conoce como *aversión al riesgo y selección adversa*, que definitivamente obstruyen la búsqueda de optimización en la toma de decisiones. La información adquiere un costo, en ocasiones demasiado elevado, que tiende a disminuir los incentivos para obtener más información. Para satisfacer las demandas de la información se requiere de todo un sistema que conlleva implícitamente la derivación de un conjunto de mecanismos relacionados con el control y operación del propio sistema.<sup>42</sup>

La *información asimétrica* es síntoma de *información fragmentada*, la cual produce incertidumbre y abre la posibilidad para que los participantes cometan errores en la toma de decisiones, obstaculizando el intercambio y los proyectos de inversión rentables. La falta de criterios para homologar la información en cuanto al fondo y forma induce a que los individuos formen organizaciones que puedan resolver estos problemas. Por ejemplo, la Comisión Permanente de Finanzas Fiscales, se ha preocupado por estandarizar y sistematizar la información acerca de la situación financiera de las entidades gubernamentales. Esta comisión al igual que muchas otras tiene el propósito de facilitar la comprensión de los conceptos de finanzas públicas y promover en forma más ágil las actividades de la coordinación intergubernamental. En realidad, la estandarización de la información es tan útil que permitirá trabajar con conceptos y cantidades comparables entre sí, para obtener resultados confiables con tendencias a mejorar la toma de decisiones, facilitando a las entidades de gobierno la entrega oportuna de su información a la organización que así lo soliciten.

Aunque la información imperfecta genera distorsiones en la formación de incentivos, los participantes buscarán la manera de establecer arreglos institucionales.<sup>43</sup> sin embargo, todo arreglo implica costos que muchas veces no pueden ser dosificados entre los participantes, debido a la presencia del *free-rider*. Por ejemplo, una vez que la sociedad del municipio de Atarjea en Guanajuato, decide que necesita más alumbrado público, entonces, el gobierno del estado determina un presupuesto para tal efecto y se pregunta lo siguiente: ¿el municipio de Atarjea debe producir una enorme cantidad de postes de luz? Y ¿cuánto estarían sus habitantes dispuestos a pagar por cada poste? Para contestar en forma correcta a esta pregunta, el gobierno de estatal necesita contar con información completa y exacta sobre los costos del alumbrado y

<sup>41</sup>Recuerde que el número de participantes pueden ser funcionarios nombrados o elegidos.

<sup>42</sup>Cabe aclarar, que el propósito de este trabajo no es determinar las causas que dificultan la captura y obtención de información, sino enfocarse a problemas de *información incompleta*, distribución y mala unificación de la misma.

<sup>43</sup>Para más información J. Ayala, *Instituciones y economía*, op. cit., capítulo 4.

cuánto estarían dispuestos a pagar los habitantes por cada poste. Un funcionario o cualquier participante capacitado tendrá la tarea de recabar la información, con ello elegir el nivel óptimo de alumbrado. Ahora, supongamos que todos informan su disposición real a establecer un pago máximo. En caso contrario, si alguien tuviera un gran incentivo para no informar objetivamente su elección, su respuesta racional sería no estar dispuesto a hacer pago alguno por el alumbrado. Sin embargo, si todas las personas siguieran la misma tendencia, entonces nadie pagaría por el alumbrado, y como resultado de ello, la sociedad no tendría luz pública, por lo tanto, el gobierno de estatal tendría que evitar este tipo de problemas con la ayuda de otras alternativas para satisfacer las demandas de la sociedad.

Así como la información asimétrica es importante para el intercambio, el *problema de la agencia y el principal* es tema persistente para algunos especialistas que comentan que el mejor antídoto para contrarrestar este mal es atenuándolo, mediante una adecuada relación entre las partes, plasmada en un contrato que represente los intereses tanto del principal como del agente. Por ejemplo, supongamos que un municipio (agente) recurre a un préstamo para un proyecto de inversión. El agente contará con más información sobre la operación cotidiana del proyecto. En cambio, el principal (gobierno estatal) sólo posee información genérica y únicamente al final del ejercicio. Este tipo de asimetría significa que el principal tendría que incurrir en costos elevados para monitorear las acciones del agente. En otras palabras, tienen que generar sus propios sistemas de información, entonces, la agencia y el principal fijan una relación estratégica dado que las decisiones de éste último, repercutirán sobre las acciones del agente, que algunas veces se convierte en externalidad positiva o negativa.<sup>44</sup>

### *Externalidades entre niveles de gobierno*

A los actos de una entidad gubernamental que afectan a otras entidades cuyos costos y beneficios no son tomados en consideración por la primera se les conoce como *externalidades*. La existencia de externalidades es un factor a favor de la toma de decisiones. Una receta para contrarrestar este problema es la internalización de los costos y beneficios o la reducción de la pérdida de bienestar provocada por la externalidad, las negociaciones voluntarias servirán para maximizar las ganancias potenciales del bienestar social. Estas negociaciones pueden formar convenios o acuerdos que impliquen costos de transacción a las entidades gubernamentales. Las negociaciones podrán resolver problemas de externalidades, el siguiente

---

<sup>44</sup> Véase glosario de términos al final del trabajo.

recuadro ilustra la manera como las entidades de gobierno negocian, a través de convenios para manejar externalidades como los residuos tóxicos.

El siguiente recuadro va más allá de la mera negociación entre las entidades de gobierno, muestra la relación entre el agente (15 municipios) y el principal (estado de Guanajuato), el contrato (programa) y sus lineamientos. La internalización de la externalidad está a cargo de los ingresos propios de la entidad gubernamental. El financiamiento no sólo radica en proveer recursos adicionales, sino en suministrar las externalidades que hacen posible satisfacer las otras condiciones básicas, por ejemplo, el fortalecimiento institucional, la mejoría en la información, la transparencia en los procesos políticos y fiscales y la capacidad de hacer evaluaciones reales de la gestión pública.<sup>45</sup> En suma, todos los elementos que hemos revisado serán utilizados en los siguientes capítulos para explicar mejor el comportamiento y las posibles soluciones a los problemas de las RIG, principalmente el de la deuda estatal.

*Recuadro 1. Convenio con 15 municipios de Guanajuato para manejar la externalidad de residuos sólidos en comunidades rurales y municipio.*

Atendiendo la demanda de los guanajuatenses de cuidar el medio ambiente y administrar mejor los recursos públicos, el gobernador de Guanajuato, Vicente Fox, firmó junto con 15 presidentes municipales el convenio para el manejo integral de residuos sólidos en comunidades rurales y municipios

Con este acuerdo, los municipios integrantes se comprometen a construir en sus cabeceras municipales un contenedor para residuos sólidos, además de aplicar un programa de cambio de cultura sobre la basura, y para conseguir un cambio de cultura en cuanto a la existencia y su aprovechamiento, se debe de llevar un programa de conscientización en donde participen tanto las autoridades como la sociedad. Ante ello, se echó a andar un programa de manejo integral de residuos sólidos o basura, con este proyecto se pretende que los 15 municipios manejen en forma integral sus residuos en 467 comunidades entre más de 500 y 1000 habitantes, beneficiando a casi 650 mil habitantes que generan en promedio más de 350 toneladas de basura diariamente.

Entre los objetivos del programa están:

- a) Fomentar la creación de centros de acopio para la separación de desechos y elaboración de composta (fertilizante natural).
- b) Promover el beneficio de la propia comunidad, mediante la comercialización de los productos que pueden reciclarse.
- c) Mejorar las condiciones de salud y calidad de vida de las comunidades rurales, detener la contaminación de lechos y arroyos, barrancas, campos de cultivo y derechos de vía.

Fuente: elaborado con referencia en página web del estado de Guanajuato, [www.guanajuato.gob.mx](http://www.guanajuato.gob.mx)

<sup>45</sup>E. Wisner, "La economía institucional, la descentralización y la gobernabilidad," en R. Liders (comp), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México, 1999, p. 267.

## Resumen

El federalismo se ha caracterizado por un gobierno que abarca el territorio de todas las entidades federativas, las cuales poseen cierto grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar como en sus decisiones de gasto. El poder tributario de los estados en su ámbito y contenido está limitado constitucionalmente y la propia. Sin embargo, el sistema recaudatorio de los estados es muy reducido y a cambio de delegar su capacidad recaudatoria, estos reciben transferencias del gobierno federal. Lo que ha originado problemas acerca de las responsabilidades y competencias estatales.

Para que el federalismo distribuya bienes y tome decisiones se requiere de los mecanismo de votación y del apoyo de teorías como las siguientes:

- a) La teoría de los bienes públicos que estudia los problemas referentes a la asignación de los bienes públicos por parte del gobierno federal y de los gobiernos estatal y municipal. Esta teoría se refuerza con el modelo de Tiebout, el cual expone que con una movilidad perfecta los individuos pueden desplazarse de una entidad gubernamental a otra buscando que cumpla con sus necesidades.
- b) La teoría de la incidencia fiscal que se enfoca al estudio de las cargas fiscales; tiene la ventaja de mejorar los sistemas de programas de gasto.
- c) La teoría de la elección pública que estudia el papel de los procesos políticos que intervienen en la determinación del presupuesto federal y en la negociación para definir las responsabilidades entre los niveles de gobierno. El sistema de votación es utilizado para conocer las preferencias de los electores. Con el teorema de Arrow se establece que si las personas en una sociedad tienen preferencias completas y transitivas, entonces las preferencias sociales también lo serán. No obstante la paradoja de la votación señala que si cada persona tiene preferencias transitivas, no es necesario que lo sean las de la sociedad. Por esta razón, el teorema de Arrow sostiene que no existe mecanismo de votación capaz de determinar las preferencias sociales transitivas.

Por otra parte, los principios del federalismo (bienes y servicios públicos; transferencias de recursos y regulación) han sido tema de debate entre los funcionarios públicos y especialistas, ya que el federalismo como tal ha tenido que enfrentarse a problemas de integración fiscal entre los diferentes niveles de gobierno

y de eficiencia administrativa. Por lo que el federalismo ha encontrado en la teoría de las RIG la manera de comunicarse con aquéllos niveles.

Las RIG son definidas como un cuerpo de actividades e interacciones que ocurren entre la unidades gubernamentales de todo tipo y nivel territorial. Entre las propiedades de las RIG están: el número de participantes; el número de unidades gubernamentales; las acciones de los participantes y las cuestiones financieras. La teoría de las RIG muestra un modelo llamado de autoridad superpuesta, el cual tiene tres características básicas: autonomía, participantes y negociaciones. Con la negociación de los participantes se alcanzan soluciones en el sentido de Pareto. Este modelo tiene una clara tendencia hacia la cooperación y al acuerdo negociado, en el cual se dan lugar distintas combinaciones que indican el tipo de relación que se establece entre cada participante de las unidades gubernamentales.

Las RIG no están exentas del contexto económico, político y social de la entidad gubernamental involucrada en problemas (equilibrio del presupuesto a través de deuda, recortes y cambios en la ayuda federal, toma de decisiones jurídicas y transferencias intergubernamentales) que limitan el comportamiento de los participantes, de esta manera, sus preferencias ayudan a resolver dichos problemas. Por lo que la compatibilidad de las preferencias requiere que los agentes sean racionales ante la elección de paquetes de consumo, siempre y cuando estas preferencias sean completas, reflexivas y transitivas. Para que los participantes tomen decisiones que no generen más problemas de los existentes, deben considerar algunas estrategias intergubernamentales: no mirar hacia arriba, no mirar hacia atrás, cuidado, abrir los ojos e inversión privada.

Algunas de las diferencias entre las RIG y el federalismo destacan: a) las RIG se encuentran en todas las actividades y significados que no están implícitas ni explícitas en el concepto del federalismo; b) las RIG abarcan pautas y relaciones que no quedan incluidas en el concepto del federalismo y; c) el concepto de las RIG no hace distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad, aunque no excluye la existencia de las diferencias de poder, no justifica que se reconozca a una autoridad central como eje de las relaciones gubernamentales.

Las RIG han tomado a las instituciones como parte importante de su funcionamiento. Las instituciones eficientes permiten que los participantes tomen decisiones óptimas ante cualquier situación que pudiera presentarse durante el desempeño económico de la entidad gubernamental y realicen contratos. El análisis

institucional supone que los contratos surgen porque a los participantes les interesa fijar derechos de propiedad que minimicen los costos de transacción. Para que el contrato sea formal, creíble y aplicable se requiere de un sistema legal que haga que funcione mejor.

El enfoque contractualista ha planteado supuestos tales como: a) el Estado debería proyectarse como la unión voluntaria de los individuos de interés común, b) los individuos deberán formar un contrato, el cual delega ciertos derechos y poderes al Estado, siempre y cuando éste suministre ciertos servicios con el motivo de no recaer en costos mayores. Tanto el sistema legal como los derechos de propiedad diseñan un área de mantenimiento y modificación en las instituciones económicas de la entidad gubernamental. El sistema legal limita los derechos de propiedad dependiendo del tipo de actividad que se lleve a cabo.

Sin embargo, para que sea posible una negociación óptima se requiere que los participantes cumplan con los supuestos de racionalidad, egoísmo e insaciabilidad. En ocasiones estos comportamientos son considerados como malos indicadores, pero si los participantes cuentan con un soporte de información, difícilmente cometerán errores al tomar decisiones. El problema con la información es que puede ser asimétrica y que la relación entre las entidades de gobierno está expuesta a peligros como la desconfianza e incertidumbre que pueden llevar a tomar decisiones generando una pérdida de eficiencia y la reducción del beneficio social.

## Bibliografía

Anaya, V., *Diccionario política, gobierno y administración pública municipal*. Gobierno del estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.

Ayala, J., *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.

Ayala, J., *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalista económico*. FCE, México, 1999.

Ayala, J., *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Porrúa, México, 1996.

Ayala, J., *Economía del sector público mexicano*. Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.

Boadway, R., *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*, Policy Research Working Paper, The World Bank, November, Washington, D.C., 1994.



Cullen, A., "Descentralización fiscal y federalismo en México", en *Federalismo y Desarrollo*, año 9, núm. 53, enero-marzo, México, 1996.

Ferguson, C. E., *Teoría microeconómica*, FCE, México, 1988.

Gómez, S., "Balance de las elecciones de 1991 en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 1, enero-marzo, México, 1992.

Howard, K., "De facto new federalism", en *Intergovernmental Perspective 10* (invierno de 1984).

Knight, J., *Instituciones and social conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Linares, C. A., "Federalismo fiscal, un estudio empírico para el nivel estatal y municipal en México", en *Ensayos*, vol. 16, núm. 1, mayo, México, 1997.

Lüders, R. (comp), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México, 1999.

North, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.

Ordeshook, P., *Game theory and political theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

Peacock, A., *Elección pública. Una perspectiva histórica*, Alianza, Madrid, 1992.

Santos, M., *Los economistas y la empresa. Empresa y empresario en la historia del pensamiento económico*, Alianza, Madrid, 1994.

Schoner, A. *Microeconomía. Un enfoque moderno*, CIESA, México, 1998.

Stiglitz, J., *La Economía del sector público*, Antoni Bosch, España, 1995.

Varian, H., *Microeconomía intermedio: un enfoque moderno*, Antoni Bosch, España, 1993.

Wisner, E., "La economía institucional, la descentralización y la gobernabilidad", en Lüders, R. (comp), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México, 1999.

Wright, D., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México, 1997.

## Capítulo 2

### Relaciones intergubernamentales, un conjunto de acciones institucionales

En el capítulo 1 hemos revisado los componentes de la teoría de las RIG y sus diferencias con el federalismo, además de las distintas interacciones que ocurren dentro de las entidades gubernamentales mismas que funcionan con instituciones, que regulan y controlan sus actividades y la de sus participantes. Las características de los participantes, que maximizan el bienestar social a través de criterios institucionales, hacen que la negociación por buscar niveles óptimos sea insuficiente. Pero lo que ahora necesitamos son de organizaciones con mayor poder de decisión e intereses incluyentes, sin embargo, es difícil distinguir qué tipo de organización cumple con estas expectativas. De cualquier manera, no todo termina aquí, la cuestión es saber y determinar cómo es que estas organizaciones forman redes intergubernamentales con el fin de coordinar sus objetivos y reducir costos. En este capítulo, comenzaremos por sondear las organizaciones que negocian sus intereses y convergen en un óptimo de Pareto para después enfocarnos en algunas cuestiones de políticas intergubernamentales, producto de esas negociaciones. Este estudio permitirá dar una respuesta general a la pregunta: ¿cómo funcionan las RIG en el contexto mexicano y cuáles son los componentes que tienden a mejorar el nivel de las entidades gubernamentales? Por supuesto que no es fácil y es indispensable crear nuevas instituciones para elevar el nivel de la población.

#### Organizaciones y estructuras de redes intergubernamentales

Antes de comenzar, señalaré que las relaciones espaciales serán de gran apoyo para conocer las interacciones entre las organizaciones públicas, privadas, políticas y sociales, así como los patrones que describen sus relaciones con la concomitante de formar redes intergubernamentales. La perspectiva de las relaciones espaciales parte de asumir los siguientes aspectos: los vínculos entre los participantes deben ser

vistos como canales para el flujo de información o transferencia de recursos materiales y no materiales;<sup>1</sup> y se conciben a las organizaciones como modelos perdurables de relaciones entre participantes.

Las organizaciones como estructuras predicadoras de la conducta de los participantes y de las políticas gubernamentales forman un sistema complejo de decisiones colectivas, las cuales establecen alternativas, que en ocasiones mejoran el bienestar de la entidad gubernamental. Cuando la entidad adopta una estructura fragmentada, por lo general, tiene rasgos de centralización. Es decir, por más que la entidad tome decisiones colectivas, existe la posibilidad de que una organización, con representación política y un monopolio de poder lo suficiente activo, interfiera en las decisiones y actividades económicas que lleve a cabo la entidad a fin de mantener el control que garantice su existencia. Esto puede ser posible con reglas que limiten el comportamiento humano y de los participantes que personifican tales reglas ejerciendo poder sobre ellas.<sup>2</sup>

El comportamiento de los participantes se adapta a las instituciones vigentes en la organización, misma que está en continuo movimiento, porque los diferentes participantes que las constituyen tratan de cambiar sus rutinas, lineamientos, patrones legales e institucionales.<sup>3</sup> Sin embargo, no es fácil modificar tales instituciones porque existen participantes que luchan por conservar y vigilar las instituciones tradicionales. Además, es muy difícil que las reglas cumplan lineamientos jurídicos, puesto que dependen de un monopolio de poder a cargo de participantes organizados. Para crear instituciones creíbles ante los ojos de los participantes hace falta establecer buenos arreglos institucionales que puedan tener un efecto constructivo en las actividades económicas, políticas y sociales de la entidad gubernamental. Estos arreglos deben proporcionar sistemas legales que garanticen las transacciones económicas, fomentando el desarrollo económico de la entidad.

### *Estructura de redes intergubernamentales*

Las redes intergubernamentales surgen de la suma de todas las conexiones entre las organizaciones de una población dada, es decir, las redes intergubernamentales involucran a muchas organizaciones conectadas por algún punto de intersección en un contexto dado.<sup>4</sup> Las redes intergubernamentales tienen la característica de ser políticas (partidos políticos y organismos no gubernamentales) y administrativas

<sup>1</sup>Me refiero a recursos materiales como el dinero, el préstamo y bienes de diversos tipos. Recursos no materiales como el apoyo político, la amistad, el respeto, la moral y similares.

<sup>2</sup>Vease D. North, en A. Diaz, "Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina," en R. Lóders (comp), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México, 1999, p. 114.

<sup>3</sup>Ibid.

(secretarías gubernamentales), y atienden parámetros como la legalidad, la política de los partidos y el papel que juegan las distintas entidades gubernamentales.

Las redes intergubernamentales pueden adoptar diferentes configuraciones. Las diferencias están en la forma en que se colocan las organizaciones, las cuales manejan actividades de distribución y redistribución de poder. Una configuración que emplea a una organización central rodeada por pequeñas organizaciones es llamada *red araña*. En una red araña, la organización central es el punto focal de todo el proceso de distribución, todas las interacciones pasan a través de ella, lo que la convierte en un participante dominante capaz de fomentar u obstaculizar las relaciones contractuales. Una desventaja de la red araña es su vulnerabilidad a una falla de la organización central. Si esto ocurre se cancela la capacidad interactiva total de la red. Una alternativa a ésta red es la *red anillo*, la cual genera una multiplicidad de pequeñas organizaciones que tienen a su cargo actividades específicas (ver diagrama 1 y 2) y si una organización falla, las otras inmediatamente toman el trabajo del miembro que no funciona y la red continúa sirviendo a los participantes. No es casual que la creación de una organización ajena a la red pueda ayudar a monitorear y coordinar el proceso de interacción entre las organizaciones de cada entidad, pero también es indispensable que cada organización supervise internamente sus interacciones para evitar que se reduzcan las ganancias derivadas del intercambio, ya que los participantes dentro de ella tratarán de obtener beneficios privados, con frecuencia aumentando los costos de transacción, creando falla de mercado poniendo en riesgo la credibilidad de la entidad. Probablemente, los agentes que participen en las redes tengan un soporte de información y entendimiento común sobre las políticas de la entidad y sus problemas, sin embargo, su comportamiento será limitado debido a que el mundo real tiene muchas restricciones para elegir de manera óptima.

Diagrama 1. Red araña

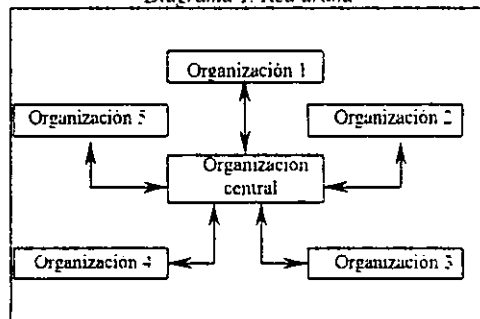
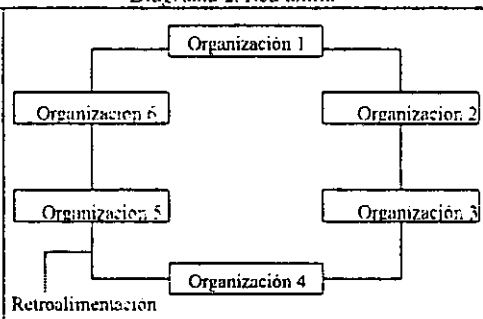


Diagrama 2. Red anillo



<sup>4</sup>Ibid., pp. 203-204. Para una información más amplia sobre las organizaciones como redes véase J. Pfeffer, *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, FCE, México, 1992.

Cuando se define el marco institucional de una red se establecen tres estructuras: reticular, implantación y enlace. La estructura reticular implica la existencia de un proceso de coordinación que debe funcionar en un entorno caracterizado por lo complejo y especializado de las responsabilidades políticas y administrativas. La estructura de implementación se enfoca en la ejecución de programas, mientras que la de enlace se encuentra a mitad de camino, es decir, entre el control central de las estrategias de implantación y la coordinación de las estructuras reticulares. Este tipo de estructuras puede obtenerse a través de negociaciones, siempre y cuando sus posibilidades de éxito para diseñar métodos de conexión no dañen la autonomía de otras organizaciones. El siguiente recuadro ilustra como funcionan las redes intergubernamentales en el contexto económico.

#### *Recuadro 1. Interacciones entre redes intergubernamentales*

El Centro Estatal de Entidades Municipales (CEEM) es reorganizado por el Ejecutivo del estado guanajuatense para revisar qué debía hacerse en los municipios. Todos los *presidentes municipales* son convocados por el CEEM (después Centro Estatal para el Desarrollo Municipal, CEDM) a una reunión mensual. A esa reunión asiste el *gobernador con toda su gabinete* y se solicitan a todos los presidentes *sugerencias para un gobierno equitativo*. Cada organización representada por un participante estará motivada por una red de asuntos que los mantendrá unidos. Para ello se requiere de una participación más organizativa y difundida en la política pública, así como una especialización tecnócrata más estrecha. Este tipo de interacciones hizo posible que Guanajuato diseñara una fórmula de reparto de recursos equitativa, y consensada. Evidentemente, estas redes tenderán a disminuir los costos de transacción, de lo contrario sus consecuencias podrían ser peores.

Nota: Las partes cursivas corresponden a los tipos de organizaciones y al interés común entre los participantes que interactúan de una red intergubernamental.

Fuente: C. Gadsden. "Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobierno." en *Diálogo y Debate de Cultura Política*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, núm. 4, México, 1998, pp. 53-54.

#### *Concepciones entre redes intergubernamentales*

En las redes intergubernamentales encontramos que muchas veces los participantes cuestionan la conducta de aquellos que amenazan su estructura de poder, y en este caso, el uso de imágenes o concepciones aumenta la información disponible,<sup>5</sup> disminuye costos de transacción y ahorra tiempo. Algunos teóricos de la organización<sup>6</sup> observaron que las imágenes tienden a resolver problemas relacionados con las deficiencias contractuales, la incompatibilidad de incentivos, el cumplimiento y la rendición de cuentas. Además, estas imágenes se guían por técnicas burocráticas acordes al comportamiento egoísta y oportunista del participante. El siguiente cuadro muestra por un lado lo que piensan los

<sup>5</sup>El objetivo de una imagen es simplificar el mundo externo de las RIG sin sobresimplificarla. Este apartado se elaboró con referencia en D. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. FCE, México, 1997, pp. 353-360.

participantes que componen al sistema nacional, llamados funcionarios nacionales (*fed*) y por el otro, tenemos la respuesta de los participantes que laboran en el sistema estatal o municipal denominados funcionarios estatales o municipales.

*Cuadro 1. Imágenes entre funcionarios intergubernamentales*

Imagen del funcionario nacional visto por el estatal-municipal	imagen del funcionario estatal-municipal visto por el nacional
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son incomprensibles a la política o problemas que enfrenta la entidad estatal y municipal.</li> <li>• Su principal preocupación descansa en gastar el dinero federal, en lugar de emplear los fondos en forma económica y moderada.</li> <li>• Son imprácticos, ingenuos, absurdamente optimistas acerca de la facilidad con que pueden resolver los problemas urbanos y rurales.</li> <li>• Presentan dos caras siempre dependiendo de la ocasión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No miran a su alrededor, es decir, adoptan un enfoque estrecho y limitado al planear sus acciones.</li> <li>• Desean el dinero federal, pero son irresponsables al diseño de programas y de una solución a los problemas.</li> <li>• A menudo se ven limitados y quieren verse limitados para no cumplir con alguna actividad institucional.</li> <li>• Responden a fuerzas de interés especial y no al interés público. Las decisiones están orientadas a satisfacer a organizaciones poderosas.</li> </ul>

Fuente: elaborado con referencia en D. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México, 1997, pp.354-356.

Cuando los *fed* ven a los funcionarios estatales y municipales como incapaces de comprender los problemas entre las políticas y los programas nacionales surge la pregunta: ¿quién está realmente fiel al interés público? La respuesta es difícil porque depende de muchos factores como el ambiente político, económico y social de la entidad, así como de sus instituciones formales o informales, de la información disponible y del comportamiento de los participantes, el cual es clave para evitar que las imágenes provoquen: fricción, hostilidad y juego diferencial. El siguiente recuadro presenta un caso típico de fricción, mismo que puede encontrarse entre los distintos partidos políticos de cualquier entidad gubernamental, o bien, entre organizaciones privadas y públicas.

*Recuadro 2. Sintoma de fricción entre organizaciones v un presidente municipal*

Al comenzar el trienio panista en León, Guanajuato, los sindicatos de administrativos y de obras y servicios exigieron un aumento salarial del 100%. Para mayo de 1992, el gobierno municipal autorizó un aumento del 12% en el salario. Ante esto, los líderes sindicales comenzaron a negociar con el presidente municipal, Carlos Aranda Portal, y para junio sólo se mantuvieron acuerdos de poca disponibilidad entre ambas partes. Como consecuencia, los trabajadores sindicalizados realizaron un paro de 120 minutos demandando que Aranda violaba las condiciones de trabajo, a partir de ese momento, delegaciones de cámaras nacionales como la Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (CANACINTRA) y otros organismos empresariales consideraron que la falta de voluntad, era un ejemplo más de la incapacidad del presidente municipal. En respuesta, Aranda señaló que la impaciencia de estas organizaciones mostraba la distancia e ignorancia de los problemas de la entidad municipal y agregó que el problema laboral se había convertido en tema político, y que sus verdaderos motivos no eran comprendidos por esas organizaciones.

Fuente: M. Rico, "Problemática de un gobierno de oposición", en *Ciudades*. Reunión Nacional de Investigación Urbana, Puebla, núm. 39, julio-septiembre, México, 1998, pp. 59-60.

\*Entre ellos Anthony Downs, en D. Wright, *Ibid.*, p. 361.

La hostilidad, se utiliza para atacar al enemigo de manera verbal, cuestionándolo sobre sus motivos y buena voluntad; por ejemplo, en una ocasión el gobernador de Guanajuato invitó al Presidente de la República a abandonar sus “cuatro paredes” y tomar la iniciativa del diálogo como una obligación propia (esto sucedió en la discrepancia que el Ejecutivo Federal tuvo con el Congreso Federal respecto a la reducción del IVA).<sup>7</sup> Una fuerza capaz de moderar la hostilidad es la existencia de participantes especialistas en temas políticos, económicos, sociales y sobre todo intergubernamentales. Estos participantes han tenido que aprender el lenguaje del gobierno nacional y estatal para servir más que como simples intérpretes. Con el apoyo de estos participantes, la red puede mejorar el desempeño económico de su entidad. Otra reacción de las imágenes es el juego diferencial, mismo que se ocupa de los participantes que están en equipos diferentes y jugando un juego totalmente distinto, esto es verdad siempre y cuando un equipo esté interesado en otro juego. Este juego surge con información asimétrica, la cual es constante en la mayoría de las interacciones de la entidad, dando ventaja económica, política o social a quien la posee.

Estos tipos de imágenes implican dos aspectos: el primero, comprende el portafolio de demandas que los participantes usan en las negociaciones, y el segundo, se refiere a las perspectivas que cambian y mejoran a las RIG. Si el comportamiento de las RIG resulta de las imágenes creadas por los participantes, entonces la posibilidad de cambiar esas imágenes dependerá del tipo de estrategias que adopte la organización para ayudar a mejorar las RIG.<sup>8</sup> En caso de emplearse la estrategia estructural,<sup>9</sup> los participantes podrán reestructurar sus posiciones y mantener una acción colectiva en la red. Sin embargo, debe tenerse un sumo cuidado en la manera de colocar a los participantes, dado que sus resultados pueden conducir a niveles de bienestar inferiores. Por el contrario, si la acción colectiva se combina con intereses incluyentes es posible que las ganancias mutuas aumenten el bienestar de la sociedad (estrategia de propósitos buscados), y como resultado las imágenes se modificarán y la confianza de los participantes aumentará permitiéndoles impulsar el desarrollo económico de la entidad gubernamental.

<sup>7</sup> Tomado de la página de Internet, [www.guanajuato.gob.mx](http://www.guanajuato.gob.mx)

<sup>8</sup> Los tipos de estrategias son principalmente tres: 1) estrategia de propósitos buscados por los diversos participantes en una actividad intergubernamental. 2) La estrategia de capacitación y educación en distintos medios intergubernamentales, se refiere a los servicios de carrera. 3) La estrategia estructural es la encargada de ubicar estratégicamente a los participantes de una red intergubernamental. D. Wright, *op. cit.*, p. 359.

<sup>9</sup> Esta estrategia cumpliría con la Ley de Miles, donde lo que usted defiende depende del puesto que tenga en ese momento.

### *Problemas de coordinación en la red*

El problema de coordinación en la red intergubernamental consiste en que muchos participantes cumplen con determinadas funciones e intereses, por lo que es muy laborioso tratar de coordinarlos. Lo interesante es que hasta las redes mejor organizadas y estructuradas tienen fallas en la coordinación y desafortunadamente, operan en una posición alejada al óptimo paretinano. El punto es que cada red debe buscar el mejor modo de coordinación que impulse el desarrollo económico de su entidad gubernamental, con base en la complementariedad de sus actividades, pero para ello se deben resolver problemas como: la interconexión de cada organización, la información disponible y la configuración de la red, así como el conocimiento de los participantes. Estos problemas nos elevan los costos de transacción cuando pasamos de una organización a otra; impiden descubrir cuál es el mejor camino entre una organización y otra; frenan la búsqueda de información; y achican el conjunto de posibilidades para encontrar un camino eficiente.

Al introducir instituciones que moldeen el comportamiento y acciones de los participantes será relativamente fácil la coordinación entre los participantes, puesto que alentarán el intercambio, mismo que tenderá a establecer nuevos contratos y compromisos con la sociedad. Sin embargo, debemos ser precavidos con los tipos de instituciones que se diseñen porque pueden restringir la conducta de los actores a tal grado de desincentivar su participación en la red y conducir a resultados individuales y sociales ineficientes. Por el contrario, las instituciones deberán promover un intercambio con base en el sentido moral y la ética.<sup>16</sup> En efecto, la idea de conservar el puesto, muchas veces mantiene a los participantes en un estado de alerta, ya que cualquiera de sus decisiones puede ocasionarle graves pérdidas. Además, estas instituciones deberán estar lo suficientemente consolidadas como para que sean precedentes de otras instituciones, más cuando están propensas a la desconfianza.

La ausencia de instituciones difícilmente garantizará la ejecución y el cumplimiento de los contratos. Al existir contratos formales y creíbles se promueve la cooperación y el claro entendimiento entre los participantes. Los contratos tienen una relación inversa entre credibilidad y costos de transacción. Cuando mayor sea la credibilidad más bajos serán los costos y se tendrá un mayor número de intercambios. Sin embargo, es importante mencionar que la escasez de información, al igual que en la coordinación, obstruye la óptima elección de contratos, dado que las decisiones requieren de alternativas y estas necesitan de



información completa. Como se sabe la información no es un bien fácil de obtener, y casi nunca se puede verificar, lo que conduce a un ambiente poco cooperativo o de poca coordinación económica. Con información, resulta más sencillo determinar la conducta, gustos y las preferencias de los participantes, porque de este modo conocemos si actúan o no en forma egoísta bloqueando la interconexión en la red. La presencia de información asimétrica produce un comportamiento estratégico, como la ventaja oportunista, la cual lleva a los participantes a cometer errores y de este modo perder todo tipo de garantía dentro de la red, por ejemplo, la habilidad de los participantes por debilitar a sus vecinos en un esfuerzo por atraer negocios y empresas a su organización aumentan las políticas despilfarradoras de *dejar al vecino en la miseria*. Por esta razón, no debe resultarnos sorprendente encontrar que las políticas gubernamentales, en ocasiones, intervienen en el mejoramiento de la coordinación de nuestras organizaciones. Esto puede ser posible si entre los participantes existe algún acuerdo de lo que deben hacer y cuáles actividades deberán coordinarse.

### Organizaciones en la red intergubernamental

Como se ha hecho notar, las instituciones juegan un papel predominante en las redes intergubernamentales y en el intercambio, dado que regulan sus alcances y ámbitos de acción. En toda organización existen reglas que subyacen en las acciones de los participantes y que asignan poder discrecional para invocar, aplicar e imponer reglas operativas. Las numerosas organizaciones que prevalecen en una red actúan como enlaces que estructuran y relacionan a los participantes con las entidades gubernamentales. Sin embargo, no todas las organizaciones son confiables, ya que algunas llegan a generar deseconomías de escala, centralización, descentralización y burocratización, así como malos acuerdos que limitan la toma de decisiones y reducen el desarrollo económico. En los siguientes apartados se abordarán estos tipos de organización, comenzaremos por la organización burocrática seguida de otras organizaciones como la de los gobernadores y legisladores, después por la organización de partidos políticos y participación ciudadana, luego por la organización dependiente, la centralizada y la descentralizada.

#### *Organización burocrática*

La organización burocrática refleja cambios y actitudes institucionales tanto al interior de la red intergubernamental como en la entidad gubernamental. Esta organización suele realizar sus actividades de

---

<sup>16</sup>A pesar de que en la hipótesis neoinstitucionalista los participantes no son necesariamente éticos, ya que en economías complejas se necesitan de instituciones que busquen controlar las consecuencias de acciones no éticas, no excluirémos la importancia de introducir algunos puntos elementales de

manera independiente, ya que existen estímulos institucionales para maximizar las ganancias, el poder político o la influencia ideológica. La organización burocrática en las RJG depende del tipo de estructura que exista en la red, la cual influye positiva o negativamente en la administración de la entidad. La influencia de la burocracia consiste en identificar qué tipo de estrategias emplearán los participantes para sostener o ampliar su monopolio de poder,<sup>11</sup> entre las cuales están: la estructura de la organización, la colonización, la negociación y el establecimiento de una agenda, mismas que se describirán a continuación.

### Estructura de la organización

La estructura de la organización burocrática se distingue por características tales como el número y conducta de los participantes, el marco institucional, los sistemas de incentivos, las barreras que se imponen al ingreso de nuevas organizaciones, los montos relativos del capital inicial, la diversidad de objetivos entre cada participante, las estrategias que favorecen los intereses excluyentes e incluyentes y el grado de concentración de poder. La razón por la cual la burocracia forma una organización es la necesidad de responder a cambios económicos y reducir los costos por utilizar un marco institucional obsoleto, así como reducir la incertidumbre a través de niveles de jerarquía, cuyo objetivo es determinar una mayor eficiencia en la división del trabajo, por el contrario, si un burócrata no es capaz de organizarse incurrirá significativamente en costos superiores a los beneficios. En este sentido, es fundamental que la estructura de la organización garantice la credibilidad y certidumbre en la ejecución de los arreglos contractuales, por lo que la organización burocrática deberá maximizar el beneficio social. Indudablemente, esto no es razón suficiente para pensar que todo tipo organización estimula el desarrollo económico.

### Colonización

Por lo general, una de las primeras estrategias de la organización burocrática nacional es crear dentro de las entidades estatales y municipales organizaciones, que son copias de ella misma. Sin embargo, el costo por alcanzar metas nacionales se traduce en la pérdida del poder y autonomía de esas entidades.<sup>12</sup> Ciertamente, la colonización se aplica de la organización burocrática nacional a las estatales y municipales. Cuando el esfuerzo de la burocracia nacional tiene éxito al lograr valores compartidos entre las entidades

---

la ética del intercambio, como la reputación entre los participantes.

<sup>11</sup>En este ámbito, los participantes pueden ser convencionales, centrales e intermediarios. Los primeros ocupan un lugar con menor jerarquía en su organización (administradores de programas), los segundos, tienen el lugar más alto de su organización (gobernador estatal). Los terceros se ubican en el sistema administrativo estatal y municipal.

<sup>12</sup>Los tipos de relaciones que caracterizan a la colonización son las alianzas *funcionales verticales* de un *federalismo de mercado*, véase el glosario de términos al final del trabajo.

gubernamentales, reduce los costos y aumenta el beneficio social, aunque no siempre sucede esto, muchas veces, aumentan los costos y reducen el beneficio. Por esta razón las organizaciones burocráticas estatales y municipales se tornan sensibles a las preferencias nacionales y a lo que sus burócratas nacionales deciden como sus razones justas. Si las organizaciones burocráticas estatales deciden compartir valores con la nacional y tienen el poder para encararlos en la política estatal, se vuelven más que sus cómplices. En este sentido, las metas y los valores estatales representados a través de la acción pública se vuelven idénticos a los prevalecientes en la burocracia nacional. Por ello, la colonización es un instrumento clave de la organización burocrática nacional para eliminar conflictos entre las organizaciones burocráticas estatales y así ampliar el concepto de monopolio de poder.

Hasta el momento se ha visto que los rasgos esenciales de la colonización consisten en promover metas, decisiones, valores e ideas compartidas. Las decisiones comunes son una estrategia que tiene distintos grados de éxito.<sup>13</sup> Las funciones compartidas no bastan para garantizar la congruencia de una gama de valores entre una alta proporción de burócratas en numerosos gobiernos. Las organizaciones burocráticas poseen diversos sistemas de valores y códigos de ética para llevar a cabo su colonización. De esta manera, si dominan las preferencias nacionales, entonces el núcleo de valores y metas compartidas deberá estar bien elaborado y perfeccionando en forma de opción nacional, hasta obtener un alto grado de congruencia. Para lograrlo se requiere de la profesionalización y capacitación del personal, reglas más claras y mecanismos de regulación e incrementar el poder de aquellos órganos responsables de resolver conflictos entre organizaciones burocráticas. En este sentido, es preciso considerar que los procesos de profesionalización han sido importantes para fomentar la mayor coordinación y cooperación entre las burocracias, ya que este elemento ha favorecido tanto el desarrollo de las llamadas redes horizontales (Ejecutivo-Congreso) como territoriales (entre funcionarios públicos). Cabe mencionar que los fondos de transferencias no aseguran la colonización y el flujo de ingresos públicos en transferencias intergubernamentales tampoco es un factor decisivo para neutralizar conflictos de interés y preocupaciones entre los distintos burócratas de la red intergubernamental.

#### Establecimiento de agenda

La organización burocrática establece una agenda a cuestiones o problemas que enfrentan los ajetreados tomadores de decisiones en las entidades gubernamentales. Esta agenda debe estar lo mejor estructurada

---

<sup>13</sup> Los logros de la estrategia fueron reconocidos en el campo del bienestar social por Martha Dertthick en D. Wright, *op. cit.*, pp. 392-393.

posible, debido a dos razones, primero porque no será suficiente con reconocer los problemas estructurales de la organización como las diferencias y conflictos de interés entre los participantes, y segundo por mantener un monopolio de poder lo suficientemente coordinado. Las diferencias entre participantes tienden a inhibir o favorecer el intercambio, ya que no siempre se intercambia de la misma manera. El establecer una agenda permite diferenciar las prioridades de la organización y maximizar el poder económico y político de quién la controla. Sin embargo, en la agenda, por lo general, no se alcanzan a reflejar las ganancias y los costos de transacción entre los participantes.

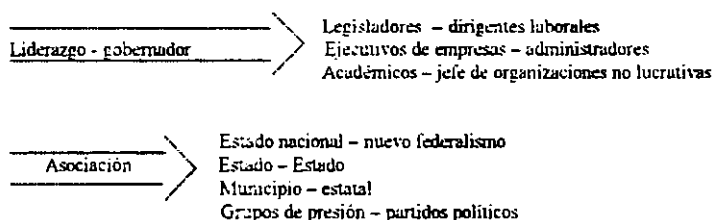
### Negociación

Como observó en el modelo de autoridad superpuesta, la negociación se identificó como un elemento predominante entre los participantes de las RIG, los cuales buscan recompensas y tratan de evitar castigos (véase capítulo 1). Un rasgo esencial de la negociación es el intercambio de bienes, servicios u otros bienes de valor, mismo que dependerá de los diferentes valores, metas y objetivos de los participantes por buscar un mayor nivel de bienestar. La negociación permite la toma de decisiones en el momento en que los participantes comparten un interés común y llegan a una decisión. Desde luego, la negociación debe ocurrir dentro de los límites institucionales y de una estructura de incentivos que permita establecer arreglos institucionales que aumenten los niveles de certidumbre y confianza de los participantes. El intercambio no siempre se realiza en una sola vez, sino en una sucesión de actos que incluyen la existencia de fallas de cooperación, de coordinación, de regulación, y de incentivos. En este caso, los contratos deben especificar alguna garantía a fin de no aprovecharse de las oportunidades que genera el intercambio. Por ejemplo, las transacciones secuenciales permiten que el principal solicite al agente que deposite un bien como garantía antes de la transacción. El depósito debe ser tan alto como el monto a ganar, ello para completar el intercambio intertemporal con otro simultáneo, y evitar que el agente actúe de manera oportunista. Esto es posible, en presencia de una organización externa que tenga la capacidad para impedir que los participantes obtengan ventaja de la situación sancionándolos por quebrantar las reglas del intercambio. En estas condiciones, tanto el conocimiento y las habilidades en un marco de negociación es un elemento importante en todas las organizaciones burocráticas de una red intergubernamental.

### Organización de gobernadores, legisladores y grupos de presión

La razón por la que los participantes forman organizaciones es reducir costos de transacción aumentando la información de que disponen y la capacidad para procesarla. Las organizaciones en una red intergubernamental se especializan en una determinada actividad, por ejemplo, entre las organizaciones que se encargan de "velar" por el bienestar de la entidad gubernamental es la formada por gobernador. El gobernador y su gabinete, por lo general, responden a una conducta de tipo empresarial, donde el liderazgo funge como una de sus herramientas en la toma de decisiones. Sin embargo, el gobernador no es el único participante en decidir el rumbo de la entidad, también la asociación entre varias organizaciones y los llamados grupos de interés juegan un papel importante en el desarrollo económico de la entidad. Aunque el gobernador puede asumir los supuestos de racionalidad, egoísmo y oportunismo, existen otros comportamientos como la versatilidad, el juicio, la habilidad y la generosidad, para satisfacer la función objetivo que maximice el bienestar social. Un participante que sea generoso tiene la capacidad de considerar a otros participantes para que también satisfagan sus intereses. Es decir, el participante puede actuar por su bienestar, pero la satisfacción de su interés puede buscarse en forma generosa.<sup>14</sup> Las asociaciones de tipo estatal-nacional se conjugan en el llamado *nuevo federalismo*. En México el nuevo federalismo propone subprogramas para incidir en una redistribución del poder público, con el objeto de impulsar las potencialidades estatal-municipal mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados. La relación municipio-estado ponen en relieve normas generales de políticas como el papel de la educación con referencia en el desarrollo económico. El siguiente diagrama muestra los tipos de líderes y asociaciones.

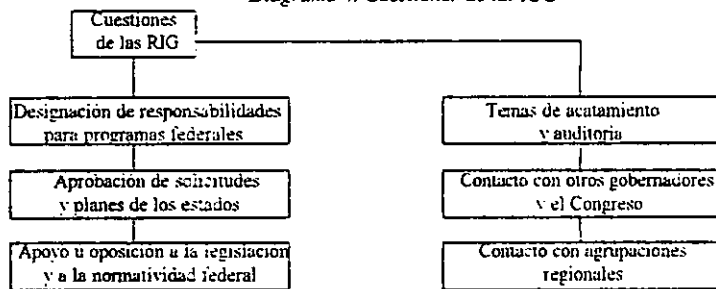
Diagrama 3. Líderes y asociaciones en las RIG



<sup>14</sup>Véase Leibenstein, en M. Santos, *Los economistas y la empresa. Empresa y empresario en la historia del pensamiento económico*. Alianza, Madrid, 1997, p. 231.

El liderazgo es el resultado colectivo de una actividad organizativa, que teniendo al frente a un participante ejecutivo con determinadas cualidades “hace que sucedan cosas que de otra manera nunca ocurrirían.”<sup>15</sup> Tanto el gobernador como la asociación se involucran en una especie de empresa, la cual requiere de oportunidades económicas para tener éxito en el área política conectada con la actividad del gobierno nacional. Este tipo de líder es la respuesta creativa ante la ineficiencia y su principal función es motivar a los participantes para tener interacciones que sean eficientes a fin de llevar al máximo el logro de ciertos fines, como los económicos, políticos y sociales, sirviéndose de medios escasos. Sin embargo, cuando no se satisfacen estos fines, inmediatamente, el gobernador deberá elegir qué tipo de problema abordará primero, pero ¿qué tipo de problemas son los que el gobernador llamaría prioritarios? Para esto, es importante establecer una agenda que faculte al gobernador para decidir cuál es el problema que abordará en primera instancia. El gobernador requiere tener pleno conocimiento de las siguientes cuestiones que atañen a las RJG (ver diagrama 4), permitiéndole establecer un orden de prioridad de políticas públicas.

Diagrama 4. Cuestiones de las RJG



Para predecir contratiempos, el gobernador puede recurrir a una estrategia organizativa básica, con la cual nombra a participantes que sean sus ojos y oídos en cuestiones intergubernamentales con el propósito de tomar ventaja de la situación. El objetivo de estos participantes es tener en mente la perspectiva generalizadora y velar por los intereses de las políticas del gobernador, también deben ser adeptos al *gamesmanship*<sup>16</sup> intergubernamental. Sin embargo, el gobernador debe recordar a quienes integra su equipo de trabajo para evitar que lo coloquen en una situación de desventaja. Esto permite que los gobernadores nuevos o inexpertos eviten ser encasillados y calificados como ineficientes, enfrentándose a los problemas de imágenes.

<sup>15</sup>C. Gadsden, “Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobierno,” en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, núm. 4, México, 1998, p. 45.

Cuando a la entidad gubernamental llega un participante (gobernador) ajeno al sistema tradicional y esto sucede con tal velocidad que no hay manera de arreglos institucionales, lo que provoca es un vacío de control. Esto mismo sucedió en Guanajuato, hubo este vacío y no sólo por el cambio del partido en el poder, sino que la aparición de un nuevo patrón de gobierno dentro del ámbito estatal ocasionó una crisis de integración, coherencia, y coordinación en el sistema más amplio de las RJG. Este tipo de conflictos se traducen en problemas de control donde las entidades gubernamentales actúan paralelamente en un mismo nivel, compitiendo y traslapándose en funciones.

En una red intergubernamental, las organizaciones tienden a aumentar la racionalidad y reducir la incertidumbre, pero también incrementan el poder de negociación, mismo que está en directa relación con la estructura de las normas y recursos gubernamentales. Cuando se transforman las relaciones entre las entidades y cambian las reglas del juego, lo que se produce son nuevas estructuras de poder con diferentes caras. Una de esas caras es la relación estado-municipio, estado-nacional y municipio-nacional y de lo que obtiene cada organización. Otra, se refiere a una nueva direccionalidad de los parámetros en el uso del poder, el cual se da en una división de intercambio e intereses que no necesariamente están relacionados con la opresión. El asunto del monopolio del poder es muy complejo, pero observemos algunas de sus problemas en el siguiente recuadro.

*Recuadro 3. Cambio de un monopolio de poder*

A partir de 1991, el estado de Guanajuato comienza a vivir una transformación no sólo en estructura sino en la orientación fundamental del gobierno. El partido tradicional (PRI) dejó de tener poder sobre los presidentes municipales y cuando estos solicitaron más recursos al nuevo poder (PAN), asumieron que si se les negaban dichos recursos, entonces, el interés político del presidente y de la entidad municipal a su cargo serían afectados, por lo que la demanda de recursos se convirtió en asunto políticamente delicado y de sobrevivencia política.

Fuente: C. Gadsden, *op. cit.*, p. 53.

Por otro lado, la organización que tiene la responsabilidad de dictaminar las leyes para promover nuevos contratos, negociaciones, arreglos y la participación de los actores involucrados en la red. Dicha organización está a cargo de los legisladores referentes al mismo territorio jurisdiccional. Estos participantes poseen un comportamiento que tiene consecuencias trascendentales en la entidad, porque en ocasiones, el sistema legal elaborado por ellos no es aplicable a la realidad, y se resume en ineficiente y poco adaptable a las estructuras de coordinación y cooperación entre las entidades gubernamentales.

<sup>14</sup>Véase glosario al final del trabajo.

Cuando la entidad carece de reglas claras y oportunas es poco probable que el intento por solucionar uno de los tantos problemas que acogen a la entidad gubernamental sea con un carácter positivo. Además, es muy común que los legisladores infrinjan en la violación de las reglas que determinan a la entidad, ya que no están sometidos a constantes monitoreos, ni mucho menos, a rendir cuentas a la sociedad.

Es muy difícil vigilar las actividades de estos participantes (legisladores y gobernadores), pero no imposible. Hoy día comienzan a ser un grupo de actores relevantes en el quehacer económico, político y social en cualquier entidad gubernamental. La sociedad está más informada de los movimientos legislativos, porque simple y sencillamente necesita leyes para proteger sus derechos de propiedad que hacen viable la coordinación y el intercambio; tal vez su información no sea completa, pero su experiencia le permite adquirir un conocimiento práctico de la realidad, aunque, siempre queda espacio para la selección adversa y riesgo moral. En resumen, si para los ciudadanos es indispensable contar con un sistema legal que se adapte a su estilo de vida, entonces lo es más para la entidad, en la cual están en juego la distribución de los recursos federales y los préstamos públicos y privados, así como los fondos federales que son parte importante de los gastos de la entidad, por lo que la organización de legisladores estatales debe tener voz y voto sobre cómo se gastarán esos fondos. En este sentido, el papel del monitoreo en el comportamiento es muy costoso puesto que la amenaza de una sanción no siempre tiene que realizarse para ser eficaz. En las entidades estatales tienden a presentarse problemas de cumplimiento y monitoreo generalizados, sobre todo en las cuestiones financieras, mismas que están en función de los siguientes aspectos:

1. Discrecionalidad. La organización de legisladores estatales deberá tomar la decisión sobre la discrecionalidad de la asignación, ya que de no escoger la decisión correcta será muy probable que la economía de la entidad estatal no logre satisfacer las necesidades que la sociedad demanda.
2. Autonomía. Si la organización de legisladores estatal rechaza la autorización de algún crédito para programas y proyectos sociales o de inversión, la entidad estatal tendrá que emplear fondos federales, es decir, *mirará hacia arriba*, como su última opción.
3. Organización. La existencia de un papel legislativo en las decisiones relacionadas con la asignación organizativa de un programa crediticio y sus relaciones funcionales con otros programas o políticas existentes o planeadas, es relevante en la entidad estatal. sin embargo, estos programas tienen que estar bien organizados y planeados para futuros proyectos, y no generar costos que impidan realizar actividades económicas.



4. **Compromiso.** La organización de legisladores estatales tiene el compromiso del cumplimiento en su entidad y sus municipios, en otras palabras, la legislatura debe participar aún en los programas nacionales para determinar y evaluar los posibles impactos en su jurisdicción.

Siguiendo este marco, hay algunos monitoreos que se utilizan para vigilar los recursos federales y crediticios y al mismo tiempo observar el comportamiento de los participantes. Los monitoreos más comunes son: la explícita asignación de fondos federales, la revisión de las solicitudes administrativas de transferencias de las entidades y el seguimiento de la ayuda federal que entra en la entidad estatal, así como la rendición de cuentas. Estos monitoreos son cada vez más severos ya que el castigo es más alto, porque los participantes ponen en juego aspectos como su reputación e imagen, que muchas veces los colocan en una situación de desventaja ante otras organizaciones como los llamados grupos de interés. Estos grupos pueden buscar organizaciones que mejoren su posición explotando a otros participantes.

Los grupos de interés son otra organización que influye decisivamente en las redes intergubernamentales. En el contexto de las RIG, ¿qué factores alimentan a los grupos de interés? Se pueden dar por lo menos tres razones. La primera razón se refiere a los aspectos políticos, los cuales ofrecen altas ganancias a los grupos de interés. La segunda, se enfoca en los programas de transferencias que incluyen estrategias de medio pastel para aquellos grupos que den su apoyo una decisión financiera, que consideren aumente la parte proporcional del beneficio que resulte. La última hace énfasis en los incentivos empleados para nacionalizar y centralizar los temas en cuestión por la entidad estatal. Los grupos de interés pueden maximizar su impacto en la entidad y minimizar los costos organizativos acudiendo a la esfera nacional. En suma, los grupos de interés han empujado veintenas de cuestiones hacia el centro de los procesos de toma de decisiones de la entidad gubernamental, ya que tienden a consolidarse permanentemente a lo largo del tiempo. Con frecuencia, si la relación con estos grupos no es de armonía se tiene un mal matrimonio institucional.

#### *Organización de partidos políticos y participación ciudadana*

El vínculo de las RIG y las políticas públicas se ha entendido como el conjunto de intenciones y acciones de los participantes para tomar decisiones que incrementen el bienestar de la entidad

gubernamental.<sup>17</sup> Entre los temas que influyen en las decisiones políticas están: la conducta de los participantes, las redes intergubernamentales, los partidos políticos, los grupos de interés, los problemas de información, las fallas de mercado y de gobierno, las externalidades y la falta de instituciones que aseguren el cumplimiento de los contratos y estructuren incentivos en el intercambio. Cuando los participantes se convierten en una fuerza de poder tienden a manipular a otros participantes de acuerdo a su interés. Los participantes que adquieren un comportamiento oportunista generalmente aumentan la incertidumbre y reducen la estabilidad de las instituciones. De ahí la facilidad por establecer políticas ineficientes, provenientes de la violación de las reglas del intercambio. Estos participantes no tienen consideración social y premian su función de utilidad sobre la social. Con estos participantes estudiaremos la conducta en los participantes políticos y su relación con los partidos, así como la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

#### Conductas en los participantes políticos

La afirmación de que los participantes políticos actúan por su interés a costa de esmerarse por el interés ajeno, es poco razonable, porque no existe una conducta desinteresada en la búsqueda del interés público. Aún cuando estos participantes no actúen en beneficio propio, actúan en beneficio de aquéllos con los que han estado relacionados toda la vida. Otros políticos creen estar actuando en beneficio del interés público. Sin embargo, cuando existen distintas opiniones sobre éste beneficio ni con el teorema de la imposibilidad de Arrow se pueden resolver dichas diferencias.

Entre los intereses de los políticos esta el ganar elecciones, mantener su cargo para disfrutar del prestigio, el poder y el ingreso, con base en el control del aparato-administrativo. El político tiende a comportarse racionalmente, ya que maximiza su beneficio utilizando una mínima parte de los recursos disponibles. Cuando la conducta de los participantes es de carácter manipulador, le interesa influir en la selección de las asignaciones eficientes en el criterio de Pareto. Si esto es verdad, es necesario que sus acciones emprendidas estén protegidas por un sistema de incentivos y salvaguardas, que sirvan para establecer relaciones contractuales eficientes enfocadas a aumentar el bienestar social.<sup>18</sup> Sin embargo, estas alternativas son imperfectas, dado que sólo disminuyen el impacto de la información asimétrica y de las acciones ocultas, pero jamás eliminan por completo el origen del problema, que es intrínseco a la razón por la cual se establece la relación contractual en primer término.

<sup>17</sup>D. Wright, *op. cit.*, p. 24.

<sup>18</sup>Véase, E. Wiesner, "La economía institucional, la descentralización y la gobernabilidad," en R. Lüders, (comp.) *op. cit.*, p. 265.

## Partidos políticos y el proceso electoral

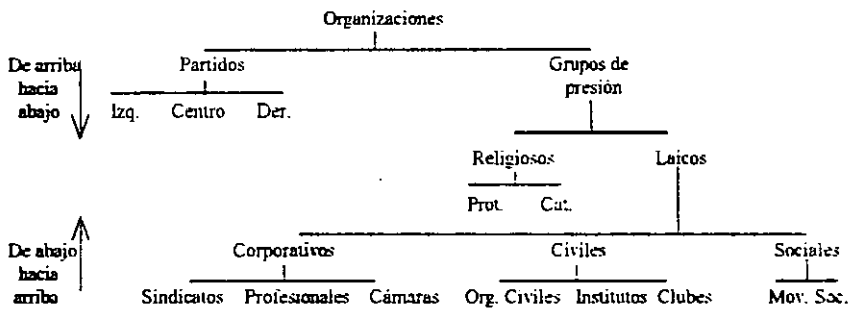
Algunas organizaciones formadas por los políticos son los llamados partidos políticos, los cuales están formados por un conjunto de participantes que tratan de ser elegidos para disfrutar de los privilegios que ofrece el controlar al aparato burocrático y administrativo. Ante esto conviene aclarar que ni todos los partidos ni todos los políticos tienen el mismo interés, existen otros que no necesariamente satisfacen su interés, sino que les preocupa el desarrollo económico de su entidad gubernamental, más porque con esto aumentará el nivel de vida de la población. Sin embargo, este grupo representa la minoría y es en la mayoría en la cual nos enfocaremos. Los partidos políticos involucran a grupos unidos por vínculos personales y particularistas, así como, organizaciones complejas de estilo burocrático e impersonal cuyo rasgo característico es moverse en la esfera del poder político maximizando el número de votos, ya que a través del proceso electoral se expresan las demandas de la ciudadanía. En efecto, es difícil conocer las preferencias del electorado, principalmente por problemas de información y de agencia. Por ejemplo, si un partido político desea conocer las preferencias del electorado, encuentra dos problemas el del agente-principal y el de la revelación de las preferencias. Cuando el partido político (principal) contrata a un agente adscrito al aparato oficial para que efectúe un sondeo preelectoral, éste deberá obtener una aproximación de las preferencias del electorado con el objeto de disminuir los márgenes de incertidumbre entre los participantes. Este sondeo podría desempeñarse con diferentes niveles de calidad ya que el principal no cuenta con los mecanismos para saber qué calidad es la que predomina. La solución a este problema es la contratación de otro organismo independiente de la esfera oficial, o bien, crear un mecanismo de garantía para protegerse de los riesgos que puedan originarse al presentar un sondeo con baja calidad de credibilidad.<sup>19</sup>

El proceso electoral está identificado por dos tipos de organizaciones: las que tienen una clara tendencia a la actividad electoral de alcance nacional o regional y las que no tienen mayor representación que la de la entidad gubernamental y en un espacio en el medio urbano. La organización de los partidos es un factor de gran trascendencia en el juego de las RIG, debido a los intereses partidarios que tiene en el proceso político administrativo. Es difícil tratar de incluir a los partidos políticos en una organización no gubernamental, ya que por su naturaleza están organizados en función de la lógica del Estado. Los partidos

<sup>19</sup> Este tipo de sondeo fue realizado en el periodo de 1991 a 1995, cuando Guanajuato celebró las elecciones para gobernador. La empresa que más sondeos realizó fue el Centro de Estudios de Opinión ligado a la Universidad de Guanajuato, cuyos resultados exhiben que los votos para el PRI oscilaron de 34 a 42%, mientras que la cifra a favor de los panistas siempre se mantuvo entre 51 y 59%. Los resultados de los sondeos frente a los

políticos surgen cuando el sistema político ha logrado un determinado grado de autonomía estructural, de especialidad, de complejidad interna y de división del trabajo. Esto implica que más organizaciones participen en la toma de las decisiones políticas.<sup>20</sup> En este contexto, las decisiones son tomadas de arriba hacia abajo y no viceversa. Es decir, si las decisiones son de abajo hacia arriba, la llamada democratización y participación ciudadana harán que los programas se ajusten en función a la sociedad. dado que los partidos políticos y la participación ciudadana se mueven en el sentido de legitimar a las entidades o a las políticas económicas con el fin de incrementar el control social.<sup>21</sup> El diagrama 5 visualiza cómo las clasificaciones horizontales y verticales presentes en las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la entidad llevan a cabo sus decisiones. Se puede observar a simple vista que las organizaciones de abajo son igual de indispensables que las de arriba.

Diagrama 5. Clasificación escalonada



Tomado de J. L. Méndez. "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión." en *Política y Cultura*, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Neochimilco, México, 1996, p. 20.

### Participación ciudadana en la toma de decisión

La participación ciudadana es una organización social que expresa iniciativas, necesidades o demandas, defiende intereses y valores comunes, trata de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos influyendo directa o indirectamente en la toma de decisiones formando parte en los procesos de planeación y acción de la entidad gubernamental. Las RIG consideran que la participación ciudadana es capaz de percibir y captar el sentir de las necesidades de los gobernados. Es imposible mejorar la eficiencia

oficiales presentaron un margen de error de 3.7%. M. Kuschiek. "Los sondeos de opinión en las elecciones de Jalisco, Guanajuato y Yucatán." en *El Ciudadano*, núm. 75, marzo-abril, México, 1996, p. 79.

<sup>20</sup>El origen de los partidos políticos que integran al sistema político de la entidad gubernamental está fuera del alcance de este estudio.

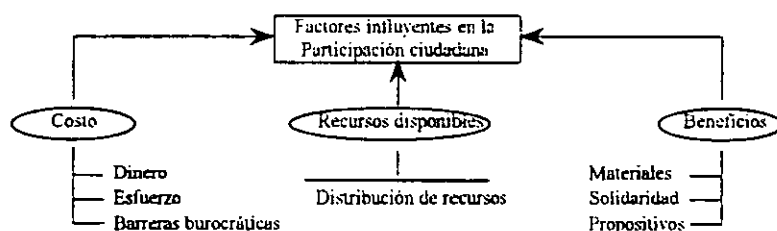
<sup>21</sup>Véase, J. L. Méndez. "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión." en *Política y Cultura*, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Neochimilco, núm. 7, otoño, México, 1996, p.12.

económica si no hay un interés real de la ciudadanía para obtener ese objetivo; mientras la ciudadanía no participe activamente en el proceso económico y político no tendrá la capacidad para impulsar cambios institucionales en la búsqueda del bienestar social. La participación ciudadana no necesariamente es dependiente del ámbito nacional, estatal y municipal. La participación independiente ha tomado mucha fuerza con la aparición de las denominadas organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, los llamados movimientos sociales (asociaciones de vecinos, movimientos de mujeres, homosexuales, etc.) aluden su carácter a una organización informal e independiente del Estado. Sin embargo, para que cualquier tipo de participación sea reconocido, necesitará de un interlocutor en el poder político para que éste intente resolver sus principales necesidades. Cabe mencionar que la participación ciudadana se sustenta en la colaboración voluntaria, ordenada y constante de los habitantes de la entidad.

### Factores que influyen en la participación ciudadana

Los factores que intervienen para que la participación ciudadana se convierta en un elemento positivo en la actividad económica de las unidades estatal y municipal o en un método para determinar las preferencias de la población, se muestran en el siguiente diagrama.<sup>22</sup>

Diagrama 6. Factores influyentes en la participación ciudadana



El primer factor es el costo, en el cual existe una relación negativa con la participación, a mayor costo menor participación y la reducción en los niveles de participación estará en función directa de los incrementos en el costo por participar. El costo está determinado por el ingreso, mientras mayor proporción de su ingreso le cueste a una persona o a una organización el participar en la política, menor es la probabilidad de hacerlo. La relación inversa entre ingreso y participación favorece principalmente a personas, comunidades y organizaciones de mayor ingreso. Sin embargo, la participación ciudadana requiere de un mayor esfuerzo para acceder a fuentes de información. Por ejemplo, el analfabetismo

imposibilita el acceso a la información, mientras menor sea el nivel educativo, mayor será el esfuerzo que se deberá ejercer para obtener la información. A su vez, las barreras burocráticas impiden el acceso a la información mediante sobornos, tarifas arbitrarias y otras restricciones estructurales. Como resultado la información imperfecta produce en los ciudadanos un sentimiento de indecisión sobre participar en las decisiones que maximizarán el bienestar de la sociedad.

Los recursos disponibles funcionan en sentido inverso al costo. Cuando se tienen los recursos necesarios su distribución será más eficiente para el acceso y participación de la sociedad. Este acceso debe ofrecer una estructura de incentivos con beneficios que disfruten los participantes, los grupos de interés y la ciudadanía en general, como consecuencia de ejercer su derecho de acceso y participación. Los beneficios pueden ser de tipo material, como los que resultan de proyectos de inversión. Los beneficios de solidaridad se derivan del sentido de pertenencia, hermandad, contribución al progreso de la comunidad, cumplimientos de obligaciones o morales percibidas u otros sentimientos similares derivados del acto de participación. Los beneficios propositivos están representados por el alcance de objetivos políticos como el control sobre los recursos y el desarrollo de organizaciones sociales. Estos tipos de beneficios están encaminados a satisfacer directamente a los participantes o a una organización en cualquier tipo de red. Una vez que los participantes han decidido pertenecer a una organización como la ciudadana, deberán considerar las siguientes condiciones para llegar a ser un grupo de presión predominante, capaz de manipular la toma de decisiones de la entidad gubernamental (ver cuadro 2).

*Cuadro 2. Condiciones para la participación ciudadana*

<i>Capacidad de movilización</i>	La capacidad de movilización podrá darse en caso de que los ciudadanos persigan un objetivo claro y alcanzable en función de su beneficio acorde a la oportunidad.
<i>Información</i>	Con información será más fácil saber dónde están los recursos, cuáles son los mecanismos para obtener más beneficios y dónde está ubicado cada participante.
<i>Recursos</i>	Corresponde a la entidad gubernamental asegurar los recursos necesarios a través de mecanismos que aumenten el acceso y la participación de los sectores sociales menos privilegiados.
<i>Organización</i>	La entidad gubernamental deberá establecer las bases que hagan posible la participación ciudadana a través de instituciones jurídicas y legales.
<i>Capacitación y entrenamiento</i>	De nada servirán los recursos anteriores si la ciudadanía carece de entendimiento y capacitación, necesarios para actuar adecuadamente en una sociedad democrática.

Fuente: elaborado con base en J. Rota, "Comunicación gobierno y ciudadanía," en *Revista del Clad. Reforma y Democracia*, núm. 5, Venezuela, 1995, p. 71.

<sup>22</sup>J. Rota, "Comunicación gobierno y ciudadanía," en *Revista del Clad. Reforma y Democracia*, núm. 5 Venezuela, 1995, pp. 69-70.

## Comportamiento electoral en los procesos políticos

Cuando la ciudadanía participa en la configuración de un gobierno, sobre todo democrático, a través de su voto pone en juego su comportamiento, mismo que está dominado por dos aspectos el socio-psicológico y el de elección racional.<sup>23</sup> El primero hace énfasis en las actitudes de los votantes como factores determinantes de la preferencia electoral enfocándose en la identidad partidista y en las características del candidato como factores explicativos del voto. La gente que vota por un partido lo hace porque se identifica psicológicamente con el candidato o simplemente porque le atrae. El votante no realiza una evaluación racional de la situación, sino que reacciona de acuerdo a factores psicológicos que tienen que ver con la identidad e ideología del partido. El segundo, se refiere a la evaluación que el votante realiza sobre la situación económica, política y social de la entidad gubernamental, en otras palabras, el voto está determinado por una evaluación racional de la situación. Sin embargo, aunque el participante carezca de información sobre el contenido y las complejidades de las políticas públicas, sabe cómo le fue durante el gobierno en turno. El votante no es tan irreflexivo como parece, ni basa su decisión en las promesas que los candidatos ofrecen sobre el desempeño de su gobierno.

El comportamiento electoral está influido por las actitudes de los candidatos, la identidad partidista y las evaluaciones sobre la situación económica y política. La situación económica no sólo afecta a la preferencia electoral, sino también a la evaluación sobre el desempeño de la entidad gubernamental en asuntos públicos como la deuda, el desempleo, la pobreza, la seguridad social, entre otros. La población tiende a monitorear las promesas de los partidos políticos y evalúa su desempeño formándose una idea tanto del partido como de su propia identidad partidista. Este monitoreo le ayudará a elegir a las personas competentes que representen sus intereses. Aún cuando los ciudadanos no estén muy convencidos de que los beneficios de ir a votar, votarán asumiendo inconscientemente las consecuencias de su mala información, más cuando no tienen los suficientes incentivos para vigilar a los participantes políticos. Hasta aquí hemos abordado el tema de los participantes que crean organizaciones y sus respectivas conductas y percepciones. En el siguiente apartado se muestran algunos de los problemas que los participantes enfrentan al asignar los recursos entre las entidades gubernamentales, y además se destacará la cuestión de las organizaciones que adoptan un comportamiento centralizador y descentralizador.

<sup>23</sup>Y. Mizrahi, *Voto retrospectivo y desempeño gubernamental: las elecciones en el estado de Chihuahua*, documento de trabajo, CIDE, núm. 100, México, 1998, pp. 3-5.

### *Organización central, descentralizada y dependiente*

Existen tres tipos de organizaciones con personalidad jurídica señaladas como las células básicas que determinan las transacciones económicas de una red intergubernamental. La primera de ellas se refiere a la organización central, la cual rige el *modus operandi* del intercambio. La segunda tiene que ver con las organizaciones intermediarias, mismas que gozan de cierta dependencia para tomar decisiones y crear nuevas instituciones, y la tercera responde a la lógica de sobrevivencia y falta de recursos, de información, de decisión para elevar el desarrollo de su organización. Aunque las dos primeras organizaciones son detonantes en la negociación para fortalecer las oportunidades del desarrollo y el bienestar social, sólo analizaremos a la tercera, ya que se considera como dependiente de las otras, principalmente de la organización central.

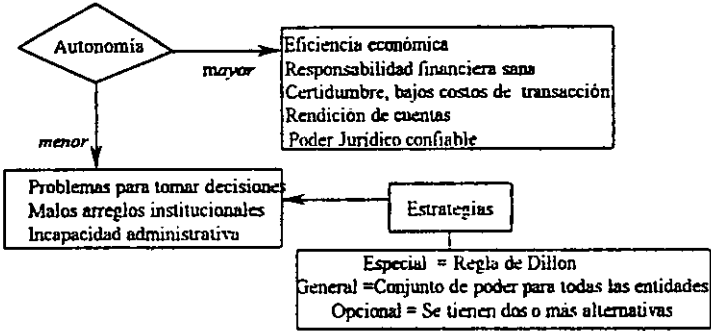
Cuando existe una distribución inadecuada de responsabilidades entre las organizaciones intermediarias y dependientes, se reduce el nivel económico de cada una de ellas, aumentan los costos y sus instituciones se vuelven obsoletas, porque dejan de responder a la demanda de nuevas necesidades. La organización dependiente suele ser menos eficiente, tiene un mínimo poder de decisión y autonomía, está sometida a una permanente y estricta vigilancia por parte de la organización central. Ante la debilidad de generar propuestas y soluciones económicas, políticas y sociales, la organización dependiente reclama una reactivación de la participación social, así como una modernización de las instituciones que mejoren los arreglos institucionales entre las distintas organizaciones que componen a la red intergubernamental, ya que, por lo general, son las que están más cerca de la ciudadanía y conocen sus necesidades.

Ante las demandas ciudadanas la organización dependiente se ve obligada a dar una respuesta, y lo hace aún cuando no existan competencias legales ni recursos. Esto es así porque es la organización con una mayor e inmediata visibilidad social de su jurisdicción. La realidad es que dicha organización debe entablar difíciles, complejas e interdependientes relaciones dentro de la red intergubernamental. La organización dependiente constituye una de las principales características de las RIG. Frecuentemente su autonomía está relacionada con sus recursos financieros, es decir, que a mayor autonomía se tiene mayor eficiencia y cumplimiento, mientras que a menor autonomía se generan problemas de imágenes entre los participantes, de costos, de fallas de mercado, de incentivos para establecer políticas públicas aceptables, que se perciban como justas y eficientes, así como para hacer que cada participante se involucre en el desarrollo económico, mediante el cumplimiento de sus compromisos. Por lo general, estos problemas son enfrentados con



estrategias legales y administrativas que son aplicables a las entidades estatales y municipales, siempre y cuando se respeten los límites constitucionales e institucionales de cada una de ellas (ver diagrama 7).

Diagrama 7. Autonomía y estrategias legales



Las estrategias vistas en el diagrama tienen la característica de ser tolerantes, prohibitivas u obligatorias.<sup>24</sup> Una legislación tolerante otorga cierto poder y autoridad a algunas o a todas las entidades gubernamentales. Mientras que la legislación prohibitiva, como su nombre lo indica, prohíbe a una entidad realizar determinada actividad, por ejemplo, la Ley de deuda pública de Guanajuato prohíbe a toda la entidad estatal realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, con excepción de lo previsto en los artículos 7 y 12, fracción II de esta ley.<sup>25</sup>

La legislación obligatoria fija cualquier acción constitucional o administrativa, que limite o establezca requisitos a las entidades estatales o municipales, sin embargo, esta ley incurre en altos costos que pueden variar dependiendo del sistema de incentivos existentes en las entidades gubernamentales. En este sentido, la ley estatal que impone altos costos a las entidades municipales provoca que sus funcionarios se molesten y no participen en la acción colectiva para aumentar el bienestar de la sociedad. En ocasiones estas leyes son inadaptables a una realidad compleja. Existen otros tipos de leyes como las del sol que son reuniones abiertas y obligatorias para todos los funcionarios de la entidad, en estas reuniones se incentivan a los participantes para capacitarse, ser competitivos y rendirle cuentas a la sociedad.

En este contexto, los mandatos y los esfuerzos por resolver conflictos entre las entidades gubernamentales han llegado a su máxima expresión. Los mandatos más comunes tratan de las normas de

<sup>24</sup>D. Wright, *op. cit.*, pp. 443-446.  
<sup>25</sup>Ley de deuda pública estatal y municipal de Guanajuato, art. 9. Guanajuato, México, 1996.

disposición de desechos tóxicos, programas especiales de educación, compensación laboral para el personal y provisiones relacionadas con los sistemas de retiro de los empleados. La cuestión del mandato de la entidad estatal sale a la superficie en el cuerpo legislativo estatal. A menudo esto ocurre a petición de las entidades municipales que intentan protegerse o salvaguardarse contra el estatuto de la red, ¿hay alguna legislación capaz de decidir por el beneficio social de la entidad en la red intergubernamental? Tal vez no, pero ayudará a evitar resultados ineficientes en el criterio de Pareto. En caso de que la organización de legisladores estatales no decidan qué tipo de legislación regirá, entonces el costo será incalculable y las imágenes de los *feds* contribuirán a que éstos critiquen la falta de creatividad legal. La organización de legisladores nacionales puede criticar severamente a los legisladores estatales diciéndoles que aunque sus funciones se han extendido recientemente, ha disminuido su capacidad creativa, pionera y de auto control. Ante esto, la organización dependiente es la más afectada por el tipo de sistema legal vigente en la entidad.

Por esta razón, la organización dependiente ha tenido que integrarse al aparato democrático y sujetarse a permanentes monitoreos internos sin interferencia de la organización central. De ahí que, a mayor autonomía en la organización dependiente mayor capacidad para llevar a cabo equilibrios en las cuentas fiscales. Las dificultades políticas existentes en las entidades gubernamentales producen un desajuste que puede llevar a consecuencias negativas en la estabilidad económica. La dinámica política de la organización dependiente es relevante en la medida que ofrezca un sistema de incentivos para fortalecer el desempeño responsable a su organización. De esta manera, los ciudadanos podrán tener el incentivo de premiar o castigar el desempeño de los participantes que intervienen en la evaluación y control de los asuntos públicos.

Cuando la organización dependiente se relaciona con otras organizaciones forman una red y se inicia un proceso de negociación, donde convergen los derechos de propiedad de cada parte. Sin duda, los derechos de propiedad determinan la posición de cada participante respecto a la utilización de sus recursos escasos. Por ejemplo, una organización de presidentes municipales puede presionar al gobernador de la entidad estatal para modificar la agenda legislativa, esto sucede gracias a que ejercen un cierto grado de poder o fuerza política conferida por la elección popular. La fuente de ese poder puede basarse en la propiedad de medios económicos, como los ingresos propios, y su ejercicio abre la puerta a la difusión y aceptación de la organización dependiente para ampliar su participación en la esfera pública mediante el

reconocimiento de la participación ciudadana.<sup>26</sup> Esto sucede con la existencia de instituciones abiertas a la participación política de las comunidades, que surgen de las demandas políticas de las organizaciones más participativas en la red intergubernamental. Hasta el momento hemos mencionado que las organizaciones adoptan comportamientos que influyen en las decisiones de la entidad gubernamental, mediante un cierto grado de poder y autonomía. Ahora examinaremos a organizaciones con un comportamiento centralizador y descentralizador que tratan de maximizar el beneficio social, mediante diversos mecanismos institucionales como son el monitoreo, el sistema legal y la información, que les permitan seguir controlando su monopolio de poder.

Actualmente, la organización que adopta un comportamiento centralista mantiene sin límite la dirección y control de todas las organizaciones que integran a la entidad. De hecho, funciona como la organización central que encontramos en una red araña. En la organización central se concentran todas las facultades o atribuciones de otras organizaciones, tales como: las funciones decisorias, de planeación, de programación, de presupuestación, de control y de la asignación de los recursos materiales y humanos. Por lo general, esta organización no cuenta con representaciones o delegaciones en el resto de la entidad gubernamental y deben garantizar el equilibrio entre las diferentes entidades no sólo mediante la aplicación de políticas económicas, sino también a través de la introducción de la información clara acerca de la situación de los recursos. La organización centralizada permite la concentración sistemática y consistente en una red, cuyo propósito es reunir en un solo participante u organización el poder de decidir y coordinar todas las actividades en un ámbito de validez específico. La extensión de este fenómeno en la realidad se explica por los altos costos de transacción que implica la toma de decisiones. Esta organización prefiere reducir estos costos personales transfiriéndolos a las organizaciones en las que delega la autoridad para administrar los asuntos públicos. La organización centralizada puede generar dependencias perversas desalentando la iniciativa de los participantes y organizaciones, a cambio de escasos y temporales privilegios económicos o políticos. Esta característica como la que muestra el siguiente cuadro distingue a la organización central.

---

<sup>26</sup>Para profundizar en el término del ejercicio del poder, véase N. Pineda, "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y Política Pública*, núm. 2, México, 1996, p. 388.

*Cuadro 3. Características de la organización central*

Monopolio del poder	Concentración de la riqueza Dominio de un partido Supremacía de una pretendida raza
Mantenimiento de la hegemonía	Incremento de atribuciones de las administraciones nacionales y estatales a costa de los órganos legislativos o judiciales
Preponderancia de los poderes federales	Ejecutivo = estados Estado = municipios
Concentración de poderes en el presidente	municipal en daño del avuntamiento como cuerpo colegiado
Poseción	Aumento o monopolio de poderes Jerarquía asentada en una sola entidad gubernamental, sea capital del estado o cabecera municipal
Existencias ampliadas	Atribuciones de dependencias centrales con competencia general Control por la ampliación de las entidades prestadoras de servicios públicos
Apropiación de facultades	Empresas con participación estatal mayoritaria Inadecuada distribución de competencias

Fuente: elaborado con base en C. Nieto, *Administración y política*, Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, México, 1997, pp. 64-65.

El problema de la organización central es que no resuelve los conflictos entre las diferentes organizaciones, y sólo alimenta desequilibrios y desigualdades. También, obstaculiza la participación de los ciudadanos, fomenta la burocracia de tipo clientelista,<sup>27</sup> y genera elevados costos sociales. En ocasiones, la conducta de la organización central no es vigilada, y con frecuencia tiende a romper las reglas del intercambio, ya que no le rinde cuentas a ningún otro participante u organización. Un problema con la rendición de cuentas radica en que la organización podría encontrar que es difícil comprometerse con una medida en el futuro, debido a los problemas de inconsistencia intertemporal.

Vale la pena señalar, que la tendencia a largo plazo de la organización central varía de acuerdo a la estructura institucional de la entidad gubernamental y del comportamiento de los participantes. Desafortunadamente, por más que una organización no centralizada busque cambiar su estructura y conducta, responsabilizando a otras organizaciones, siempre existirán áreas en las que mantenga un cierto grado de centralización. Un ejemplo, es la política de coordinación fiscal y de gasto público diseñadas por la organización central, la cual tiende a limitar la capacidad de las organizaciones descentralizadas y dependientes en la adopción de nuevos esquemas de políticas de gasto y financiamiento. Hasta ahora ninguna evidencia muestra que las organizaciones centrales atiendan mejor a otras organizaciones deprimidas dado que la redistribución de recursos depende fundamentalmente de la voluntad de la organización central.

<sup>27</sup> Clientelismo, se refiere a una de las desventajas del enfoque de abajo hacia arriba. Se puede ser más democrático pero poco efectivo, por ejemplo, la formación de un gobierno que defienda el interés público y que proporcione los servicios y ejecute los programas que la sociedad requiere.

Sin embargo, la organización descentralizada tiene el objetivo de hacer a todos los participantes responsables por el desarrollo económico y mejorar la eficiencia de la toma de decisiones. Es común encontrar este tipo de organización en una red anillo, pues permite que las organizaciones cumplan con sus papeles respectivos pero haciendo ajustes para afinar sus interacciones. Pero, dado que cada organización presenta distinciones de tamaño, de problemas y de capacidad de acción, la organización descentralizada no limita las actividades de las organizaciones, siempre y cuando se cumplan algunas condiciones mínimas como la rendición de cuentas, la responsabilidad de mejorar las necesidades de la ciudadanía y contar tanto con los fondos adecuados como con un cierto nivel de libertad para usarlos de manera flexible.

La organización descentralizada implica una distribución de bienes entre las diferentes organizaciones que componen a la red intergubernamental. El modelo intuitivo indica que la organización central se reserva en general aquellos bienes que tienen un alto grado de externalidad mientras que las organizaciones dependientes se responsabilizan de bienes con pocas externalidades, que les permiten internalizar sus costos.<sup>28</sup> La organización descentralizada que permite la redistribución equilibrada de las competencias entre las distintas organizaciones en lo político, económico, social y administrativo, tiende a ser integral en la eficiencia y mejora de la política y la administración de su entidad gubernamental.

Por lo general, la organización descentralizada encuentra que dentro de la red se enfrenta con participantes u organizaciones que tratan de interferir en los lineamientos que caracterizan a la organización, por ejemplo, la organización burocrática de comportamiento centralista, frecuentemente prepotente y de tendencia autoritaria, se opone a las medidas descentralizadoras porque es reticente de atribuciones a la sociedad y a otras organizaciones. Los intereses que se crean alrededor de una organización descentralizada también tratan de obstaculizar dichas medidas. En ocasiones, las organizaciones que no cuentan con los suficientes incentivos para impulsar el desarrollo y el temor de asumir mayores responsabilidades se muestran renuentes a los contratos.

La organización descentralizada constituye un escenario continuo que presenta numerosas variantes, que van desde la simple relación agente-principal hasta la llamada elección estatal-municipal, donde las entidades gubernamentales reciben recursos y responsabilidades y cuentan con la plena capacidad para formular las políticas pertinentes. Cabe destacar que no todo a lo que suele llamarse organización

---

<sup>28</sup> Sobre las externalidades, cabe destacar que su medición no es fácil. De hecho sus múltiples causas y sobre todo sus incalculables consecuencias introducen numerosos defectos en cualquier modelo que intente cuantificarlas.

centralizada y descentralizada fortalece las decisiones de las entidades, puesto que de alguna manera la descentralizada provoca mayor centralización y aumenta el control de la entidad (ver cuadro 4). Hasta aquí queda claro que una organización descentralizada incluye numerosas cuestiones que implican una profunda reforma de las RIG, no sólo hacia el compromiso de los participantes de la organización central sino también, de los participantes del sistema político y de la sociedad civil.

*Cuadro 4. Ventajas y desventajas de la descentralización*

Ventajas	Desventajas
Alienta la participación y la apertura del sistema político.	No genera la transformación de las bases del poder político.
La prestación de servicios es menos costosa y más eficaz. Además, estabiliza el entorno para las responsabilidades de la toma de decisiones.	Algunos tipos de descentralización fortalecen al centro, privatización, dirigidas a redistribuir el poder.
Descansa en el propósito de hacer a todos los participantes responsables por el desarrollo económico. Se dice que mejora la eficiencia económica al ayudar a lograr que los territorios y el sistema económico sean más eficientes.	Determinada por factores como la representación política y la capacidad de los gobiernos subnacionales, así como la voluntad y el apoyo de los actores como los líderes y la burocracia.
Se considera una nueva manera de manejar los asuntos políticos sin ser relegada a las discusiones sobre la redistribución de poderes e ingresos fiscales.	Parece un unueque, en lugar de ser una suma positiva para alcanzar el desarrollo.
No permite tomar en cuenta la diversidad y las diferencias.	¿Es posible descentralizar sin quitar poder al centro?

*Elaboración propia con base en R. de la Cruz, *Federalismo fiscal y descentralización. Un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado*, Instituto del Banco Mundial, Banco Mundial, junio, Washington, D. C., 1999.*

En el siguiente apartado se hará una breve descripción de los principales lineamientos en materia de políticas intergubernamentales. Conviene hacer notar que no se pretende realizar una descripción exhaustiva sobre el tema, sino solamente destacar algunos principios generales. Sin duda este campo nos ofrece un cuadro diferente y más flexible en la agenda de las RIG.

#### Políticas en la red intergubernamental

Las políticas o programas implicadas en las entidades gubernamentales reúnen las siguientes características: a) dan subsidios para fomentar actividades privadas; b) transmiten beneficios gubernamentales; c) parecen producir ganadores y nunca perdedores; d) incluyen un alto grado de cooperación y *logrolling*<sup>29</sup> y finalmente, e) se caracterizan por su poca notoriedad. De esta manera, cualquier tipo de política que adopte la entidad puede evaluar las medidas gubernamentales, sin embargo, al ser diferente la economía en cada entidad, el acuerdo de las políticas públicas puede volverse políticamente

más difícil. El establecimiento de políticas redistributivas, probablemente sería apoyado por los habitantes de las regiones más pobres, pero seguramente resultaría rechazado en las áreas más ricas. La política de subsidios a la agricultura se vería favorecida por los votantes de regiones agrícolas y, sucedería lo contrario en otras regiones, y pasaría lo mismo con la política industrial. En consecuencia, si las entidades tienen en cuenta las opiniones de los votantes, será más fácil que ciertas políticas las realicen las entidades estatales, ya que los efectos de las decisiones recaerán sobre grupos más homogéneos que en el caso de que la decisión sea tomada por el gobierno nacional.

Al mismo tiempo, también por razones políticas, es conveniente aumentar la responsabilidad fiscal de las entidades estatales. Si éstas reciben únicamente transferencias federales para financiar sus gastos, no tienen un incentivo para gastar en forma eficiente. Debe recordarse que en este caso el costo político de recaudar recae sobre la federación, lo que ocasionaría que los participantes estatales utilizaran esos recursos sin ser conscientes de su costo. Un ejemplo, es un sistema de seguridad social centralizado en su financiamiento, pero en el que las entidades estatales tienen influencia en la decisión sobre el gasto. En este contexto es muy probable que estas entidades tiendan a usar el gasto para aumentar el apoyo económico de la entidad.

Como se mencionó anteriormente, existen algunos lineamientos muy generales respecto de la manera en la que se deben distribuir las acciones de ingreso y gasto entre las entidades gubernamentales. Más allá de esta distribución de funciones, algo muy importante que debe considerarse al momento de decidir quién debe gastar los recursos, es la estructura informal. Es decir, qué tan observables son estas acciones y, en consecuencia, en qué medida se puede lograr un grado razonable de control y vigilancia sobre las mismas. Cuando existen escasas posibilidades de observar las acciones de gasto e ingreso y hay suficiente discrecionalidad en torno a éstas es probable que aparezca la corrupción, la desconfianza, y pérdida de credibilidad en las instituciones. Ante la corrupción, los participantes tienden a desviar los recursos de la entidad y que se reflejan en el deterioro del desarrollo económico de la entidad. Ciertamente, para luchar contra la corrupción es necesario que las instituciones vigilen y controlen el oportunismo generado por la ineficiencia fiscal.

Desafortunadamente, el tipo de políticas empleadas no está exentas de tener fallas que limiten el desarrollo económico de la entidad gubernamental. El cuadro 5 muestra las distintas fallas de una política.

---

<sup>29</sup>Véase glosario al final del trabajo.

asi como las fallas de las organizaciones, entre las cuales se encuentran a los grupos de interés que son un factor clave en la decisión de programas o políticas públicas. Estos grupos se enfocan a los electorados de las entidades estatal-municipal que son favorecidos por las transferencias intergubernamentales. Los colonizadores rara vez ejercen el medio más práctico de dominio administrativo, es decir, cuentan con el poder de despedir o incluso desaparecer a funcionarios o participantes no afines al sistema. La organización de interés atribuible se enfoca en las interacciones del Congreso que son dirigidas a favor de las entidades estatal-municipal. La buena relación con el Congreso, aún cuando este conformado por diputados de partidos diferentes, es indispensable para darle gobernabilidad a la entidad y consistencia a las políticas del gobierno. Las organizaciones promunicipales se refieren a los participantes nacionales que cuentan con el apoyo de entidades estatal-municipales para aplicar los programas de transferencias. Con estas fallas se tiene la obligación de vigilar las acciones del gobierno, y la manera de asignar recursos a las demandas de la sociedad.

Cuadro 5. Fallas en la distribución y desarrollo de políticas

	Fallas	Tipo
Distribución y desarrollo de las políticas	Fallas de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilización económica</li> <li>• Redistribución de recursos</li> <li>• Preferencia a ciertos programas de Transferencias</li> </ul>
	Fallas del mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información asimétrica</li> <li>• Costo de transacción</li> <li>• Juego de regateo*</li> <li>• Centralización de recursos (privatización)</li> <li>• Monopolio</li> </ul>
	Fallas de organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participantes irracionales</li> <li>• Grupos de presión:</li> <li>1. A favor del sistema actual de transferencias</li> <li>2. Colonizadores</li> <li>3. De interés atribuible</li> <li>4. Promunicipales</li> <li>5. Mismo nivel</li> <li>• Buscadores de ganancias (<i>rents-seeking</i>) y el gorrón (<i>free-rider</i>) con intereses encontrados</li> <li>• Malos arreglos institucionales</li> </ul>

\*Los programas de transferencias, por lo general, responden a un juego de regateo, es decir, "usted que hace por mí, y yo hago esto por usted."

Cuando la entidad emplea una política de tipo distributiva hace énfasis en una estrategia que le brinde beneficios particulares o geográficos que son delegados a participantes y organizaciones ubicados en puntos específicos como en el Congreso Federal, ya que funciona como trampolín en las decisiones de la entidad gubernamental. Estas políticas distributivas, por lo general, subsisten gracias a los programas de *pork-*



barrel.<sup>30</sup> Mientras que las políticas de regulación pueden incrementar el beneficio de ciertos grupos de la sociedad, protegiendo intereses comunes. En muchos sentidos, gobernar es reglamentar. Existen muchas definiciones de regulación como la siguiente: "regulación es un proceso coercitivo que implica la restricción internacional de las opciones de algunos grupos, mediante la promulgación de directivos o reglas y la promesa de castigos por no cumplirlas."<sup>31</sup> Sin embargo, no hay duda que las políticas de regulación son parte necesaria de las RIG, puesto que enfatiza la regulación de personas y organizaciones, dentro de las redes intergubernamentales. Por lo que es importante considerar que las restricciones impuestas por una organización a otra resulta de interés básico en este marco, no obstante, un requisito para promover a la regulación es lograr la comprensión de los rasgos básicos de la regulación intergubernamental y de las instituciones existentes a fin de crear nuevos arreglos institucionales.

### *Tipos de regulación intergubernamental*

Las instituciones son cruciales porque regulan varios aspectos como las actividades de los participantes, de las organizaciones y las redes. La regulación de las relaciones entre entidades gubernamentales descansa no solo en normas con rango de ley sino también en otras piezas jurídicas de rasgo menor e incluso en interpretaciones no descritas. Pero, para generar esto último, debe haber un sentido de justicia e igualdad en la manera de tratar a las diferentes redes intergubernamentales. Es por ello, que la legitimidad que acecha detrás de las medidas de la entidad y la decisión voluntaria de participantes racionales por comportarse de una manera civilizada en una relación cuasi-contractual, deja de ser una cuestión meramente sobresaliente en asuntos de RIG.<sup>32</sup> Es decir, las políticas que la nueva regulación intergubernamental impone a las entidades estatales y municipales están más cerca de ser obligatorias.<sup>33</sup> Las estrategias más usuales para garantizar una regulación óptima son: orden directa, requisitos transversales, sanciones cruzadas y precedencia parcial.

#### Orden directa

La orden directa es una regulación administrativa cuyo cumplimiento es obligatorio, bajo la amenaza de castigos penales y civiles.<sup>34</sup> Es decir, la orden directa se acerca al dominio jerárquico, en el cual las transacciones se realizan al interior de una estructura regida por una organización central que coordina las

<sup>30</sup>Véase glosario al final del trabajo.

<sup>31</sup>D. Wright, *op. cit.*, p. 503.

<sup>32</sup>Véase Margaret Levi en A. Cayeros, *op. cit.*, p. 138.

<sup>33</sup>D. Wright, *op. cit.*, p. 509.

actividades económicas, políticas y sociales. Esta estructura se considera en un contexto de mercado tradicional para garantizar que las transacciones no incrementen los costos de la entidad; por ejemplo, todas aquellas órdenes directas, de una organización central a una intermedia o dependiente, están subordinadas a la autoridad de la organización central, sin embargo, debe respetarse el grado de autonomía y discrecionalidad de cada organización menor.

#### Requisitos transversales

Los requisitos transversales se caracterizan por su aplicación e impacto horizontal, es decir, se aplican sobre una base general para utilizar fondos que incluyan a todos los programas de ayuda federal.<sup>35</sup> Se aplica principalmente a la protección ambiental, al empleo público y a la administración de la ayuda federal.

#### Sanciones cruzadas

Las sanciones cruzadas son un rasgo distintivo del control vertical, en las cuales si el participante no cumple con las regulaciones de un programa, provoca la finalización o reducción de los fondos disponibles a otro programa autorizado previamente. Es decir, el castigo se cruza con otro programa. En este sentido, la entidad estatal y municipal pueden cumplir la política nacional, pero estará obstruida por la capacidad de resistirse a la colonización, provocando que la cancelación o reducción de la ayuda prestada de acuerdo con uno o más programas específicos como seguridad pública, protección ambiental, planificación de la salud, entre otros. Por otro lado, las sanciones tienden a ser permanentes en cuestiones específicas, o bien, el ambiente político tiende a influir en los asuntos de federalismo-RIG. Es conveniente mencionar que estas dos últimas regulaciones, por lo general, están vinculadas con el sistema federal de transferencias.

#### Precedencia parcial

La precedencia parcial se basa en fundamentos constitucionales distintos como el poder del comercio y las cláusulas de supremacía. El tema básico es promulgar leyes nacionales que fijen políticas básicas y la delegación de la responsabilidad administrativa de su implementación a las entidades estatales y municipales, siempre y cuando se cumplan las condiciones o normas específicas. En este tipo de regulación se cumple el *si... entonces*, en otras palabras, si la entidad municipal no cumple o no crea mecanismos de

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 511.



## Resumen

En los componentes de las RIG, los participantes juegan un elemento importante en las interacciones que ocurren entre las entidades gubernamentales. Sin embargo, estos participantes han comenzado a preocuparse por internalizar sus costos formando organizaciones, las cuales poseen instituciones que regulan y controlan sus acciones. Estas organizaciones tienen la característica de ser predicadoras de conductas y los participantes se adaptan a sus instituciones vigentes, aunque traten de modificarlas de acuerdo a su interés, siempre dependerán de un monopolio de poder. Las decisiones en las organizaciones deben ser colectivas, a fin de establecer alternativas que mejoren el bienestar social.

Las interacciones de las organizaciones tienen lugar en las redes intergubernamentales, las cuales tienen la peculiaridad de ser políticas y administrativas. Estas redes pueden adoptar distintas configuraciones, la diferencia radica en la manera de colocar a las organizaciones. Una configuración que emplea una organización central rodeada por organizaciones pequeñas es la llamada red araña. La alternativa a fallas de ésta es la red anillo que funciona por medio de varias organizaciones pequeñas con determinado tipo de actividad. Cualquier red intergubernamental puede adoptar tres estructuras: reticular, implantación y enlace. Este tipo de estructuras puede obtenerse a través de negociaciones, siempre y cuando no dañen la autonomía de otras organizaciones.

Como se ha mencionado, los participantes son la clave para que las negociaciones e interacciones tengan un fin. Sin embargo, enfrentan problemas de imagen. Una imagen se refiere a lo que piensa un participante del otro. Generalmente las imágenes se encuentran entre los funcionarios intergubernamentales y tienden a provocar hostilidad, fricción y diferencias. Otro de los problemas son las pocas interacciones entre los participantes. Cuando esto ocurre, los incentivos perversos y el oportunismo aumentan. Las interacciones permiten que los participantes se involucren en la toma de decisiones siempre que consideren instituciones eficientes para motivar el intercambio y los contratos. Las interacciones pueden establecer contratos que impulsen la actividad económica de la unidad gubernamental. Desafortunadamente, no todos los contratos óptimos son fácilmente alcanzables dado que los problemas de información inhiben la confianza, lo cual unido a la incertidumbre reduce notablemente las posibilidades de cooperación.

Las fallas de coordinación y cooperación entre organizaciones son un elemento importante en las redes intergubernamentales, debido a que las organizaciones que la componen persiguen distintos intereses, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

*Organización burocrática.* La organización burocrática suele trabajar de manera independiente, dado que persisten instituciones que estimulan o permiten que los participantes actúen de manera lucrativa. Cuando esta organización cuenta con cierto poder de decisión tenderá a emplear estrategias que le permitan conservar ese poder, entre las cuales están: la estructura de la organización, la colonización, la negociación y el establecimiento de una agenda.

*Organización de gobernadores, legisladores y grupos de presión.* La organización de gobernadores tiene la tarea de “velar” por el interés de su entidad y la de sus habitantes. Cada gobernador es capaz de asumir los supuestos de racionalidad, egoísmo y oportunismo, además de comportamientos como el de la versatilidad, el juicio, la habilidad y la generosidad, a fin de responder a la pregunta ¿qué tipo de problemas se consideran prioritarios?

La organización que está conformada por legisladores tiene la responsabilidad de dictaminar leyes que rijan el rumbo de la entidad gubernamental. Los legisladores deben elaborar un sistema legal que se ajuste a una realidad tan compleja como la nuestra. Cuando se carece de un marco legal es probable que el intento por solucionar problemas intergubernamentales sea ineficiente.

El comportamiento de estos participantes (legisladores y gobernadores) es difícil de vigilar. Sin embargo, la sociedad ha dejado de ser un público pasivo y silencioso para convertirse en uno interesado y participativo. Tal vez su información no sea completa, pero su experiencia le permite adquirir un conocimiento práctico.

Los grupos de interés son otra organización que participa en las redes intergubernamentales. Influyen decisivamente en todas las entidades gubernamentales a través de intereses divididos. Estos grupos emplean el poder como herramienta para lograr sus beneficios, principalmente los del gobierno nacional. Los grupos de interés pueden maximizar su impacto en la entidad y minimizar los costos organizativos acudiendo a una organización más poderosa como la central.

*Organización de partidos políticos y participación ciudadana.* Algunas organizaciones formadas por políticos se le denomina partido político, mismo que es un conjunto de participantes que tratan de ser elegidos para disfrutar de los privilegios que ofrece el controlar al aparato burocrático y administrativo. Estos privilegios dependen del número de votos que se hayan obtenido durante un proceso electoral. En éste se distinguen partidos de derecha e izquierda, y posiblemente también de centro. Los partidos en la esfera de las RIG son un factor esencial en la toma de decisiones, ya que son los representantes de las demandas de la sociedad.

Por su parte, la organización que expresa las necesidades de la sociedad y se involucra en la toma de decisiones se define como participación ciudadana. Las RIG consideran que la participación ciudadana tiene la capacidad de impulsar cambios institucionales que mejoren el bienestar social. Esto no significa que la participación ciudadana deba ser dependiente de la organización central, existe la independiente que no se apoya en un grupo de interés. No obstante, para que toda participación sea reconocida, por lo general requiere de un interlocutor ubicado en el poder político a fin de resolver sus principales necesidades.

*Organización central, descentralizada y dependiente.* Entre las organizaciones con personalidad jurídica que pueden manifestarse como células básicas en las transacciones económicas de la red intergubernamental, se encuentra la organización incapaz de tomar decisiones sobre la asignación de sus recursos y es conocida como dependiente. Se dice que las organizaciones dependientes suelen ser menos eficientes, cuenta con un mínimo poder de decisión y autonomía, dado que a menor autonomía se generan problemas de imágenes y eleva los costos de transacción para establecer arreglos instituciones. Para enfrentar estos problemas se requiere de tres estrategias (especial, general y opcional) que corrijan y aumenten la autonomía para incrementar la eficiencia y el cumplimiento.

La organización centralizada concentra todas las facultades o atribuciones de otras organizaciones y se comporta como la red araña. Esta organización tiende a motivar dependencia perversa entre las organizaciones a través de escasos y temporales privilegios económicos o políticos. Entre las fallas de la organización centralizada esta la de no resolver los conflictos entre las entidades gubernamentales, debido a que alimenta desequilibrios y desigualdades, además, desalienta la participación ciudadana y fomenta burocracia de tipo clientelista. Generalmente, la organización centralizada rompe las reglas del intercambio y no rinde cuentas a ninguna otra, esto es razonable desde la perspectiva de que es difícil que se comprometa en el futuro, dados los problemas de inconsistencia intertemporal.

La organización descentralizada tiene la tarea de hacer a todos los participantes responsables por el desarrollo económico de la entidad gubernamental. Este tipo de organización se encuentra en una red anillo. En la cual, la organización descentralizada se enfrenta con participantes que manipulan sus reglas de acuerdo a su interés, pero cada organización debe contar con un sistema de incentivos que motiven el intercambio y las responsabilidades. Cabe destacar que no todo lo que suele llamarse centralización y descentralización fortalece las decisiones de la entidad, debido a que de alguna manera la organización descentralizada puede provocar mayor centralización.

Cualquier organización debe considerar qué tipo de políticas implementará en la entidad gubernamental. Estas políticas deben mantener equilibrios económicos que permitan la consolidación de la entidad y la satisfacción de las necesidades sociales. Por ejemplo, una política redistributiva sería apoyada por los habitantes de la regiones más pobres, pero seguramente resultaría rechazada en las áreas más ricas. Una política distributiva hace énfasis en una estrategia que le brinde beneficios particulares o geográficos delegados a participantes ubicados en puntos específicos en una organización central. Las políticas distributivas subsisten a los programas de *pork-barrel* y las políticas de regulación pueden incrementar el beneficio de ciertos grupos de la sociedad, protegiendo intereses comunes.

## Bibliografía

Agranoff, R., "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en M. Huerta, (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, México, 1992.

Ayala, J., *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.

De la Cruz, R., *Federalismo fiscal y descentralización. Un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado*. Instituto del Banco Mundial, Banco Mundial, junio, Washington, D. C., 1999.

De Val, E. y R. Carrasco, "Descentralización de políticas sociales y desarrollo regional", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, núm. 4, México, 1998.

Díaz, A., "Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina", en Lüders, R., (comp), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México, 1999.

Gadsden, C., "Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobierno", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, núm. 4, México, 1998.

Kuschick, M., "Los sondeos de opinión en las elecciones de Jalisco, Guanajuato y Yucatán", en *El Cotidiano*, núm. 75, marzo-abril, México, 1996.

Lüders, R., (comp), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México, 1999.

Méndez, J. L., "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión", en *Política y Cultura*, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, núm. 7, otoño, México, 1996.

Mizrahi, Y., *Voto retrospectivo y desempeño gubernamental: las elecciones en el estado de Chihuahua*, documento de trabajo, CIDE, núm. 100, México, 1998.

Nieto, C., *Administración y política*, Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México, 1997.

Oates, W., *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1997.

Pfeffer, J., *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, FCE, México, 1992.

Pineda, N., "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y Política Pública*, núm. 2, México, 1996.

Rico, M., "Problemática de un gobierno de oposición", en *Ciudades*, Reunión Nacional de Investigación Urbana, núm. 39, julio-septiembre, Puebla, México, 1998.

Rionda, L., "Guanajuato: gobierno dividido y cohabitación bipartidista, 1991-1996", en *Poder Legislativo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, Lujambio-Congreso Nacional de Ciencia Política, septiembre, México, 1996.

Rota, J., "Comunicación gobierno y ciudadanía", en *Revista del Clad. Reforma y Democracia*, núm. 5, Venezuela, 1995.

Santos, M., *Los economistas y la empresa. Empresa y empresario en la historia del pensamiento económico*, Alianza, Madrid, 1997.

Wiesner, E., "La economía institucional, la descentralización y la gobernabilidad", en Lüders, R. (comp), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, México, 1999.

Wright, D., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México, 1997.

## Leyes

Ley de deuda pública para el estado y municipios de Guanajuato, Guanajuato, México, 1996.



## Capítulo 3

### El problema intergubernamental de la deuda pública estatal: el caso de Guanajuato

En el capítulo 2 exploramos a las redes intergubernamentales y sus distintas organizaciones, que involucran a un conjunto de participantes coordinados y regulados por instituciones de carácter formal o informal. Además, observamos que existen fallas de coordinación en las RIG producto de diversos factores como la escasa devolución de responsabilidad por parte del gobierno nacional; la falta de instituciones claras y transparentes que puedan inducir a los gobiernos estatales y municipales a gastar eficientemente sus recursos; y finalmente, la ausencia de una estructura de incentivos que motive a los participantes a fomentar el intercambio económico, político y social en la entidad gubernamental. Ahora, en el capítulo 3 la tarea de los participantes será en extremo difícil, porque no sólo tendrán que conocer su función de utilidad, sino buscar el mecanismo de intercambio capaz de fijar las mejores estrategias para coordinar problemas financieros como la deuda pública estatal.

Además, veremos que el endeudamiento estatal es un proceso que imprime una complejidad institucional de estrategias, que resultan indispensables entre los participantes y organizaciones financieras. Como es natural la capacidad de la deuda supone que se destinará al financiamiento de bienes de consumo durables convertibles a beneficios sociales que son demandados en forma creciente por la población, en la medida en que los recursos fiscales que dispone la entidad son deficitarios. Esto afectará la conducta del individuo en un costo casi por tradición familiar. El problema del endeudamiento no puede centrarse sólo en términos económicos y técnicos, se requiere de un análisis de la conducta, preferencia e ideología política de los participantes a fin de motivar o desmotivar las posibilidades de contratar un adecuado paquete de deuda. Una vez que la deuda resulta incontrolable, las autoridades federales no tienen más alternativa que adoptar medidas para restablecer la confianza financiera del país. Para ayudarnos a comprender cuáles serían las mejores estrategias para coordinar las cuestiones financieras de las RIG, se investigará la economía del estado de Guanajuato, el cual ha sido escenario de importantes transformaciones políticas, algunas de ellas abruptas, que mostraron elementos muy claros respecto a otros estados vecinos.

## Aspectos generales del endeudamiento estatal

Aunque la deuda estatal no se ha planteado como un problema macroeconómico en México, puede representar un riesgo al país. En la devaluación del peso a finales de 1994, las tasas de interés aumentaron rápidamente y con ella la deuda real pendiente de los estados. Esta alza obligó al gobierno nacional a transferirle recursos extraordinarios a los gobiernos estatales. Sin embargo, para evitar problemas de credibilidad en el país, el gobierno nacional estableció programas de ajuste financieros. También los bancos de desarrollo concedieron términos más favorables sobre los préstamos, difiriendo pagos, extendiendo con ello el beneficio de tasas de interés preferenciales, más cuando los bancos comerciales y de desarrollo estuvieron experimentando problemas de liquidez y capitalización.

Los rescates que se llevaron a cabo se debieron principalmente a tres razones: i) a la ausencia de un arreglo institucional en la LCF que evitará la contratación de más deuda, así como la falta de un control regulatorio para limitar el endeudamiento estatal; ii) a la incapacidad fiscal de los gobiernos estatales por enfrentar su situación financiera. Los estados no tienen control sobre las bases y tasas de los impuestos que integran el fondo que comparten con el gobierno nacional, y las bases tributarias que tienen son pequeñas y pobres; mientras que el gobierno nacional puede ajustar los impuestos sobre el ingreso, valor agregado y recursos naturales; y iii) a la importancia de los estos gobiernos y el sobresaliente papel de los acreedores para la economía nacional. Lo anterior redujo los incentivos de los gobiernos estatales para prescindir de una crisis financiera, puesto que con el rescate aumenta el ingreso del estado. Por lo que después de 1995 la acumulación de capital de deuda por parte de los gobiernos estatales ha crecido a niveles insostenibles, colocándolos en una situación de vulnerabilidad. Esta acumulación se debió principalmente a varios factores: la dependencia de las transferencias federales, lo que se sustenta en el acuerdo sobre la coordinación fiscal entre el gobierno nacional y los estados en 1980; al lento proceso de descentralización devolviendo responsabilidades fiscales a los gobiernos estatales para incrementar la eficiencia en los servicios y reducir los costos de transacción e información asociados con la provisión de los bienes públicos y privados; y finalmente al ambiente político, registrado por la gobernabilidad de partidos opositores, como fue el caso de Baja California.<sup>1</sup> La externalidad generada por este estado provocó que los estados encontraran un nuevo equilibrio, es decir, a acumular grandes cantidades de deuda con el fin de atraer más recursos a su gobierno. Esto demuestra que en algunos gobiernos estatales sufrieron el incremento total de su deuda, independientemente de estar afiliados al partido oficial. Cabe señalar que ante de los rescates del

<sup>1</sup>En 1989, el estado de Baja California fue el primero en elegir a un gobernador opositor y también en presentar problemas de financiamiento en 1993, en ese tiempo estuvo viviendo un proceso de acumulación de deuda con bancos comerciales y de desarrollo.

gobierno nacional. la mayoría de las deudas estatales han sido bajas o cero, sin embargo, una minoría ha liquidado su deuda.

La debilidad del arreglo institucional antes de la crisis de 1995, también provocó que los gobiernos estatales tuvieran incentivos para solicitar más deuda, porque sobre las condiciones legales existentes, el gobierno nacional los ayudaría a solventar sus compromisos fiscales. Por su parte, los bancos tuvieron incentivos para facilitar el financiamiento a los gobiernos estatales, ya que el riesgo al crédito fue virtualmente nulo, es decir, el repago estuvo garantizado por el gobierno nacional. La mayor parte del endeudamiento estatal ha sido con Banobras, principalmente debido a que el costo de sus fondos de Banobras es superior al de los bancos comerciales, más porque no puede recibir depósitos. En efecto, la falta de instituciones en términos del ajuste fiscal y la estipulación de un techo en la relación del servicio a la deuda crea el indeseable peligro moral.

A pesar de los esfuerzos del gobierno nacional por rescatar financieramente a los estados, la deuda estatal se incrementó de 27 mil millones de pesos en 1994 a casi 72 mil millones de pesos en 1998.<sup>2</sup> Esto demuestra que los cambios en el sistema legal e institucional en nuestro país han sido insuficientes para establecer un arreglo que le permita al gobierno nacional deslindarse de su compromiso de no rescatar a los gobiernos estatales y estos últimos confían en que será cierto. Desafortunadamente, el resultado depende de los incentivos de cada uno, principalmente del gobierno nacional. Si el gobierno estatal decide no cumplir con el pago de su deuda, el gobierno nacional se obliga a rescatarlo, principalmente porque el beneficio de rescatar es mayor al costo, por lo que otorga transferencias extraordinarias, creándose un problema de información, dado que desconoce la causa del endeudamiento. Por ello es necesario, establecer límites fiscales al endeudamiento estatal puesto que las restricciones institucionales tienen una gran influencia en la coordinación de las RJG, ya que tienden a fomentar la disciplina fiscal, primero en el gobierno estatal y consecuentemente en el desarrollo económico del país. De lo contrario, se dará lugar a la presencia de fallas en la coordinación reflejadas en problemas de agencia debido a la información asimétrica sobre los costos y los beneficios del gasto gubernamental entre el gobierno nacional y estatal.

---

<sup>2</sup>Básicamente como resultado del déficit fiscal primario registrado en el Distrito Federal, Toluca, y Guanajuato, este último emitió bonos para pagar carreteras de peaje.

## *Instituciones legales de la deuda estatal*

La deuda de los gobiernos estatales en México se rige, principalmente por la "regla de oro", la cual señala que la deuda se permite sólo para proyectos de inversión y no puede utilizarse para financiar déficit corriente.<sup>3</sup> La complejidad institucional que envuelve al proceso de la deuda representa altos costos, debido a que: i) los participantes no toman en cuenta el costo externo creado por su incapacidad para tomar decisiones que cumplan con el criterio de Pareto; ii) la falta de responsabilidad en el gasto público por parte del gobierno estatal no permite que las acciones y concepciones de los participantes sean homogéneas; iii) la existencia de incentivos perversos en contra de nuevas instituciones limita el cumplimiento del gobierno estatal para solventar sus deudas; y iv) la ausencia de un control y regulación en el mercado crediticio. Algunos autores como Ter-Minassian, han señalado que "la disciplina del mercado crediticio estatal es una condición necesaria, sin embargo, no evita la conducta oportunista e irresponsable de los gobiernos estatales, que requieren de controles y límites por parte del gobierno nacional para inducir una conducta neutra en el endeudamiento."<sup>4</sup>

En este sentido, es importante crear un diseño institucional que atenúe los incentivos perversos generadores de problemas de selección adversa y riesgo moral. La institución que mayor atención debería tener por parte del gobierno nacional es el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF),<sup>5</sup> principalmente porque ha dado muestras de fallas de coordinación intergubernamental. En principio, el arreglo institución previo a la crisis de 1995 permitió que las transferencias se utilizaran como colaterales provocando que los bancos de desarrollo y comerciales facilitaran los préstamos debido a que el riesgo al crédito era nulo. La falta de reglamentos en el endeudamiento estatal causó altos niveles de sobreendeudamiento, dando lugar a una severa contracción crediticia posterior que causó pérdidas de cartera equivalentes a elevadas proporciones del PIB.

Otra institución que debería ser vigilada por los participantes es la ley de deuda pública de cada estado, misma que señala una serie de procedimientos para autorizar la deuda, ya que por lo general, cuando el gobierno estatal solicita un préstamo debe preparar una iniciativa que a partir de una priorización

<sup>3</sup>La regla de oro, también establece que los gobiernos estatales pueden financiar déficit excepto cuando se dejan de lado fluctuaciones en las entradas de ingreso y salidas con un año fiscal dado. Esta práctica se realiza en Canadá, Estados Unidos, y Alemania.

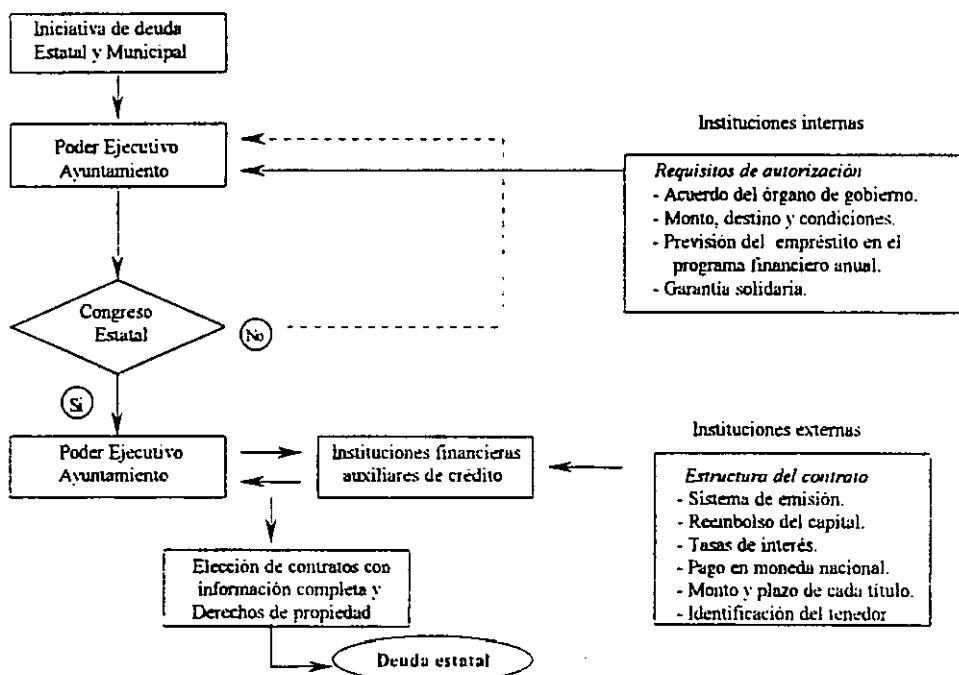
<sup>4</sup>Ter-Minassian, T., "Borrowing by subnational governments: issues and selected international experiences." IMF, Paper on Policy Analysis and Assessment, Washington D. C., 1996, citado en F. Hernández, "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Una arista para el nuevo federalismo," en *El Trimestre Económico*, FCE, México, 1997.

<sup>5</sup>Las únicas restricciones sobre la deuda que pueden adquirir los gobiernos estatales se encuentran en la Constitución mexicana, en el artículo 155, fracción VI y en el artículo 117, fracción VII, los cuales establecen que los gobiernos estatales y municipales sólo pueden contraer deuda para los propósitos de inversión productiva.

clara defina las actividades a las cuales se asignarán los recursos. Tal iniciativa se envía al Congreso estatal (ver diagrama 1). El Congreso turna la propuesta a sus comisiones de expertos, que se encargan de estudiar las sutilezas del documento y emitirán sus modificaciones a la propuesta original si así lo consideran necesario. Entre estos participantes, existe un ambiente de negociación y decisión para llevar a cabo los requisitos que autorizan al contrato, de acuerdo a los lineamientos que marca la ley de deuda pública del gobierno estatal, se obliga al pago de tasas de interés y de la cantidad solicitada en un tiempo dado. se decide por medio de algún mecanismo de votación cómo y cuándo deberán gastarse los recursos. En caso de que el Congreso no acepte la iniciativa, se remitirá a la organización encargada hasta que la información sea completa y veraz. Una vez aceptada, el representante estatal negociará con el banco, ya sea de desarrollo o comercial, y ambos establecerán las obligaciones y derechos del contrato. El contrato de deuda, debe tener bien especificados los derechos de propiedad de cada parte para otorgar el crédito. Estos derechos son establecidos de acuerdo a instituciones internas y externas. Las instituciones externas son ajenas al gobierno estatal y municipal, mientras que las instituciones internas son las que marcan los requisitos constitucionales de la deuda.

El proceso aún no termina, pues durante el año en curso, en la asignación de recursos, el estado cuenta con mecanismos de salvaguarda para su uso correcto. El contrato, por sí sólo no asegura que se cumplan plenamente sus reglas, dado que una de las partes tiende a romperlas aún contra su voluntad, ocasionado problemas de información y altos costos de transacción. La intervención de la autoridad debe garantizar el cumplimiento de los contratos, tal como lo establece la Ley de Deuda Pública del estado de Guanajuato en su artículo 21. Pese a ello, algunas restricciones no se cumplen, por ejemplo, ciertas constituciones estatales como la de Durango, Nuevo León y Puebla, permiten el endeudamiento para cubrir sus gastos corrientes, o bien se presentan algunas anomalías políticas como el uso de recursos para fines electorales o para lo llamado *pork-barrel*.

Diagrama 1. Proceso de autorización y contratación de la deuda pública estatal



De esta manera, el reto fue reformar el artículo 9 de la LCF, con el fin de crear un mecanismo de repago, es decir, que el gobierno estatal fuera responsable de cumplir con el pago sus deudas contratadas. Para 1997, el gobierno estatal debe solicitar un monto de endeudamiento acorde con su generación de ingresos;<sup>6</sup> elaborar informes relativos sobre la situación que guarda su deuda pública; establecer nuevos mecanismos para garantizar el pago de los créditos, con base en sus ingresos propios, es decir, de los ingresos derivados de proyectos de inversión y de las participaciones federales. Con esto, el gobierno estatal guanajuatense pudo desarrollar un proyecto que consiste en emitir Certificados de Participación Ordinaria en el mercado de valores para financiar la construcción de una carretera en 1997. Esta emisión no ingresó como deuda pública ni fue respaldada con los recursos fiscales del gobierno nacional, sino que se respaldaron con los ingresos recaudados de la caseta de dicha carretera. Además, el dinero ingresó a un fideicomiso, el cual informaba al inversionista que su dinero no financiaría gasto corriente sino la

<sup>6</sup>Al respecto, la Ley de Ingresos para el estado de Guanajuato faculta al Ejecutivo del Estado para que gestione financiamiento, hasta por la cantidad de 325 mil pesos, de acuerdo a la fracción XIV del artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato. Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 1998, Decreto núm. 36, art. 2, Guanajuato, México.

conclusión del proyecto.<sup>7</sup> Este tipo de financiamiento tiene su fuente de repago en el proyecto de inversión (*riesgo-proyecto*).<sup>8</sup> Sin embargo, una vez que el estado se endeuda para financiar inversiones públicas, no significa que se generarán los ingresos necesarios para el pago de la deuda. Sin embargo, para 1999 el gobierno nacional introdujo nuevas reglas en esta materia, las cuales se rigen por el mercado, que incluyen calificaciones crediticias internacionales y elimina los rescates federales. Estas instituciones permiten que la coordinación entre los niveles de gobierno mejore, facilitando la divulgación de la información financiera, e impulsan la regulación y supervisión del sistema bancario.

Para el siguiente apartado, verificaremos brevemente algunos de los indicadores que determinan el nivel y la capacidad de endeudamiento del gobierno guanajuatense, los cuales nos ayudarán a comprobar que la credibilidad del gobierno estatal por solventar su deuda es posible. Se iniciará con los indicadores del ingreso para después enfocarnos en las cuestiones de responsabilidad del gasto; también se discuten de manera breve, la compatibilidad de incentivos y la restricción presupuestaria. Por supuesto que es importante saber de dónde provienen los fondos, y en qué se supone que deben gastarse, sin embargo, para tener un panorama completo es necesario considerar las posibles negociaciones en que la obtención de recursos permite elevar el bienestar de la población.<sup>9</sup> Antes, debemos revisar el comportamiento de los participantes políticos con respecto a estas cuestiones financieras del gobierno guanajuatense.

### Indicadores financieros en la toma de decisiones

En Guanajuato, con la llegada de los participantes del partido opositor la lógica de colonización y alianzas finalmente se rompió. Los años de 1991, 1994 y 1995 fueron decisivos en las rápidas transformaciones del poder y la política estatal. La disputa por el voto pronto se convirtió en ataques y descalificaciones al contrario, principalmente cuando los efectos del ajuste económico en 1995 repercutieron en el bienestar de los guanajuatenses. Por lo que la conducta egoísta, insaciable y maximizadora de los participantes de la oposición ante la nueva configuración económica y política, representó una desventaja política para el partido tradicional. Con el triunfo del PAN se inicia la etapa de un gobierno dividido y el margen de maniobra del PRI se redujo. La eficacia electoral del PAN logró el 58% de la votación, mientras

<sup>7</sup>El monto total de la emisión fue de 84 millones de pesos a un valor nominal de 100 pesos y un plazo de emisión de 10 años. Para una consulta más detallada véase R. Muñoz, *Pasión por un buen gobierno*, DISEM Guanajuato, México, 1999, pp. 135-136.

<sup>8</sup>Para mayor información consulte C. Bojórquez, *Determinación de la capacidad de endeudamiento local*, INDETEC, México, 1995, capítulo 5.

<sup>9</sup>Véase A. Díaz, "Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones," en *Perfiles Latinoamericanos*, revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, año 5, núm. 10, enero-junio, México, 1997.

que el PRI obtuvo el 33%,<sup>16</sup> sin embargo, en el Congreso estatal la mayoría absoluta estuvo a cargo de este último. En ese momento la situación se complicó, más cuando los intereses e incentivo de cada partido no facilitaron la posibilidad de crear nuevas instituciones para el desarrollo del estado. Por esta razón la pregunta obligada es: ¿cuáles son los incentivos para que un gobierno dividido alcance una estabilidad política y económica? Ciertamente la respuesta implica un cierto grado de dificultad además, existen múltiples intereses que limitan la credibilidad de contar con un sistema de incentivos que impulse una adecuada coordinación intergubernamental.<sup>17</sup> En este sentido, resulta controvertido explicar porque no se ha registrado una crisis institucional en el gobierno dividido de Guanajuato. La idea intuitiva es que el tipo de reformas legales existentes en materia electoral, los intereses de cada partido, las negociaciones entre grupos de interés, los arreglos institucionales, y principalmente la conducta de los participantes influyeron de manera decisiva en el rumbo económico del estado.

Una vez descrito, de manera general, el ambiente político que vivió Guanajuato durante el cambio institucional de 1991 a 1994, la conducta de los participantes es clave para determinar las cuestiones financieras del estado, es decir, deben decidir qué cantidad de recursos se requiere para elevar el nivel de los guanajuatenses y conocer a ciencia cierta cuál es la capacidad y el grado de endeudamiento estatal. Sin embargo, la medición del gasto y el financiamiento ofrecen sólo una indicación parcial del nivel y capacidad de endeudamiento, ya que existe diferencia entre el nivel de gobierno que recauda los ingresos fiscales y el que los gasta, lo cual arroja problemas de agencia-principal. La información geográfica y sociodemográfica también serán de gran utilidad para los participantes que elijan el monto del préstamo. Enseguida se hará una breve descripción de la importancia de los indicadores que determinan la deuda estatal de Guanajuato.

La información geográfica ha ocupado un lugar importante en nuestros días, producto de la globalización y de los impactos ecológicos que cada día preocupan más a los ambientalistas tanto nacionales como internacionales. De tal suerte, que no se considera rentable el proyecto que contamina al medio ambiente atentando contra los recursos naturales, ocasionando externalidades negativas a la sociedad. El gobierno estatal tendría que sufragar los costos generados que en ocasiones son tan elevados que debe intervenir el gobierno nacional a fin de corregir las externalidades que podrían originarse. También, los indicadores sociodemográficos, ofrecen un panorama sobre el desarrollo que presenta el gobierno estatal acerca de su población e ingreso per capita. Estos indicadores representan incentivos a la inversión

<sup>16</sup>Los datos son proporcionados por la Comisión Estatal e Instituto Estatal Electoral de Guanajuato, 1995.

<sup>17</sup>Para una exposición más detallada sobre la experiencia política de Guanajuato, véase L. Rionda, "Guanajuato: gobierno dividido y cohabitación bipartidista, 1991-1996," en A. Lujambio (ed), *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UNAM, México, 1996.



productiva y a la evaluación del potencial económico y social. Tanto en el estado como en el gobierno nacional este potencial se da como un efecto positivo, derivando en expectativas de crecimiento a la inversión pública y privada. Por esta razón, el tamaño de la población es utilizado como un indicador para las demandas del mercado y de los guanajuatenses.

En el cuadro 1 se muestra la población total de seis estados de la república, los cuales representaron el 45% del total nacional en 1995. De este total, el estado de Guanajuato representó el 5%, porcentaje menor al de Nuevo León que se ubicó en el sexto más poblado. Durante el periodo de 1990-1996, el Estado de México alcanzó tasas desde 12 a 13%. La distribución de la población, como se ha mencionado, es un buen indicador para visualizar la cantidad de demanda que necesita ofrecer el gobierno estatal.

*Cuadro 1. Población total según entidad federativa, 1990-1996 (porcentaje)*

Entidad federativa	1990	1992	1995	1996*
Distrito Federal	10.13	9.66	9.31	9.11
Guanajuato	4.90	4.87	4.83	4.85
Jalisco	6.52	6.64	6.57	6.58
México	12.08	12.50	12.84	12.77
Nuevo León	3.81	3.89	3.89	3.90
Veracruz	7.66	7.48	7.39	7.56

\* Consejo Nacional de Población (CONAPO), México, 1995

Fuente: INEGI. *Censo General de Población y Vivienda, 1990*. INEGI, México. INEGI. *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica*, INEGI, México, 1992.

Los indicadores económicos, también son determinantes para calcular la capacidad de solvencia financiera del estado. El cuadro 2 ilustra la variación del PIB per cápita en cada uno de los seis estados. Los indicadores financieros que toman en cuenta la razón per cápita, consideran que con la participación de cada habitante, se elimina la distorsión que provoca el tamaño relativo de los gobiernos estatales. En este sentido, a cada habitante en Guanajuato le correspondieron 9 puntos del PIB en 1995, mientras el 31 per cápita fue para el Distrito Federal en el mismo año. Las cifras muestran que el agregado de estos estados durante el periodo de 1993-1996 osciló entre 90 y 97 por ciento, siendo 1994 el más representativo. Sin embargo ¿existe alguna tendencia sistemática presente en la distribución per cápita del PIB entre los estados? En realidad no hay diferencias significativas en ninguno de los años. Pese a ello, este tipo de información ayuda a percibir la posición financiera de Guanajuato y sus municipios, principalmente en la determinación de la capacidad de endeudamiento estatal.

*Cuadro 2. PIB per capita en miles de pesos a precios de 1993\* (porcentaje)*

Entidad federativa	1993	1994	1995	1996
Distrito Federal	32.56	33.74	30.85	32.22
Guanajuato	8.50	9.08	8.74	9.12
Jalisco	12.65	13.09	12.06	12.55
México	10.20	10.62	9.74	10.54
Nuevo León	20.86	22.01	20.59	21.57
Veracruz	7.82	8.25	8.07	8.24
Total	92.80	96.79	90.05	94.27

\*Para la relación población se tomó la información del INEGI, *Censos General de Población y Vivienda 1995*, INEGI México, 1996. Fuente: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. PIB por entidad federativa, 1993-1997*, INEGI México, 1997.

### *Fuentes de ingreso y asignación del gasto*

El gobierno de Guanajuato, al igual que otros estados, tiene dos fuentes principales de financiamiento fiscal: el ingreso que recauda a través de los impuestos estatal y municipal y de las transferencias recibidas por el gobierno nacional, como acuerdo del SNCF. El estado también, puede recibir ingresos via deuda, los cuales se complementan con los llamados subsidios condicionales para proyectos específicos, que en su mayoría se incluyen dentro de la inversión pública federal, cuyo gasto ejercen la burocracia y las autoridades del estado. Cada una de estas fuentes de ingreso implican costos que difícilmente son internalizados por los participantes. Los siguientes apartados se enfocarán en las fuentes de ingreso del estado guanajuatense como determinantes de la capacidad y el nivel de endeudamiento estatal.

El ingreso se subdivide en una gama de conceptos que se han establecido con fines contables y estadísticos, mismos que aprovecharemos para analizar la capacidad de la deuda. El cuadro 3 ilustra el comportamiento de la tasa de crecimiento de los ingresos brutos de Guanajuato y el gobierno nacional. La tasa de crecimiento permite inferir que se seguirá presentando un crecimiento muy importante en los siguientes años, sin embargo, no deben descuidarse los factores internos y externos que influyen en las decisiones financieras. Con respecto a los ingresos nacionales, el porcentaje aumentó considerablemente entre 1996 y 1997 pasando a 40%, mientras que Guanajuato incrementó sus ingresos brutos en 42%, lo que significa que la tasa de crecimiento será semejante en los próximos años.

**Cuadro 3. Tasa de crecimiento de los ingresos brutos en Guanajuato, 1994-1997 (porcentaje)**

Concepto	1994	1995	1996	1997
Ing. bruto estatal	2,887,935,708	3,676,475,442	4,848,172,381	6,901,825,110
Porcentaje		27.30	31.87	42.35
Ing. bruto nacional	90,271,575,407	111,039,766,629	143,670,808,558	201,645,820,377
Porcentaje		22	29.38	40.35

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*. INEGI México, 1999.

Otra manera de estudiar los ingresos del estado es a partir de los ingresos derivados de las participaciones federales, que son distribuidas mediante mecanismos establecidos por la LCF. El cuadro 4. expresa las relaciones entre los ingresos brutos y cada rubro de los ingresos de Guanajuato.<sup>12</sup> Una vez consultadas las definiciones de estos conceptos que envuelven el análisis de ingresos, se observa que en el periodo comprendido entre 1994 a 1997, Guanajuato reportó en promedio 49% de participaciones comprobándose una vez más que son la fuente de ingresos más importante del estado. Debido a la situación económica del país, en 1995 el porcentaje de participaciones fue de 48 siendo la más baja del periodo. La recaudación tributaria en 1996, sólo representó el 0.5%, es decir, los impuestos fueron los de menor aportación a este indicador.

**Cuadro 4. Relaciones entre los ingresos brutos y cada rubro de ingresos del estado de Guanajuato, 1994-1997 (porcentaje)**

Concepto	1994	1995	1996	1997
Impuestos	0.44	0.45	0.49	0.47
Participaciones	48.41	47.71	51.20	48.53
Derechos	3.96	3.02	2.92	2.74
Productos	2.56	5.66	4.36	3.11
Aprovechamientos	43.00	7.19	4.55	5.37

Fuente: INEGI *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*. INEGI México, 1999.

La literatura sobre las participaciones federales es muy extensa, de modo que sería redundante explicar ahora los montos fijados por la fórmula establecida por la LCF.<sup>13</sup> Desde luego, el Sistema de Participaciones Federales,<sup>14</sup> es uno de los mecanismos que canaliza recursos a los estados y municipios y promueve la coordinación fiscal intergubernamental. Por el momento daremos mayor énfasis a la determinación de la autonomía financiera estatal y municipal. Si recordamos el modelo de autoridad

<sup>12</sup> Antes de continuar se recomienda consultar el glosario de términos con respecto a las fuentes de ingreso.

<sup>13</sup> Para un tratamiento más profundo sobre la aplicación de las participaciones federales véase D. Colmenares, "Retos del federalismo fiscal mexicano," en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 5, mayo, México, 1999. P. Spahn, *Intergovernmental relations, macroeconomic stability, and economic growth*, World Bank Institute, April, Washington D. C., 2000. A. Shah, *fiscal federalism and macroeconomic governance*, The World Bank, Washington D. C., 1997.

superpuesta, donde gozar de independencia es facultad para regirse con sus propias leyes; se debe considerar que la idea de autonomía ni siquiera significa extraterritorialidad, sino derechos de propiedad sobre la asignación y uso de los recursos disponibles en el gobierno estatal. En algunas ocasiones se ha interpretado que entre mayor sea la proporción de ingresos en el nivel de gobierno, el grado de autonomía financiera será superior, es decir, la responsabilidad que asume el gobierno estatal con sus electores y organizaciones aumentará en la recaudación de los tributos necesarios para elevar sus inversiones y funcionamiento de la misma.

Sin embargo, el indicador de autonomía financiera,<sup>15</sup> no es significativo de salud financiera en el estado, precisamente en el cuadro 5 se muestra que en Guanajuato la autonomía financiera disminuyó considerablemente durante 1994 a 1997, mientras que sus municipios presentaron la misma tendencia, pasando de 45 a 33 por ciento. A consecuencia de la reducida participación de impuestos en los ingresos propios, el estado guanajuatense ha sido muy dependiente de las participaciones federales. En Guanajuato, de cada peso recaudado en 1996, recibió 12 pesos adicionales vía participaciones federales, esta misma tendencia se presentó en el siguiente año. Lo que significa que hay evidencia de un comportamiento de incentivos perversos en el que mientras el gobierno nacional otorgue más transferencias, menor será el ingreso recaudado por el estado.

*Cuadro 5. Relación entre ingresos propios e ingresos totales del estado y municipios de Guanajuato, 1994-1997 (porcentaje)*

Nivel	1994	1995	1996	1997
Estatad	0.50	0.16	0.12	0.12
Municipal	0.45	0.40	0.35	0.33

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*. INEGI México, 1999.

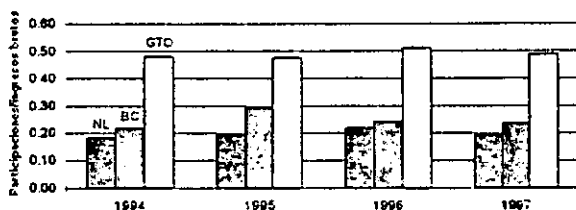
El alto grado de la dependencia de las transferencias federales tiende a fomentar el uso de crédito y reduce cualquier posibilidad de elevar los ingresos del estado. La gráfica 1 muestra la relación entre participaciones-ingresos totales de algunos estados con dependencia extrema. En realidad, también existe un incentivo perverso en aquella relación, ya que Guanajuato es el estado con mayor dependencia y se caracteriza por tener un sistema de ingreso poco desarrollado, mientras que Nuevo León y Baja California con dependencia muy baja tienen un sistema más sofisticado. Vale la pena subrayar que los gobiernos

<sup>14</sup> Véase glosario a final del trabajo.

<sup>15</sup> El indicador de autonomía financiera mide la relación entre los ingresos propios y los ingresos totales.

estatales bajo el partido opositor (PAN) no son más o menos dependientes de las participaciones de ingresos que aquéllas con gobernadores del partido tradicional (PRI).

Gráfica 1. Dependencia de las participaciones de ingresos federales, 1994-1997 (porcentaje de las participaciones totales)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997, INEGI México, 1999

Hasta aquí, hemos estudiado que la tendencia de las diferentes fuentes de financiamiento en Guanajuato demuestra que se ha registrado un aumento más o menos constante en el total de los recursos disponibles y en las transferencias federales que recibe a través del SNCF, sin embargo, la mayor fuente de financiamiento del estado siguen siendo las transferencias federales. En caso de ausencia de transferencias adicionales que cubran adecuadamente los gastos asumidos por los participantes estatales, y con escasas o nulas competencias tributarias, el estado tenderá a financiar los déficit con diversas formas de endeudamiento. Por esta razón, los mecanismos de las RIG corren el riesgo de funcionar con dificultades y operar con fallas, en donde los electores son a la vez contribuyentes importantes de los fiscos del gobierno estatal y activos evaluadores de su gestión.

Las inversiones financieras, por otro lado, son poco atendidas en virtud de los recursos del gobierno estatal que generalmente, se utilizan para cubrir las necesidades de la sociedad a través de la prestación de servicios. Se dice que las inversiones financieras logran incrementar el patrimonio estatal o municipal,<sup>16</sup> pero en la realidad, no existe estado que no enfrente situaciones crediticias que parezcan insalvables. Al menos Guanajuato es uno de los pocos estados donde su deuda es mínima, aunque no está exento de las dificultades financieras que vive el país. Esto se debe principalmente a los programas gubernamentales que han permitido reestructurar deudas estatales en un 78 por ciento de los casos, y mediante la voluntad de instituciones que mantengan el compromiso de terminar con los rescates a los estados.

<sup>16</sup>Existen dos tipos de inversiones: valores depositados por el nivel gobierno en las instituciones bancarias y los títulos de empresas en las que la administración pública tenga participación en el capital social.

En cuanto a la asignación de del gasto, la responsabilidad del gobierno guanajuatense es determinar la manera en que funciona el presupuesto dentro de la entidad. En ocasiones, el presupuesto es utilizado como instrumento para la sobrevivencia política, y la lógica de ésta se sobrepone a los criterios tecnócratas o legislativos del gobierno. Dicho presupuesto responde como un medio para que los políticos controlen a sus burócratas. Es posible que el presupuesto refleje intereses corporativos más que objetivos territoriales, en estas condiciones los ciudadanos tienden a exigir que las decisiones sobre la asignación del gasto público se haga más cercana a sus comunidades, generando condiciones políticas que garanticen una mayor influencia a favor de sus preferencias y una mayor presión a la rendición de cuentas. Se dice que la expansión del gasto genera una presión tributaria mayor, en gran medida, debido a la presión creciente de la clase política sobre la importancia de incrementar los ingresos propios del estado, y así estimular la recaudación tributaria. Sin embargo, en el largo plazo, esto puede generar demandas para restringir el gasto ante la evidencia de que su expansión después de un límite puede crear condiciones adversas para la inversión y el crecimiento de la economía nacional.

En Guanajuato, el principal motor que refleja la conducta de los participantes es el presupuesto, el cual incorpora cambios hacia el interior de la propia administración y revela la satisfacción de la sociedad. Hasta ahora, los participantes se han preocupado por resolver los problemas gastando más en los temas que consideran prioritarios y dejan en segundo plano la eficacia del gasto, de tal suerte que el sistema presupuestario debe dirigir sus resultados a las metas establecidas antes del ejercicio que al monto de los gastos.<sup>42</sup> Cabe aclarar que muchos funcionarios toman al presupuesto como un instrumento de poder, donde gastar más equivale a más poder. Pero no es del todo cierto, pues la efectividad y buen uso de los recursos son, ante ojos de la sociedad, más poderosos. Por lo que el presupuesto debe practicarse con responsabilidad y respeto hacia la ciudadanía que contribuye al pago de esos recursos, ya que el gobierno estatal a menudo carece de la capacidad administrativa necesaria para recaudar ingresos, preparar presupuestos y planes de inversión. La falta de una capacidad administrativa puede llevar a una duplicación innecesaria del número de funcionarios y ocasionar posibles externalidades que requieran ser resueltas con la participación del gobierno nacional.

Con los indicadores del gasto, se pueden apreciar los esfuerzos que ha hecho Guanajuato para atender las necesidades de la sociedad y posteriormente definir el futuro de la misma. Estos indicadores son predominantes para inferir en la capacidad y nivel de endeudamiento del estado. Para 1997, la capacidad de

<sup>42</sup>De la misma manera que las fuentes de ingreso, se recomienda consultar el glosario de términos. Consulte Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Guanajuato, 1998.

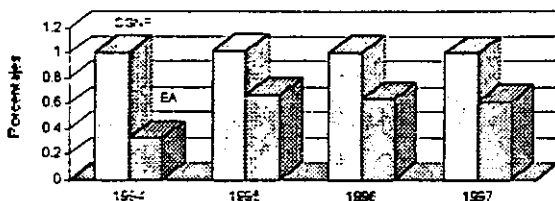
gasto no financiero,<sup>18</sup> fue igual a 1, lo cual significó que Guanajuato gastó racionalmente lo que recibió, de este modo solventó satisfactoriamente su gasto público. Sin embargo, la conclusión de este indicador no justifica a profundidad los matices que hay debajo de esta consideración, es decir el destino del gasto, los malos manejos para asignar los recursos, el comportamiento de los participantes, y los distintos intereses involucrados en cada proceso de asignación.

La gráfica 2 muestra que en Guanajuato dicho indicador y la razón de eficiencia administrativa,<sup>19</sup> la cual en 1997 reportó 0.62, cifra menor a la del año anterior inmediato. En 1994, la eficiencia cerró con 0.33, producto de un aumento en el gasto total del estado. Esta cifra demuestra que el nivel administrativo se deprimió, dado que los funcionarios obedecieron a una *ineficiencia X* al desempeñar su labor social, provocando una pérdida en el costo-beneficio e incrementando los problemas de información y agencia-principal. Esta situación transformó al aparato administrativo en un participante lento y obsoleto para la sociedad. Actualmente, Guanajuato ofrece un programa de apoyo y recompensa a los funcionarios, que con su trabajo han logrado el ahorro de millones de pesos manejando con transparencia y honestidad el presupuesto. Aunque la viabilidad del programa no está sujeta a discusión, es importante mencionar que este programa forma parte de una estrategia intergubernamental, sin embargo, el ineficiente proceso en la toma de decisiones de políticas públicas, muchas veces se concentra en un puñado de participantes incapaces de dar respuestas oportunas a todas las exigencias inherentes a sus cargos, por esta razón, para un elector común no existen fuertes incentivos para salir de su casa a votar, en la medida en que sea quien sea el que gane, se puede esperar que las políticas públicas no tendrán grandes variaciones. La abstención electoral puede obedecer a la creencia de que el estado es incapaz de prestar servicios con calidad, así como a la falta de capacidad profesional por parte de los administradores públicos para ejercer sus labores, los cuales han administrado al estado por largo tiempo, convirtiéndose en seres poderosos y formando grupos con interés compatibles. De hecho, la mala imagen de los participantes públicos es una proyección que hacen diversos grupos de la sociedad identificando lo que consideran es el origen de la ineficiencia del estado.

<sup>18</sup>La capacidad de gasto no financiero mide la capacidad financiera para enfrentar los compromisos del gasto público y resulta de medir el ingreso total entre el gasto primario.

<sup>19</sup>El indicador de eficiencia administrativa mide la proporción que a lo largo de varios periodos de tiempo se está destinando al gasto corriente, para hacer frente a las funciones sustantivas del gobierno estatal. EA=gasto corriente/gasto total.

Gráfica 2. Capacidad de gasto no financiero y eficiencia administrativa en Guanajuato, 1994-1997 (porcentaje)



Nota: CGNF=capacidad de gasto no financiero y EA=eficiencia administrativa  
Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*, INEGI, México, 1995.

En lo que se refiere al gasto corriente, es utilizado para conocer el costo de mantenimiento simple y puro de los servicios corrientes o administrativos; comprende las erogaciones de las organizaciones de la administración pública para realizar sus funciones e incluye las transferencias de consumo que se canalizan hacia otros sectores. Las operaciones de gasto corriente no incrementan los activos de la hacienda pública. El crecimiento desproporcionado del gasto corriente indica un relajamiento en la disciplina presupuestaria. Para contrarrestar tal impresión hay que estudiar de manera detallada el crecimiento de la población, el comportamiento del gasto de inversión, y sobre todo la descentralización administrativa llevada a cabo por el gobierno nacional.

Los datos proporcionados en el cuadro 6 muestran que en 1994, la razón gasto administrativo en el estado de Guanajuato fue la más baja, mientras que en los años posteriores se incrementó a tal grado de situarse en 62 por ciento. Durante 1994 a 1997, los municipios presentaron un nivel de entre 56 y 60 por ciento respectivamente. En 1994, la deuda pública estatal registró un nivel de 0.80, cifra menor a 1995. La deuda municipal en 1996 fue la más alta, es decir del total de la asignación de recursos se destinó el 5 por ciento. Los factores como los programas financieros, la capacidad del personal encargado de negociar la deuda municipal, los gastos destinados a la administración, así como reglas claras y transparentes facilitan la disminución de este rubro. Sin embargo, la falta de un compromiso entre los gobiernos estatales, los bancos de desarrollo o comerciales, y el gobierno nacional limita la eficiencia en la coordinación intergubernamental.



*Cuadro 6. Relaciones entre los egresos brutos y cada rubro de gasto del estado de Guanajuato, 1994-1997. (porcentaje)*

Concepto	1994		1995		1996		1997	
	Edo	Mun	Edo	Mun	Edo	Mun	Edo	Mun
Gasto administrativo	32.73	56.12	66.93	62.23	64.46	59.66	61.95	59.72
Obras públicas y fomento	18.34	31.38	13.69	23.33	7.68	24.11	9.48	32.00
Transferencias	48.13	9.01	17.13	7.70	26.49	8.54	28.20	4.26
Deuda pública	0.80	2.57	2.16	2.20	1.24	5.06	0.38	1.69
Disponibilidades	-	0.92	0.09	4.53	0.12	2.60	0.00	2.34

Fuente: INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997. INEGI, México, 1999.

En este sentido, el compromiso del estado de Guanajuato al pago de su deuda fue 0.02 por ciento del PIB en 1998 y 0.23 por ciento del presupuesto total de egresos en el mismo año. Esto quiere decir, que de cada peso que gasta el gobierno del estado, la quinta parte de un centavo se destina a pagar los intereses que genera su deuda. En el ámbito nacional, la deuda representó en 1998 aproximadamente el 4 por ciento del PIB nacional y el 15 por ciento de su presupuesto de egresos. El cuadro 7 muestra el servicio de la deuda pública del estado guanajuatense como porcentaje del presupuesto de egresos. Vale la pena resaltar que la falta de financiamiento adecuado produce constantes problemas de flujo de caja y periódicas crisis de servicio de la deuda.

*Cuadro 7. Servicio de la deuda pública como porcentaje del Presupuesto de Egresos de Guanajuato, 1996-1998. (porcentaje)*

Concepto	1996	1997	1998
Servicio de la deuda	0.87	0.43	0.23

Fuente: Secretaría de Gobernación. Resumen Ejecutivo, 1995-1999. Secretaría de Gobernación, Guanajuato, México, p. 53.

Una disminución del gasto corriente, tanto en términos relativos o absolutos, favorece el argumento de que el gobierno estatal estuviera realizando un gran esfuerzo para aumentar la eficiencia administrativa, o bien, que el gasto de inversión estuviera creciendo de manera importante. Mientras que un incremento absoluto o relativo en el gasto de inversión apoya la idea de recibir una atención prioritaria las obras públicas y de fomento, razón por la cual se señala que el gobierno estatal está acrecentando su potencial presente y futuro, así como su capacidad de endeudamiento. De esta manera, una disminución del gasto de inversión indicaría que el estado enfrenta problemas, tales como: a) el pago del servicio de la deuda es muy alto y el gasto de inversión no recibe una adecuada atención mediante buenos arreglos contractuales; b) un decrecimiento de los ingresos propios o coordinados, y c) presiones políticas y la falta de competencia en el mercado, ya que la marcada tendencia del gobierno nacional a evitar la entrega de competencia tributaria o

a fortalecer la existencia del gobierno estatal, se puede explicar por el temor de perder el control para gobernar.

Cabe mencionar, que Guanajuato ha considerado al gasto corriente como gasto de inversión, es decir, los gastos de capacitación del personal administrativo y el sueldo de maestros y médicos, son catalogados como inversiones sociales. Bajo esta óptica, existe una disyuntiva entre gasto corriente e inversión, para ello, debe resolverse la premisa sobre el presupuesto, el cual debe proyectarse a los ciudadanos con un valor agregado, de esta forma, el dinero que entra al gobierno sale directamente hacia los servicios que la sociedad demanda. El cuadro 8 muestra que durante 1995 a 1998, el gasto corriente en Guanajuato ha tenido un crecimiento real de 66 por ciento canalizando más recursos a educación, salud, procuración y administración de justicia. El gasto de inversión se incrementó en un 197 por ciento en términos reales.<sup>20</sup>

*Cuadro 8. Gasto de inversión como gasto corriente en Guanajuato (millones de pesos)*

Concepto	1995	1996	1996	1997	1998
Gasto de inversión	529	790	1135	2239	2933
Gasto corriente	2667	3473	4996	6484	8252

Fuente, Secretaría de Gobernación. Resumen Ejecutivo, 1995-1999. Secretaría de Gobernación, Guanajuato, México, p. 54.

En este ámbito, existen incentivos político-electorales que pueden jugar un papel de primer orden en el comportamiento de los participantes estatales, modulando sus objetivos en combinación con la mezcla particular que presenten sus presupuestos en cuanto a ingresos propios y transferencias recibidas. Esta relación particular entre formas electorales y la mezcla presupuestaria es una clave para entender muchas reacciones del gobernante frente a sus gobernados, así como frente a las políticas públicas adoptadas por el gobierno nacional. En el siguiente apartado estudiaremos el grado y la capacidad de endeudamiento en Guanajuato, al igual que los indicadores ya expuestos, existen otros que permiten a los participantes tomar decisiones sobre la determinación de la deuda y la manera de negociar el contrato y las garantías de pago. Dentro de este esquema, las RIG son muy importantes porque al asociar sus propiedades con instituciones eficientes se conoce mejor la situación financiera y política que guarda el estado para manejar su endeudamiento: lo anterior no significa ni que todos los gobiernos estatales están igualmente endeudados, ni que tengan las mismas probabilidades de ser rescatados en caso de enfrentar dificultades financieras.

## Indicadores del nivel de deuda estatal

Existen algunos indicadores financieros que miden el nivel de endeudamiento estatal,<sup>21</sup> sin que con ello determine la capacidad de endeudamiento. En este sentido, cuando se publica la información sobre los montos relativos, no se toma en cuenta la capacidad real de pago del gobierno estatal, por lo que a través de estos indicadores sólo se podrá emitir un juicio preliminar, más nunca definitivo, debido a que cada estado tienen problemas y características particulares. Por medio de estos procedimientos es posible demostrar que el nivel de endeudamiento es mayor o menor que el promedio nacional, más no se justifica que el estado posea una solidez financiera favorable. Al respecto, Alberto Díaz, señala que "el nivel de endeudamiento revela las debilidades financieras de los estados mexicanos, y el tamaño pequeño de la deuda de los estados no corresponde a la capitalización de sus pasados déficit fiscales. La razón es que este déficit ha sido mitigado por el gobierno nacional a través de las transferencias extraordinarias y discrecionales y otras formas de rescate."<sup>22</sup> Ante esta situación, es importante mantener el compromiso de establecer controles y reglas creíbles para evitar el endeudamiento excesivo en los estados: dado que el gobierno nacional puede sufrir la destrucción de su capacidad crediticia en los mercados internacionales. A continuación se exponen algunos cuadros que son útiles en la determinación del nivel de endeudamiento en Guanajuato.

Cuadro 9. Deuda per capita de las entidades federativas, 1994-1997\* (porcentaje)

Entidad federativa	1994	1995	1996	1997
Distrito Federal	35.28	74.25	121.57	229.55
Guanajuato	5.22	18.02	13.68	5.89
México	89.92	198.11	209.61	155.51
Nuevo León	3.18	85.12	149.70	759.98
Veracruz	7.42	12.88	7.64	7.20
Promedio nacional	1.90	5.00	5.23	6.50

Fuente, INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*, INEGI, México, 1999. \*Para la población se tomó la información del INEGI, *Censos General de Población y Vivienda 1995*, INEGI, México, 1996.

<sup>21</sup>Secretaría de Gobernación, *Resumen Ejecutivo 1995-1999*, Secretaría de Gobernación, Guanajuato, México, 1999, p. 54.

<sup>22</sup>Entre los más importantes se encuentra la deuda pública con relación a: la población; al PIB; los ingresos totales; los ingresos propios; los ingresos por participaciones; y al presupuesto de egresos del estado; al gasto de inversión; y al gasto corriente. También se comparan los intereses de la deuda pública con los ingresos y el endeudamiento neto con los egresos o ingresos. C. Bojórquez, *op. cit.*, capítulo 6.

<sup>23</sup>Véase A. Díaz, *Fiscal decentralization in Mexico: the bailout problem*, CIDE, Documento de Trabajo núm. 164, México.

El cuadro 9, muestra que la deuda pública en Guanajuato con relación a la población fue de 6 por ciento en 1997, menor al promedio nacional. Dentro de los cinco estado más representativos, el estado que más porcentaje observó de deuda per capita fue Nuevo León. El cuadro 10, refleja la relación deuda y PIB. en 1994 sólo Nuevo León presentó una tasa semejante al nacional y en 1996, Guanajuato se encontró por arriba del mismo; la diferencia fue de un punto, mientras que el Distrito Federal representó 3.8 puntos. Como ha podido observarse por medio de estos datos, los valores que están por debajo del promedio nacional indican un menor nivel de endeudamiento, pero esto no significa que es aumente la capacidad para contratar nuevos créditos, ya que no se toman en cuenta las características institucionales del estado, la conducta de los participantes, los problemas de riesgo moral y los altos costos por reglas ineficientes en esta materia.

*Cuadro 10. Relación de deuda y el PIB según unidad estatal, 1994-1996 (porcentaje)*

Entidad federativa	1994	1995	1996
Distrito Federal	1.05	2.41	3.77
Guanajuato	0.57	2.06	1.50
México	8.46	20.32	19.89
Nuevo León	0.14	4.13	6.94
Veracruz	0.90	1.59	0.93
Promedio nacional	0.14	0.38	0.40

Fuente: INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México, PIB por entidad federativa, 1993-1996*, INEGI, México, 1997; INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*, INEGI México, 1999.

El cuadro 11 expone la proporción que guardan los pagos de la deuda pública con respecto a los ingresos totales y propios. En el primero de los casos en 1995, los pagos de la deuda pública representaron el porcentaje más alto del periodo, tras una tendencia irregular, el estado reportó 0.37 por ciento en 1997. En lo que se refiere a los ingresos propios, en 1995 se observa que tal proporción fue del 13 por ciento y en 1997 de 3 por ciento.

*Cuadro 11. Proporción del servicio de la deuda pública con relación a los ingresos totales e ingresos propios, de Guanajuato, 1994-1997 (porcentaje)*

Concepto	1994	1995	1996	1997
Proporción de deuda pública en egresos brutos	6.79	2.15	1.24	0.37
Proporción de deuda pública en ingresos propios	1.59	13.21	10.07	3.21

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*, INEGI México, 1999.

El cuadro 12, permite comparar la tendencia de la relación gastos por deuda entre ingresos propios de 1994 a 1997. La incorporación a la desviación estándar y el promedio nacional para cada uno de los años.

nos proporcionan un indicador de la dispersión. A través de estos datos es posible comparar a los gobiernos estatales sobre sus montos totales de endeudamiento, así como los promedios nacionales. El cuadro justifica que muchos de los gobiernos estatales estuvieron altamente endeudados en 1995. Cuando la crisis estalló a finales de 1994, las tasas de interés se elevaron rápidamente y simplemente los estados no pudieron solventar su deuda; en parte, debido a la falta de instrumentos financieros para absorber el impacto externo, y por otro a que los bancos de desarrollo y comerciales estaban experimentando problemas de capitalización y liquidación. Por estas razones, el gobierno nacional tuvo la presión de los bancos y de los estados para implantar un programa llamado Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados (PEFE). Este programa costó alrededor de 7.000 millones de pesos en 1995, el cual representó más del 17 por ciento de las participaciones en ese año. En la práctica este programa representó una deuda que supuestamente terminaría a principios de 1999.<sup>23</sup> Desde ahora, es importante conocer cómo los estados y el gobierno nacional negociarán para que los estados se comprometan al pago de su deuda.

*Cuadro 12. Proporción entre gastos por deuda e ingresos propios por entidad federativa, 1994-1997. (porcentaje)*

Entidades*	1994	1995	1996	1997	Promedio
Aguascalientes	1.69	4.29	3.90	2.49	3.09
Baja California Sur	5.81	14.96	7.12	6.85	8.68
Colima	3.55	5.45	8.51	6.29	5.95
Chiapas	9.04	17.45	8.07	4.48	9.76
Chihuahua	4.41	22.93	23.96	9.81	15.28
Guanajuato	0.80	2.16	1.24	0.38	1.14
Guerrero	3.72	7.67	11.74	2.47	6.40
Hidalgo	1.94	2.24	1.91	1.88	1.99
Jalisco	1.91	17.48	14.54	4.51	9.61
México	10.84	17.59	13.74	8.21	12.60
Michoacán	0.38	1.04	0.56	0.34	0.58
Nayarit	3.14	9.28	5.27	2.77	5.12
Nuevo León	0.19	4.50	6.93	21.67	8.32
Oaxaca	59.80	58.95	54.57	56.81	57.53
Puebla	0.53	3.22	0.45	0.23	1.11
Queretaro	5.06	26.12	14.19	5.24	12.65
Quintana Roo	9.25	9.77	5.99	3.70	7.18
Sinaloa	10.72	19.18	8.56	3.70	10.54
Sonora	6.18	9.47	9.14	9.80	8.65
Tabasco	3.81	7.30	4.91	3.45	4.87
Tlaxcala	5.73	12.83	1.06	0.00	4.91
Zacatecas	3.67	0.38	1.68	2.25	2.00
Promedio	6.15	11.12	8.07	5.91	7.81
Desv. Estándar	10.48	11.35	10.19	10.33	9.96
Max / Min	59.80 / 0.00	58.95 / 0.38	54.57 / 0.45	56.81 / 0.00	57.53 / 0.58

\* Se excluye aleatoriamente a nueve estados, sin embargo se conserva la suma de sus promedios.

Fuente: INEGI. *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*. INEGI México, 1999.

<sup>23</sup> Véase A. Díaz, *Fiscal descentralization in Mexico*, op. cit. F. Hernández, "Fiscal Federalism in Mexico: how are we doing?" *Revista de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina*, 1998. Nafin, "Apoyo en materia de deuda pública para Estados y Municipios," en *El Mercado de Valores*, Nafin, año LVII mayo, México, 1997, p. 6.

## *Fijación de la capacidad de endeudamiento*

A diferencia del nivel de endeudamiento,<sup>24</sup> la definición de la capacidad de endeudamiento se expresa como el monto de recursos que el gobierno estatal puede contratar en el presente, dependiendo principalmente de: las posibilidades de pago determinadas por el potencial económico y social; la situación de las finanzas públicas; y la disponibilidad de ahorro futuro. Sin embargo, debemos recordar que la capacidad real de la deuda no sólo se calcula con indicadores como el monto absoluto de la deuda con relación al PIB y a la población, mucho menos por el promedio que la distingue a nivel nacional. Los aspectos que revisamos en el capítulo anterior son de gran ayuda para fijar la capacidad de endeudamiento del estado ya que si los participantes poseen las habilidades de tener un acceso fácil al crédito es probable que la alineación con los objetivos macroeconómicos sea menor, puesto que en condiciones de restricción del gasto público nacional, el estado puede aumentarlo haciendo uso del endeudamiento. A razón de impedir una crisis macroeconómica, las instituciones tradicionales han cambiado algunos lineamientos, a favor de una mayor independencia política de los estados y a una exclusión de las transferencias extraordinarias. Por lo que no hay que perder de vista que la reforma a las RIG ha dado señales de un mayor compromiso más o menos razonable por parte de los participantes estatales y nacionales.

En el análisis de la capacidad de endeudamiento, existen indicadores que tienen una gran contundencia y precisión en determinar la capacidad de pago en el presente y futuro del estado. La característica es que estos indicadores confieren una gran atención a la disponibilidad de recursos, después de descontar los egresos comprometidos o irreductibles. En este apartado lo que se trata de averiguar son las posibilidades que tiene Guanajuato para contratar nueva deuda, pero sin perder de vista los egresos comprometidos, incluyendo las obligaciones derivadas de la deuda ya contratada. La determinación de la capacidad de endeudamiento, tiene algunas implicaciones dentro del campo de las finanzas públicas como: el monto, el perfil,<sup>25</sup> y el servicio de la deuda. Es claro que los créditos contratados a plazos más largos y a tasas de interés menores presentan un perfil de pagos más reducido.

Aunque lo expresado anteriormente es relevante, un factor central es la diferencia entre los ingresos y los egresos en un periodo de tiempo, en otras palabras, para determinar la capacidad de endeudamiento existen otros indicadores como el balance primario que se define por el ingreso disponible para solventar los compromisos financieros en un determinado periodo, el cual resulta de sustraer del ingreso total el gasto

<sup>24</sup>El nivel de endeudamiento se refiere al análisis de cantidades absolutas o relativas de varios conceptos de la deuda. C. Bojórquez, *op. cit.*, capítulo 6.

<sup>25</sup>El perfil es el plazo al cual la deuda es contratada, ya que de esto dependerá el peso o carga anual de la deuda pública estatal.

primario, excluyendo el pago de intereses de la deuda y las amortizaciones.<sup>26</sup> El balance primario de Guanajuato indicó más de 22 mil pesos de ahorro en 1994, mientras que los años siguientes mostraron una tendencia irregular, entre 82 y 66 mil pesos. En 1997 el balance primario reportó 26 mil pesos en ahorro, tal como lo muestra el cuadro 13. Esto es interesante porque los ingresos brutos aumentaron en una proporción casi semejante al gasto primario, pero la brecha del ahorro es menor a la registrada en el año anterior inmediato.

*Cuadro 13. Balance primario de Guanajuato 1994-1997 (miles de pesos)*

Entidad	1994	1995	1996	1997
Guanajuato	22,999.65	82,766.12	66,291.13	25,996.84

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*, INEGI, México, 1999.

En general, el pago al servicio de la deuda no debe ser muy cercano al monto calculado del balance primario, ya que el estado se torna vulnerable ante imprevistos financieros que pueden ser atribuibles: al entorno económico y a la estructura institucional del gobierno estatal; al incremento de la inflación, al aumento en las tasas de interés, a las erogaciones imprevistas derivadas de desastres naturales, a la reducción en los ingresos por disminución en la actividad económica, a la inconsistencia intertemporal, a las fallas de mercado y de coordinación, así como a los elevados costos de transacción. Esto provoca que el estado incurra en problemas de insolvencia que lo llevara a contratar nuevas deudas para liquidar parte de los atrasados.<sup>27</sup> En este contexto, el participante administrador del gasto público estatal debe conocer en todo momento, el estado que guardan las asignaciones previstas para la deuda pública, tanto en monto aplicado como en trámites cubiertos, con el fin de reducir costos de transacción y elevar el nivel de eficiencia en el gobierno estatal. En otras palabras, lo más prudente es determinar un margen de maniobra cauteloso y defenderse contra circunstancias adversas en el futuro, mediante instituciones que fomenten la cooperación entre los gobiernos nacional y estatal.

Ahora, la pregunta es ¿qué cantidad de deuda puede ser contratada para que el servicio de la deuda no sea casi igual al balance primario? Posiblemente la respuesta se encuentre en comprobar las relaciones entre las cantidades que expresan el valor total del dinero. Además de considerar nuevas instituciones, controles de endeudamiento y los mecanismos de las RIG,<sup>28</sup> a efecto de depender menos del gobierno nacional en el pago de su obligación, para que las disposiciones de deuda sean de tal magnitud que el servicio de la deuda

<sup>26</sup> Balance primario = Ingreso total - gasto primario; en donde gasto primario = gasto total menos el pago de intereses y las amortizaciones de la deuda pública.

<sup>27</sup> Aunque la LCF en su artículo 9 menciona que la deuda sólo puede ser otorgada siempre y cuando se destine a proyectos de inversión, existe la posibilidad de que la deuda sea para otros fines, desafortunadamente no hay indicios de tales anomalías, pese a que no puede tratarse de cantidades muy elevadas y son cubiertas inmediatamente.

<sup>28</sup> Una vez más deben recordarse tales mecanismos: no mirar hacia arriba, no mirar hacia atrás, cuidado, abrir bien los ojos e inversión privada.

contratada en el pasado y por contratarse en el presente sea menor al balance primario en ese año. Es decir, se presenta un problema en donde la incógnita es la cantidad de deuda nueva que puede y debe contratarse, la cual no sobrepase la cantidad de dinero disponible para compromisos básicos. Con esto es muy difícil que el gobierno estatal incurra en una deuda que no sea óptima tanto en el sentido de Pareto como en el mercado financiero.

En cuanto a la capacidad de pago,<sup>29</sup> puedo inferir que este indicador es la base para un análisis dinámico de la capacidad de endeudamiento estatal. La capacidad de endeudamiento determina el margen para contratar nuevos préstamos o para hacer frente a los empréstitos vigentes. Sobre este planteamiento es conveniente expresar algunos comentarios importantes. Este criterio vincula el ahorro disponible (balance primario), saldos de la deuda y condiciones financieras (nivel de las tasas de interés, periodos de gracia, etc.). En el cuadro 14, se muestra que esta razón, a pesar de medir la capacidad de pago, no centra su atención en el saldo total de la deuda, sino en su perfil, el cual se expresa a través del servicio de la deuda (pago de capital más intereses).

*Cuadro 14. Capacidad de pago en Guanajuato 1995-1997 (miles de pesos)*

Entidad	1995	1996	1997
Guanajuato	1,042.48	1,788.41	1,002.30

Fuente: INEGI. *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*. INEGI, México, 1999.

La manera de cómo se amortice el capital y cómo se paguen los intereses, dependerá de lo que se estipule en el contrato de la deuda, es decir lo acordado por el prestamista y el prestatario, los cuales deben estar conscientes de los problemas de riesgo moral,<sup>30</sup> ya que el estado puede hacer uso de presiones políticas para transferirle su deuda al gobierno nacional, o puede disfrazarla en la contabilidad y refinanciarla con métodos monetarios. Esto es posible debido a que las instituciones lo permiten. A final de cuentas, el mercado no puede reaccionar tan acertadamente frente a estos riesgos, en la medida en que los inversionistas piensan que el gobierno nacional será en última instancia garante de la deuda adquirida por el estado. Cada vez que el gobierno nacional asume la deuda estatal, aumenta el riesgo moral de este mercado y disminuye la credibilidad internacional, más cuando la apertura comercial y otras reformas del mercado hicieron que el comportamiento económico del gobierno estatal dependiera de su interacción con los mercados mundiales. Por ello, es necesario tener presente que antes de contraer deuda debe ser calificada, con el fin de premiar al estado siempre y cuando sus finanzas sean bien manejadas.

<sup>29</sup>Capacidad de pago = Balance primario - Servicio de la deuda (pago de capital + intereses).



## Calificación de la deuda estatal

La calificación de la deuda estatal es clave en la actual etapa de la coordinación intergubernamental, debido a que se utilizan cada vez más en las emisiones nacionales. La escasez de recursos financieros que se observa en el país ha provocado mayor competencia en el mercado financiero, así como un mayor cuidado en el análisis de la viabilidad de las inversiones públicas que son materia de solicitud de crédito y determinación de la capacidad real de endeudamiento del gobierno estatal. En este contexto, las agencias calificadoras de crédito deben desempeñar un papel importante en la regulación y supervisión crediticia, esto no significa que una empresa realice una auditoría ni que se atestigüe respecto a la autenticidad de la información proporcionada por el emisor, simplemente, la calificadora debe efectuar su análisis con base en estados financieros auditados y en los términos de la legislación vigente en la materia. La ventaja de calificar al gobierno estatal endeudado es que se le va a premiar con una menor tasa de interés. Los créditos contratados (anteriormente) no requerirán ser calificados, sólo los nuevos créditos. Con esta calificación se otorgará el crédito a los estados con finanzas sanas y un índice de deuda manejable. Cuando se contrata el crédito, la determinación del riesgo-proyecto está en entera relación con el otorgamiento de garantías. Entonces, entre más sólida sea la garantía, la calificación asignada al estado será mejor. La manera más tradicional en el pago de las obligaciones contratadas, son las transferencias federales. Sin embargo, existe el peligro de contratar agencias calificadoras que den calificaciones favorables a los estados. Con nuevas regulaciones del riesgo crediticio que vinculen los requisitos de capitalización para instrumentos de deuda estatal con la calificación crediticia del prestatario, de acuerdo a las calificaciones en moneda nacional hechas en escala internacional, se atenuará este tipo de riesgos, aunque también valdría la pena establecer un mecanismo de auto-regulación entre las calificadoras para desarrollar un conjunto de lineamientos para la calificación de los bonos, esto será difícil, más cuando existen presiones de la competencia empresarial que imposibilitan la colaboración entre estas empresas.

En efecto, las calificadoras son un elemento esencial en las emisiones nacionales e internacionales, sin embargo, presentan ciertas limitaciones:

---

\*A. Shah, *op. cit.*

- Las calificaciones internacionales requieren de un conjunto de criterios más rigurosos que las nacionales. Esto se debe a que hay una amplia gama de agencias calificadoras nacionales que utilizan distintas metodologías para sus valoraciones.
- Las calificaciones internacionales, en economías industrializadas, por lo general, dictan convenios específicos sobre los bonos y los términos y condiciones para que el emisor alcance un determinado objetivo en cuando a su calificación.
- Los problemas sobre el cambio de divisas, la convertibilidad monetaria y los asuntos jurídicos asociados con una determinan estructura de bonos, limita el proceso para una calificación de crédito más homogénea entre los bonos nacionales e internacionales.
- Las calificadoras parecen ser un requisito regulatorio que un servicio solicitado por los inversionistas.
- La estructura de la emisión tiene la autoridad de decidir si es necesaria la calificación o no.

Es necesario que la nueva cooperación intergubernamental desarrolle normas contables apropiadas para que los estados y municipios tengan un incentivo para cambiar. Además, de establecer una disciplina del mercado y de las calificadoras a fin de rendir mejores cuentas. Por lo que el gobierno nacional debe apresurarse en crear nuevas instituciones jurídicas que respalden las mejoras en la reglamentación sobre las normas contables.

En Guanajuato, el endeudamiento ha servido tradicionalmente como uno de los más importantes recursos de financiamiento. Esto resultaría bastante razonable, pero carece de sentido desde el punto de vista de la equidad entre generaciones, dado que el presente condiciona al futuro y no a la inversa. Con lo anterior hemos podido inferir que Guanajuato tienen la capacidad de poder endeudarse y solventar sus deudas sin necesidad de ser rescatado por el gobierno nacional, desde luego, ni todos los estados están igualmente endeudados ni tienen las mismas posibilidades de ser rescatados al no poder cumplir con sus deudas. Sin embargo, se requiere de un consenso que determine las instituciones e instrumentos apropiados, el diseño de marcos regulatorios y sistema de incentivos eficientes, así como, una oferta de servicios financieros por bancos de desarrollo que garanticen eviten externalidades, ya que los gobiernos estatales y municipios ven en el préstamo como una estrategia de comportamiento para obtener recursos adicionales. Estas instituciones serán efectivas en la medida en que el gobierno nacional garantice al estado el acceso al crédito. De hecho, esta puede ser la solución más apropiada, siempre que se establezcan reglas que garanticen el profesionalismo de los participantes, y se evite la intervención política. Esto impedirá el monopolio de la información y proporcionarán una sana competencia entre los diferentes niveles de

gobierno, facilitando la incorporación de los ciudadanos a la toma de decisiones públicas y limitando la discrecionalidad en el comportamiento de los participantes públicos.

*Recuadro 1. BANOBRAS: el crédito a estados y municipios*

En México, los créditos orientados a las finanzas públicas estatales y municipales, han sido otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). A este banco corresponde la promoción del desarrollo urbano, el incremento y efectividad de los servicios públicos y la posibilidad de infraestructura y equipamiento.

El endeudamiento con el sistema bancario nacional aumentó al pasar de 2,013 millones de pesos en 1989 a 26,416 millones de pesos en diciembre de 1994. La elevación de las tasas de interés significó la generación de fuertes presiones en sus balances financieros. Además, un número importante de estados registró crecientes déficits primarios en sus finanzas públicas, por lo que resultaron evidentes los desequilibrios estructurales.

Para apoyar diversas obligaciones de corto plazo de los estados, el Gobierno Federal puso en marcha el Programa de Saneamiento Financiero de los estados, el Programa de Apoyo al Desarrollo Regional del Rumo 23, la propuesta de reestructuración de los pasivos con Unidades de Inversión (UDIs) y mayores participaciones federales derivadas del aumento en la tasa al IVA y a la gasolina.

Fuente: A. Ordoño. "Covuntura actual de las finanzas estatales y municipales," en *Federalismo y Desarrollo*, año 8, núm. 47, enero-febrero, México, 1995, p. 39.

### Recomendaciones institucionales y políticas

A lo largo del tiempo, las negociaciones entre los niveles de gobierno han implicado un incremento en sus recursos y modificaciones en las reglas del juego. Sin embargo, estas negociaciones han sido insuficientes puesto que han creado instituciones que no conducen al bienestar de todos los estados, particularmente al de Guanajuato. Hemos mostrado como este estado puede solventar sus deudas, pese a ello, tiene todos los incentivos para seguir acumulando deuda porque el gobierno nacional ha establecido que otorgará recursos extraordinarios a aquellos estados con un nivel de endeudamiento mayor. En efecto, esto crea un problema de irresponsabilidad, ya que al transferir más fondos, el gobierno estatal acumulará un mayor nivel de deuda.<sup>31</sup>

De esta manera, los rescates representan un costo muy alto para el país, principalmente cuando tienen que aumentar los impuestos extraídos de la sociedad, por encima de aquellos requeridos para cubrir las funciones del gobierno estatal. Ciertamente, el problema radica en que éste último no es capaz de enfrentar el costo de recaudar ingresos. Por esta razón, debe tomarse en cuenta el costo de recaudar mayores ingresos en las decisiones de gasto, para evitar una externalidad que derive de la acumulación de deuda por parte de

<sup>31</sup> Cabe señalar que esta transferencia depende del tamaño del déficit estatal existente, en otras palabras, de la transferencia institucional, de los impuestos locales, del producto neto de la inversión estatal, la cual depende de la deuda y representa una externalidad para el resto del país, porque los recursos recaudados provienen del nivel federal y se canalizan al estado para cubrir su brecha fiscal.

uno de los estados que atrae recursos de otros, generando el mismo comportamiento entre el resto de los estados. En este sentido, el diseño institucional existente señala que el gobierno nacional no deberá fomentar una política de no rescate, más si el estado es importante con relación en la economía nacional y si el gobierno nacional tiene bases tributarias menos distorsionantes que el gobierno estatal. Por lo tanto, es importante crear instituciones que controlen o regulen la deuda estatal para evitar un problema macroeconómico, como las siguientes:<sup>32</sup>

- La regulación de la deuda debe ser prioridad de las relaciones entre los niveles de gobierno, para así evitar ineficiencias, tal regulación debe contemplar su registro, presupuestación y la obligación de presentar presupuestos plurianuales donde se contemple el servicio y la concentración de la misma, fijando topes sobre los ingresos corrientes, y el ahorro corriente. Esta regulación debe existir como una ley aceptada por todos.
- La prohibición de autopréstamos, dado que su falta de transparencia puede generar altos costos de transacción para lo cual se necesita eludir lo más posible, comportamientos perversos que requieran préstamos de emergencia.
- La rendición de cuentas bajo un programa financiero debe constatar tanto los flujos de ingreso y gasto como los programas de vencimiento y colocación de deudas con base en el programa de inversiones.
- La inconsistencia intertemporal debe evitarse con un sistema alternativo que no comprometa las transferencias de los estados al pago de la deuda. Esto sin lugar a duda generará muchas controversias entre la opinión pública.
- La creación de un sistema que permita la homogeneización de la información sobre las finanzas de los estados, a fin de proporcionar información oportuna y válida para medir el desempeño financiero estatal.

Las instituciones también deberán reformarse en el mercado crediticio, el cual tendrá que ofrecer mejores planes de endeudamiento estatal que incentiven a los funcionarios estatales a organizar sus cuentas para poder cumplir con los requisitos de los inversionistas y las calificadoras; enfocarse en la necesidad de normas sobre la divulgación y la debida diligencia en el ofrecimiento de la deuda, esto indudablemente generará altos costos en el corto plazo pero que se compensarán en el futuro con los grandes beneficios y apoyarse de organizaciones externas para asesorar a los gobiernos estatales en la preparación de sus estados financieros. Desafortunadamente, si no se toman en cuenta estas reformas seguirá disminuyendo el nivel de desarrollo estatal tanto en el personal y su experiencia sobre la gestión financiera estatal; en la calidad

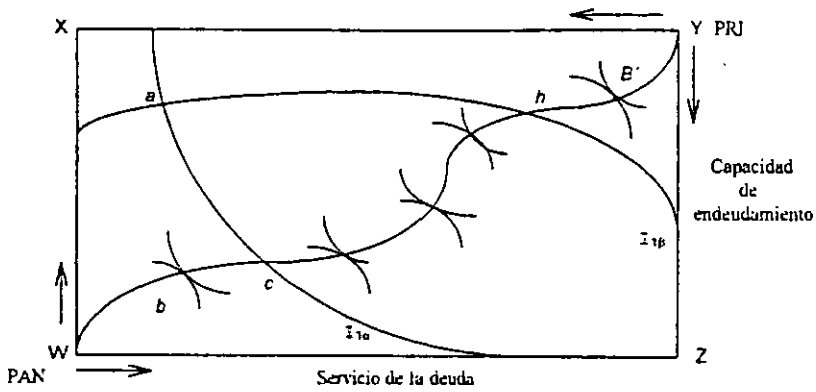
<sup>32</sup>La exposición referida se elaboró en gran medida con información de R. López, "Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una

contable del estado, en muchos casos, débil e incompleta; y en la capacidad del estado para recaudar impuestos. Esto refleja el control político del gobierno nacional y una actitud partenalista hacia el gobierno estatal. Se recomienda que en Guanajuato, como en otros estados, los participantes políticos establezcan arreglos institucionales con base en negociaciones que permitan por lo menos un buen endeudamiento, más cuando es casi inevitable su rescate financiero.

La recomendación política, parte de los problemas que se presentan antes de la autorización de la deuda, debido a que los participantes involucrados, por lo general, se mueven con intereses excluyentes, obstaculizando la coordinación intergubernamental. Es importante que estos participantes lleguen a un acuerdo mediante un proceso largo de negociaciones. En principio será difícil llegar a un óptimo paretiano, pero con el uso de mecanismos de negociación, el proceso se agilizará. Con la *caja de Edgeworth* se podrá definir el equilibrio para el proceso de negociación en materia de deuda estatal. Al llegar a ese equilibrio los participantes no tendrán más incentivos para continuar negociando. A continuación se muestra el procedimiento que involucra a organizaciones políticas que generan conflictos de poder. Si una organización pierde, su alternativa consistirá en obstaculizar al oponente. La única solución coherente es combinar estas iniciativas, para que cada partido coopere y no obstruya el bienestar social.

El diagrama 2, muestra a las dos partes del proceso, las organizaciones políticas PRI y PAN, pertenecientes a Guanajuato. El asunto es que a partir de dos documentos correctamente elaborados sobre la determinación de la deuda, se trabajará para llegar a una negociación eficiente que permita cumplir con el óptimo de Pareto. La altura de la caja Edgeworth representa la capacidad de pago para el estado de Guanajuato, mientras que el ancho representa los temas disponibles asignados para la determinación del crédito. Cada punto en la caja es una posible asignación de los temas a tratar, una especificación de cada tema a consumir por cada una de las dos organizaciones. A la situación, en la cual, las dos organizaciones no exceden los temas disponibles del documento, se le conoce como asignación factible. Cuando las organizaciones consumen exactamente los temas del documento que poseían inicialmente, se tiene una asignación sin negociación.

Diagrama 2. Caja Edgeworth y el proceso de negociación



La caja Edgeworth tiene una curva que comienza en el punto  $w$  y termina en el punto  $y$ . A lo largo de la curva de contrato se observan todas las negociaciones que son eficientes. Aunque la curva define el grupo de negociaciones eficientes, no define el grupo de negociaciones de equilibrio.<sup>33</sup> Hay ciertas negociaciones sobre la curva que no serían aceptables para tanto para el PRJ como para el PAN. Por ejemplo, se conoce que el PAN no estaría de acuerdo en ninguna negociación como la que aparece en el punto  $b$ , que lo coloca en un nivel de utilidad inferior al que puede lograr con la asignación sin negociación en el punto  $a$ . Esta organización obstruye la negociación porque no es racional. Por la misma razón, el PRJ no aceptaría una negociación como la del punto  $b'$  sobre la curva del contrato.

Para explicar la determinación del grupo de negociaciones que representen al mismo tiempo asignaciones eficientes y de equilibrio, se tiene que observar la parte de la curva del contrato que se encuentra entre las curvas de no-negociación  $I_{1a}$  e  $I_{1B}$ . El punto real sobre la curva del contrato en la cual las organizaciones finalmente llegarán al acuerdo de negociar dependerá de qué tan bien estén regateando. Si el PRJ es un negociador fuerte, entonces, intentará obligar a una negociación tan cercana al  $c$ . De la misma forma, el PAN negociará tan cerca del punto  $h$  como le sea posible. Por lo tanto, la identificación de las asignaciones de equilibrio sobre la curva del contrato reduce las posibilidades de negociación, el proceso de negociación no estará concluido. Los resultados de la negociación en nuestra economía de dos organizaciones, dependen de las cualidades de los participantes. Si el PRJ, por ejemplo, es muy decidido y conoce cómo dominar con efectividad y el PAN es dócil y aplicable, por lógica el PRJ dominará la situación a su favor. Esto mismo sucederá si el PAN posee la misma conducta.

<sup>33</sup>Para mayor información sobre la caja Edgeworth consulte C. E. Ferguson, *Teoría microeconómica*, FCE, México, 1989, capítulo 15.

Es evidente que lo anterior no es la única forma de imaginar una economía en crecimiento, pero expone la idea de que si los participantes cooperan se eliminarán intereses excluyentes que afectan el bienestar social. Tal vez podría pensarse que todo este proceso se resume con sólo aceptar cualquier documento, sin embargo, la finalidad del proceso de negociación es no crear una lucha de contrarios. Por esta razón, la negociación evita problemas de obstaculización y costos de transacción, principalmente en la formulación de las políticas intergubernamentales y en cualquier otro tipo de actividad económica, política y social del gobierno estatal. El problema con la negociación son los costos de transacción, y más, cuando se trata con un grupo pequeño de organizaciones poderosas que hacen de la organización burocrática un participante insaciable y oportunista que obstaculiza la negociación.

Cabe mencionar que no todas las deudas que contrae el gobierno estatal contribuyen al bienestar social, ya que existen incentivos para que se acumulen los préstamos debido a las inadecuadas instituciones que permiten un alto nivel de endeudamiento, y obtener recursos adicionales. Sin lugar a dudas, este tipo de comportamiento debe ser evitado mediante alternativas de control y regulación. Una buena estructura regulatoria es necesaria para garantizar que la descentralización del endeudamiento no promueva incentivos perversos entre el prestamista y el prestatario. Tal estructura requiere transparencia, con base en sistemas de información estandarizados que den a conocer la salud financiera del estado. La mayor información disponible de la contabilidad estatal no controlará los problemas de riesgo moral, que muchas veces están asociados a problemas de información asimétrica: donde el estado tiene más información sobre su situación financiera que el banco o el gobierno nacional. Esto ocurre, principalmente cuando una de las partes puede emprender ciertas acciones que afecten la valoración de la contratación. La solución a los problemas de riesgo moral consiste en incentivos como la legalización de sanciones por incumplimiento y en establecer mecanismos de transparencia para reforzar la capacidad financiera del estado. Así como, el fomento de una cultura de autonomía financiera, la cual sería producto de una verdadera cooperación entre los niveles de gobierno. Esto permitirá aumentar la calidad del burócrata estatal en comparación con la burocracia nacional, es decir, las imágenes se fortalecerán positivamente. También, es conveniente resaltar que cualquiera que sea el arreglo entre los niveles de gobierno con respecto al gasto e ingreso debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios estructurales y corregir las fallas administrativas que durante años, han sido dependientes de la afiliación política de los gobernadores y asociaciones. Es preciso desarrollar y consolidar estructuras con base en un esquema propio de las RIG que permita realizar una transformación de fondo en la interacción de los agentes gubernamentales.

## Bibliografía

Ayala, J., *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.

Bojórquez, C., *Determinación de la capacidad de endeudamiento local*, INDETEC, México, 1999.

Díaz, A., "Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones", en *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, año 5, núm. 10, enero-junio, México, 1997.

Díaz, A., *Fiscal decentralization in Mexico: the bailout problem*, CIDE, Documento de Trabajo núm. 164, México, 1999.

Ferguson, C., *Teoría microeconomía*, FCE, México, 1989.

Hernández, F., "Fiscal federalism in Mexico: how are we doing?", en *Revista de la Universidad Nacional de La Plata*, Argentina, 1998.

Hernández, F., "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Una arista para el nuevo federalismo", en *El Trimestre Económico*, FCE, México, 1997.

López, R., "Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana", en CEPAL, julio, 1996.

Muñoz, R., *Pasión por un buen gobierno*, DISEM, Guanajuato, México, 1999.

NAFIN, "Apoyo en materia de deuda pública para estados y municipios", en *El Mercado de Valores*, NAFIN, año LVII, mayo, México, 1997.

Ordoño, A., "Coyuntura actual de las finanzas estatales y municipales", en *Federalismo y Desarrollo*, año 8, núm. 47, enero-febrero, México, 1995.

Rionda, L., "Guanajuato: gobierno dividido y cohabitación bipartidista. 1991-1996", en A. Lujambio (ed), *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAM, México, 1996.

Secretaría de Gobernación. Resumen Ejecutivo 1995-1999, Secretaría de Gobernación, Guanajuato, México, 1999.

Shah, A., *Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse?*, The World Bank, June, Washington D.C., 1997.

Spahn, P., *Intergovernmental relations, macroeconomic stability, and economic growth*, The World Bank Institute, World Bank, April, Washington D.C., 2000.



## Leves

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1999.

Ley de Coordinación Fiscal, México, 1999.

Ley de Deuda Pública para el Estado y Municipios de Guanajuato, Guanajuato, México, 1996.

Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 1998.

Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 1998.

## Publicaciones INEGI

INEGI, *XI Censo general de población y vivienda, 1990*, INEGI, México, 1991.

INEGI, *Encuesta nacional de la dinámica demográfica*, INEGI, México, 1992.

INEGI, *Conteo general de población y vivienda 1995*, INEGI, México, 1996.

INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México. PIB por entidad federativa, 1993-1996*, INEGI, México, 1997.

INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1994-1997*, INEGI, México, 1999.

## Conclusiones

La existencia del federalismo trae consigo problemas de eficiencia y responsabilidad. Una manera de abatir estos problemas es facilitando la coordinación, la negociación y el intercambio intergubernamental, a través de dar mayor uso a los incentivos que a las sanciones con el fin de mantener a los gobiernos estatales y municipales responsables de sus decisiones. Se necesita que los participantes cuenten con instituciones que fomenten la coordinación intergubernamental como medio para la resolución de conflictos. La ausencia de instituciones hace que el resultado se convierta en un tema político y poco creíble. Por esta razón, si se desea que los participantes nombrados o elegidos cumplan con los límites legales e institucionales, será necesario que tengan conocimientos teórico y práctico de las RIG y que consideren que en cada negociación los temas sobre poder, dinero y tiempo siempre estarán en discusión. Esto se reduce a darle al participante y a su entidad un mayor peso en las negociaciones intergubernamentales.

En México, las negociaciones intergubernamentales deben cambiar de dirección, ya que han llevado a una situación donde los gobiernos estatales eluden su tarea de generar ingresos propios. En lugar de insistir sobre el tema de la ineficiencia y la irresponsabilidad, los gobiernos necesitan recuperar sus derechos de propiedad y confiar en que los contratos serán efectivos. La experiencia demuestra que la ausencia de derechos de propiedad representa mayor dependencia financiera del gobierno nacional misma que se refleja en: autonomía limitada; deficiente prestación de servicios y personal público; desequilibrio en la estructura de gastos; incapacidad para diseñar proyectos viables; debilidad en la toma de decisiones; escasez de fuentes de financiamiento; y una insuficiente rendición de cuentas ante sus habitantes. Por esta razón es importante que la reforma a las instituciones motive la participación entre los niveles de gobierno mediante un proceso de descentralización que los ayudaría a reducir algunas ineficiencias del régimen actual, pero esto no significa que el aumento en la participación de los gobiernos elimine completamente la no-cooperación y el comportamiento de los individuos.

No cabe duda que las transferencias intergubernamentales han beneficiado a los gobiernos estatales y municipales con el equilibrio entre el gasto y el ingreso, sin embargo, su dependencia ha causado que carezcan de incentivos para actuar de manera fiscalmente responsable. Una fuerte dependencia de las transferencias limita la descentralización efectiva de los gastos y fomenta el uso de créditos, esto ocurre

porque su uso se determina a nivel central, y por lo general, se destina a estados políticamente enganchados al partido oficial. Ante esta situación ¿cómo lograr que los gobiernos estatales dejen de esperar cómodamente que las demandas de su entidad se resuelvan en el gobierno nacional? Primero con instituciones que generen incentivos de largo plazo mejorando las redes intergubernamentales. Segundo, con un gobierno capaz de establecer reglas claras que fortalezcan al mercado intergubernamental, siempre y cuando esas reglas estén sujetas a un consenso. Tercero, se requiere que los gobiernos logren responsabilizarse de las demandas de su entidad, ya que el mercado los obligará a "abrir los ojos" como un estímulo para proporcionar información confiable; además es esencial que cualquier participante que esté al frente de una entidad determine un método satisfactorio de motivar a su equipo, esto permitirá incrementar los fondos del estado más rápidamente.

Los participantes que son motivados únicamente por la satisfacción de sus intereses, aumentan la desigualdad de los recursos de los gobiernos, lo que nos hace preguntar si los participantes que están maximizando su utilidad pueden solucionar problemas por sí mismos o necesitan ayuda externa. La intervención del Estado puede concebirse como un mediador de los intereses entre los grupos de la entidad. En este caso, su trabajo es estructurar las controversias y las preferencias agregadas, a través de instituciones que puedan resolver la incompatibilidad de incentivos. El Estado llega a crear instituciones que son diferentes a las que se diseñaron sin planeación. El resultado es un gobierno con dos tipos de instituciones, las planeadas y las no planeadas que interactúan entre sí y producen un intercambio altamente costoso e ineficiente, es decir, existe inconsistencia intertemporal. Para tener éxito en las negociaciones, los gobiernos estatales tendrán que arriesgar sus beneficios en el corto plazo para recuperarlos en el largo plazo. También deberán aprender a pensar en forma estratégica, a fin de ganarle tiempo al tiempo. Principalmente, la organización burocrática deberá tener cuidado al emplear la estrategia de colonización debido a que si se practica en exceso puede provocar que las negociaciones sean mediante una red araña y más si se usan para satisfacer los intereses de una organización pequeña. No es posible que una sola organización pueda ser la columna vertebral de la complejidad de las RIG.

Es indispensable que todas las organizaciones estén dispuestas a participar en las decisiones de la entidad gubernamental siendo cómplices con intereses comunes y así involucrarse en una coordinación, evitando que los políticos de los niveles de gobierno tomen ventajas para aumentar su poder debido a la falta de una rendición de cuentas. De hecho, plantearse una nueva forma de negociación y profundización de las reformas institucionales exige un mayor compromiso con la sociedad, más cuando el diseño institucional es un proceso que ha estado determinado por los participantes nacionales, mientras que los

estatales y municipales sólo han tendido una negligente colaboración. Aún si las negociaciones no sean voluntarias se debe enfrentar a la incertidumbre evitando principalmente lo siguiente:

- La información asimétrica e incompleta que conduce a problemas de riesgo moral destruye el óptimo de Pareto. La ventaja de contar con información completa es obtener disciplina del mercado y de este modo, el estado podría tener opciones de financiamiento. Es importante que la rendición de cuentas aumente la transparencia en la administración fiscal del gobierno estatal.
- El oportunismo y el egoísmo que permiten un incremento de los recursos de los participantes controlando las decisiones de otros, promoviendo la corrupción y el enriquecimiento ilícito.
- Los incentivos de corto plazo que llegan a provocar situaciones de desorden presupuestal que acabarían en un aumento de los impuestos o en una mayor deuda estatal.
- La falta de faros de responsabilidad administrativa en el gobierno estatal obstaculiza la toma de decisiones en posteriores cursos de acción.

Una vez que se presentan las decisiones fiscales, como es el caso de la deuda estatal, los participantes se enfrentan a una situación compleja y económicamente costosa, donde existen otros participantes que atentan el bienestar social y están involucrados con el nivel de los recursos que reciben del gobierno nacional. Esto retrasa los cambios necesarios para mejorar la cooperación intergubernamental y las finanzas estatales. Es reprobable que en lugar de seguir avanzando se quiera depender más de los recursos federales, que de paso, harán más fuerte a las organizaciones de carácter centralista. En este contexto, si bien la deuda de los estados y municipios no ha representado un problema macroeconómico, se debe manejar con cierta cautela. Entre las causas de la deuda estatal, las crisis fiscales han provocado que los niveles de deuda se eleven a tal grado de llevar a los gobiernos estatales a un sobreendeudamiento, por el creciente peso que representa el servicio de la deuda. Como resultado, el gobierno nacional se responsabiliza de las deudas estatales restaurando en gran medida sus finanzas. Los rescates se efectúan con base en transferencias extraordinarias sirviendo como garantía al pago de la deuda. Aunque existe una controversia sobre la pertenencia de las transferencias, no significa que deban emplearse para reestructurar los déficit estatales dado que si son lo suficientemente grandes, la posibilidad de agravar el déficit agregado del sector público será mayor, así como la influencia política sobre las decisiones federales con respecto a los rescates y a las exigencias para cubrir el servicio de la deuda.

La experiencia de la deuda en Guanajuato fue de gran apoyo para verificar que es posible solventar el servicio de la deuda, sin embargo, habrá que reconocer que las transferencias siguen siendo un instrumento empleado por el gobierno nacional para financiar el gasto del estado y son causantes de un

mal esfuerzo recaudatorio. Esto es principalmente porque conducen a: un sistema de incentivos perversos derivando en una baja recolección de ingresos propios por parte del estado; una pérdida de poder para tomar decisiones fiscales, lo cual aumenta la dependencia financiera y la carga fiscal; y una baja o nula rendición de cuentas ante el electorado del estado. Es urgente, por tanto, romper este círculo vicioso que en vez de aumentar la autonomía del estado tiende a perpetuar la dependencia y la probabilidad de un rescate financiero se eleva en la medida en que el gobierno nacional mantenga el monopolio de las bases de tributación amplias y flexibles y las de los estados y municipios sean estrechas.

Las condiciones económicas de nuestro país, los requerimientos presupuestales de la federación y los niveles actuales de las transferencias federales del gobierno estatal son suficientes para demostrar que tanto el estado de Guanajuato como sus municipios necesitan elevar los ingresos propios y mejorar su administración. Guanajuato, a pesar de haber logrado disminuir su deuda estatal al pasar de 1.50 por ciento del total de deuda nacional en 1994 a 0.88 por ciento en 1997, sufrió los estragos de la crisis, aún cuando enfrentó el riesgo de un cambio de reglas en la sucesión de su gobierno. A pesar de que en Guanajuato se ha hecho un mayor esfuerzo recaudatorio, logrando algunos avances que lo han hecho elevar el nivel de eficiencia, no ha podido eliminar el compromiso de una deuda. Para ello, se sugiere que la deuda deba estar sujeta a controles y regulaciones, mediante restricciones para que el estado utilice su derecho a título de transferencias intergubernamentales como garantía a nuevos préstamos; el establecimiento de reglas claras al incumplimiento en el pago para aclarar los derechos de los bienes y restringir la posibilidad de los rescates; y finalmente el responsabilizar a los mercados de sus decisiones sobre el préstamo de dinero no garantizado al gobierno estatal.

El gobierno estatal al estar bajo la disciplina del mercado podrá financiar sus déficit presupuestarios, y la posibilidad de explorar el mercado de capitales por medio de la emisión de bonos se ampliaría. Si esta disciplina resulta al gobierno estatal le será más fácil financiar su déficit según su comportamiento, mientras que el gobierno nacional sólo tendrá que rescatar a aquellos estados que en realidad estén bajo circunstancias extraordinarias y con esto, atenuaría el problema del riesgo moral, donde los estados contratan más deuda de la que debieran, pues saben que el gobierno nacional procederá a cubrirlos, esto obligará al acreedor a evaluar *ex ante* el riesgo del préstamo. Sin embargo, para que esto ocurra se requiere: crear un sistema de información interestatal que incluya los ingresos que cada estado recaude para que la evaluación de su capacidad financiera sea transparente; que el gobierno estatal tenga un buen sistema fiscal y administrativo, con la capacidad de generar recursos disponibles a largo plazo; que el mercado financiero deba tener profundidad para facilitar la oferta de ahorro mediante redes formales; que la situación macroeconómica sea estable; también de buenas agencias calificadoras y asegurados de

bonos; y actualizar el marco regulatorio existente. Asimismo, es importante determinar la conducta de los participantes en cuanto a transferir la deuda mediante el tipo de especialización adquirida, profesionalización y capacidad para enfrentar una pérdida de bienestar social.

En Guanajuato, al igual que en muchos estados de la república, la rendición de cuentas, la capacidad administrativa y el desarrollo institucional son insuficientes para mejorar la coordinación intergubernamental y fomentar a un mercado de capitales exitoso. La tendencia debe ser reducir las transferencias federales, para ello hará falta un sistema de incentivos relacionado con el compromiso de recaudar eficazmente los recursos. Desde luego que el vínculo entre la recaudación fiscal estatal y nacional no será perfecto, pero el gobierno estatal podrá beneficiarse de la ventaja de un sistema fiscal federal más eficiente. Por esta razón habrá que comenzar por reconocer que se requiere de instituciones con nuevos arreglos, normas, legislaciones y restricciones que permitan canalizar y negociar los conflictos de interés contradictorios que mejoren el bienestar social. Junto a estos arreglos se debe tomar en cuenta la caja de Edgeworth que señala que una negociación efectiva puede formular el interés colectivo, y será posible satisfacer el óptimo de Pareto. Por el momento las nuevas instituciones para impulsar el desarrollo necesitan de mucho tiempo, por lo que se sugiere que las existentes sean mejoradas acordes a la realidad.

El principal beneficio de hacerlo, sobre todo cuando hay una excesiva dependencia fiscal, es obtener un aumento en la responsabilidad de la asignación del gasto por parte de los gobiernos estatal y municipal. Para lo cual es importante tener presente lo siguiente:

- El gobierno estatal nunca debe olvidar que es un político, el cual cabildea activamente para incursionar sobre la legislación nacional como cualquier otro grupo de interés.
- El gobierno estatal tiene la obligación de localizar y perseguir lo que es justo con argumentos justos, esperando un cambio en la composición o la visión de la Suprema Corte.
- En caso de que el gobierno estatal se oponga a las limitaciones de cualquier decisión de la Suprema Corte podrá iniciar una resistencia y desobediencia civil provocando la creación de una crisis constitucional. El problema posterior será la incertidumbre entre los participantes y la resolución estaría a cargo de condiciones aceptables para el estado.
- El papel e influencia del Congreso como grupo de presión y actor predominante en la promulgación, implementación y evaluación de programas o políticas, mantiene un carácter protector y paternalista respecto a los programas de ayuda, principalmente las distributivas. Tanto el control y el dominio que ejerce el Congreso deben ser considerados como algo problemático que depende de las diferencias entre fuerzas políticas y administrativas.

La lógica detrás de este proceso es tanto política como económica, es sin duda, un proceso de tensiones, principalmente porque la estructura previa de los incentivos y los mecanismos para el control y la vigilancia de las prácticas financieras no se ajustan a la nueva realidad, pese a que los participantes políticos que pertenecen a la misma afiliación partidista demanden un procedimiento más autónomo. Se necesita considerar un funcionamiento más eficaz de la vigilancia por parte del Congreso, junto una penalización más rigurosa a aquella entidad que incumpla con la asignación de recursos.

Con el objeto de aprovechar las ventajas que ofrecen los mercados financieros es indispensable que se reforme la LCF, a fin de que los estados y municipios sean más responsables en cuanto al gasto e ingreso, de igual manera, que publiquen su información financiera de forma homogénea. Así, el mercado financiero podrá formar parte de la reforma de las RIG y las entidades gubernamentales podrían diseñar esquemas óptimos de gasto y de financiamiento, pero esto no significa que se frene la conducta irresponsable, por lo cual se requiere otro tipo de controles que estimulen la conducta neutral en el endeudamiento estatal. Para ello el gobierno nacional debe establecer un compromiso creíble de que dejará que los estados se responsabilicen por las consecuencias de sus acciones financieras equivocadas, de tal suerte que se verán en la necesidad de usar prudentemente el financiamiento por deuda, pues de no hacerse se traducirá en mayores costos. En suma, las nuevas reglas sobre el otorgamiento de créditos estatal y municipal son un paso en la modernización de las RIG y facilitarán una mejor y más transparente asignación de recursos.

## Glosario de términos

**Acción colectiva** La idea de acción colectiva hace referencia a los participantes que persiguen ganancias mutuas a través de una acción voluntaria, siempre y cuando existan restricciones provenientes de la participación en la acción colectiva.

**Accountability** Es la acción de los participantes para rendir cuentas de sus actos y omisiones ante la sociedad.

**Agenda política** Es el conjunto de problemas y cuestiones que ingresan a un documento del gobierno, llamado agenda. Estos problemas deben cumplir con un marco de prioridades, para darles un tratamiento y proceso de solución. Definir una situación como un problema de política pública significa reconocerlo como responsabilidad del gobierno y aceptar que tiene una solución.

**Agente y principal** El problema de agencia-principal estudia las relaciones entre los niveles de gobierno, participantes u organizaciones. Por ejemplo, el principal es personificado por el gobierno nacional y el agente por la estatal o municipal. El problema radica en la información que cada uno posee, porque es asimétrica.

**Alianzas funciones verticales** Se refieren al interés común entre los diferentes niveles de gobierno, especialistas y profesionales.

**Amortización de la deuda** Son las cantidades de dinero que eroga el gobierno con el propósito de disminuir o liquidar sus obligaciones derivadas del endeudamiento gubernamental, mediante el pago del capital, según los calendarios de pagos correspondientes. La amortización de la deuda no comprende el pago por concepto de intereses, ni de gastos derivados de la administración de la deuda.

**Apoyos a estados y municipios** Asignaciones extraordinarias que la administración pública federal otorga a los estados y municipios, con el fin de apoyarlos en su fortalecimiento financiero, y en caso de desastres naturales, así como para dar cumplimiento a los convenios de cooperación que se suscriban.

**Aprovechamientos** Son las cantidades de dinero que percibe el gobierno por funciones de derecho público, no clasificados como impuestos, participaciones, derechos o productos, pero que provienen de fuentes normales u ordinarias de ingreso. Algunos ejemplos son: las multas, los recargos, los reintegros, los donativos, las indemnizaciones por daños a bienes municipales.

**Arreglo institucional** Es el conjunto de individuos que coinciden en diseñar arreglos para poder predecir si los objetivos planeados de la política pública serán fácilmente logrados con base en reglas, leyes, costumbre y las normas oficiales que funcionan como guías institucionales. Por ejemplo, el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, el Convenio de Colaboración para Modernizar los Sistemas Contables y Prestación de la Cuenta Pública Estatal, el Convenio de Coordinación de Finanzas Públicas, el Convenio de Coordinación General, son algunos tipos de arreglos entre los participantes u organizaciones.

**Aversión al riesgo** Se refiere a la actitud de los individuos ante los riesgos que pueden enfrentar en cualquier actividad y negociación.



**Balance primario** Es el resultado del ingreso total menos el gasto primario. En donde el gasto primario es igual al gasto total (gasto corriente, gasto de inversión adefas y transferencias) menos el pago de intereses y las amortizaciones de la deuda pública. A este indicador también se le conoce como superávit primario y puede interpretarse como un indicador del monto de ahorro que tienen las entidades gubernamentales en un periodo.

**Bienestar público** La economía del bienestar se ocupa de las condiciones que determinan el bienestar económico de una comunidad. Además de prescribir recomendaciones de política para mejorar el bienestar de una sociedad. La preocupación principal de cualquier país es el cuidado y bienestar de la población más necesitada, a la cual se le proporciona comida, dinero en efectivo, vivienda, salud, seguridad y educación.

**Caja Edgeworth** Es una técnica gráfica que nos sirve para ilustrar la interacción entre dos actividades económicas cuando sus bienes ascienden a una cantidad fija. Por ello es un instrumento ideal para estudiar el equilibrio general y el bienestar económico.

**Capacidad de pago** Determina el margen que tiene el gobierno para contratar nuevos endeudamientos o para hacer frente a los empréstitos vigentes.

**Capacidad de endeudamiento** Implica el análisis de factores socioeconómicos de la entidad gubernamental, así como factores financieros inherentes a las administraciones estatal y municipal, principalmente los relativos al manejo de la deuda, para determinar si dicha entidad tiene la capacidad de endeudarse.

**Capacidad de gasto no financiero** Es la diferencia entre el ingreso total y el gasto primario. Mediante este indicador se mide la capacidad financiera de la entidad gubernamental para enfrentar los compromisos del gasto público (excluyendo el efecto de la deuda pública, tanto amortización como intereses).

**Centralización** Se ocupa de la acción de centralizar. Se registra cuando la organización central mantiene sin limitación ni disminución la competencia de dirección y control de todas las organizaciones que integran la administración de una entidad gubernamental.

**Clientelismo** Intercambio informal de favores entre un patrón y sus seguidores, estableciéndose en la medida que el primero logra que los segundos accedan a recursos escasos a cambio de fidelidad política.

**Conducta racional** Implica que los participantes estén completamente conscientes de sus preferencias y son capaces de realizar todos los cálculos necesarios para satisfacer sus intereses eficientemente. La consecuencia es que estos participantes actúan como egoístas y maximizadores de su bienestar.

**Costos de transacción** Son los costos que incurren los agentes económicos, por ejemplo, si el municipal se muestra renuente en administrar un bien que resulta costoso, lo más eficiente sería que la entidad estatal lo administre. En este caso, al vender dicho bien, se generarán costos de transacción, los cuales elevarán el precio del bien. Sin embargo, si este se suministra gratuitamente, entonces se eliminarán costos de transacción y se obtendría una ganancia al aumentar su consumo, ya que las valoraciones marginales de los consumidores serían superiores a los costos marginales de producción. En contraste, si éstos consumieran el bien hasta que el valor marginal fuera cero, entonces, la disposición marginal a pagar el bien sería menor que el costo de producción, lo cual es evidentemente ineficiente.

**Criterio de Pareto** Se refiere a una asignación factible que pudiera hacer que los agentes estuvieran en mejor situación. Cuando existe otra asignación factible tiene la propiedad de no poder mejorar el bienestar de un agente sin empeorar el de algún otro.

**Democracia** Desde un sentido político, es difícil precisar el término democracia, ya que a la diversidad de opiniones cada autor tiene su propia concepción, lo cual convoca debates. El pluralismo es parte integrante de la democracia. En su acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de gobierno y a sus gobernantes.

**Derechos** Son las contribuciones establecidas en ley por servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. El gobierno estatal y municipal obtiene ingresos por concepto de los servicios que cada uno de ellos proporciona a las personas que los solicitan. Por ejemplo, licencias de construcción, reparación o restauración de fincas; licencias o permisos para afectar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado; licencias para conducir vehículos, fraccionar o lotificar terrenos; uso de vías públicas por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública y por derecho de estacionamiento de vehículos; por abastecimiento de agua potable, alumbrado público, servicios de rastro, recolección de basura, panteones, mercados, servicios de vigilancia, parques y jardines.

**Derechos de propiedad** Son las instituciones más importante en la asignación y uso de recursos disponibles en una sociedad. Se definen como el resultado de la intervención deliberada de los agentes en su creación, mantenimiento y modificación, y no como un resultado espontáneo atribuible sólo al cambio tecnológico.

**Descentralización** No hay un consenso con respecto al significado de descentralización. Algunos autores señalan que el término de descentralización se emplea para referirse a los esfuerzos por desconcentrar o delegar la toma de decisiones de las oficinas principales de los ministerios del gobierno central en sus escalones inferiores, lo cual, en realidad, da como resultado una mayor centralización y fortalecimiento del control central.

**Deuda contingente** Son aquellas obligaciones asumidas solidaria, sustitutiva o subsidiariamente, por el gobierno estatal con sus municipios, organismos descentralizados y empresas públicas estatales y municipales.

**Deuda directa** Son las obligaciones contraídas por el Ejecutivo y sus dependencias, por concepto de un financiamiento público constitutivo de deuda.

**Deuda indirecta** Son aquellas en que la entidad gubernamental adquiere responsabilidad de las deudas contratadas por sus organismos paraestatales.

**Deuda pública** Es el conjunto de obligaciones de pasivo derivadas de financiamiento y a cargo del gobierno nacional, el gobierno estatal y municipal, con las características y limitaciones que establece la Ley en la materia.

**Deuda pública estatal** Es la que contrae el gobierno estatal, sus dependencias y sus organismos paraestatales, a través de la contratación de financiamientos, empréstitos y crédito.

**Deuda por obras públicas** Comprende a las erogaciones no cubiertas en su oportunidad, para las que también existieron recursos presupuestales asignados, y que se relacionaron con la inversión en obra pública, tanto la que programó y realizó en forma directa el gobierno estatal, como la que involucraba la

participación de recursos federales en las asignaciones presupuestales, como parte de los programas de inversión pública de ese nivel de gobierno en la entidad.

**Deuda pública de mediano plazo** Incluye previsiones por adeudos relacionados con algunos conceptos de inversión en obra o en equipo, así como asignaciones que se destinan para cubrir la concertación de ciertos créditos y los intereses que se hubieran generado. En tanto que los adeudos de largo plazo comprenderán generalmente la mayoría de los compromisos estatales pendientes en un ejercicio, que se relaciona con préstamos concedidos por la banca, al igual que las obligaciones derivadas de inversiones en obra pública de gran alcance.

**Dilema del prisionero** Demuestra el conflicto entre la utilidad individual y la utilidad social a través de un caso de la teoría de juegos.

**Elección pública** Estudia los problemas relacionados con las decisiones del gobierno, de naturaleza colectiva y/o pública, respecto a la asignación de recursos, regulación económica en la corrección de fallas del mercado y la intervención del Estado en la economía.

**Endeudamiento** Son aquellas cantidades de dinero que la gobierno obtiene como préstamo para financiar programas de inversión, fomento o sufragar parcialmente su gasto público. Estos préstamos pueden ser con instituciones públicas, privadas o con particulares dentro del país. En el caso de endeudamiento de la entidad estatal sólo puede ser con acreedores nacionales.

**Externalidades** Se refiere a los efectos derivados de los actos de una persona o de una organización que afectan a otra sin recibir ninguna retribución a cambio.

**Federalismo cercado** Se entiende como la fragmentación sobre la coordinación intergubernamental de programas de transferencias. A través de la jerarquía caracterizada automáticamente por las relaciones de autoridad de las RIG. Este término se emplea como alianzas programáticas, gremios profesionales o fraternidades intergubernamentales que esencialmente reclaman la lealtad del administrador. Sin embargo, el federalismo cercado no implica que prevalezca un total acuerdo o ideas uniformes dentro de una misma organización intergubernamental. Finalmente, el concepto de cercado lleva implícito un sentido del propósito del programa, de una o más estrategias para la coordinación y la rendición de cuentas.

**Federalismo de facto** Se entiende como un grado de liberación fiscal entre el gobierno nacional y los sectores estatal y municipal.

**Federalismo de fachada** Significa una apariencia artificial, la cual esta mostrada por los participantes en los intercambios intergubernamentales para tomar delantera de algo.

**Federalismo de grifos** Se refiere a la interconexión y la interdependencia de las RIG. Los nexos entre funcionarios nacionales, estatales y municipales. Los beneficios conferidos, los intereses satisfechos y el apoyo político dado por administradores, así como por legisladores, se combinan para producir poderosas alianzas públicas en torno de políticas o programas específicos.

**Federalismo de latigazo** Se refiere a los problemas precipitados por impactos finales de las políticas sobre quienes reciben ayuda federal.

**Federalismo de pastel en capas** Describe esferas exclusivas o autónomas para el gobierno nacional, la entidad estatal y el municipio.

**Federalismo de pastel marmoleado** Esta caracterizado por una inseparable mezcla de ingredientes de distintos colores, los cuales aparecen en hebras verticales y diagonales, y en remolinos inseparados. En otras palabras, es difícil encontrar una actividad gubernamental que no implique a los tres niveles del sistema federal.

**Federalismo encastrado** Describe un estado de condensado o compacto. Categoría para demandar, identificar una cuestión federal, invocar precedentes y encontrar jueces dispuestos a escuchar, provoca relaciones legales encastradas, es decir, encajables.

**Federalismo floreciente** Corresponde a la apariencia superficial de la interdependencia en las entidades gubernamentales, pero la multitud de transferencias específicas discrecionales y diversas producen gran variedad y profusión.

**Federalismo jurídico** Se refiere a la intervención de los tribunales federales para revisar, modificar, limitar e imponer acciones estatal-municipal en formas que parecen tener pocos antecedentes, precedentes o pautas congruentes.

**Fideicomiso** Tiene la tarea de administrar y aplicar el patrimonio fideicomitado para garantizar la obligaciones de pago en caso de demora, respecto a aquellos créditos contraídos por el gobierno estatal, ofrecidos como garantías de pago las participaciones federales.

**Free-rider** El problema del gorrón, se refiere al individuo quien se aprovecha de una situación.

**Función social de bienestar** Es una representación de las preferencias sociales a través de un rango completo de bienes y servicios del sector público y otras actividades del mismo, tales como la regulación.

**Funcionario electo** Término que se utiliza para referirse a un funcionario electo y/o nombrado, quien característicamente y sobre una base continuada ejerce funciones de hechura de políticas y/o gestión estratégica. Por tanto, este término incluye a funcionarios nombrados cuyas principales tareas son ayudar los *policy makers* y legisladores.

**Fungibility** Se refiere a la habilidad para cambiar los recursos destinados a un fin hacia otro de mayor interés. Es decir, significa la capacidad de cambiar o de intercambiar los recursos recibidos con un propósito de realizar otro diferente.

**Grantsmanship** Consiste en localizar y conseguir fondos federales de muchas fuentes es decir, es la habilidad para jugar y conseguir transferencias.

**Gamesmanship** Se refiere al modo en que los que participan en actividades de RIG adoptan una conducta estratégica y juegan varios juegos. En otras palabras, es el arte de ganar.

**Gasto administración** Corresponde al pago por concepto de sueldos, compensaciones, aguinaldos, viáticos, pasajes y similares proporcionados a los empleados públicos así como gastos por la adquisición de artículos y materiales para la administración, por servicios generales, conservación, mantenimiento y demás gastos propios de la administración pública.

**Gasto corriente** Comprende las erogaciones que efectúan las entidades gubernamentales de la administración pública para realizar sus funciones. Incluye las transferencias de consumo que se canalizan

hacia otros sectores. Estas operaciones de gasto corriente se subdividen en servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y erogaciones extraordinarias.

**Gasto público** Es la erogación realizada por el gobierno, para la ejecución de sus planes y programas. Todo presupuesto debe tener una clasificación que facilite su manejo desde la formulación hasta su control.

**Gasto intergubernamental** Son cantidades pagadas a otros gobiernos como ayuda fiscal en forma de ingresos de compartidos y transferencias de ayuda, como reembolso por desempeño de actividades gubernamentales generales y por servicios específicos para el gobierno que hace el pago, o en lugar de impuestos. Excluye las cantidades pagadas a otros gobiernos por compra de bienes, propiedades o servicios de empresas públicas, cualquier impuesto fijado y pagado como tal, y contribuciones de los empleadores para el seguro social.

**Gobernabilidad** Se refiere a la capacidad de la entidad gubernamental como una construcción que supone un conjunto de acciones asociadas a la formación de un sistema de relaciones políticas que implican poder, mando y autoridad.

**Grado de endeudamiento** Esta referido al análisis de cantidades absolutas (deuda acumulada, deuda directa e indirecta) o relativas (deuda total en relación al PIB, deuda total en relación a la población y la comparación entre entidades gubernamentales de montos totales) de varios conceptos de deuda.

**Grupos de interés** Grupo de individuos que ejercen un objetivo particular influyendo en las políticas del gobierno.

**Impuestos** Por lo que a los gobiernos estatal y municipal ese refiere, son las cantidades de dinero que estos gobiernos perciben para si mismos, de las personas físicas y morales en su calidad de sujetos del impuesto de las leyes impositivas cuya observancia y aplicación es obligatoria, únicamente dentro de su ámbito territorial propio.

**Ineficiencia X** Se entiende como el desperdicio de recursos y esfuerzos, por parte de una organización o empresa.

**Información asimétrica** Se refiere a la distribución desigual entre los participantes, en otras palabras, la información no es simétrica.

**Información incompleta** Surge cuando los precios del mercado no transmiten toda la información que se requiere para negociar o tomar decisiones.

**Ingresos brutos** Son la suma de los ingresos públicos que los gobiernos, contabilizan, de acuerdo con los términos establecidos en las Leyes de Ingresos y demás disposiciones legales de carácter financiero.

**Ingresos por cuenta de terceros** Son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos por mandato legal o por convenios, recaudan por cuenta de terceros personas físicas y morales, públicas o privadas para posteriormente entregárselas, ya que dichas cantidades de dinero no forman parte de sus propios recursos monetarios.

**Ley de Miles** Se refiere al puesto o papel que desempeña un funcionario que tiende a favorecer un punto de vista que es particular de ese puesto. La Ley de Miles, lleva el nombre de un administrador federal, Rufus Miles.

**Lortolling** Transacción de favores políticos mutuos.

**Mandato** Mecanismo utilizado por el gobierno nacional, via banca de desarrollo, para canalizar fondos a ciertas actividades o sectores; dichos mandatos se financian con recursos propios del gobierno. También se entiende como la orden dada en el ejercicio de un cargo de autoridad o en cumplimiento de uno de carácter legalmente justificado.

**Obras públicas y fomento** Monto de las erogaciones gubernamentales destinadas a la construcción de obras públicas, adquisición de inmuebles, valores financieros y otras inversiones públicas.

**Organización central** Incluye todos los departamentos de gobierno, oficinas y otras agencias o instrumentos de la autoridad central. También concentra a las delegaciones federales en los gobiernos estatales o regionales y algunas empresas departamentales.

**Participación ciudadana** Acto bajo el cual una persona desempeña determinado papel y establece cierta relación con otras personas que forman una colectividad. Además, hace referencia a la acción, influencia y efecto que un individuo ejerce al relacionarse voluntariamente con otros miembros de su entorno común.

**Participaciones** Son las cantidades de dinero que recibe un gobierno como participación en los ingresos de otro gobierno, en los términos convenidos entre ellos o de acuerdo con lo dispuesto en la ley de correspondencia. Por lo que se refiere a las entidades estatal y municipal éstos reciben participaciones del gobierno nacional. Entre las participaciones en ingreso federales que las entidades estatal y municipal reciben se encuentran las que proceden del Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, de Uso y Tenencia de Vehículos y otras más, en las proporciones correspondientes.

**Políticas para arruinar a tu vecino** Se refiere a los intentos de participantes estatal y municipal por atraer a negocios y empresas industriales a su propia jurisdicción.

**Pork barrel** *Barril de puercos*. Se refiere a la aprobación de un programa de ayuda, que desafortunadamente cumple con otros fines, especialmente los gastos electorales o favores políticos.

**Presupuesto** Es el proceso a través del cual se elabora, expresa, aprueba, coordina la ejecución, evalúa (el nivel del cumplimiento de los objetivos y grado de racionalidad del uso de los recursos) la parte del programa anual de un gobierno en la que se explican todos los elementos de la programación exceptuando, en lo que se refiere a recursos financieros los correspondientes a transacciones de ejercicios anteriores y posteriores.

**Principios federalistas** Consisten en mantener y robustecer al gobierno, la integración y la cooperación de todos los individuos, sin descuidar la concepción única del desarrollo equilibrado y equitativo entre las distintas regiones del país.

**Productos** Son las cantidades de dinero que el gobierno recibe por la enajenación o explotación de sus bienes patrimoniales de dominio privado ya sean materiales, financieras o de otra índole. Por ejemplo, los derivados de concesiones, explotación o arrendamiento de bienes inmuebles (edificios, instalaciones, mercados, centros sociales, etc.), o bien, la venta de bienes muebles e inmuebles.

**Regla de votación** Se refiere a los criterios establecidos para el recuento y acumulación de votos sobre varias alternativas, para elegir la que se considere representa mejor los deseos de la colectividad.

**Regla de Dillon** Se refiere al municipio que debe su origen, poder y derechos plenamente a la legislatura de la entidad estatal, es decir, el municipio es inquilino de la legislación estatal.

**Riesgo moral** Se refiere a un problema de información asimétrica entre dos partes de un contrato. En este caso una de las partes de la transacción realiza acciones que afectan su valor y la otra parte no puede controlarlas. Al riesgo moral también se le conoce como un problema de acción oculta.

**Riesgo-proyecto** Proyectos encargados a destinar los créditos que deberán generar recursos suficientes para cubrir compromisos contraídos.

**Selección adversa** Es un problema de información incompleta entre dos partes de una transacción. Donde una de las partes conoce aspectos relevantes que desconoce la otra, por tanto, se incurre en una mala elección.

**Servicio de la deuda** Corresponde al pago de las amortizaciones más los intereses de la deuda.

**Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal** Opera bajo el principio de evitar la multiplicidad de impuestos, integrar montos totales por recaudado y participar de sus rendimientos a los estados y éstos, a su vez, a sus municipios.

**Sobreendeudamiento** Situación en la que los niveles de servicio de la deuda pública son superiores a la capacidad de pago de las entidades gubernamentales.

**Tax credit** El crédito fiscal es un esquema de descuento al cumplimiento de ciertos requisitos especificados por parte del beneficiario.

**Transferencias** Es la cantidad referente a los recursos que la Administración Pública destina en forma directa o mediante fondos fideicomitados a los gobiernos estatal y municipal contribuyendo así al bienestar social como parte de su política económica general y de acuerdo a las estrategias y prioridades del desarrollo nacional.

**Voto con los pies** Se refiere a cada uno de los núcleos sociales que integran la organización político-económica que ofrecen diferentes combinaciones de bienes públicos e impuestos para que los consumidores puedan residir en ella pagando el precio que le proporcione el nivel deseado de servicios públicos preferibles. Si la relación servicio-precio deja de ser satisfactoria, quien esté inconforme puede mudarse a otra comunidad que cubra sus necesidades.

## Bibliografía general

- Agranoff, R., "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Huerta, M., (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, México, 1992.
- Aguilar, D., "La participación ciudadana en el ámbito municipal. Una opinión para mejorar la función del gobierno y democratizar las decisiones políticas", en *Revista IAPEM*, núm. 34, abril-junio. México, 1997.
- Aguirre, G., "Práctica contraceptiva en Guanajuato, Jalisco y Michoacán", en *Carta Económica Regional*, INESER, Universidad De Guadalajara, año 9, núm. 53, marzo-abril, México, 1997.
- Anaya, V., *Diccionario política, gobierno y administración pública municipal*, Gobierno del estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997.
- Ayala, J., *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1997.
- Ayala, J., *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalista económico*, FCE, México, 1998.
- Ayala, J., *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Porrúa, México, 1996.
- Ayala, J., *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.
- Bravo, T., *Fundamentos para la transformación del federalismo fiscal en México*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México, 1997.
- Boadway, R., *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*, Policy Research Working Paper, The World Bank, November, Washington D. C., 1994.
- Bojórquez, C., *Determinación de la capacidad de endeudamiento local*, INDETEC, México, 1999.
- Cota, M. del Rosario, "El federalismo fiscal y la gestión municipal", en *Carta Económica Regional*, INESER, Universidad de Guadalajara, año 7, núm. 42, mayo-junio, México, 1995.
- Cullen, A., "Descentralización fiscal y federalismo en México", en *Federalismo y Desarrollo*, año 9, núm. 53, enero-marzo, México, 1996.
- De la Cruz, R., *Federalismo fiscal y descentralización. Un nuevo equilibrio entre la sociedad y el Estado*, Instituto del Banco Mundial, Banco Mundial, junio, Washington D.C., 1999.
- De Val, E. y R. Carrasco, "Descentralización de políticas sociales y desarrollo regional", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, núm. 4, México, 1998.



Díaz, A., "Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones", en *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, año 5, núm. 10, enero-junio, México, 1997.

Díaz, A., "Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina", en Lüders, R. (comp.), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*, Centro Internacional para el Desarrollo económico, México, 1999.

Díaz, A., Fiscal decentralization in Mexico: the bailout problem, CIDE, Documento de trabajo, núm. 164, México, 1999.

Ferguson, C. E., *Teoría microeconómica*, FCE, México, 1988.

Gadsden, C., "Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobierno", en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, núm. 4, México, 1998.

Gobierno del Estado de Guanajuato, *Plan Básico de Gobierno 1995-2000*, Gobierno del Estado de Guanajuato, México, 1995.

Gómez, S., "Balance de las elecciones de 1991 en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 54, núm. 1, enero-marzo, México, 1992.

González, M., "Políticas de promoción económica y competencia por inversión extranjera en Aguascalientes y León", en *Carta Económica Regional*, INESER, Universidad de Guadalajara, año 9, núm. 53, enero-febrero, México, 1997.

Hernández E., "La administración pública municipal y sus instrumentos de evaluación", en *Carta Económica Regional*, INESER, Universidad de Guadalajara, año 9, núm. 53, marzo-abril, México, 1997.

Hernández, F., "Fiscal federalism in Mexico: how are we doing?", en *Revista de la Universidad Nacional de La Plata*, Argentina, 1998.

Hernández, F., "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Una arista para el nuevo federalismo", en *El Trimestre Económico*, FCE, México, 1997.

Hernández, V. M., "Algunas consideraciones de información para la administración de las asignaciones presupuestales de deuda pública estatal", en *Revista del INDETEC*, núm. 97, noviembre-diciembre, México, 1995.

Howard, K., "De facto new federalismo", en *Intergovernmental Perspective* 10 (invierno de 1984).

Knight, J., *Institutions and social conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Kusclück, M., "Descentralización, gobernabilidad y combate a la pobreza", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, IAPEM, segunda parte, núm. 28, octubre-diciembre, México, 1995.

Kuschick, M., "Los sondeos de opinión en las elecciones de Jalisco, Guanajuato y Yucatán", en *El Cotidiano*, núm. 75, marzo-abril, México, 1996.

Labra, A., "Ramo 33, Evaluación y alternativas: un enfoque político, social y técnico", en *Civildad y Cultura Política*. Fundación Colosio, Estado de México, México, 1997.

Linares, C. A., "Federalismo fiscal, un estudio empírico para el nivel estatal y municipal en México", en *Ensayos*, vol. 16. núm. 1, mayo, México, 1997.

López, R., "Descentralización fiscal y aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana", en CEPAL, julio, 1996.

Lüders, R. (comp.), *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. Centro Internacional para el Desarrollo económico, México, 1999.

Méndez, J. L., "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión", en *Política y Cultura*, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, núm. 7, otoño, México, 1996.

Mizrahi, Y., *Voto retrospectivo y desempeño gubernamental: las elecciones en el estado de Chihuahua*, Documento de trabajo, CIDE. núm. 100, México, 1998.

Muñoz, R., *Pasión por un buen gobierno*, DISEM, Guanajuato, México, 1999.

Musgrave, R. y P. Musgrave, *Hacienda pública. Teórica y aplicada*, McGraw Hill, México, 1992.

NAFIN, "Apoyo en materia de deuda pública para Estados y Municipios", en *El Mercado de Valores*. NAFIN, año LVII. mayo, México, 1997.

Nieto, C., *Administración y política*, Facultad de Derecho, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México, 1997.

North, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.

Oates, W., *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1997.

Ocampo, J., "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", en *Revista de la CEPAL*, núm., 66. diciembre, Naciones Unidas, 1998.

OCDE, *Descentralización e infraestructura local en México: una nueva política pública para el desarrollo*, OCDE, México, 1998.

Ordeshook, P., *Game theory and political theory*. Cambridge University Press, Cambridge, 1986.

Ordoño, A., "Coyuntura actual de las finanzas estatales y municipales", en *Federalismo y Desarrollo*, año 8. núm. 47, enero-febrero, México, 1995.

Ordoño, A., "Participaciones federales a estados y municipios", en *Federalismo y Desarrollo*. BANOBRAS, año 9, núm. 49. mayo-junio, México, 1995.

Peacock, A., *Elección pública. Una perspectiva histórica*, Alianza, Madrid, 1992.

Pfeffer, J., *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, FCE, México, 1992.

Pineda, N., "El papel de los gobiernos locales en América Latina", en *Gestión y Política Pública*, núm. 2, México, 1996.

Poder Ejecutivo, *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000*. Poder Ejecutivo, México, 1995.

Rico, M., "Problemática de un gobierno de oposición", en *Ciudades*, Reunión Nacional de Investigación Urbana, núm. 39, julio-septiembre, Puebla. México, 1998.

Rionda, L., "Guanajuato: gobierno dividido y cohabitación bipartidista, 1991-1996", en *Poder Ejecutivo. Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, Lujambio-Congreso Nacional de Ciencia Política, septiembre, México, 1996.

Rota, J., "Comunicación gobierno y ciudadanía", en *Revista del Clad. Reforma y Democracia*, núm. 5 Venezuela, 1995.

Santos, M., *Los economistas y la empresa. Empresa y empresario en la historia del pensamiento económico*, Alianza, Madrid, 1997.

Schotter, A., *Microeconomía. Un enfoque moderno*, CESCA. México, 1998.

Secretaría de Gobernación, *Resumen Ejecutivo 1995-1999*. Secretaría de Gobernación, Guanajuato. México, 1999.

Shah, A., *Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse?*, The World Bank. June, Washington D. C., 1997.

Spahn, P., *Intergovernmental relations. macroeconomics stability and economic growth*, World Bank Institute, The World Bank, April, Washington D.C. 2000.

Stiglitz, J., *La economía del sector público*, Antoni Bosch, España, 1995.

Varian, H., *Microeconomía intermedia: un enfoque moderno*. Antoni Bosch, España, 1993.

Wiesner, E., "La economía institucional, la descentralización y la gobernabilidad", en Lüders, R., (comp), *Estado y Economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. Centro Internacional para el Desarrollo económico, México, 1999.

Wright, D., *Para entender las relaciones intergubernamentales*. FCE, México, 1997.

## Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1999.

Constitución Política del Estado de Guanajuato, México, 1996.

Ley de Coordinación Fiscal, México, 1999.

Ley de Deuda Pública para el Estado y Municipios de Guanajuato, Guanajuato, México, 1996.

Ley de Ingresos para el Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 1998.

Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Guanajuato, Guanajuato, México, 1998.

#### Publicaciones INEGI

INEGI, *XI Censo general de población y vivienda, 1990*, INEGI, México, 1991.

INEGI, *Encuesta nacional de la dinámica demográfica*, INEGI, México, 1992.

INEGI, *Conteo general de población y vivienda 1995*, INEGI, México, 1996.

INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México. PIB por entidad federativa. 1993-1996*, INEGI, México, 1997.

INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México. 1994-1997*. INEGI, México, 1999.