



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS**

**FEDERALISMO: UN ENFOQUE FINANCIERO**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**  
**A C T U A R I A**  
**P R E S E N T A :**  
**MARÍA TERESA CASTRO CORRO**



**TUTOR: DR. ABDÓN SÁNCHEZ ARROYO**

**2007**



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.

FACULTAD DE CIENCIAS

División de Estudios Profesionales



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ACT. MAURICIO AGUILAR GONZÁLEZ**  
Jefe de la División de Estudios Profesionales  
Facultad de Ciencias  
P r e s e n t e .

Por este medio hacemos de su conocimiento que hemos revisado el trabajo escrito titulado:

**"Federalismo: Un Enfoque Financiero"**

realizado por **Castro Corro María Teresa**, con número de cuenta **09354790-5**, quien opta por titularse en la opción de **Tesis** de la licenciatura en **Actuaría**. Dicho trabajo cuenta con nuestro voto aprobatorio.

Tutor(a)  
Propietario

Dr.

Abdón Sánchez Arroyo

Propietario

M. en C.

Virginia Abrín Batule

Propietario

Act.

Mauricio Aguilar González

Suplente

Act.

Fernando Alonso Pérez Tejada López

Suplente

M. en C.

Agustín Román Aguilar

Atentamente  
"POR MI RAZA HA DE SER SU ESPÍRITU"  
Ciudad Universitaria, D.F., el 1 de octubre del 2006.  
EL COORDINADOR DEL COMITÉ DE TITULACIÓN  
DE LA LICENCIATURA EN ACTUARÍA

ACT. ROBERTO RANOVAS THERIOT

CONSEJO DEPARTAMENTAL  
DE  
MATEMÁTICA

Señor sinodal: antes de firmar este documento, solicite al estudiante que le muestre la versión digital de su trabajo y verifique que la misma incluya todas las observaciones y correcciones que usted hizo sobre el mismo.

## **Agradecimientos**

**A Dios** por acompañarme siempre y darme la oportunidad de seguir viva, brindándome siempre la fuerza para no desistir.

**A mis padres** por sus enseñanzas y mostrarme el valor tan grande que tienen las pequeñas cosas, a ti Manuel por darme cariño cuando lo necesite y hacerme sentir que era un pedazo de cielo que Dios te regalo, gracias papá. A ti Lola por demostrarme que nunca es tarde para cambiar cuando uno se lo propone, gracias mamá por tantos cuidados y sacrificios, por ser más mamá que mujer, por ser un ser de luz.

**A Martha**, por enseñarme que ser callado no es un síntoma de debilidad sino una muestra de sabiduría, gracias hermana por ser una segunda mamá. **A Mario** por darme la mano para salvar mi vida y tratarme como su hija, gracias cuñado.

**A Manolo**, por la demostración de que cada día se debe gozar como si fuera el último, gracias hermano por luchar cada día por la vida y enseñarnos que no hay tiempo ni espacio, sólo existe el hoy.

**A mis sobrinos** que fueron mis hermanos y mis compañeros, gracias por compartir juegos, pleitos, secretos y mucho cariño. Gracias Marthita por enseñarme a defender mis sueños y gracias Mario por ser mi hermano menor y cuidar de mi como el mejor guardián, sólo aprende a quererte y cumplir tus acuerdos.

**A Belén** por ser el motor cuando fui estudiante y enseñarme que las historias no tienen que ser iguales, llegaste a inyectarme de vida para atreverme a vivir la infancia que jamás tuve. Gracias **Axel** por darme la oportunidad de seguir creyendo que la maternidad no tiene que ser biológica y de tiempo completo.

**A ti Dony** por ser el ejemplo de la fuerza, por la tolerancia en este trabajo, por ser mi pilar, por enseñarme que para amar primero debo empezar por mí, gracias por los buenos y por los malos momentos, al final del día todo es evolución.

**A mis compañeros de trabajo**, que son mi segunda familia, que me han apoyado más que en lo laboral, que han estado en los momentos difíciles, tristes y en las enfermedades, gracias equipo.

Agradezco a todos y cada uno de los seres que han compartido un instante de sus vidas a mi lado, gracias a ustedes y a todas las vivencias, he logrado crecer y ser la mujer que hoy soy. Sólo me resta decirles que los amo y no sé cuantas vidas nos resten juntos, pero siempre recuerden que cuentan conmigo.

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>1 EL FEDERALISMO</b> .....	<b>3</b>
1.1 CARACTERÍSTICAS DE FEDERALISMO.....	4
1.2 MODELOS DE FEDERALISMO.....	6
1.2.1 El Federalismo Intraestatal.....	6
1.2.2 El Federalismo Interestatal.....	8
1.2.3 Diferencias entre los modelos.....	9
1.3 AUTONOMÍA Y REGIONALIZACIÓN.....	10
1.4 AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN.....	11
<b>2 EL FEDERALISMO HACENDARIO</b> .....	<b>14</b>
2.1 CONCEPTOS Y PRINCIPIOS.....	14
2.1.1 Asignación de responsabilidades de gasto.....	15
2.1.2 Distribución de fuentes tributarias.....	16
2.1.3 Los sistemas de transferencias en una federación.....	18
2.1.4 Principios en materia de deuda pública.....	20
2.2 EL FEDERALISMO FISCAL.....	21
2.2.1 Las implicaciones del Federalismo Fiscal.....	22
2.2.2 Las estrategias del Federalismo Fiscal.....	23
2.2.3 Los instrumentos del Federalismo Fiscal.....	24
2.2.4 Líneas de acción en la implementación del Federalismo Fiscal.....	26
<b>3 UN MODELO DE ANÁLISIS</b> .....	<b>28</b>
3.1 LAS REGLAS DEL JUEGO.....	28
3.2 LA SOLUCIÓN DEL JUEGO.....	31
3.3 CONSECUENCIAS FISCALES.....	40
<b>4 EL FEDERALISMO EN MÉXICO</b> .....	<b>42</b>
4.1 ANTECEDENTES.....	43

4.2	NUEVO FEDERALISMO: EL PROGRAMA.....	49
4.3	EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	53
4.3.1	Ingresos.....	53
4.3.2	Gasto.....	55
4.3.3	El proceso: virtudes y defectos .....	55
4.3.4	Análisis del proceso.....	57
<b>5</b>	<b>GASTO FEDERALIZADO EN MÉXICO .....</b>	<b>61</b>
5.1	CONSIDERACIONES .....	61
5.2	ASPECTOS DEL GASTO FEDERALIZADO .....	65
5.2.1	Participaciones Federales, Ramo 28.....	65
5.2.2	Aportaciones Federales, Ramo 33.....	70
5.2.3	Convenios de Descentralización .....	77
5.2.4	Subsidios y Transferencias.....	78
5.2.5	PAFEF, Programa de Apoyo Para El Fortalecimiento de Las Entidades Federativas.....	80
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>82</b>
	<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>86</b>
	<b>APÉNDICE. TEORÍA DE JUEGOS .....</b>	<b>88</b>
	Una Reseña Histórica.....	88
	La definición de Juego y su Representación.....	89
	Tipos de Juegos .....	91
	La solución de un Juego.....	92

## INTRODUCCIÓN

---

Nuestro país se ha caracterizado por un serio divorcio entre la norma y la realidad que ésta pretende regular. Aunque la Constitución prescriba que vivimos en una república, democrática, representativa y federal, la realidad es que la estructura administrativa y gubernamental observa desde tiempos muy remotos una clara centralización de recursos, decisiones y desarrollo. Esta lógica entre la Federación y los Estados se repite de forma muy acentuada en los Estados con relación a sus Municipios y por supuesto, en las cabeceras de éstos últimos respecto a las poblaciones más alejadas.

Una de las manifestaciones más características de un Sistema Federal es la distribución de las competencias y las responsabilidades entre las entidades que suscriben el pacto federal. Esta distribución de competencias y responsabilidades va aparejada con un similar suministro de los recursos captados por el Estado, distribuido a través de porcentajes establecidos para cada uno de los órdenes de gobierno. Conceptualmente estas manifestaciones forman parte de la definición del Federalismo.

La definición más general de **Federalismo** en un Sistema Político se da cuando los elementos estructurales de decisión del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Burocracia Política etc.) están presentes en TODOS los niveles de gobierno, y su existencia está garantizada constitucionalmente y no puede ser allanada por la intervención de alguno de los niveles. En la definición anterior la palabra TODOS tiene un significado especial ya que para algunos sistemas políticos esta palabra se refiere a dos niveles: el federal y el estatal, pero en algunos casos como el de México, la Constitución, al establecer la forma de gobierno del Estado establece la República como una Federación (Artículos. 40 y 41), los Estados libres y soberanos, y el Municipio Libre (artículo 115). Por tanto, al menos en teoría el Federalismo debe incluir el nivel municipal como tercer escalón en la toma de decisiones.

Por otro lado, es posible clasificar a los elementos estructurales de decisión en un estado en tres grandes aristas: la *política*, la *organizacional* (instituciones) y la *económica* (financiera o hacendaria). Las aristas mencionadas presentan la interdependencia que se establece entre los objetivos y tres áreas condicionantes de la administración pública: los políticos, los económicos, y los institucionales. Por ejemplo, los objetivos deben considerar los condicionantes políticos: de participación ciudadana y comunitaria, de ampliación del espectro del poder político y de redistribución del poder político, de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. También se deben tomar en cuenta los condicionantes económicos: la preservación de la estabilidad económica, la elevación de la eficiencia en el gasto o

en la asignación de los recursos sociales, la redistribución para la expansión del capital humano y la disminución de los costos del sistema de bienestar.

Dado que el federalismo tiene varias aristas, este trabajo tiene por objeto presentar a mayor detalle lo concerniente al Federalismo Hacendario, sus características, definición, y sobre todo el detalle de cómo se desarrolla en México, este trabajo centra al Federalismo desde un enfoque financiero, esta vertiente consiste en la definición e implementación para cada ámbito de gobierno del estado en las siguientes actividades: responsabilidades en el gasto público, captación de ingresos tributarios, diseño de transferencias entre niveles (criterios y recursos), y financiamiento a través de deuda pública.

Federalismo Fiscal es el nombre que recibe la distribución territorial del gasto público entre las distintas entidades gubernamentales de un sistema federal. Así es de suponerse que una distribución del gasto público es más equitativa en el caso de un Federalismo Fiscal que en el de un país de régimen unitario, sin embargo existen algunas excepciones a la regla y es México una de las excepciones más representativas a nivel internacional, al grado tal que su distribución fiscal es más parecida a los regímenes centralistas que a los unitarios.

México avanza hacia un federalismo moderno caracterizado por la transparencia y distribución realista de responsabilidades entre la federación y los estados, mismas que redundan en beneficios concretos para la sociedad.

Este trabajo se desarrolló en cinco capítulos y se procuró ir de lo general a lo particular. El Capítulo 1 incluye conceptos generales, definiciones, modelos de federalismo y se menciona las diferentes vertientes; el Capítulo 2, describe una de esas vertientes que es el Federalismo Fiscal o Hacendario, tema central del presente trabajo por el enfoque financiero. En el Capítulo 3 se presenta un modelo de análisis del federalismo fiscal a través de la teoría de juegos, donde se ejemplifica en un modelo simple la falta de acuerdos y visión entre lo político y técnico del tema. Este tema ocupa la atención de varias naciones y en un mundo globalizado, nuestro país es uno de tantos que enfrenta retos sobre el tema de federalismo, por ello se dedicó el Capítulo 4 para una breve descripción histórica y la evolución del Federalismo Fiscal en México a través de las diversas políticas públicas; sin embargo es imposible especializarse en todos los componentes del federalismo fiscal (ingreso, gasto, deuda, transferencias) por lo que en el último capítulo nos enfocaremos al gasto público federalizado, esto es lo que podríamos nombrar un vistazo al Federalismo desde un enfoque financiero.

# 1 EL FEDERALISMO

---

La palabra federalismo proviene del latín *fedus-federis*, que significa “pacto” y “alianza”. La presencia más antigua que se conoce del federalismo es la Confederación Helvética, que hace más de 700 años unió cuatro culturas diferentes en una sólida democracia.

El federalismo puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado. Es una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que se establecen entre cada una de las partes, caracterizadas por su independencia. El federalismo se entiende de dos maneras: la primera como una técnica de organización constitucional y la segunda como una ideología comparable al socialismo y el liberalismo. En el segundo sentido, el federalismo en esencia significa libertad y al mismo tiempo orden y gobierno.

El federalismo es una doctrina política que busca que una entidad política u organización esté formada por distintos organismos (Estados, asociaciones, agrupaciones, sindicatos, etc.) que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior (Estado Federal o Federación) y que conservan una cierta soberanía, ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente.

El federalismo y la descentralización han cobrado gran relevancia en la actualidad como principios de organización política y administrativa de los países. Un ejemplo lo constituyen los países de la ex-Unión Soviética, Europa oriental y medio oriente, que ven al federalismo y la descentralización como alternativas al centralismo y autoritarismo y como instrumentos que evitarían la caída de sus sistemas políticos. Esas experiencias ponen de manifiesto el debate sobre descentralización como un proceso y el federalismo como un principio de organización política. También este hecho evidencia la necesidad de una estrecha relación entre unidad y multiplicidad, es decir, entre integración y autonomía en la sociedad y en la política.

Para conformar una definición del federalismo se debe partir de la idea de que no hay un modelo único, pues sería un contrasentido: la esencia del federalismo está en la creación de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode y aumente la diversidad durante la solución de los problemas cotidianos. El federalismo ofrece solución a los problemas de las divisiones étnicas, religiosas, sociales; es una respuesta a las divisiones políticas y sociales que implica el reconocimiento de que los intereses y valores en conflicto siempre están latentes, y que dicho conflicto es normal.

El objeto del federalismo de reconciliar unidad con diversidad puede ser idealista, pero es una realidad inevitable: las naciones-estado como autoridades "soberanas" y unitarias no pueden gobernar con eficiencia a las sociedades complejas y diversas. Éstas requieren sistemas flexibles y dinámicos de gobierno. Por ello se afirma que el federalismo puede conciliar intereses, valores, preferencias diversas que son inherentes a la sociedad. No es tal diversidad, indicador de mal funcionamiento del sistema; ella proporciona información para diseñar y adaptar las respuestas institucionales al cambio. Los conflictos son desafíos y procesos normales de la política.

El mundo se encuentra en una coyuntura de "cambio de paradigma": de un mundo de Estados inspirados conforme al ideal de las naciones-estado, a un mundo de soberanía disminuida y con crecientes enlaces interestatales de carácter federal constitucionalizado. Anteriormente los Estados luchaban por la autosuficiencia, la homogeneidad bajo la autoridad de un centro. Hoy, con el nuevo paradigma federal, todos los Estados tienen que reconocer también su interdependencia, heterogeneidad y el hecho de que sus centros ya no son únicos, sino parte de una red de centros múltiples que en forma creciente se vuelve no centralizada.

En un mundo que reconoce tantos grupos étnicos, es claro que alguno de ellos entrará en conflicto con el Estado donde habita, de manera que el federalismo ha recibido más atención como un medio para resolver conflictos étnicos. Por otro lado, una concepción alternativa es aquella que afirma que el federalismo se define como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los estados miembros y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales.

## 1.1 CARACTERÍSTICAS DE FEDERALISMO

---

Una de las características primordiales del federalismo es la distribución de poderes y funciones entre los distintos niveles de gobierno. La forma de participación por parte de los distintos actores y, las fronteras entre las atribuciones que cada nivel de gobierno tiene, depende del desarrollo histórico de cada nación.

El federalismo debe cumplir al menos dos funciones: primero, propiciar la separación y delimitación del poder por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, dar protección a las minorías a través de la autonomía territorial; segundo, cumplir un papel integrador en sociedades heterogéneas. El federalismo tiende a conectar un cierto grado de unidad y un cierto grado de multiplicidad. Su función es la de integrar objetivos sociales diversos.

Las posiciones sobre el federalismo a nivel internacional básicamente se dividen en dos grandes perspectivas, las que consideran que "federal" es sinónimo de centralismo como es el caso de Reino Unido, Dinamarca, Grecia, Portugal o Irlanda;

y las que entienden el término como descentralización, entre ellas España, Alemania, Italia y Estados Unidos.

Es de hacer notar que el federalismo no sólo tiene o adquiere relevancia en sociedades heterogéneas. En lo que fue la República Federal Alemana, por ejemplo, no jugaron ningún papel ni la heterogeneidad, ni la protección multicultural; era un país con homogeneidad cultural y con pocas disparidades económicas que puedan generar conflictos.

Como forma de gobierno, el federalismo es una suma de poderes concurrentes que tiene como común denominador, la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión. Esto no significa que en el federalismo exista ausencia de conflictos. Por el contrario, desde el momento que alude a la categoría de gobierno es importante considerarlo como institución donde se abordan y solucionan problemas, conflictos de competencias e intereses contrapuestos. Como bien lo señala Aarón Wildavsky, “el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado”

El cometido primordial del Estado Federal es la salvaguarda de la libertad; la distribución de competencias entre la Federación y los otros niveles de Gobierno, es un elemento esencial dentro del sistema de división y equilibrio de poderes establecido en las Constituciones de los países que han optado por esta forma de Gobierno. Otra característica es que se fortalece el principio democrático, posibilita el compromiso político del ciudadano en su medio participando en procesos políticos a través de elecciones y votaciones; de ahí que el sistema federativo ofrece la posibilidad de experimentar a escala reducida determinados proyectos y generar expectativas más amplias a partir de la competencia entre todos los niveles de gobierno que lo integran.

El federalismo moderno se caracterizó por la integración de un Estado nacional determinado y limitado en sus poderes por el pueblo soberano, quien es la fuente constitutiva tanto de los estados de la Federación como del Estado Nacional, lo cual queda plasmado en un acuerdo formal, que es el documento constitucional.

El federalismo como sistema avanza como producto de los cambios políticos y económicos, de iniciativas del Gobierno Federal y exigencias de Estados y Municipios y, más que nada, del reconocimiento de que una estructura federal puede contribuir de manera significativa al desarrollo económico y político. Un federalismo bien diseñado genera gobiernos que responden mejor a las necesidades regionales, pueden fomentar la búsqueda de soluciones locales, funcionar como seguro ante la adversidad regional y promover mayor equidad.

La forma federal de gobierno ha sido adoptada por numerosos países como una alternativa política que permite conciliar la necesidad de preservar la unidad del Estado-nación con la diversidad social, cultural, lingüística o étnica. El Federalismo se ha revelado, particularmente en una época de acelerados cambios económicos, como un instrumento útil para enfrentar numerosas tensiones políticas y lograr la armonización entre el interés nacional y la multiplicidad de intereses locales.

Un régimen federal de gobierno implica la existencia de numerosos acuerdos entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados, que constituyen las partes integrantes de la federación. Los acuerdos fundamentales que dan forma a la Federación se hayan contenidos, usualmente, en la Constitución Política Federal y refrendados en las Constituciones Políticas de cada uno de los Estados miembros. Estos acuerdos incluyen la conformación de los dos órdenes jurídicos coexistentes, uno de alcance nacional, el otro limitado a cada uno de los estados miembros, los mecanismos para la elección de los miembros de cada uno de los poderes federales y una descripción genérica de las competencias que corresponden a las autoridades federales y estatales en diversas materias.

## 1.2 MODELOS DE FEDERALISMO

---

Montesquieu apuntó que existen dos grandes modelos de federalismo basados en la división de poderes. Es posible distinguir estos dos modelos de federalismo que corresponden a dos interpretaciones de esta teoría, por un lado **la división de poderes**, la cual es una interpretación orgánica y corporativa, que supone una repartición de tareas y funciones, y demanda la cooperación y coordinación entre los niveles: central y de los estados, *división vertical*. Por el otro, **la separación de poderes** que reconoce la autonomía de las distintas unidades estatales; se conforma de dos componentes principales: el presidencialismo y la *división horizontal* entre la administración del congreso y la suprema corte.

La primera interpretación dio origen al modelo de federalismo intraestatal construido sobre la separación funcional de competencias y la cooperación de poderes; la segunda, al modelo de federalismo interestatal construido sobre la separación de poderes.

### 1.2.1 EL FEDERALISMO INTRAESTATAL

En este modelo, la federación no tiene una administración propia ni puede impartir órdenes sencillamente a subordinados o aprobar entre sí su programa político. Además, la federación no tiene que determinar mediante una ley lo que las administraciones de los estados federados han de ejecutar; debe ser por iniciativa del gobierno y del parlamento federal, mientras que el consejo federal solo participa.

Los estados mantienen en la capital del país representaciones y apoderados y se reúnen permanentemente, ya que todos dependen de todos. Es decir, existe un federalismo cooperativo basado en el entendimiento de las partes, que oscila entre un cierto centralismo y la cooperación en la ejecución de las tareas e independencia de los estados. El consejo federal irradia un efecto centralista, al igual que el parlamento, el Gobierno Federal y los partidos políticos. Cada estado debe hacer valer sus intereses (los estados más ricos deben ayudar a los otros de menores ingresos)

El ejemplo más notable del federalismo intraestatal lo constituyó el aplicado por la ex República Federal Alemana, el cual se define por tres elementos. Primero, por una **diferenciación funcional** según el tipo de competencia. Una parte considerable de la tarea legislativa corresponde al centro, mientras que la tarea administrativa corresponde a la provincia y al municipio. En segundo lugar por una fuerte **participación intraestatal** de los gobiernos de las provincias en la política federal a través del órgano representativo de la República y en su facultad legislativa. Por último, por **la cooperación interestatal** tanto entre los gobiernos de las provincias como entre estos y el centro de la República.

En Alemania, los gobiernos de provincia llevan a cabo las leyes del poder ejecutivo y, a modo de compensación, participan en la legislación central. Al igual que en 1870, en 1946 la constitución previó un consejo federal (a diferencia de Estados Unidos de Norteamérica, donde el senado es electo por la ciudadanía), cuyos miembros son representantes delegados de los gobiernos de las provincias; los votos de cada estado federado sólo pueden emitirse por la totalidad, a favor o en contra de una moción, o absteniéndose.

Cabe señalar que el federalismo alemán tiene fuertes presiones centralistas, y su origen está en el proceso de integración europeo. Se presenta así un nuevo federalismo, en el que la estructura estatal del federalismo alemán se sustituye por elementos de regionalismo, con todos sus fenómenos culturales y económicos. Sin embargo, se ha creado una uniformidad en cuanto a previsión social, el orden económico y otros, que seguirá siendo federal.

En Canadá existe lo que se denomina federalismo cooperativo. Las competencias de la federación y de las provincias se establecen de tal forma que la competencia residual queda formalmente en poder de la federación, pero en la práctica queda en manos de las provincias. La cooperación entre los niveles ha sido intensa, sobre todo a partir de la construcción del estado social y de bienestar. La cooperación es un fenómeno presente en los dos tipos de federalismo y es el origen justamente del federalismo cooperativo.

## 1.2.2 EL FEDERALISMO INTERESTATAL.

Este modelo de federalismo está construido sobre el principio de división vertical de poder y/o autonomía de los estados miembros; se basa en ideas fundamentales. La primera es **el dualismo de los elementos estructurales del Estado**, es decir en el reparto de las competencias según áreas políticas coordinadas constitucionalmente y no según tipos de competencias. La segunda idea es **la participación de los estados miembros en la política federal** a través de la segunda cámara (de senadores).

La descripción clásica del federalismo estadounidense apareció por primera vez en 1787 y 1788 hecha por los líderes del movimiento que sostenía la necesidad de dar al país un gobierno nacional fuerte (James Madison, Alexander Hamilton y John Jay). Lo anterior fue en su momento una forma de organización nueva, tanto en la teoría como en la práctica política. En la historia no se conocía ningún otro ejemplo de república confederada que obligara a los estados miembros por medio de un poder legislativo común que pueda imponerse directamente a los individuos de dichos estados.

Se puede afirmar que el Gobierno Federal, tal como se le conoce hoy, fue una invención de la convención que redactó la constitución estadounidense. Uno de los tópicos más frecuentes en los últimos tiempos ha sido afirmar que el sistema federal norteamericano se está transformando. El cambio de la balanza de poder, producido por el declive del federalismo dual, se ha interpretado como nuevo federalismo. Su rasgo más característico es el crecimiento del poder federal a través del ejercicio del poder económico por medio de las subvenciones que, bajo ciertas condiciones, obliga a los estados miembros.

No obstante lo anterior, la expansión de la autoridad federativa ha dado lugar a otro tipo de "nuevo federalismo", de tendencia opuesta a la anterior. Se ha hablado de disminuir la dependencia de los estados respecto de las ayudas económicas federales, o al menos disminuir las condiciones exigidas para recibirlas. La propuesta de un nuevo federalismo fue la piedra angular de la administración del Presidente Reagan, quien afirmó que su propuesta consistía en devolver sus funciones a los estados y las entidades locales para que actúen como laboratorio dinámico de cambio en una sociedad creativa.

La propuesta tuvo dos partes: la primera consistió en entregar a los estados la realización de programas que habían sido acometidos por el Gobierno Federal, tales como ayuda familiar y de bonos para la compra de alimentos. La segunda contempló la sustitución de las subvenciones federales denominadas *categoricals* (sujetas a una serie de condiciones muy estrictas) por *block grants* (subvenciones en bloque), que permiten subvencionar económicamente a los estados sin tantas trabas.

Durante el siglo pasado el poder federal estadounidense se enfrentó a una desastrosa depresión económica y ostentó el liderazgo mundial. El Estado alerta parece hoy la actitud normal del Gobierno Federal en el escenario estadounidense contemporáneo. No obstante, el federalismo en Estados Unidos se caracteriza actualmente por el predominio de la autoridad federal. El sistema social y económico se halla cada vez más sujeto a regulación y control por parte de Washington. La autoridad federal ha experimentado una considerable expansión basada en el ejercicio de su poder para exigir impuestos y realizar gastos que promuevan el bienestar general. La posición de los estados se ha debilitado todavía más por la creciente dependencia de los gobiernos estatales respecto de las subvenciones otorgadas por Washington.

El desarrollo del federalismo estadounidense, caracterizado por el incremento del poder federal, plantea el problema del futuro de los estados con un régimen federal. Hay que resaltar que en el federalismo interestatal la división de poderes depende también de regulaciones legislativas concretas a través de la Constitución. En Australia, Estados Unidos y Suiza, las competencias del estado federal están enumeradas en sus constituciones.

### 1.2.3 DIFERENCIAS ENTRE LOS MODELOS

Las diferencias sustanciales entre ambos modelos de federalismo emanan de diferentes aspectos. Así, en el interestatal la división de poderes y los dos niveles del sistema siguen siendo capaces de funcionar independientemente, y la cooperación se puede suspender por la duplicidad de elementos estructurales del Estado.

En el caso del federalismo alemán, considerado como cooperativo o intraestatal, el alto grado de estabilidad de su sistema político es consecuencia de la homogeneidad social y cultural del país. Su cultura política no se basa en el conflicto, sino en la proporcionalidad e integración vertical. Sin embargo, esta cooperación que es un fenómeno que está cobrando fuerza inusitada en todo el mundo, y que es el origen del federalismo ejecutivo y cooperativo, no representa ninguna garantía de participación política. Llevada al extremo, la interdependencia política característica del federalismo alemán se distingue por dos razones: por una parte, permite amortiguar las consecuencias de los problemas sociales a través de la fragmentación institucional, pero, por la otra, lleva a una mayor congestión de la capacidad innovadora, es decir, a un déficit de participación y legitimación. Se fragmenta la formación pluralista de intereses y no aparecen los responsables de la toma de decisiones.

En resumen ambos modelos de Federalismo conducen a diferentes aspectos en la organización política de los Estados. En particular, la decisión de adoptar un modelo federalista conduce al planteamiento de los siguientes aspectos de los diferentes niveles de gobierno: la autonomía de los estados miembros de la Federación; y la

regionalización y descentralización de las diferentes políticas públicas del gobierno. Estas consecuencias de la adopción de un modelo federalista serán analizadas con mayor detalle en la siguiente sección.

### 1.3 AUTONOMÍA Y REGIONALIZACIÓN

---

El camino del federalismo es largo y tiene que recorrer muchas etapas; la regionalización y la autonomía son factores clave para la organización y transformación de las colectividades territoriales. De ahí que el federalismo sólo pueda ser auténtico cuando sus estructuras políticas y sociales cambien totalmente. La regionalización es un aspecto y una manifestación muy importante de la autonomía. Los estados deben transformarse y reorganizarse con el fin de garantizar la más amplia autonomía a los diferentes grupos que viven en el país.

Para alcanzar una auténtica autonomía, es preciso eliminar el control gubernamental y mantener sólo uno de carácter jurisdiccional, como un control de legalidad y no de otro tipo (económico, político, etcétera). Los casos en los que se puede observar este tipo de control de legalidad son los de Estados Unidos, Bélgica y Alemania, entre otros. La colectividad debe tener el derecho a proclamarse existente, a autodelimitarse, elaborando sus propios estatutos en los límites de la constitución general. El principio de auto-organización debe proporcionar la vigencia de unos estatutos específicos adaptados a las particularidades y necesidades de las regiones.

La regionalización es un proceso encaminado a institucionalizar un pluralismo político de base territorial; supone la distribución, el reparto y la difusión del poder del Estado por el territorio nacional. En la regionalización, la recuperación de las libertades perdidas es recobrar el protagonismo de su propia historia y una normalización de la vida política de los pueblos. Los procesos de regionalización y autonomía pueden contribuir a garantizar el derecho de los pueblos al reconocimiento de sus particularidades culturales e históricas. Pueden asegurar una mejor adecuación de la acción del Estado a las peculiaridades de los territorios o regiones.

La autonomía y la regionalización política, pueden contribuir al logro de una mayor eficacia y operatividad al trasladar la toma de decisiones hacia las regiones. Pero ambos procesos también pueden pervertirse y degenerar en una reproducción de los vicios del Estado central, creándose así un centralismo regional. Estos procesos no deben originar una duplicación de funciones ni convertirse en refugio de grupos oligárquicos.

Dentro de las ventajas de la autonomía y la regionalización se encuentran: la adecuación de la acción del Estado a las necesidades locales, para que se recupere la

idiosincrasia de cada territorio; el rechazo a la imposición de formas de organización política concretas de unas realidades a otras; el derecho de que a cada comunidad le corresponde una estructura jurídica, política e institucional propia y singular; y el rechazo a los excesos en la función legislativa de los parlamentos nacionales, trasladando a las cámaras locales la tarea de crear leyes de ámbito local.

## 1.4 AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

---

La paternidad de la descentralización como la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia pertenece a Alexis de Tocqueville, según la visión de Tocqueville, si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esta soberanía y tiene igual derecho.

La descentralización es un sistema de relaciones que dan vida y contenido al ejercicio del poder, contribuye a que los ciudadanos puedan asociarse para convivir con la seguridad de que el estado es el responsable de garantizarla. La descentralización, no es tan sólo una categoría formal y lógica, sino un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado puedan articularse respetando ámbitos de competencia y responde a principios básicos de civilidad política y social.

La descentralización empieza cuando se rompe el principio de jerarquía. Exige simultáneamente voluntad y fuerza para que el poder sea eficaz. La voluntad sin fuerza es posición estéril. La fuerza sin voluntad es potencialmente la parálisis al quehacer político. El objetivo de la descentralización no es, en general, imponer una mayor disciplina fiscal. Más bien, la descentralización ofrece la posibilidad de mejorar el problema de la agregación al permitir una concordancia más precisa entre las preferencias de la población y el conjunto de bienes públicos y servicios que el gobierno decide ofrecer.

La descentralización no es tan sólo un ideal o un paradigma. Es ante todo, un modo de vida, un tipo de cultura, un modo de gobernar tomando en cuenta los valores de: libertad, democracia, igualdad y justicia. Se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional.

La comunidad autónoma es el Estado mismo, que al democratizarse y distribuir el poder que emana del pueblo soberano entre sus órganos, se ve obligado, por la misma lógica de la soberanía, a difundir su poder estatal en todo el territorio. La transferencia del poder político del Estado centralizado a las comunidades y regiones autónomas, supone un reforzamiento de la democracia y un debilitamiento paralelo del poder concentrado, la solución al problema del subdesarrollo regional y la participación de los ciudadanos en la dirección y gestión de los asuntos públicos.

Algunos autores plantean que el ciudadano puede tomar un gran número de decisiones importantes cuando se trata de un régimen de autonomía, la cual constituye el principal atributo de todo ser o colectividad, y debe ser reconocida a todos los hombres y grupos sociales. La autonomía permite que un gran número de decisiones se tomen al nivel más próximo al hombre, a los grupos de base, a las comunidades naturales, y esto hace que sea posible una mayor participación y responsabilidad.

Se debe entender a la autonomía como una serie de derechos y principios. Como se dijo antes, la comunidad debe tener el derecho a proclamarse existente, autodelimitarse, autodefinirse y autogobernarse con base en los siguientes derechos: el **derecho a la autoafirmación** que asiste a toda colectividad a declararse existente y a ser reconocida como tal por otras colectividades; el **derecho a la autodefinition** que es la capacidad de trazar y fijar fronteras y límites políticos y geográficos; el **derecho a la autoorganización** que le da el derecho de dotarse a sí mismo de su propia norma fundamental; y por último, el **derecho a la autogestión**, es decir a gobernarse y administrarse libremente dentro de su propia normatividad.

Pero la autonomía, vista como forma máxima de la descentralización política del poder de Estado puede aparecer como una expresión del individualismo y el reino de la anarquía de un país. Por eso es necesario considerar en su implementación los siguientes principios:

- Principio de subsidiariedad. En donde la colectividad inferior debe conservar todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente. Todo lo demás se debe transferir al ente superior. Bajo este principio, la sociedad debe construirse de abajo hacia arriba, y el poder político ha de situarse en el nivel en el que surgen los problemas y donde están quienes lo sufren y saben cómo resolverlos. Esto requiere de una adecuación jurídica.
- Principio de participación o unidad. Las colectividades inferiores se asocian activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior resultante, es decir, se debe propiciar la participación de las colectividades inferiores en la gestión de la colectividad superior.
- Principio de cooperación. Sin este principio una sociedad de grupos autónomos sería anárquica y atomizada. Autonomía no quiere decir individualismo o autarquía, es decir que no se necesita de otro para su propia existencia. Se complementa con la cooperación y la acción coordinada y global: "todos dependemos de todos". Autonomía no significa soberanía, sino libertad limitada por la necesidad que las personas y comunidades tienen de los demás.

- Principio de garantías. Capaz de organizar, dar viabilidad y una estructura sólida a la sociedad federal en su totalidad. La garantía jurisdiccional asegura la aplicación de las normas a cargo de los tribunales con competencia obligatoria, y la garantía de ejecución material asegura la ejecución de las decisiones de los tribunales mediante órganos, incluso, coercitivos.

La posibilidad de participación de ciudadanos depende en cierta forma de un grado de información y de su capacidad de comprensión de los problemas. Si se considera que es a nivel local donde hay participación plena y que más allá de ese ámbito el interés disminuye, el reconocimiento del mismo con funciones administrativas y de gobierno aparece como necesario para la práctica de una democracia real.

La descentralización puede ofrecer grandes ventajas, siempre y cuando se den las siguientes condiciones:

- El proceso democrático funcione de manera adecuada y se establezca la suficiente disciplina electoral.
- Los gobiernos locales tengan la capacidad institucional para hacerse cargo del mayor cúmulo de funciones que les corresponderían en un régimen descentralizado.
- Exista entre los diferentes niveles de gobierno un contrato de descentralización (implícito o explícito) con especificaciones claras.
- Se mantenga una correlación entre los beneficios de los programas gubernamentales y el costo de los contribuyentes locales.
- Las relaciones intergubernamentales se articulen de modo tal que los gobiernos estatales se sujeten a reglas presupuestarias estrictas.

## **2 EL FEDERALISMO HACENDARIO**

---

Para enfrentar las diversas cuestiones organizacionales propias de un sistema federal, estas se deben trasladar a los aspectos hacendarios del sistema. Así surge el Federalismo Hacendario, cuyas áreas principales son el ingreso, el gasto y el endeudamiento público. Para hacer frente a las actividades que emanan de cada tema se cuenta con una serie de principios básicos para la comprensión del federalismo. Estos principios son: la distribución de funciones de gasto público, la asignación fiscal, el diseño de transferencias intergubernamentales y el uso del endeudamiento público en una Federación.

En materia hacendaria, los acuerdos fundamentales para la conformación de una Federación pueden estar contenidos en la Constitución Federal, o bien en leyes específicas o incluso en acuerdos que sean suscritos por el Gobierno Federal y cada uno de los estados. Aunque tales acuerdos difieren notablemente para las distintas federaciones que existen hoy en día, puede señalarse que dichos acuerdos buscan aplicar una serie de principios generales, que son deseables en una Federación. La profundidad o prominencia que se da a algunos principios, en contraste con otros, es la que finalmente determina las características específicas del Federalismo Hacendario de cada país y la que permite establecer comparación en cuestiones tales como el margen de acción de las autoridades estatales en materia hacendaria, la autonomía financiera local, la corresponsabilidad fiscal o el grado de descentralización fiscal.

Cabe advertir que en todos los campos que comprende el Federalismo Hacendario (ingreso, gasto y deuda) existen diversos principios, algunos de los cuales son contradictorios entre sí, de modo que el logro simultáneo de tales principios es una tarea difícil; razón por la cual, en la práctica, el diseño del Federalismo Hacendario se convierte en un intercambio entre tales principios.

Este capítulo consta de dos secciones. En la primera se hace una revisión de los principios fundamentales que se aplican en el diseño del Federalismo Hacendario (gasto, distribución de fuentes tributarias, transferencias y deuda pública). En la segunda sección, se profundiza el estudio de los que se conoce como Federalismo Fiscal.

### **2.1 CONCEPTOS Y PRINCIPIOS**

---

En esta sección se hace una revisión de los principios fundamentales que se aplican en el diseño del Federalismo Hacendario. Primero se describen los principales

asuntos que debe resolver el Federalismo Hacendario, y después se señalan los principios fundamentales para la asignación de responsabilidades de gasto entre niveles de gobierno, que en un nivel teórico, es el primero de los asuntos hacendarios que deben resolverse en el seno de un régimen federal.

A continuación se analizan los principios inherentes a la distribución de fuentes tributarias entre los ámbitos de gobierno de una Federación; para dar paso a los principios que debieran orientar la existencia de sistemas de transferencias, fundamentalmente desde las autoridades federales hacia las autoridades estatales y/o municipales. Por último se establecen algunos principios útiles para el diseño del Federalismo Hacendario en materia de deuda pública.

En términos muy genéricos puede considerarse que el diseño del Federalismo Hacendario en un país debe realizar, por los menos, cuatro tareas fundamentales. La primera tarea alude a la distribución de competencias y funciones en el **gasto público**, es decir, se debe determinar cuales competencias corresponden a las autoridades federales, estatales y municipales y cómo pueden coordinarse para llevarlas a cabo. La segunda se refiere particularmente a la **asignación de impuestos**, ya que éstos son la principal fuente de ingresos públicos. La tercera actividad hace referencia al diseño de **transferencias** intergubernamentales, y la cuarta a la coordinación en materia de **deuda pública** dentro de una Federación.

### 2.1.1 ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES DE GASTO

La asignación de responsabilidades de gasto entre los tres ámbitos de gobierno de una Federación, en un nivel teórico o formal, debiera responder a *seis* principios generales que conforman una guía general para la asignación de responsabilidades de gasto en una Federación:

- *Área de beneficiarios.* Con este principio se busca señalar que cuanto mayor sea el número de beneficiarios por el gasto de una función pública (o mayor sea la región geográfica en que ellos se encuentran) más conveniente resultará la participación del Gobierno Federal en el ejercicio de esa competencia. En contraste, servicios públicos con un área de beneficiarios exclusivamente local pueden ser provistos mejor por los gobiernos estatales o municipales.
- *Economías de escala.* Este es el principio económico que más directamente se aplica en la asignación de competencias de gasto, de tal modo que cuando los costos unitarios tiendan a decrecer al asignar una función pública a una sola autoridad, habrá razones para otorgar tales competencias al ámbito federal. Sin embargo, para numerosas competencias ocurre el fenómeno opuesto, las “deseconomías de escala” en las cuales los costos unitarios aumentan al incrementar la escala en que se proporcionan los servicios públicos.

- *Externalidades.* La manera en que se “esparcen” los beneficios del gasto público entre las jurisdicciones estatales y municipales es también un criterio para la asignación de las competencias de gasto. Si los beneficios del gasto se limitan a un estado o región específica, es aconsejable que dicho estado asuma tales competencias; en cambio, si los beneficios presentan externalidades, es decir, se esparcen sobre varios estados, es más eficiente que exista, por lo menos parcialmente, una intervención de las autoridades federales. Por ejemplo, si en un estado se construye una carretera para conectar dos de sus poblaciones, pero los estados vecinos pueden también beneficiarse significativamente con esa inversión, es recomendable que la autoridad federal jueguen un papel activo en el proyecto.
- *Consistencia con los objetivos de la política económica nacional.* Es evidente que por encima de las diferencias locales, la ejecución del gasto público debe ser coherente con los objetivos de una política económica nacional. Un buen número de políticas macroeconómicas, entre ellas las monetarias, financieras, cambiarias, salariales, de redistribución de la renta, sólo tienen eficacia si se aplican a nivel nacional, por una sola autoridad, el Gobierno Federal. Los esfuerzos por descentralizar tales políticas restan eficiencia a la operación del sistema económico en su conjunto.
- *Necesidad técnica de uniformidad.* Es innegable que para determinadas acciones es necesaria la uniformidad en un país y ésta debe estar garantizada por las autoridades federales. En este sentido pueden señalarse los sistemas de moneda, pesos o medidas, el contenido mínimo de los estudios escolares o los llamados “paquetes mínimos de protección” en los sistemas de salud.
- *Consideraciones políticas.* Las consideraciones de naturaleza política juegan también un rol significativo en la asignación de competencias de gasto. Particularmente para el ámbito de gobierno local, la elección de autoridades mediante votación directa, significa que por los menos una parte de las decisiones que toma el sector público se ajusten a las preferencias locales, es decir que se correspondan a la realidad de esas comunidades, a sus recursos y potencialidades.

### 2.1.2 DISTRIBUCIÓN DE FUENTES TRIBUTARIAS

La asignación de fuentes tributarias a cada uno de los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, enfrentan una problemática particular que proviene tanto del hecho de que un objetivo fundamental debe ser el de buscar maximizar los ingresos públicos y, por otra parte, el sistema debe lograr algún grado de corresponsabilidad fiscal, es decir, cada uno de los ámbitos de gobierno debe tener en alguna medida, una vinculación entre el gasto público que realiza y los ingresos fiscales que directamente cobra a sus contribuyentes. En la literatura suelen

señalarse al menos *ocho* criterios para llevar a cabo la asignación fiscal en una Federación:

- *Movilidad interjurisdiccional de las bases gravables.* De acuerdo con este criterio, si una base gravable, por ejemplo, la producción, el consumo, o el ingreso puede fácilmente desplazarse hacia otras jurisdicciones “subnacionales” estados o municipios, es conveniente que su tributación sea de alcance federal. En contraste, los estados y municipios estarían en mejores condiciones para gravar las bases fiscales con poca movilidad territorial.
- *Necesidad de globalizar ingresos.* Si para el caso del cálculo de un impuesto, particularmente en la tributación sobre el ingreso personal o empresarial, es necesario “globalizar”, es decir agregar los ingresos provenientes de todas las actividades gravadas y de todo el territorio nacional, resulta conveniente que ese impuesto sea de alcance federal, ya que los gobiernos estatales y municipales tendrán limitaciones legales y prácticas, para identificar los ingresos percibidos en otras jurisdicciones.
- *Progresividad impositiva.* Vinculada estrechamente con la necesidad de globalizar ingresos se halla la progresividad impositiva. En la medida en que algún impuesto tenga una tarifa progresiva que obligue globalizar los ingresos, será preferible que ese tributo sea asignado al ámbito federal de gobierno. Por lo demás las experiencias de progresividad en la tributación local particularmente en el caso de ingresos personales no salariales, tienden a mostrar que las tarifas progresivas pueden minar sensiblemente el tamaño de la base fiscal, por su migración.
- *Distribución espacial de las bases gravables.* Si existe una base fiscal particularmente relevante para la generación de ingresos fiscales y esta base presenta una fuerte concentración geográfica en sólo un número limitado de estados o regiones, es conveniente que sea el Gobierno Federal quien la grave; de no hacerlo así, esos estados tendrán un nivel de ingreso muy superior al resto del país. Esta situación se presenta particularmente en el caso de los recursos naturales y permite explicar porque la tributación en ámbitos como el de la extracción de hidrocarburos debe conservar un carácter esencialmente federal.
- *Facilidad de asignación de los rendimientos a las jurisdicciones.* Como un principio general, es deseable que los estados y municipios tengan como fuentes tributarias propias sólo aquellas en las que resulte sencillo identificar dónde se generaron y por tanto, a quién corresponden los ingresos fiscales. Las confusiones en esta materia dificultan la operatividad del sistema fiscal en su conjunto.

- *Facilidad administrativa y costos de cumplimiento.* Es deseable, para toda las forma de imposición, que la asignación de impuestos en una Federación reduzca, en lo posible, los costos de administración de los ingresos a la autoridad que, por sus condiciones particulares, esté en mejor posición para hacer eficiente la labor de la administración tributaria.
- *Exportación de cargas fiscales.* Tratándose de los impuestos cuya asignación se realice a favor de los estados y municipios es deseable que sean pagados exclusivamente por los residentes en estas jurisdicciones, evitando la llamada “exportación” de cargas fiscales; es decir que, a través de algún mecanismo económico por ejemplo, la venta de bienes gravados fuera del territorio del estado o municipio que establece el impuesto, acabe el impuesto afectando principalmente a no residentes jurisdicciones.
- *Competencia fiscal.* La asignación de impuestos hacia los estados y municipios debe evitar que estos ámbitos de gobierno utilicen los impuestos como un instrumento para atraer actividades económicas, a través de reducir las tasas impositivas o crear exenciones excesivas. De acuerdo con la teoría de los juegos, una posible solución para un “juego” en que los estados buscan competir reduciendo las tasas fiscales es la eliminación completa de la tributación, por ello deben diseñarse mecanismos que eliminen esta posibilidad.

Es importante señalar que, tratándose de la asignación de impuestos, en la práctica, la división tajante de fuentes impositivas entre ámbitos de gobierno es más una excepción que una regla; de modo que en la mayor parte de los países se adoptan modalidades para compartir ingresos, que incluyen la participación de impuestos según su origen geográfico, la colaboración administrativa, el acreditamiento (intergubernamental) de impuestos y las sobretasas armonizadas.

### 2.1.3 LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS EN UNA FEDERACIÓN

De acuerdo con la literatura en esta materia, puede señalarse que existen *cuatro* razones que “justifican” la existencia de sistemas de transferencias desde el Gobierno Federal hacia los estados y municipios:

- *Desequilibrio vertical.* Como consecuencia de la asignación de funciones de gasto y fuentes tributarias de ingreso, puede ocurrir que el conjunto de las Entidades Federativas y/o municipios perciban un volumen de ingresos claramente inferior a sus necesidades de gasto. Si este es el caso, se trata de un desequilibrio vertical, que debe corregirse con transferencias federales.
- *Desequilibrio horizontal.* Además del problema “global” que los ámbitos de gobierno subnacional pueden enfrentar en el desequilibrio vertical, puede ocurrir que algunas entidades y/o municipios en lo específico no cuenten con recursos

para enfrentar sus necesidades de gasto; tal problema, de desequilibrio horizontal, proviene de la estrechez de sus bases fiscales y debe afrontarse también con transferencias provenientes de la Federación. Así, puede considerarse que las transferencias para corregir los desequilibrios horizontales son también un instrumento para favorecer el desarrollo regional equilibrado.

- *Corrección de externalidades.* Las transferencias que el Gobierno Federal otorga a los estados y municipios pueden también buscar la corrección de las externalidades a que se hacía referencia anteriormente. Es decir, si un gasto público subnacional beneficia a residentes de otras jurisdicciones, el Gobierno Federal puede compensar ese efecto otorgando una transferencia a la jurisdicción que proporciona el servicio.
- *Hacer valer las preferencias de quien otorga la transferencia.* El Gobierno Federal puede utilizar las transferencias, especialmente las que cuentan con un destino específico o “etiquetadas”, para hacer valer sus preferencias en la toma de decisiones de quien recibe la transferencia. Ello puede permitir alcanzar estándares comunes en la prestación de servicios a cargo de los estados o municipios.

Una vez establecida la necesidad de las transferencias, pueden señalarse diversos criterios para su diseño:

*Autonomía.* Los gobiernos subnacionales deben tener completa independencia y flexibilidad para establecer sus prioridades y no deben estar limitados por la estructura categórica de programas y la incertidumbre asociada con la toma de decisiones del Gobierno Federal.

*Suficiencia de ingresos.* Los gobiernos subnacionales deben tener ingresos adecuados para cumplir con sus responsabilidades de gasto.

*Equidad.* Los fondos asignados deben variar directamente con factores de necesidad fiscal e inversamente con la base gravable de cada estado.

*Predecibilidad.* El mecanismo de transferencia debe asegurar la predecibilidad de la proporción de ingresos que corresponde a cada estado, por ejemplo, a través de la proyección de dichas proporciones a un periodo de cinco años.

*Eficiencia.* El diseño de transferencias debe ser neutral con respecto a las elecciones de asignación de recursos entre diferentes sectores o tipos de actividad de los gobiernos subnacionales.

*Simplicidad.* La asignación para los gobiernos subnacionales debe estar basada en factores objetivos sobre los cuales dichas jurisdicciones tengan poco control. La fórmula debe ser fácil de comprender para que no se recompensen los comportamientos “puramente estratégicos”.

*Incentivos.* El diseño transferencias que se proponga debe proporcionar incentivos para una sólida administración financiera y desalentar las prácticas ineficientes. En este sentido, no debe haber transferencias para financiar el déficit estatal o municipal.

*Salvaguarda de los objetivos del ámbito de gobierno que otorga la transferencia.* El diseño de transferencias debe asegurar que ciertos objetivos, bien definidos, del ámbito de gobierno que otorga la transferencia sean apropiadamente logrados por sus receptores. Esto supone realizar un monitoreo, revisiones conjuntas de los avances y proporcionar asistencia técnica; o bien, diseñar un sistema de transferencias bipartita con un destino específico.

Se concluye que, los criterios señalados pueden entrar en conflicto unos contra otros y, por tanto, el ámbito de gobierno que otorga las transferencias tiene que asignar prioridades a varios factores, sobre todo al momento de comparar alternativas de políticas.

#### 2.1.4 PRINCIPIOS EN MATERIA DE DEUDA PÚBLICA.

De todos los campos del Federalismo Hacendario, la deuda pública es la materia en la que existe una menor sistematización. Sin embargo, puede establecerse como un principio general el de lograr la **disciplina del mercado crediticio local**. La disciplina de mercado significa que los mercados financieros emiten señales que conducen a los prestatarios y prestamistas a comportarse de manera congruente. Por ejemplo, en el marco de un federalismo fiscal, la disciplina efectiva de mercado prevendría el sobre-endeudamiento de las Entidades Federativas, por encima de su capacidad financiera, al mismo tiempo permitiría emprender políticas de gasto sostenibles en el mediano y largo plazo; por su parte, la institución acreedora se vería obligada a evaluar correctamente el riesgo-proyecto del préstamo.

Los principios que implica la adopción del Federalismo Hacendario constituyen guías de las relaciones intergubernamentales en materia de gasto público, ingresos, transferencias y deuda. Para lograr la disciplina de mercado son necesarias *cuatro* condiciones.

- Que los mercados financieros se encuentren abiertos y liberalizados.
- Que la información financiera pertinente debe ser pública y estar disponible.

- No debe existir la posibilidad de rescate financiero (bail out) en caso de que se incumpla un contrato de crédito.
- El prestamista debe responder a las señales de mercado en especial a la tasa de interés.

Los principios que implica la adopción del Federalismo Hacendario constituyen guías generales para el diseño y operación de las relaciones intergubernamentales en materia de gasto público, ingresos, transferencias y deuda. Dada la amplitud que tales principios tienen, es frecuente que existan diferencias o incluso contradicciones en su aplicación, de tal modo que el logro simultáneo de todos los principios es poco factible. Como en muchas otras materias, la aplicación efectiva está siempre sujeta a numerosos factores de naturaleza económica, social, política y fiscal.

## 2.2 EL FEDERALISMO FISCAL

---

El federalismo fiscal aporta un marco teórico que permite adecuar el tamaño y nivel de gobierno con las funciones económicas atribuidas al sector público. Este enfoque, que encuentra su fundamento en una concepción federalista de perfecta adecuación de las estructuras políticas e institucionales a la naturaleza y dimensión de los problemas que se han de resolver, parte de la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales a los niveles de gobierno más próximos al ciudadano es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad y que, consecuentemente, éstas deben recaer sobre la unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente. La distribución de competencias resultante, entre los niveles de gobierno, requiere, paralelamente, una correspondencia adecuada de recursos económicos en cada nivel. En la medida en que los ingresos generados por cada nivel de gobierno no sean suficientes para financiar sus funciones se hace necesario articular un sistema de transferencias intragubernamentales con distintas finalidades.

En esencia, el Federalismo Fiscal permite analizar las interrelaciones entre las múltiples haciendas locales y estatales, que están vinculadas horizontalmente y que mantienen una coordinación vertical para la recaudación de los recursos y la producción y suministro de bienes y servicios públicos.

A partir de lo anterior, el Federalismo Fiscal giraría alrededor de las siguientes preguntas: ¿Cómo organizar el sector público y cuál esfera de la administración es la más apropiada para cumplir cada función fiscal?; ¿Cómo proveer y financiar los bienes públicos locales?; ¿Cómo asegurar que la descentralización promueva una mayor eficiencia en la asignación de recursos?, asimismo se debe analizar la posibilidad de identificar una descentralización óptima en materia tributaria y en las responsabilidades de gasto; y, en consecuencia responder a las preguntas, ¿Cómo

deben ser las interrelaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno? y ¿Cómo deben elaborarse las transferencias intragubernamentales?.

La respuesta a éste conjunto de cuestiones, nos remiten a cómo el Estado puede potenciar su función redistribuidora, indispensable para el logro de la equidad, y su función articuladora de la participación ciudadana para el emprendimiento de objetivos comunes.

Por último, es indispensable diferenciar a la descentralización de la desconcentración, donde la primera es vista como un proceso de transferencia de competencias y recursos desde la administración central, hacia administraciones estatales y municipales. Por ello, las relaciones fiscales intergubernamentales son un aspecto fundamental, merced a sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del Sector Público en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un Estado. La segunda, únicamente supone la concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales.

Asimismo, es necesario entender que los procesos de privatización sin ser propios de la descentralización, corren paralelos, toda vez que su objetivo es el redimensionamiento del aparato estatal a fin de que éste cumpla de manera más eficiente y eficaz sus funciones. A partir de lo anterior, es importante determinar las implicaciones, estrategias, instrumentos, y líneas de acción en la implantación del federalismo fiscal, las cuales se presentan en las siguientes secciones.

### 2.2.1 LAS IMPLICACIONES DEL FEDERALISMO FISCAL

Desde nuestro punto de vista las implicaciones directas al implantar el federalismo fiscal en un sistema político son *tres*:

- El impulso al ámbito institucional;
- La transferencia de funciones a los diferentes niveles de gobierno; y
- La asignación de recursos.

La primera implicación consiste que se debe fortalecer y/o impulsar la constitución de centros institucionales de decisión gubernamental autónomos y articulados entre sí (gobiernos locales), como una forma superior respecto de un arreglo centralista.

La segunda es la transferencia de las funciones de gestión que le son propias a cada nivel de gobierno, a fin de que la prestación de servicios públicos sea provista por la instancia gubernamental más próxima a las demandas, conocimiento de los problemas y a la ciudadanía. Se considera que de esta manera se estimula una organización más eficiente, sin embargo, aunque incentiva la eficiencia también suscita la diferenciación, y por tanto, requiere de sistemas redistributivos que aseguren la equidad sin menoscabar su potencial en términos de eficiencia. En este sentido, la descentralización se da tanto en el aspecto tributario con lo que se busca

impulsar la autonomía fiscal de los gobiernos locales, como por el lado del gasto público. En esencia, se busca el desarrollo de las regiones con equidad.

Por último, se deberá asignar con eficiencia y transparencia los recursos públicos a fin de hacer más eficiente la función redistributiva. Mediante el Federalismo Fiscal se busca, por un lado, que los recursos públicos se apliquen en los sectores donde es prioritario hacerlo y, por otro, que se distribuyan equitativamente entre las regiones.

### 2.2.2 LAS ESTRATEGIAS DEL FEDERALISMO FISCAL

Para los aspectos estratégicos, resaltan la descentralización en sus diferentes ámbitos: la fiscal y administrativa; la política y económica; y la modernización administrativa.

**La descentralización fiscal** se presenta cuando los gobiernos locales y estatales tienen la facultad constitucional o legal para recaudar sus propios tributos y desarrollar sus funciones de gasto.

**La descentralización administrativa**, se da cuando parte de los recursos los recauda el nivel central el que luego transfiere los fondos a entidades descentralizadas para que ejecuten las actividades de gasto, sujetas a los lineamientos y controles que imponga el primero.

Debe notarse que mientras en la descentralización fiscal priva el concepto de **devolución** de funciones impositivas y de gasto, la descentralización administrativa está más vinculada a la **delegación** de funciones de gasto pero no de asignaciones impositivas. La diferencia no es menor ya que, en el primer caso las jurisdicciones estatales y locales financian la mayor parte de sus gastos con ingresos propios, por lo que cuentan con autonomía fiscal suficiente para decidir como manejarse aún cuando sus posibles elecciones se hallen condicionadas por la restricción presupuestaria, la que supuestamente actúa como promotora de eficiencia. Es importante señalar que en la variante devolutiva la descentralización incluye a valores políticos como la autonomía local y la gobernabilidad, mientras que se fortalece también el rasgo de responsabilidad fiscal de los gobiernos locales hacia su comunidad.

La variante delegativa de la descentralización, por el contrario, se enmarca en la relación **agente-principal** en la cual, el principal (el nivel central) acepta vincularse contractualmente con los agentes (gobiernos locales) con la expectativa de que éstos últimos llevarán a cabo programas orientados a la obtención de resultados deseados por el primero. El modelo agente-principal gobierna el proceso de descentralización cuando existen sistemas de transferencias interjurisdiccionales destinados a

compensar las diferencias entre ingresos y gastos de gobiernos locales, sujetando su uso al cumplimiento de condiciones o pautas prefijadas.

**La descentralización política:** En términos generales se entiende como la delegación de funciones y transferencia de recursos, así como de toma de decisiones, con base a relaciones intergubernamentales fundamentadas en la autonomía de los distintos niveles de gobierno. Por supuesto que la descentralización fiscal y la administrativa van de la mano y se encuentran inmersas en la descentralización política.

Por otra parte tenemos la **descentralización económica**, la cual tiene que ver con el fomento de mecanismos de mercado a nivel local, principalmente en lo que se refiere a la adquisición y producción de servicios públicos.

**Modernización administrativa:** Promover en los distintos niveles de gobierno “la cultura de la eficiencia en la gestión pública” (atención al cliente). En virtud de los cambios operados en la geografía electoral, y por ende el reconocimiento a la pluralidad, los niveles de gobierno son más exigidos y vigilados.

El vértice o punto de concurrencia o unión entre la modernización administrativa y la descentralización fiscal es la búsqueda de la eficiencia en el manejo de los recursos mediante el sometimiento de los servicios públicos a la planeación y un análisis de los clientes de estos servicios que son los ciudadanos. De allí que, por este conducto, la descentralización fiscal aparezca indisolublemente ligada con la participación comunitaria, la responsabilidad compartida entre el sector público, el sector empresarial y las organizaciones no gubernamentales y, de manera más general, con la democracia participativa. La premisa de esta relación es: mientras más se aproxime el sector público a las demandas y prioridades de los usuarios, mayor será la eficiencia del Estado.

### 2.2.3 LOS INSTRUMENTOS DEL FEDERALISMO FISCAL

Los instrumentos del federalismo son las reglas de coordinación fiscal, el régimen de transferencias y los convenios de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

**Reglas de coordinación fiscal:** En donde se puntualice qué nivel de gobierno es el responsable de recaudar ciertos impuestos y las fórmulas de participación respecto a la recaudación nacional. En resumen, es el instrumento mediante el cual se pretende propiciar la autonomía fiscal.

**Régimen de transferencias:** Los distintos argumentos que justifican, normalmente, la existencia de transferencias intragubernamentales desde la óptica del federalismo fiscal corresponde a *cuatro grandes objetivos* derivados del funcionamiento de la actividad financiera multijurisdiccional:

- Corregir externalidades derivadas de la actuación pública en ámbitos jurisdiccionales menores, con una finalidad de eficiencia asignativa;
- Estimular la provisión de bienes y servicios públicos preferentes desde el nivel central, como medio para garantizar territorialmente la equidad;
- Corregir el desequilibrio fiscal existente entre los distintos niveles de gobierno, con el fin de garantizar la suficiencia financiera de las jurisdicciones;
- Compensar las diferencias fiscales entre jurisdicciones a través de la igualación de ciertas características fiscales; esfuerzo fiscal, capacidad fiscal, etcétera.

A partir de lo anterior, en el régimen de transferencias es necesario, en primer lugar, clarificar sus objetivos, es decir a qué se dirigen. Cabe señalar, que en la gran mayoría de países que impulsan procesos de descentralización estos recursos se destinan a educación y salud (gasto social).

Además, *las transferencias se clasifican a partir de tres criterios fundamentales*: su condicionalidad o su incondicionalidad; su carácter global o gradual; y la existencia o no, de limitación en los fondos asignados.

- La *condicionalidad o incondicionalidad* de la transferencia, viene determinada por el posible establecimiento de restricciones o controles sobre el tipo de gasto o de programa a que deben aplicarse los fondos transferidos, impuestos por el nivel jurisdiccional que concede la subvención.
- La *globalidad o gradualidad* depende si las transferencias guardan alguna proporcionalidad con el costo total del servicio o programa al que van destinadas. Esta característica puede también definirse en términos de compensación, estando el nivel de gobierno receptor, en las transferencias compensadoras, obligado a igualar cada unidad de recursos transferidos que acepta con cierto porcentaje de sus propios recursos.
- *El carácter limitado o ilimitado* de la transferencia esta determinado por la posibilidad de aplicar un tope máximo a la cuantía de los recursos transferidos. Este grupo de características pueden combinarse entre sí, configurando una amplia gama de posibles tipos de transferencias entre los distintos niveles de gobierno, en función de los objetivos perseguidos.

Es indispensable destacar, que la decisión sobre la modalidad de transferencias a utilizar debe considerar el grado de modernización administrativa, así como el de autonomía fiscal decir, los avances sustantivos del proceso de descentralización.

Resalta el hecho de que las transferencias tienen un límite, toda vez, que las experiencias al respecto señalan que al destinarse mayores recursos por esta vía se

incrementan las responsabilidades, mismas que los gobiernos locales en varias de las ocasiones no pueden absorber solos. Esto implica, que ante un menor margen de maniobra respecto al manejo presupuestal derivado de los compromisos y asignaciones establecidas, el gobierno central tiene menos recursos para apoyar a los gobiernos locales. En este sentido, es importante la existencia de convenios entre el gobierno central y los niveles locales que permitan la interacción entre la descentralización fiscal y el desarrollo institucional.

**Convenios de coordinación para el control, corresponsabilidad:** Mediante los convenios se definen las competencias que asumirán las entidades y municipios y los recursos precisos que se trasladarán para cumplirlas, en particular la administración y ejecución de los recursos.

El instrumento del convenio esta pensado como un mecanismo flexible que permite que los gobiernos locales asuman las responsabilidades que estén en capacidad de asumir. Es decir, hay niveles de gobierno que se encontrarán preparados para firmar convenios de traslado de competencias, mientras que otros habrán de sumar tiempo para llegar a ello, o solo lo harán parcialmente. En síntesis los convenios deben ser graduales y flexibles.

#### 2.2.4 LÍNEAS DE ACCIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL

Con base en estudios comparativos, realizados para analizar la instrumentación del Federalismo Fiscal en algunos países, es posible detectar a nivel general las políticas a partir de las cuales se instrumentan los procesos de descentralización. Sin embargo, es necesario señalar que la temporalidad de cada una de las líneas que se apuntan difiere de una nación a otra, por lo que su secuencia cronológica no es tan coherente en lo fundamental porque es un proceso que se somete a las condiciones socio-históricas de cada país.

En primer lugar, previo el proceso de descentralización se procede al saneamiento de las haciendas locales, a fin de equilibrar el déficit fiscal. Una vez que se cuenta con haciendas sanas, se procede con la primera vertiente del federalismo: la **Descentralización Política**, para ello, se requiere de *una legislación apropiada que establezca la normatividad* necesaria para la descentralización.

Se debe *promover la participación ciudadana*, con el objetivo de conformar nuevas redes de organización social y mejorar los mecanismos de toma de decisiones. En un primer momento, esto pasa necesariamente por propiciar condiciones para la competencia política abierta. Lo que se busca es deshacer monopolios de poder, mismos que inhiben la eficiencia y la no discrecionalidad en el manejo y ejercicio de los recursos. No obstante, el objetivo es la participación ciudadana para la vigilancia

y ejercicio de la gestión gubernamental, lo que supone la inclusión legal de organizaciones civiles representativas o reconocidas.

Por último, se debe realizar la *toma de decisiones de gasto público* basadas no solamente en la interrelación entre los distintos niveles, sino también con las redes de organizaciones sociales. La toma de decisiones es multipolar e involucra no solamente a los niveles de gobierno, sino a las organizaciones sociales. La cuestión de fondo es la relación gobierno y sociedad.

En lo que respecta a la segunda vertiente **Descentralización Fiscal**, se deberá instrumentar *la devolución de responsabilidades tributarias* a los gobiernos locales precisando los mecanismos de coordinación para la recaudación y fórmulas de distribución de las contribuciones nacionales. El objetivo es promover la autonomía fiscal.

Por último, la **Descentralización Administrativa**, en primer lugar se deberá *incentivar la modernización administrativa* con el objetivo de hacer eficiente la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. Para ello, será importante *definir las funciones y responsabilidades* propias de cada nivel de gobierno.

Para financiar las funciones delegadas será necesario llevar a cabo la *descentralización de recursos* y cumplir los objetivos es importante la introducción de criterios de transparencia para la asignación y ejercicio de recursos, a fin de garantizar su eficiencia. Se enfatiza la necesidad de mantener una disciplina y responsabilidad fiscales por parte de todos los niveles de gobierno.

Se deberán establecer entre los diferentes niveles de gobierno *convenios de coordinación intergubernamental*, a fin de establecer un control corresponsable de los recursos, así como de su administración y ejecución. Esto supone responsabilidad directa de los niveles de gobierno en el diseño de políticas públicas. Los distintos niveles gobierno acuerdan coordinadamente, con base a lineamientos generales establecidos por el gobierno central, convencimiento respecto a objetivos y formas de operar y el destino de los recursos.

En el caso de proyectos de mayor envergadura, previa evaluación del Gobierno Central, se conviene también la participación específica de cada nivel de gobierno. De lo anterior, se busca la eficiencia en la gestión gubernamental a partir de mecanismos de cogestión. Los municipios y estados aparecen como pivotes del desarrollo. Se mantiene el papel del Gobierno Central como responsable de la redistribución y los bienes públicos tales como: Justicia, Relaciones Internacionales, Seguridad Nacional, entre otros.

### 3 UN MODELO DE ANÁLISIS

---

En el capítulo anterior se describieron las estrategias a seguir para llevar a cabo la implementación del federalismo fiscal en un país. Las estrategias mencionadas fueron dos; la primera la descentralización en sus diferentes vertientes: fiscal, administrativa, política y económica, y la segunda, la modernización administrativa. En particular, cuando se realiza la descentralización fiscal, administrativa y económica las medidas tomadas se presentan como un conjunto de programas para la reforma económica del país, y así alcanzar los objetivos trazados en política económica.

Cuando un gobierno establece su programa económico al inicio de su administración, resulta muy importante medir el impacto del grado de descentralización política en el resultado del programa económico que se inicia. Algunas veces la descentralización al interactuar con la liberación económica ha generado inestabilidad fiscal, macroeconómica, y política, sólo basta recordar la experiencia mexicana en el periodo 1976-1994, a pesar que algunas de las crisis del periodo no fueron ocasionadas por la descentralización.

En este Capítulo presentamos un modelo de análisis del federalismo, que bosqueja una secuencia lógica de la inestabilidad referida en el párrafo anterior. El modelo usado es un juego que sirve para analizar la interacción entre el gobierno central y los estatales. Este modelo fue reportado en la referencia [32] y aquí presentamos la parte teórica, y en las conclusiones lo usaremos para exponer su relación con la experiencia mexicana en el periodo referido. Los conceptos de Teoría de Juegos utilizados en la descripción del modelo pueden encontrarse en el Apéndice, en cual presentamos una breve introducción al tema.

#### 3.1 LAS REGLAS DEL JUEGO

---

En el modelo se considera a un país con dos niveles de gobierno: una Federación central y Gobiernos estatales, de los cuales se analizarán las relaciones entre funcionarios federales y estatales. El modelo usado es un juego no cooperativo de dos etapas. El supuesto fundamental del juego es el siguiente: El Gobierno Federal establece los niveles de impuesto neto que las dos provincias pagarán por separado. Ahora bien, como respuesta los Gobernadores de las provincias deciden independientemente pagar los impuestos establecidos o rechazar el pago del impuesto corriendo el riesgo de recibir un castigo por parte de la Federación, incurriendo en los costos asociados al mismo. Los movimientos o decisiones de los jugadores se formalizan como sigue:

1. El Gobierno Central establece el monto neto de impuestos,  $T_{Ci}$ , que es un monto fijo, para cada una de las provincias  $i$ , para  $i=1,2$ . Dado que  $T_{Ci}$  mide el resultado neto del pago de impuestos y de las transferencias del Gobierno Central a la provincia  $i$ ,  $T_{Ci}$  puede ser positivo o negativo. Es decir, para  $i=1,2$  se tiene que  $T_{Ci} \in (-\infty, \infty)$ . A continuación, a cada provincia se le informa el valor de  $T_{Ci}$ .
2. Para  $i=1,2$  cada Gobernador elige una respuesta  $x_i \in \{A,R\}$ . Donde  $A$  significa que el Gobernador reconoce la autoridad del Gobierno Central y ACEPTA pagar el impuesto, y  $R$  que el Gobernador desconoce la autoridad central y RECHAZA pagar el impuesto. Los dos Gobernadores deben decidir simultáneamente.

Si un Gobernador elige  $R$ , entonces es sancionado por el Ministerio Central. Este Ministerio cuenta con un monto fijo de recursos,  $P$ , para “castigar” a los estados rebeldes. Además como se supone que los funcionarios del Gobierno Central son incorruptibles se castigará a los gobiernos que rechazan pagar el impuesto hasta el límite de sus recursos. El “costo” impuesto por el Ministerio central a un gobierno que no quiere pagar el impuesto depende de: a) las existencias de “capital” para castigo del ministerio, y b) si el otro Gobernador también rechazó el pago del impuesto. Así el costo impuesto por el ministerio está dado por:  $P/N_R$ , donde  $P$  denota el monto total de recursos para castigar, y  $N_R$  representa el número de provincias que eligieron  $R$ .

LA ELECCIÓN DE LOS GOBERNADORES. En la literatura se usan dos supuestos básicos cuando se modela la elección de los políticos. El primero consiste en suponer que los políticos tienden a maximizar la ganancia monetaria, vía el uso de su puesto, ya que, una vez obtenida la ganancia se usa para cualquier objetivo, ya sea político o de otra índole. El otro, supuesto consiste en asumir que los políticos maximizan el “apoyo político” de sus gobernados en lugar de la ganancia. Para hacer un modelo general se supone que los políticos regionales maximizan, su ganancia neta, el apoyo político regional, o alguna combinación de ambas.

El apoyo político para el líder regional depende de dos tipos de factores, primero la población apoya a un líder que les provee mayores beneficios materiales (calles, carreteras, agua, luz, etc.), el segundo es el alza de impuestos. Así el apoyo se incrementa cuando el gasto público en la región es mayor y disminuye cuando se elevan los impuestos que la población debe pagar. En el modelo se supone que los ciudadanos del estado consideran al Gobernador responsable de proveer el gasto regional de una forma eficiente y de negociar con el Gobierno Central los ingresos federales para el estado y los impuestos que sus gobernados deben pagar.

La predisposición de los ciudadanos de una región  $i$  a apoyar actos de su gobierno local contra las políticas federales *por el acto mismo, independientemente de cálculos*

*políticos*, será denotada por  $\sigma_i$ . Así, un valor grande de  $\sigma_i$  quiere decir que el Gobernador de la región  $i$ , puede obtener un “premio político” muy grande simplemente por oponerse a las políticas del Gobierno Central. Este parámetro captura los factores políticos y normativos de una región en particular. Se supondrá que  $\sigma_i > 0$ , para toda  $i$ . Si no existiera peligro de ser castigado, no se obtendrían beneficios al retener mayores impuestos, en consecuencia todos los Gobernadores regionales ganarían más apoyo político protestando contra el régimen central en lugar de apoyarlo.

Una vez establecidos los impuestos y tomando en cuenta los comentarios anteriores podemos establecer la función de utilidad del Gobernador de la región  $i$  para dos casos: para el caso  $x_i = A$ . Es decir el Gobernador elige aceptar la autoridad del Gobierno Central su utilidad sería:

$$U_i(A) = -a_i T_{Ci} \quad (E.2.1)$$

En esta expresión  $a_i$  es una tasa que mide los cambios en la utilidad del Gobernador regional ocasionado por lo cambios en los impuestos netos establecidos por el Gobierno Federal.

En caso contrario, para  $x_i = R$ . El Gobernador elige rechazar los impuestos del Gobierno Central, entonces la región no pagará impuestos a la federación y no recibirá subsidios. Así el Gobernador tendrá un incremento en su apoyo político local,  $\sigma_i$ , puesto que los ciudadanos de sus estado lo apoyarán en sus problemas con el Gobierno Central. Sin embargo, tendrá un impacto negativo en su función de utilidad por el castigo monetario que sufrirá. Es decir su utilidad sería:

$$U_i(R) = \sigma_i - P/N_R \quad (E.2.2)$$

Observe que por construcción  $N_R > 0$ , pues al menos un Gobernador rechazó el pago de impuesto federal. El costo de los Gobernadores regionales,  $P$ , se genera cuando el Gobierno Federal toma medidas contra el Gobernador regional como individuo, o porque los ciudadanos del estado dejan de apoyar a su Gobernador cuando el Gobierno Federal impone al estado costos que recaen sobre ellos. Normalmente es una combinación de ambos, por ello es claro que se debe establecer los siguientes supuestos que pueden deducirse por construcción del modelo.

1.  $P > 0$ ,
  2. para  $i=1,2$ .  $a_i > 0$ , y
  3.  $N_R \in \{0,1,2\}$ .
- (E.2.3)

Así, el Gobernador regional elige su estrategia basado en su nivel de gasto regional y tasa de impuestos regionales, en forma tal que maximice su utilidad, dado lo que

crea de cómo actuaran otras regiones, y dada la historia de impuestos de la Federación en épocas pasadas.

LA ELECCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL. El Gobierno Central establece los impuestos netos iniciales  $T_{Ci}$  de forma tal que maximiza su utilidad, bajo el supuesto de que cree conocer las respuestas de los Gobernadores locales, las cuales establece con su conocimiento político de los Gobernadores. Así, la utilidad es impactada positivamente por los ingresos netos que se obtienen de las regiones, y negativamente por el número de regiones que rechazan su autoridad. Formalmente la utilidad del Gobierno Federal estaría representada por:

$$U_C = r \sum T_{Ci}^a - q(N_R) \quad (E.2.4)$$

Donde  $r$  es un parámetro positivo que mide lo que el Gobierno Central espera obtener por los impuestos de los estados;  $q(.)$  es una función monótona creciente con  $q(0) = 0$ , que mide la utilidad perdida por el Centro si hay una revuelta regional, y por último,

$$T_{Ci}^a = \begin{cases} T_{Ci} & \dots x_i = A \\ 0 & \dots x_i = R \end{cases} \quad (E.2.5)$$

Con la anterior definición se deduce que al Gobierno Central no le gustan las revueltas regionales, por dos aspectos el político y el monetario. El primer caso, porque se puede “llegar a ver mal” por tener una revuelta interna (ingobernabilidad), y en el segundo por la pérdida de ingresos. Así, podemos incluir en la función  $q(.)$  tanto los costos en utilidad por no haber obtenido los impuestos de la región, como las consecuencias personales para que el líder del Gobierno Central seguramente sufrirá si permite que las regiones desafíen el control Central.

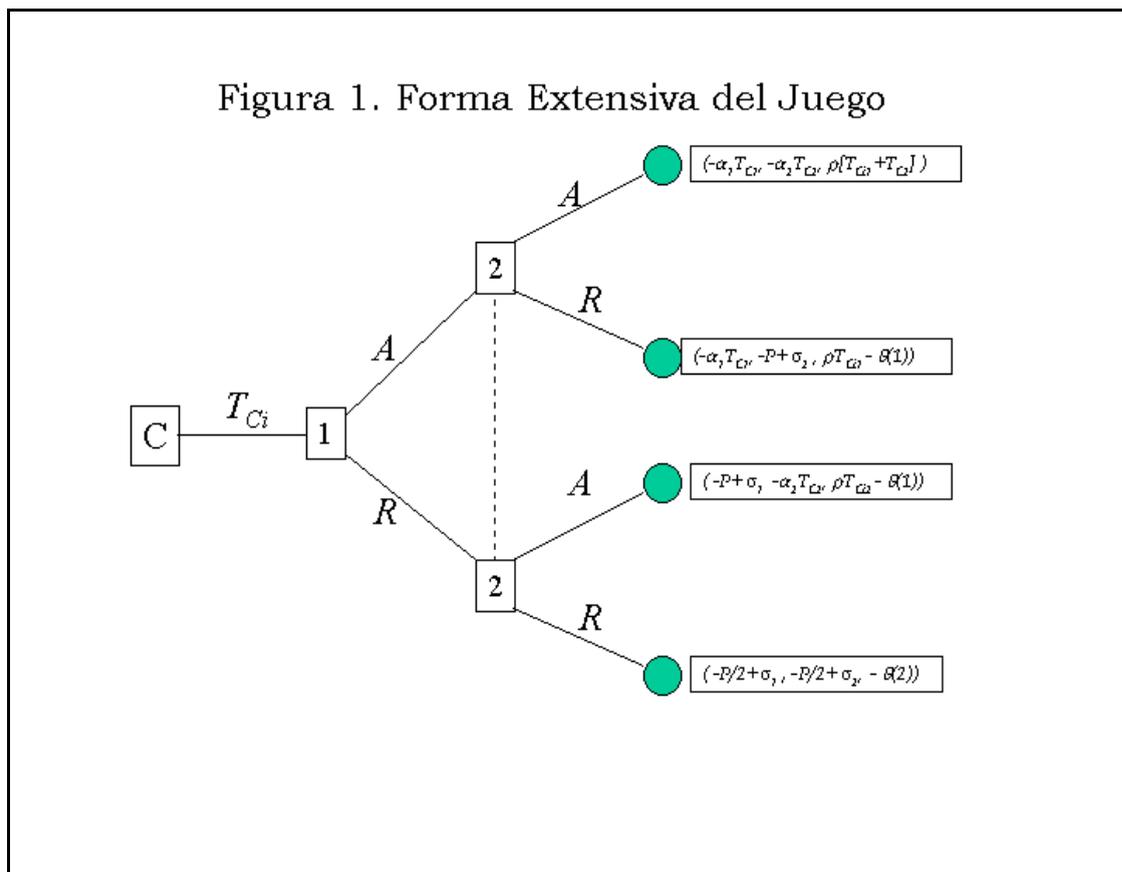
### 3.2 LA SOLUCIÓN DEL JUEGO

Para encontrar la solución del juego procederemos en dos pasos. Primero se supondrá que los impuestos federales,  $T_{Ci}$  para cada una de las provincias  $i$ , para  $i = 1, 2$  ya fueron establecidos por el Gobierno Central. Bajo este supuesto, un breve análisis del juego nos permite deducir de las ecuaciones (E.2.1), (E.2.2), y (E.2.4) los pagos del juego, la cual presentamos en la siguiente tabla:

Los pagos del Juego

Estrategias (1,2)	(Gobierno 1, Gobierno 2, Gobierno Central)
(A,A)	$(-a_1T_{C1}, -a_2T_{C2}, r[T_{C1}+T_{C2}])$
(A,R)	$(-a_1T_{C1}, -P + \sigma_2, rT_{C1} - q(1))$
(R,A)	$(-P + \sigma_1, -a_2T_{C2}, rT_{C2} - q(1))$
(R,R)	$(-P/2 + \sigma_1, -P/2 + \sigma_2, -q(2))$

Donde se tiene la siguiente notación: en la primera columna se presentan las estrategias de los Gobernadores, las entradas del vector representa las decisiones de cada uno de ellos. En la segunda columna se presenta las ganancias del juegos, así en el vector  $(x,y,z)$ ,  $x$  es la utilidad del jugador 1,  $y$  la utilidad del jugador 2, y  $z$  la utilidad del gobierno del Central). Esta matriz también puede ser vista como la forma extensiva del juego que se presenta en la Figura 1.



Suponga que toda la información respecto a los pagos y a la estructura del juego es del conocimiento general. Sin embargo, el jugador 1 y 2 deben elegir sus estrategias simultáneamente. Así el jugador 2 desconoce el nodo en el que se encuentra en la Figura 1, puede estar en el nodo superior o en el inferior (ambos jugadores cuentan

con el mismo conjunto de información, la raya punteada en la *Figura, ver Apéndice*). Este movimiento simultáneo en el modelo captura el problema de coordinación que enfrentan en la realidad los estados que potencialmente pueden rebelarse en contra del Gobierno Central, los cuales no saben si sus vecinos se le unirán en una protesta contra el centro.

Resolviendo el juego del final al inicio podemos empezar con el subjuego asociado a los dos Gobernadores. Observe que un equilibrio con estrategias puras dependerá de los valores que tomen las variables  $\alpha_i$ 's,  $T_{Ci}$ 's,  $\sigma_i$ 's, y  $P$ . A continuación se describen el equilibrio en términos de las  $T_{Ci}$ 's:

- El caso (A,R). Para el caso cuando el Gobernador 1 elige aceptar la autoridad del Gobierno Central mientras que el Gobernador 2 la rechaza. El análisis a posteriori del Gobernador 1 sería el siguiente: si hubiera rechazado también el impuesto su ganancia sería  $s_1 - \frac{P}{2}$ , esto implicaría que la ganancia de aceptar es menor a la ganancia que obtendría al rechazar, esto es  $-a_1 T_{C1} < s_1 - \frac{P}{2}$ . Despejando se obtiene que  $T_{C1} > \frac{(P-2s_1)}{2a_1}$ . Con lo anterior se concluye que siempre que  $T_{C1} \leq \frac{(P-2s_1)}{2a_1}$  se cumpla el Gobernador 1 siempre aceptará el impuesto y no cambiaría su decisión.

Por otro lado el Gobernador 2 razona de igual manera: si hubiera aceptado los impuestos su utilidad hubiera sido  $U_2(A) = -a_2 T_{C2}$ , que al compararla con la que obtuvo realmente por su decisión  $U_2(R) = \sigma_2 - P$ , se obtendría que  $-a_2 T_{C2} \leq \sigma_2 - P$ , esto quiere decir que  $T_{C2} \geq \frac{(P-s_2)}{a_2}$ . Por tanto, su lógica a posteriori será que siempre que se cumpla esta última expresión el Gobernador 2 siempre rechazará el impuesto y no cambiara su decisión. Por tanto para este caso el juego tendrá un equilibrio si:

$$T_{C1} \leq \frac{(P-2s_1)}{2a_1}, \text{ y además } T_{C2} \geq \frac{(P-s_2)}{a_2} \quad (E.2.6)$$

- Caso (R,A). El Gobernador 2 elige aceptar la autoridad del Gobierno Central mientras que el Gobernador 1 la rechaza. El análisis para este caso es el mismo del caso anterior intercambiando índices. Todo el análisis del caso anterior para el jugador 1 se realiza para el jugador 2 y viceversa. Así, el juego tendrá un equilibrio cuando se cumpla:

$$T_{C1} \geq \frac{(P-s_1)}{a_1}, \text{ y adem\u00e1s } T_{C2} \leq \frac{(P-2s_2)}{2a_2} \quad (E.2.7)$$

- Caso (A,A). Para la estrategia (A,A), ambos Gobernadores aceptan la elecci\u00f3n del Gobierno Central, entonces el equilibrio del juego se cumple cuando :

$$T_{C1} \leq \frac{(P-s_1)}{a_1}, \text{ y adem\u00e1s } T_{C2} \leq \frac{(P-s_2)}{a_2} \quad (E.2.8)$$

- Caso (R,R). Cuando ambos Gobernadores deciden no pagar impuestos al Gobierno Central, es decir para la estrategia (R,R) se tendr\u00e1 el equilibrio si:

$$T_{C1} \geq \frac{(P-2s_1)}{2a_1}, \text{ y adem\u00e1s } T_{C2} \geq \frac{(P-2s_2)}{2a_2} \quad (E.2.9)$$

Es f\u00e1cil ver que si las desigualdades descritas por (E.2.6) a la (E.2.9), se cumplen estrictamente entonces alguno de los dos equilibrios (E.2.6) o (E.2.7) es factible, entonces ninguno de los otros tres lo son. Para ver lo anterior, suponga que (E.2.6) se cumple estrictamente es decir:

$$T_{C1} < \frac{(P-2s_1)}{2a_1}, \text{ y } T_{C2} > \frac{(P-s_2)}{a_2}$$

de la primera desigualdad se sigue inmediatamente que la primera parte de (E.2.7) no es factible, ni tampoco la primera de (E.2.9). Tambi\u00e9n de la segunda desigualdad se concluye que la segunda parte de (E.2.8) no es factible. Para asegurar lo anterior se puede usar el supuesto (E.2.3) y el hecho de que  $\sigma_i > 0$ , para toda  $i$ .

Sin embargo para los otros dos equilibrios (A,A) y (R,R) pueden (pero no necesariamente) ser factibles para los mismos valores de la asignaci\u00f3n de impuestos y de los par\u00e1metros. En este caso, las creencias de los Gobernadores determinar\u00e1n el punto en el cual se alcanza el equilibrio. En el caso cuando una o ambas  $T_{Ci}$ 's son iguales a la expresi\u00f3n del lado derecho, entonces existen varias estrategias que constituyen puntos de equilibrio del juego. En este caso ambas estrategias (A,A) y (R,R) son factibles. En esencia, los dos Gobernadores juegan una estrategia "a lo seguro" con el otro, puesto que si uno de ellos cree que el otro rechazar\u00e1 el pago de impuestos, entonces es preferible para \u00e9l tambi\u00e9n rechazar el pago, puesto que as\u00ed aceptar\u00eda un castigo moderado determinado por  $(P/2)$ . Por el contrario si cree que el otro aceptar\u00e1 el pago de impuestos, el preferir\u00e1 aceptar y pagar impuestos en lugar de cargar el s\u00f3lo con todo el castigo  $(P)$ .

Ahora bien, tomado el p\u00e1rrafo anterior como definici\u00f3n de equilibrio para el subjuego entre los Gobernadores, el Gobierno Central deber\u00e1 fijar las  $T_{Ci}$ 's de forma que se maximice su utilidad. Lo anterior depender\u00e1 de dos cosas: primero, de las creencias del Gobierno Central y de los Gobernadores respecto a que estrategias los

Gobernadores jugaran en los puntos que se encuentran dentro del rectángulo central; segundo, de cómo el Gobierno Central evitara revueltas de alguna provincia respecto a la utilidad retenida.

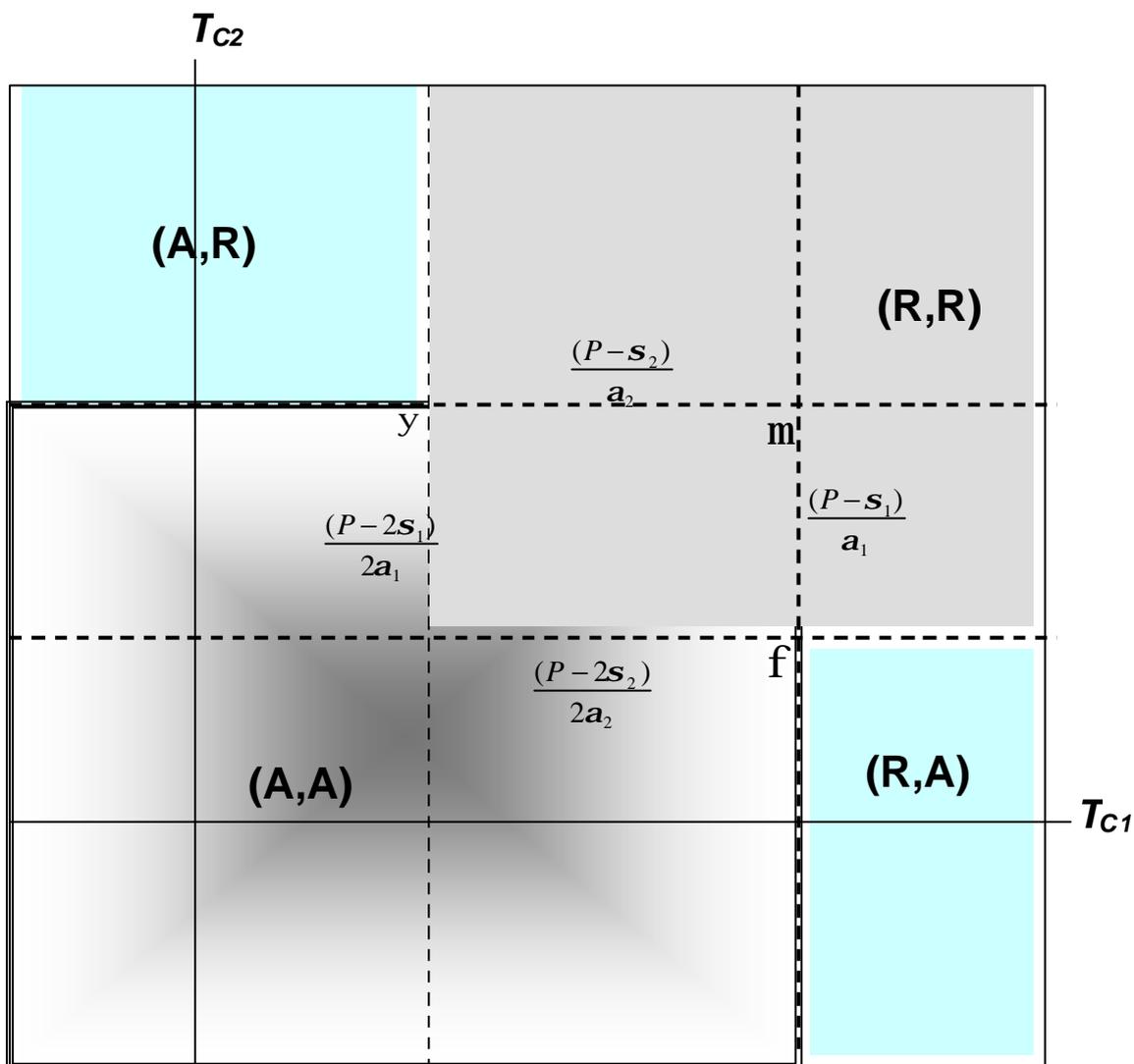


Figura 2. Posibilidades para el equilibrio del Subjuego

Los valores de  $q(N_R)$  y de  $r$  definen cotas adicionales sobre las cuales cada punto de equilibrio del subjuego de los Gobernadores es también un punto de equilibrio del juego completo. A continuación se describen dos casos extremos:

- Si  $q(1) = \infty$ , entonces el Gobierno Central hará todo lo posible para prevenir cualquier revuelta, no le importará el costo en el que incurra a través de subsidios o de ingresos perdidos: la estabilidad es prioritaria sobre los

ingresos. Un ejemplo de este caso se da cuando el Gobernador Central esta seguro que será asesinado si se da una revuelta en cualquier provincia.

- Si  $q(1)=q(2)=Q$ , donde la constante  $Q>0$  representa el costo fijo de recuperar los recursos usados si el monto total del castigo  $P$  debe ser usado aplicándolo a uno o ambos gobiernos de provincia. El Gobierno Central simplemente maximiza los ingresos menos  $Q$  si el castigo se presenta sin importar cuantos gobiernos rechazan pagar impuestos.

**Caso 1.** PRIORIDAD SOBRE LA ESTABILIDAD ( $q(1)=\infty$ ),

Un Gobierno Central que no está dispuesto a admitir rechazo alguno de los gobiernos locales, elegirá una pareja de impuestos  $T_{C_1}, T_{C_2}$  que le garantice el valor máximo de  $T_{C_1} + T_{C_2}$  dentro del espacio en el cual la estrategia  $(A,A)$  de los gobiernos locales es el único equilibrio del subjuego de los gobierno locales. En el equilibrio, por definición, cada jugador anticipa correctamente las estrategias del otro.

En el caso de que todos los jugadores esperen correctamente que  $(A,A)$  sea el equilibrio del juego local en los puntos del rectángulo, entonces el equilibrio que maximice la ganancia del Gobierno Central estará situado el punto  $m$  justo en la esquina suroeste del rectángulo como se muestra en la *Figura 2*. Algebraicamente se tendría que:

$$\text{Max} \sum T_{C_i}^* = \frac{(P-s_1)}{a_1} + \frac{(P-s_2)}{a_2} - e \quad (\text{E.2.10})$$

Donde  $e$  es una constante positiva muy pequeña (infinitamente pequeña), y  $TC_i^*$  representa el valor de equilibrio de  $TC_i$ . Sin embargo, si todos los jugadores esperan correctamente que  $(R,R)$  sea el equilibrio del subjuego, que se alcanzará en los puntos dentro del rectángulo central, entonces el equilibrio  $(A,A)$  del subjuego que maximice la ganancia del Gobierno Central, estará localizado en el punto  $\phi$ , o bien en el punto  $y$ , ver la *Figura 2*. Algebraicamente el máximo de de  $T_{C_1} + T_{C_2}$  se obtendría en el mayor de las dos expresiones siguientes:

$$\text{Max} \sum T_{C_i}^* = \frac{(P-s_1)}{a_1} + \frac{(P-2s_2)}{2a_2} - e \quad (\text{E.2.11})$$

$$\text{Max} \sum T_{C_i}^* = \frac{(P-2s_1)}{2a_1} + \frac{(P-s_2)}{a_2} - e \quad (\text{E.2.12})$$

1. La expresión (E.2.11) es mayor que la expresión (E.2.12) si y solo si  $a_2 > a_1$ .
- Demostración: Observe que

$$\frac{(P-s_1)}{a_1} + \frac{(P-2s_2)}{2a_2} - e > \frac{(P-2s_1)}{2a_1} + \frac{(P-s_2)}{a_2} - e, \text{ se cumple}$$

si y sólo si  $(P - s_1) + \frac{a_1}{a_2} \left(\frac{P}{2} - s_2\right) > \frac{P}{2} - s_1 + \frac{a_1}{a_2} (P - s_2)$ .

Haciendo algebra obtenemos  $\frac{a_1}{a_2} \left(\frac{P}{2} - s_2\right) > -\frac{P}{2} + \frac{a_1}{a_2} (P - s_2)$ , y de aquí

se sigue que  $\frac{a_1}{a_2} \left(-\frac{P}{2}\right) > -\frac{P}{2}$  a partir de  $\frac{a_1}{a_2} \left[\left(\frac{P}{2} - s_2\right) - (P - s_2)\right] > -\frac{P}{2}$ .

Finalmente, se obtiene que  $\frac{a_1}{a_2} < 1$ , es decir si y sólo si  $a_2 > a_1$ .

En la *Figura 2* se observa que como consecuencia del resultado anterior, el impuesto total recibido alcanzará el máximo precisamente en el punto *f* para el caso que  $a_2 > a_1$ , y para el caso  $a_1 > a_2$  se el máximo se alcanza en el punto *y*. Por último si  $a_1 = a_2$  los dos puntos máximos alcanzarán el mismo valor del impuesto retenido. Para seguir con el análisis supongamos que  $a_2 > a_1$  con lo cual el Gobierno Central al tratar de maximizar el impuesto neto que levanta de los estados, establece los valores  $TC_i$ 's en el punto *f* en lugar del punto *y*, el análisis para este caso es totalmente paralelo.

Así el problema de ver cual de los puntos *m* o *f* en la *Figura 2* representa el equilibrio alcanzado para un Gobierno Central cuya prioridad es la estabilidad del país dependerá de las expectativas de los jugadores. El punto importante aquí es que el resultado no se ve afectado por esto último. Sin perdida de generalidad supongamos que los Gobernadores locales eligieron *R* en los puntos dentro del rectángulo y por lo tanto el equilibrio se alcanza en el punto *f* cuyas coordenadas serán denotadas por  $(T_{C_1}^f, T_{C_2}^f)$ .

Ahora es posible ver que el Gobierno Central en el punto óptimo  $(T_{C_1}^f, T_{C_2}^f)$  utiliza la política fiscal para: extraer impuesto neto de ambas regiones, asignar subsidios netos a ambos, o bien redistribuir ingresos de una región a la otra, lo cual depende de los valores de  $P$  y los  $s_i$ 's. Es decir depende del castigo monetario impuesto al Gobernador local y la predisposición política popular de apoyar al líder que rechaza a las demandas del Gobierno Central.

En la *Figura 2* se muestra que  $T_{C_1}^f = (P - s_1)/a_1 - e$  mientras que  $T_{C_2}^f = (P - s_2)/2a_2 - e$ . Dado que  $a_1 > 0$  y  $e$  es infinitamente pequeño, podemos ignorarlos en nuestro análisis y así se concluiría que cualquiera de las opciones  $T_{C_i}^f < 0$ ,  $T_{C_i}^f = 0$ , o  $T_{C_i}^f > 0$  depende solamente de  $P$  y los  $s_i$ 's Gráficamente los valores de  $P$  y los  $s_i$ 's determinarán qué cuadrante contiene el punto *f*.

Aquellas regiones con un valor más alto de los parámetros  $s_i$  's. es decir regiones en las que el líder es apoyado fuertemente por oponerse al Gobierno Central serán tratados con mayores subsidios o menores impuestos. Así se puede concluir que mientras más regionalista sea el líder local o la base de apoyo político, mayor serán los beneficios redistributivos que podrá obtener del Gobierno Central.

Además la estabilidad fiscal en un estado de dos niveles (definida como la existencia de un equilibrio  $(x_1, x_2, T_{Ci}^*)$  para el cual  $\sum T_{Ci}^+ > 0$ , para un conjunto de parámetros determinado), al final del día depende del balance entre la habilidad del Gobierno Central de imponer castigos monetarios a los líderes desobedientes, y la predisposición exógena de la población regional para apoyar a su líder en un conflicto con el centro.

Si  $s_i$  es demasiado grande respecto a  $P$ , el Gobierno Central no tendrá los suficientes recursos (sin ayuda externa por supuesto) para prevenir revueltas regionales. Si suponemos que las regiones pobres le ponen un valor más alto al impuesto marginal o al subsidio que las regiones ricas (es decir tienen un valor más alto de  $a_1$ ), el modelo también permite ver como la riqueza de una región afecta el equilibrio.

En primer lugar, un Gobierno Central con suficientes recursos que le permitan extraer impuestos netos positivos de una región, tendrá que cargar una tasa de impuestos menor a una región pobre (es decir  $a_1$  es grande) y en el caso de que  $a_1$  sea demasiado grande el centro simplemente tiene que abandonar la idea de obtener impuestos de la región.

Por otro lado, el Gobierno Central que se ve forzado a ofrecer un subsidio neto a una región en el equilibrio, tendrá la posibilidad de ofrecer un menor subsidio mientras más pobre sea la región. Las regiones pobres pueden ponerse de acuerdo con el centro de una forma más barata puesto que la ganancia en la utilidad marginal de gasto en su líder es relativamente más alta. En la *Figura 2* esto se puede ver de la siguiente forma, un incremento en  $a_1$ , "empuja" a los lados del rectángulo central que son perpendiculares a  $T_{Ci}$ , hacia el origen.

### **Caso 2.** MAXIMIZANDO GANANCIA NETA ( $q(1) = q(2) = Q$ )

En el caso en el objetivo del Gobierno Central es simplemente maximizar el ingreso neto sin importarle las implicaciones de que la regiones rechacen o acepten los impuestos se presente una complicación. Al elegir la estrategia óptima el Gobierno Central debe comparar los valores máximos de  $U_c$  para cada uno de los cuatro tipos de equilibrio del subjuego, cada uno de los cuales generan un máximo diferente cuyos valor es  $\sum TC_i^a$ . Se puede derivar fácilmente el valor máximo de  $\sum TC_i^a$  para

cada subjuego en equilibrio, gráficamente de la *Figura 2*. Sustituyendo esta suma en la ecuación (E.2.4) se obtiene:

$$Max_{(A,A)} U_C = r \left[ \frac{(P-s_1)}{a_1} + \frac{(P-2s_2)}{2a_2} - e \right] \quad (E.2.13.1)$$

$$Max_{(A,R)} U_C = r \left[ \frac{(P-2s_1)}{2a_1} - e \right] - Q \quad (E.2.13.2)$$

$$Max_{(R,A)} U_C = r \left[ \frac{(P-2s_2)}{2a_2} - e \right] - Q \quad (E.2.13.3)$$

$$Max_{(R,R)} U_C = -Q \quad (E.2.13.4)$$

Cual de estas cuatro expresiones es la más grande dependerá de los valores de los parámetros del modelo; de  $P$ , de los  $s_i$ 's, los  $a_i$ 's y de  $Q$ . Si  $f$  se encuentra en el cuadrante derecho en la parte de arriba, entonces la estrategia  $(A, A)$  siempre será preferida a cualquier otro equilibrio. Esto se deduce del hecho que el Gobierno Central puede extraer impuestos netos de ambos jugadores, y por tanto no tiene incentivos para permitir que uno o más de los gobiernos locales usen su estrategia de rechazar los impuestos. Los resultados son los mismos para el caso 1, pero si  $f$  se encuentra en cualquier otro cuadrante, entonces hay diferentes cotas que permiten alcanzar una ganancia mejor.

Si  $f$  se encuentra en el cuadrante inferior izquierdo, entonces el equilibrio alcanzado en  $(R, R)$  será preferido siempre que se cumpla  $-Q > r(T_{C1}^f + T_{C2}^f - e)$ . Lo anterior se debe a que el Gobierno Central debe subsidiar a ambas regiones en el equilibrio para prevenir que ellas se rebelen, así su ganancia neta se incrementará al permitir a ambas regiones que incrementen las suyas y a castigarlas siempre que el costo de los castigos monetarios sea menor al costo de los subsidios.

Si, por el otro lado,  $f$  se encuentra en el cuadrante superior izquierdo, entonces el equilibrio alcanzado en  $(A, A)$  será preferido siempre que se cumpla  $rT_{C1}^f > -Q$ . Si  $rT_{C1}^f < -Q$ , el Gobierno Central preferirá provocar que el jugador 1 rechace el impuesto al negarle el subsidio y obtener  $(P - 2s_2)/2a_2 - e$  del jugador 2.

Por último, si  $f$  se encuentra en el cuadrante inferior derecho, en el cual la redistribución del jugador 1 al jugador 2 se realiza, el Gobierno Central establecerá las  $T_{Ci}$ 's de forma tal que se alcance el equilibrio con la estrategia  $(A, A)$ . Esta acción será la que lleve a cabo el centro siempre que se cumpla  $r(T_{C1}^f + T_{C2}^f) > r(P - 2s_1)/2a_1 - Q$ , y  $r(T_{C1}^f + T_{C2}^f - e) > -Q$ .

Como en el Caso 1, el Gobierno Central estará dispuesto a redistribuir ingreso para obtener la ganancia máxima. Sin embargo, lo hará siempre que sea mas barato “comprar” a una región revoltosa, que dejarla rechazar el impuesto y relajar el impuesto sobre la otra región. La redistribución de ingreso favorecerá las regiones que sean culturalmente anticentristas, i.e con  $s_i$  grandes. Pero las regiones con  $s_i$  demasiado grande simplemente serán sacadas del juego por el Gobierno Central. Después de cierto valor, el evitar el costo de castigar a una región además de preservar el poder contra la otra tendrá como consecuencia que no valdrá la pena el subsidio. En lugar de redistribuir ingreso, el centro encontrará más efectivo dejar que uno o ambas regiones rechacen los impuestos y castigarlas.

### 3.3 CONSECUENCIAS FISCALES

---

En esta sección haremos un resumen de las consecuencias fiscales de la solución del juego descrito con anterioridad. Para el caso donde el Gobierno Central le da prioridad a la estabilidad política se tienen las siguientes implicaciones:

1. La decisión de cómo usar la política fiscal por parte del Gobierno Central para alcanzar el objetivo de extraer impuesto neto de ambas regiones, o el de asignar subsidios netos a ambos, o bien el de redistribuir ingresos de una región a la otra, depende totalmente del castigo monetario impuesto a los Gobernadores locales y la predisposición política popular de apoyar al líder que rechaza a las demandas del Gobierno Central.
2. Aquellas regiones en las que el líder es apoyado fuertemente por el simple hecho de oponerse al Gobierno Central, serán tratados con mayores subsidios o menores impuestos por el centro, es decir mientras más regionalista sea el líder local o la base de apoyo político, mayor serán los beneficios redistributivos que podrá obtener del Gobierno Central.
3. Un Gobierno Central con suficientes recursos que le permitan extraer impuestos netos positivos de una región, tendrá que cargar una tasa de impuestos menor a una región pobre y en algunos casos el centro simplemente tiene que abandonar la idea de obtener impuestos de la región.
4. El Gobierno Central que se ve forzado a ofrecer un subsidio neto a una región, tendrá la posibilidad de ofrecer un menor subsidio mientras más pobre sea la región. Las regiones pobres pueden ponerse de acuerdo con el centro de una forma más barata.

Para el caso donde el Gobierno Central le da prioridad a maximizar el ingreso neto por impuestos se tienen las siguientes implicaciones:

- A. El Gobierno Central redistribuirá ingreso para maximizar el ingreso neto por impuestos en el equilibrio, siempre y cuando sea mas barato “comprar” a una

región revoltosa, que dejarla rechazar el impuesto y relajar el impuesto sobre la otra región.

- B. La redistribución de ingreso favorecerá las regiones que sean culturalmente anticentristas.
- C. Sin embargo las regiones extremadamente radicales simplemente serán sacadas del juego por el Gobierno Central, puesto que el evitar el costo de castigar a una región además de preservar el poder contra la otra tendrá como consecuencia que no valdrá la pena el subsidio.
- D. En lugar de redistribuir ingreso, el centro encontrará más efectivo dejar que uno o ambas regiones rechacen los impuestos y aplicarles su “castigo”.

## 4 EL FEDERALISMO EN MÉXICO

---

El federalismo en México, encuentra su origen y razón de ser en la necesidad de cohesionar y encauzar las inquietudes independentistas y de establecer la soberanía largamente buscada, para finalmente constituir el cimiento de una sólida unidad nacional. La idea del federalismo mexicano se originó, en buena medida, en el pensamiento de Miguel Ramos Arizpe, manifiesto en las Cortes de Cádiz al defender las diputaciones provinciales que en los hechos, fueron el antecedente inmediato de nuestro Estado Federal. El Federalismo quedó constituido en el país, primero en el Acta Constitutiva de la Federación, e inmediatamente después en la Constitución de 1824, donde se establecen dos tipos de órdenes de gobierno: el de la Federación y el de los Estados. Desde que México es una república federal (1824) ha tenido varios intentos centralistas que le han dado una variedad de definiciones.

Sin embargo, en la actualidad también es parte de un movimiento descentralizador y democratizador que recorre al mundo. El impulso al "nuevo federalismo" es la respuesta a numerosos reclamos de estados y municipios que luchan contra el centralismo y la inequidad social, política y económica. La situación actual del debate acerca del federalismo en México se puede definir como caótica y multifacética. Por todos lados se escuchan propuestas y el tema cada vez está más en la mesa de la discusión de amplios sectores de la vida política y social. Existe lo que podemos calificar como una "rebelión de los municipios", marcada por una persistente demanda de autonomía y recursos, es decir, por una descentralización política por parte del Estado central hacia las Entidades Federativas, pero también de ésta hacia los municipios.

El debate actual del federalismo se presenta de la forma siguiente: la discusión acerca de cómo estructurar un mejor y más equitativo sistema fiscal, que va desde quienes argumentan reglas claras y precisas que determinen las participaciones de la federación hacia los niveles estatales y municipales, hasta posiciones que abogan por sistemas de participaciones fiscales en cada estado, con un sistema impositivo propio.

En materia de política social, existe el reclamo de los municipios por una descentralización que permita que este tema se elabore en los propios estados y municipios. Algunos aspectos se relacionan con la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios, y aquí se discute la profesionalización de las administraciones públicas locales para asumir esas responsabilidades. También se discute sobre lo relativo a las leyes electorales que garanticen transparencia y equidad en los procesos locales, y a la federalización de la educación y la salud, que más bien implican una desconcentración administrativa, pues los recursos todavía son manejados desde el centro.

Otros puntos son los que aluden a los reclamos de autonomía regional de algunos grupos indígenas y los de la desigualdad entre las regiones del país, que requiere la recomposición del pacto federal. Esto debiera verse como una verdadera revolución federalista, que desestructure y reestructure el sistema federal vigente. En México hay que recomponer el pacto federal sobre la base de democratizar el poder legislativo, más que concentrar la lucha en el ejecutivo; aquél es el que constitucionalmente puede modificar al segundo. El avance de la oposición en gobiernos estatales y municipales no se ve como logros del federalismo, porque no suprimen la relación de autoridad vertical de la federación hacia los estados, y de éstos hacia los municipios.

En este capítulo estudiaremos el federalismo en México en el periodo post-revolucionario. Para realizar un estudio de lo anterior nos basaremos en el Federalismo Hacendario como se presentó en el Capítulo 2.

#### 4.1 ANTECEDENTES

---

El federalismo en México, encuentra su origen en la lucha por la independencia de España. En la Constitución de Apatzingán de Morelos que fue tomada como la más clara expresión del pensamiento político revolucionario en el país de 1810 a 1820 evidenciaba la aceptación unánime del centralismo. El levantamiento de Santa Anna contra el Imperio de Iturbide condujo inevitablemente al establecimiento de una República Federal. En el artículo 9 del Plan de Casa Mata, del 1° de Febrero de 1823, se estableció que las diputaciones de la provincia de Veracruz debería asumir el control del gobierno de la provincia. Este plan se propagó como reguero de pólvora y se adhirieron a él, varios municipios y provincias, incluso las más lejanas como Texas y Nuevo México.

Los federalistas basaban sus teorías en la creencia de que la autocracia y centralismo siempre van de la mano y consideraban al federalismo como el garante de los derechos individuales y locales. En 1823 la mayor parte de las provincias de México pedían que la nueva nación se constituyera en forma de Estado Federal, por lo que el 12 de junio de ese año, el Congreso Constituyente emitió un voto a favor del Sistema de República Federal.

En un inicio, el principio de federalismo fue adoptado en gran medida para controlar las tendencias separatistas de ciertas zonas del territorio nacional mexicano y, por supuesto, reflejaba el modelo de su vecino del norte. Dicho federalismo tenía una fuerza tal que en el siglo XIX, algunos estados no sólo establecieron sus propios sistemas fiscales, sino que también emitían su propia moneda. Este fue un período donde los estados eran fuertes y el sistema federal débil. Sin embargo existió un centralismo recalcitrante en la República.

Como consecuencia México vivió la lucha de dos corrientes antagónicas: el enfrentamiento entre federalistas y centralistas que le han dado una variedad de definiciones. Esta lucha duró por más de un cuarto de siglo, solamente durante los años de la intervención estadounidense el centralismo fue suspendido, puesto que en mayo de 1847 el Congreso decretó la re-adopción de la Constitución Federal de 1824. Después de esos años surgió el enfrentamiento de dos corrientes de pensamiento en el país: el liberalismo-federalismo versus el conservadurismo-centralismo. La victoria de los liberales sobre los conservadores durante la guerra de reforma y la intervención francesa hizo que el enfrentamiento del federalismo versus centralismo quedara definitivamente resuelto en México. La ideología del liberalismo Mexicano fue incorporada a la Constitución de 1857. Desde entonces nunca se ha propuesto que se alteren las bases del Federalismo Mexicano.

Con la Revolución Mexicana (1910-1917), y la Convención Constituyente de Querétaro de 1917 se fortalecieron las responsabilidades y el poder fiscal del Gobierno Federal, aunque sin alterar significativamente el compromiso básico que había prevalecido desde el inicio, en el cual el federalismo se entendía como un acuerdo alcanzado entre los diferentes estados dentro del Congreso. Inclusive en dicha convención no hay referencia alguna de apoyo al centralismo. A pesar de la enfática y casi unánime oposición en México al centralismo formal, paradójicamente el Estado Federal Mexicano ha sido desde sus inicios completamente centralista.

Lo anterior se debió a la necesidad de finalizar con el episodio violento de la revolución, por ello se instauró un régimen centralista de facto, aunque disfrazado de federalismo. En los años veinte, México vivió un período donde fue gobernado por líderes militares, herederos de los triunfadores de la Revolución, que tendió a reafirmar la figura presidencial. Existen antecedentes que desde 1925 se llevó a cabo la Primera Convención Nacional Fiscal. Con la creación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1929, no sólo se concentró la competencia política dentro de un solo partido, sino que también se estableció, e incluso se impuso, un sistema más congruente entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Durante el mandato del presidente Cárdenas (1934-1940), se realizaron los primeros planes regionales de desarrollo en el norte del país, aunque diseñados y operados desde el centro, el Gobierno Federal comenzó a desempeñar un papel fundamental en la modernización del país, de forma que el equilibrio de poder entre el centro y los estados cambió notablemente a favor de una presidencia fuerte. Esta tendencia hacia un Gobierno Central más fuerte fue apoyada por la política de sustitución e importaciones aplicada durante los años cuarenta y cincuenta. Dicha política requería de importantes inversiones públicas y estaba dirigida a dar apoyo a la capacidad productiva, con ambos conceptos contribuyendo a reforzar el poder fiscal

del Gobierno Federal. Ello llevó gradualmente a una situación donde el Gobierno Federal era “rico” y los estados “pobres”.

Más adelante, en toda la época del llamado “desarrollo estabilizador” (1958-1970) no existió iniciativa alguna en materia de descentralización. Es a partir del periodo 1970-1976 en el que surgen algunas iniciativas descentralizadoras, o al menos de esfuerzo en materia de planeación regional. En el periodo 1976-1982 se impulsó el desarrollo de puertos industriales, además surgieron una serie de planes sectoriales y un plan global como marco de referencia para el desarrollo de las diversas regiones del país. Se usaron los créditos diferenciales y los subsidios como medidas para favorecer la ubicación de actividades económicas fuera de los centros industriales más grandes.

El cuadro 1 muestra un desglose de la cantidad de recursos disponibles por nivel de gobierno –tema que será desarrollado más adelante- e ilustra dicha evolución.

Cuadro 1. Porcentaje de ingresos públicos por nivel administrativo

<b>Año</b>	<b>Federación</b>	<b>Estados</b>	<b>Municipios</b>
1900	63.0	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1930	68.7	22.9	8.4
1940	71.4	23.3	5.3
1950	78.3	18.4	3.3
1960	78.6	18.6	2.8
1970	86.4	12.0	1.6
1980	89.4	9.4	1.1
1991	81.1	15.5	3.4
1992	73.6	21.9	4.5

Fuente: Díaz Cayeros (1995). Desarrollo económico e inequidad regional, p. 76;

En el periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) se puede decir que surge el primer esfuerzo real por la descentralización de la vida nacional. Se planteó la necesidad de redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno, cabe destacar la importancia al tema de fortalecimiento municipal, en función de ello se reformó el artículo 115 de la Constitución, en dicha reforma se amplió la facultad reglamentaria de gobiernos municipales, se establecieron obligaciones en materia de servicios municipales y se asignó a este nivel de gobierno, el impuesto predial con el fin de fortalecer las finanzas de los gobiernos locales.

Lo anterior, aunado al proceso de reforma económica iniciado en 1983, fue el contexto dentro del cual surgieron las discusiones sobre el nuevo federalismo y la descentralización, cuya intensidad se acentuó porque los principales partidos

políticos defendían diversas posiciones incluyéndolas en sus respectivas plataformas electorales. Estas discusiones llevaron a tomar una serie de medidas.

En 1989 se puso en marcha a nivel central el programa Nacional de solidaridad. Este no era un programa descentralizado como tal, pero estaba altamente desconcentrado a nivel local. Se realizaron serios esfuerzos para elegir proyectos que cumplieran con las necesidades locales, basados en consultas con los diversos participantes de la localidad tomando una diversidad de formas, como la creación de consejos de desarrollo municipal que ampliaban considerablemente la base de los consejos municipales tradicionales (los cabildos); el establecimiento de acuerdos locales de solidaridad hizo posible coordinar las iniciativas de los estados y el Gobierno Federal; el establecimiento de programas en los cuales se requería al sector privado que cumpliera con necesidades urbanas locales, tales como el Programa de 100 Ciudades; y el establecimiento de fondos municipales –particularmente como parte de los programas de apoyo a poblaciones indígenas- que hicieron posible reunir recursos en fondos comunes a nivel municipal y utilizar dichos recursos en fondos comunes a nivel municipal y utilizar dichos recursos con mayor flexibilidad. Conceptos como integración, fijación de objetivos, división de responsabilidades y participación, se convirtieron en los principios rectores de una política deliberadamente desconcentrada, que las autoridades intentaron transformar en una verdadera descentralización (reforma del Ramo 26 del Presupuesto Federal).

Durante el mismo período, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), establecido en 1983 para dar asistencia a niños menores de cinco años víctimas de abusos, niños discapacitados y mujeres embarazadas, descentralizó sus servicios a tal grado que puede considerársele en la actualidad como un “sistema” que comprende 32 oficinas estatales del DIF y cerca de 2000 oficinas a nivel municipal. Este programa ha hecho fuerte énfasis sobre el principio de consulta local, puesto que el principal beneficio de la descentralización no es solamente el de garantizar la mejor adaptación de las soluciones a los problemas locales sino, sobre todo, de poner en marcha soluciones, cooperando con la población local y a veces, incluso, con su ayuda concreta.

Con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la descentralización como iniciativa gubernamental prácticamente desapareció como tema específico de la agenda de gobierno, si acaso la excepción fue la política educativa. Su programa de mayor relevancia fue el Plan Nacional de Solidaridad (Pronasol) programa que orientaba a la lucha contra la pobreza, y que contemplaba algunas acciones orientadas al desarrollo regional con una supuesta intención descentralizadora. Lo paradójico de este programa es que avanzaba destruyendo lo poco avanzado en el periodo anterior, fue una intención de “descentralización centralizada”, pero dicho programa generó un cúmulo de críticas debido a su orientación fundamentalmente

electoral, se menciona que se trató incluso de un programa neopopulista para sostener medidas neoliberales.

Luis Donaldo Colosio, siendo candidato a la Presidencia de la República Mexicana en 1994 destacó como tema prioritario de campaña el tema de un nuevo Federalismo, Colosio tenía una visión política renovadora, sensibilidad sobre la problemática social y conocimiento sobre el tema del Federalismo, toda vez que cursó estudios de maestría en Desarrollo Rural y Economía Urbana entre 1975 y 1976 en la Universidad de Pennsylvania, obtuvo en 1979 el doctorado en el IIASA, en Viena, Austria.

El 6 de marzo de 1994 dijo las siguientes palabras en su discurso: “Es la hora de las regiones de México, para aprovechar mejor los recursos, para aprovechar mejor la capacidad de cada una de las comunidades del país, de cada ciudad de nuestro país, de cada estado de la República, un desarrollo regional que abra las esperanzas de cada rincón de México, que canalice recursos para mantener la infraestructura carretera, ferroviaria, portuaria, hidráulica y energética. Es la hora de superar la soberbia del centralismo, de apoyar decididamente al municipio, es hora de un nuevo federalismo, es hora de dotar de mayor poder político y financiero a nuestros estados, es hora de garantizar plenamente la conservación de nuestros recursos naturales, de nuestro medio ambiente y de nuestra ecología.”

Esta etapa es crucial para el desarrollo del Federalismo en México, después de su asesinato, los temas de campaña cobraron importancia a nivel nacional, en varias esferas del país, como la política, académica y burocrática; y las Entidades Federativas levantaron la voz, así empezó a cobrar fuerza el tema del Federalismo para la siguiente Administración

Ernesto Zedillo a partir de 1994, planteó la iniciativa de un “federalismo renovado” el cual en principio reconocía los espacios de autonomía y el respeto a las competencias de cada orden de gobierno. Se hablaba incluso de la necesidad de una profunda redistribución de la autoridad, responsabilidades y recursos. Se reformó el artículo 104 de la Constitución permitiendo a cualquier nivel de gobierno establecer controversias. Además se incrementaron, los recursos fiscales a estados y municipios, y se consuma la autonomía del IFE.

Algunas Secretarías lanzaron sus propios programas de descentralización. En particular, la Secretaría de Educación Pública dio un paso en este sentido al transferir casi todo su personal bajo la responsabilidad de los estados. Por otro lado, la Secretaría de Salud comenzó también a transferir algunas de sus funciones y empleados. De la misma forma, en otras Secretarías pusieron en marcha planes de descentralización, ya sea mediante la encomienda de nuevas responsabilidades a los

estados y municipios o por medio de la firma de acuerdos con los mismos, definiendo el alcance de estas nuevas responsabilidades.

Así, la Ley de Coordinación Fiscal representa una mejora con respecto a la situación anterior, lo cual debe tenerse en cuenta en la lectura de las siguientes observaciones. Sigue siendo el caso que algunas iniciativas de descentralización, aunque exitosas, no basten para constituir una política de descentralización coherente.

A nivel central, no existía una política de descentralización verdaderamente armonizada, lo que requería de esfuerzos de coordinación intersectorial a este nivel. Hubo importantes dificultades para coordinar las políticas de descentralización de las diversas secretarías. Cada una adoptaba sus propias políticas y medidas sin que se diera de antemano una concertación sistemática con otras secretarías. Por otro lado, el hecho de realizar transferencias iniciales de responsabilidades o de personal sin acompañarlo del correspondiente reparto de fondos y una apropiadas redefinición del marco legal, ha creado fuertes tensiones, privando tanto a estados como a municipios de la flexibilidad que requieren.

Así se pudo ver a la descentralización como una reasignación de obligaciones o responsabilidades, y como una transferencia de los costos hacia los niveles locales, más que como un medio para alcanzar resultados económicos a través de la creación de nuevos empleos y la estimulación de la actividad a nivel local.

Los temas financieros no fueron resueltos con la rapidez deseable. La reasignación de gastos no fue el único punto de discordia. Quedó por resolver el problema de la distribución de las participaciones entre los diversos niveles de gobierno.

Es innegable que se hubo progresos al involucrar a los ciudadanos y gobiernos locales en la toma de decisiones, lo que fue una señal del profundo cambio en la manera de administrar el gasto público. No obstante, la sobre regulación a menudo significó que el centro tenía la última palabra por causas que no siempre quedaron claras.

En términos más generales, la descentralización no fue acompañada por una rendición de cuentas, lo que resultó indispensable para que dicha descentralización funcionara, de tal manera que sin información presupuestal precisa, resultó imposible exigir la rendición de cuentas, lo que significó que la toma de decisiones estuvo basada en negociaciones políticas más que en una evaluación relativamente objetiva de las necesidades.

El siguiente paso del federalismo en México fue llamado “Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000”, y fue establecido por la administración federal con el sustento jurídico de acción del nuevo programa establecido en la Constitución

Política del país, en la ley Nacional de Planeación, en el Plan Nacional de Desarrollo y por último en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) establece en el Plan Nacional de Desarrollo, en el área de Orden y Respeto “construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un autentico federalismo”, para ello se define la estrategia de impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación hacia las Entidades Federativas y municipios.

En materia económica, señala el impulso al desarrollo integral de las regiones mediante un proceso participativo con las Entidades Federativas y los municipios para la descentralización a partir de esquemas que definan con claridad que corresponde a cada ámbito de gobierno y evitar duplicidades u omisiones en la función pública.

Básicamente ha conservado las políticas anteriores respecto a educación y salud, cabe señalar que lo que destaca es la ampliación de cobertura, en el sector salud, se incrementaron programas como “municipios saludables” y “seguro popular”. En el sector educación destaca la iniciativa orientada a “escuelas de calidad” programa que transfiere directamente recursos a las escuelas a partir de iniciativas de mejora en los sistemas de enseñanza, evaluación y formación de profesores. La idea es que los gobiernos municipales con la incorporación de la sociedad civil se comprometan a adoptar diversas acciones recomendadas por el Gobierno Federal y de esta manera puedan acceder a mayores transferencias de recursos.

Dada la situación e un auge en materia de ingresos petroleros, se definen reglas para la distribución de recursos a las Entidades Federativas.

En un breve análisis de la evolución del Federalismo, se considera que es el periodo de gobierno de Zedillo, el que marca un punto de inflexión en el desarrollo hacia un auténtico federalismo, por ello detallaremos el Programa de ese sexenio en la siguiente sección.

## 4.2 NUEVO FEDERALISMO: EL PROGRAMA

---

A inicios de 1995, la Administración pasada estableció el **Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 (PNF)** Cabe destacar que conforme al artículo 26 de la Ley Nacional de Planeación, el Programa recibió atención especial, toda vez que refiere a una de las prioridades previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y por su alcance interinstitucional. En el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 se plantean, las razones por las cuales en México se ha optado por fortalecer el Sistema

Federal Mexicano en el marco del proceso de la Reforma Política del Estado. Destacan en este sentido:

- La preservación de la unidad nacional, previo reconocimiento a la multiplicidad cultural del país y a los principios de autonomía y de asociación. Tomándose a la autonomía de los estados como el instrumento que permite un ejercicio más plural de la función pública y a su vez limita la concentración del poder político.
- Propiciar el desarrollo integral de la Nación.
- Fortalecimiento de los poderes públicos y de los distintos niveles de gobierno mediante la ampliación de sus capacidades políticas, administrativas y financieras. A fin de impulsar un nuevo tipo de relaciones entre los distintos órdenes de gobierno. De esta manera se propone una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos, guiada por el objetivo de alcanzar eficiencia y equidad en la erogación del gasto público. Esto supone que cada nivel de gobierno asuma las funciones que le son propias, con el objetivo de que puedan responder de manera eficiente y eficaz a las demandas sociales y por ende presten mejores servicios públicos.
- Establecer una correspondencia entre el gasto público, necesario para realizar las funciones de cada nivel de gobierno, y los mecanismos de recaudación y asignación de recursos provenientes de las contribuciones públicas.
- Ampliar espacios de participación social en los niveles de gobierno estatal y municipal.
- En resumen: “Revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficiencia de la administración pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales”.

Con los anteriores argumentos se establecieron los objetivos generales del Programa del Nuevo Federalismo, que se listan a continuación:

1. Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto Federal, porque el federalismo representa un eficaz instrumento para el desarrollo nacional y regional, marco institucional idóneo para distribuir capacidades públicas, recursos y oportunidades que impulsen las aspiraciones políticas, económicas, sociales, administrativas y culturales de todos los miembros de la Unión.
2. Vigorizar la autonomía política de los estados como espacio idóneo para el tratamiento de asuntos públicos relacionados con las aspiraciones de las sociedades locales.

3. Impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el municipio.
4. Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de **cooperación y coordinación** en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de Gobierno Federal y estatal, y los municipios.
5. Desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones para preparar los aspectos administrativos que requiere la transferencia de funciones a los estados federados.
6. Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas.
7. Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el Desarrollo Regional, con prioridad a las regiones con mayores necesidades de infraestructura regional.
8. Impulsar las capacidades institucionales de las Entidades Federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda.
9. Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación, propiciar la cultura de rendición de cuentas, así como en la ampliación de nuevos espacios de participación social.
10. Revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

Para lograr los objetivos planteados, el Programa estableció la Comisión Intersecretarial para el Impulso del Federalismo la cual coordinaría los tres subprogramas que instrumentarían el nuevo federalismo. Dichos subprogramas fueron:

- **Federalismo y Descentralización:** en donde se planteó la descentralización en materia de Educación Pública, Salud, Desarrollo Social, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Comunicaciones y Transportes, Turismo, Energía y Reforma Agraria.
- **Federalismo Hacendario:** cuyo objetivo era buscar el equilibrio de las finanzas públicas mediante el fortalecimiento de los ingresos propios de las haciendas locales y la aplicación de nuevos criterios para distribuir las participaciones. Asimismo, se pretendía lograr una mayor eficiencia y equidad en la relación de los gobiernos con los contribuyentes.
- **Renovación Municipal:** lo cual implicaba el cambio del marco jurídico y político del municipio así como el fortalecimiento de su infraestructura administrativa,

además de privilegiar una relación de cooperación más que de jerarquía con los gobiernos estatales.

Puede observarse que en su conjunto el Programa para el Nuevo Federalismo, al cumplir los objetivos planteados, se proponía impulsar el desarrollo político institucional, alcanzar un mayor desarrollo social, contribuir al crecimiento económico y, fortalecer el desarrollo regional. Se puede afirmar que en el PNF se estableció un marco normativo para fortalecer e impulsar lo que se da a llamar el Nuevo Federalismo.

Por otra parte, tenemos que en el artículo 116 fracción VII de la Constitución se establece la posibilidad de transferir funciones entre los niveles de gobierno, o bien, crear nuevas, pero esta afirmación es muy general y puede dar pie a varias interpretaciones. En síntesis, si bien es una base, no representa propiamente algo de lo que puedan desplantarse la estrategia y objetivos para el Nuevo Federalismo.

En el mismo caso, aunque en otro nivel, se encuentran la Ley Nacional de Planeación, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo, los dos primeros son justamente instrumentos para la planeación nacional que permiten, por un lado la Ley de Planeación, la conducción, coordinación y orientación de la actividad económica y social por parte del Estado, así como la evaluación control de los programas de los programas de desarrollo integral del país, y por otro (Sistema Nacional de Planeación Democrática), son fundamentales para manejar la política de desarrollo de manera ordenada y previsor, y promover la participación de los grupos sociales del país en dicho proceso.

En el último caso, se trataría también de un conjunto de relaciones funcionales que se establecen entre los agentes participantes en el proceso de Planeación (municipal, estatal y federal) a fin de efectuar acciones en común acuerdo para el logro de los objetivos y metas del desarrollo nacional. De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo fue el documento que suma la labor de planeación y establece los grandes objetivos y prioridades de gobierno. En lo que respecta al federalismo solamente es indicativo y no llega al nivel de instrumentación del proceso. Ciertamente, los instrumentos señalados son una plataforma del programa, sin embargo, ni aun adicionándolos, aparecerían como un tipo de documento maestro para impulsar un nuevo federalismo. En dicho documento maestro se debería establecer y normar clara y concisamente las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno, los alcances a corto, mediano y largo plazos de los tipo de descentralización, los mecanismos para toma de decisiones, el papel de la sociedad civil, etcétera. Al no aparecer este documento, lo que es una serie de instrumentos cuya potencialidad para a apoyar cambios e innovaciones es muy limitado, al no cuestionarlos y aplicarlos *a priori*.

En este sentido, la única referencia normativa inmediata que se tiene es la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), mediante la cual se establecen los lineamientos para las participaciones y las transferencias, es decir las reglas de juego seguidas por el gobierno, el de la administración pasada y el actual, para federalizar o descentralizar el gasto. Lo anterior se establece en el artículo primero de la LCF que a la letra dice: “ Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios, y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.

A los estados les correspondía el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP), éste porcentaje constituye el Fondo General de Participaciones. La RFP es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos tales como impuesto a la renta, al valor agregado, a la importación, exportación, impuesto sobre automóviles nuevos, tenencia, etc., así como por los derechos de extracción del petróleo y de minería.

### 4.3 EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

---

En México han existido distintas reformas a las relaciones fiscales intergubernamentales. El último proceso de descentralización fiscal en México inició en 1992, con la descentralización de la educación, pero se extendió a otros sectores a partir de 1995. A continuación describimos brevemente en qué consistió tanto del lado de los ingresos como del gasto.

#### 4.3.1 INGRESOS

Primeramente hay que señalar las principales fuentes de ingresos propios para los distintos órdenes de gobierno. El **Gobierno Federal** recauda el Impuesto al Valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta (ISR), impuestos sobre producción y servicios (IEPS), impuesto al activo (IA), impuesto sobre tenencia de automóviles, impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), derechos sobre extracción petrolera, impuesto a la exportación del crudo, diversos derechos y aranceles a la importación y algunos misceláneos. Por su parte, las fuentes propias de **las Entidades Federativas** son el impuesto sobre nóminas, el impuesto sobre transferencias de propiedades, impuesto sobre uso de suelo, derechos y cuotas de diversos servicios públicos, impuestos sobre automóviles con más de 10 años de uso y otros misceláneos. Finalmente, **los municipios** cuentan con la facultad administrativa del impuesto predial, con parte del impuesto de adquisición de inmuebles y con cuotas, derechos y licencias, en especial aquéllas de agua y de venta de alcohol en establecimientos.

Las principales fuentes de ingresos en el país son el impuesto al valor agregado (IVA) y sobre la renta (ISR), las cuales recauda el Gobierno Federal, adicionalmente se debe mencionar el impuesto al predial el cual se ha vuelto una importante fuente de ingresos en la mayor parte de los países industrializados. Por otro lado, se debe señalar una realidad imperante en el país: la principal fuente de ingresos de los estados y municipios no la constituyen los impuestos sobre los que poseen potestad, sino las participaciones federales y las aportaciones. Las participaciones son aquellas que dichas entidades reciben el Gobierno Federal quien crea un fondo (el Fondo General de Participaciones) con los principales impuestos (a los que se le denomina como Recaudación Federal Participable, RFP) que posteriormente con base en una fórmula se transfiera un porcentaje a los estados y municipios, cuyos criterios determinantes son población, incentivo fiscal y marginación.

La descentralización fiscal iniciada en 1995, no cambió esta estructura de ingresos sustancialmente. La acción más importante se redujo a un incremento en el Fondo Federal de Participaciones del 18.5 a 20 por ciento de la recaudación federal participable. En adición, se tomaron algunas acciones como la cesión de la facultad administrativa para recaudar el impuesto sobre la tenencia de automóviles y de automóviles nuevos (ISAN), y otras más controvertidas, que de hecho no se instrumentaron, como el impuesto al alcohol y al tabaco (componentes del IEPS)

Del lado de los ingresos, estas últimas acciones no corrigieron el problema de una falta de fuentes propias de ingreso para los gobiernos subnacionales. Es decir, en 1992 la participación de los estados y municipios en los ingresos totales del sector público ascendía a 6 por ciento. Para 1997, esta participación se mantuvo, esto es, los estados y municipios no incrementaron su participación. Esto se debió fundamentalmente a tres causas. Primero, una ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos; segundo, una persistente debilidad en los sistemas estatales y municipales de recaudación y administración y, tercero, a un efecto negativo que tuvieron las mayores transferencias que recibieron las Entidades Federativas y municipales. Sobre este último punto, se ahondará más adelante.

Lo anterior sugiere que para corregir esta desigualdad en las facultades administrativas que sobre las fuentes de ingreso tienen el Gobierno Federal y los subnacionales, habría que reformar el actual Sistema de Coordinación Fiscal de manera más radical. Es decir, independientemente que la fórmula de distribución de la RFP tenga sus limitaciones, la reforma tendría que ir más a fondo, y dotar a los estados y municipios con más recursos para enfrentar sus responsabilidades. Ello, debe señalarse, no es tarea fácil y está sujeto a restricciones importantes que deben tomarse en consideración; de lo contrario se podrían tener efectos indeseables para el país.

#### 4.3.2 GASTO

Las responsabilidades de gasto para cada orden de gobierno son las que deben ser financiadas con los ingresos de cada gobierno. Antes de la descentralización las responsabilidades eran muy claras: gran parte de ellas era responsabilidad del Gobierno Federal. Ahora los sectores descentralizados los etiquetamos como responsabilidades “compartidas”. Así, la mayor parte de la descentralización fiscal emprendida en administración 1995-2000 se ha orientado al gasto. Para, 1996 se descentralizan salud, agricultura, alguna parte de carreteras y programas de seguridad así como también las dos terceras partes del Ramo 26, anteriormente conocido como Programa Nacional de Solidaridad. Asimismo, se continuó con la descentralización en educación.

La virtud de esta descentralización de gasto descansa en que los recursos se asignaron mediante la aplicación de una fórmula (otra vez, independientemente de que la fórmula presenta ciertas limitaciones, y con excepción de educación y salud cuya distribución es inercial). Para enero de 1998 se crea el ahora famoso Ramo 33 (Aportaciones a Entidades Federativas), donde se constituyen cinco fondos para distribuir los recursos. Este ramo asigna recursos en aquellos rubros como educación, salud, infraestructura social y fortalecimiento municipal. Para algunos de los rubros, se diseñó una fórmula para distribuir los recursos, mientras que para educación y salud, la asignación se hizo como se efectuaba previamente. Es decir, con la creación del Ramo 33, se transfieren los recursos a los estados y municipios que antes ejercía el Gobierno Federal.

Esta descentralización de los recursos implicó que para 1999, de cada peso que el Gobierno Federal gastaba, los gobiernos subnacionales gastaron 31 centavos. Esta cifra es mayor que la de 1995, cuando la cantidad que gastaban los gobiernos subnacionales era de 15 centavos. Desafortunadamente, una buena parte de estos 31 centavos, sólo es ejecutada por los gobiernos estatales y municipales derivado de las obligaciones federales contraídas, lo que no ha implicado que los gobiernos locales hayan visto incrementadas las transferencias libres que perciben, es decir los recursos que reciben son condicionados.

#### 4.3.3 EL PROCESO: VIRTUDES Y DEFECTOS

Como cualquier reforma, la descentralización fiscal llevada a cabo en México en el periodo 1995-2000, tuvo virtudes y defectos. El principal acierto fue que se redujo sustancialmente el grado de discrecionalidad en la asignación del gasto hacia los estados y municipios. Con ello, los estados y municipios pudieron contar con una mayor certidumbre al momento de realizar su planeación financiera. Sin embargo, la mayor ejecución del gasto por parte de las Entidades Federativas y municipales fue sólo eso: una mayor ejecución, ya que gran parte de los recursos canalizados por el Gobierno Federal estaban etiquetados ex-ante (es decir, fueron transferencias condicionadas). Las transferencias que realmente le permiten incrementar la

flexibilidad en el gasto son aquéllas que se otorgan en bloque (es decir, las que no están etiquetadas). Desde este punto de vista, al proceso que se dio en México no se le puede llamar descentralización sino más bien desconcentración fiscal.

Esto, a su vez, ha ocasionado que varios estados hayan tenido que incrementar su gasto para uniformar el pago de salarios de empleados estatales con los federales, como lo es el caso en educación y salud. Por ejemplo, en el caso de la educación, existen maestros pagados por la federación y otros pagados por los estados, es decir, hay maestros federalizados y estatales. En la mayoría de los estados, los maestros estatales percibían menores ingresos. Cuando se descentraliza el gasto en educación en 1992, los estados se vieron forzados a homologar a la alza los salarios de sus maestros con los federalizados.

Así, este tipo de transferencias lejos de aumentar la flexibilidad del gasto, en algunos estados, de hecho, la disminuyó de manera importante. Por otra parte, el aumento de transferencias hacia estados y municipios tuvo al parecer un impacto negativo en el esfuerzo de estas entidades para recaudar más y mejor. En efecto, al contar con más recursos, las Entidades Federativas y municipales redujeron su esfuerzo recaudatorio. De aquí que la descentralización no influyó en un aumento significativo de los ingresos propios.

En adición, para el elector común la responsabilidad asignada a cada orden de gobierno quedó indefinida. Esto último es lo que se denomina responsabilidades “compartidas”. Desde el punto de vista de preferencias políticas, un elector común que va a votar basado, por ejemplo, en sus preferencias hacia la educación, no sabrá en qué elección federal, estatal o municipal manifestar esta preferencia, es decir, no sabrá cuál de los niveles de gobierno es el último responsable, lo que dificulta la rendición de cuentas. Actualmente los estados sólo administran los recursos de la educación. Poco pueden influir en la calidad y diseño de la educación.

Por otro lado, y como ya se mencionó, desde el punto de vista de los ingresos no hubieron grandes reformas, salvo el incremento de las transferencias en bloque de 18.5 a 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable, que son transferencias libres. Durante el período de hegemonía partidista del PRI, la desigualdad de las fuentes de ingreso entre los gobiernos, federal y subnacionales era también muy seria. No obstante, era práctica común que el Gobierno Federal compensara a los gobiernos de las Entidades Federativas con transferencias extraordinarias. De este modo las deficiencias existentes en el Sistema de Coordinación Fiscal no eran evidentes debe decirse que, en ocasiones, éstas servían a propósitos electorales.

Estas transferencias extraordinarias fueron un instrumento importante en el rescate financiero generalizado de 1995, pero a la vez dicho rescate trajo una serie de reformas en la política de endeudamiento estatal. Como consecuencia de ello y

como referimos más adelante, la política de endeudamiento estatal ha cambiado. Para 1998, el Gobierno Federal, con presiones partidistas, decidió prácticamente eliminarlas del Ramo 23 (Previsiones Salariales y económicas), y la subcuenta de este ramo que contenía las transferencias extraordinarias, pasa a formar parte del famoso Ramo 33, la virtud de esta acción es que ahora estos recursos se asignan mediante una fórmula y el alto grado de discrecionalidad es eliminado. En principio ésta fue una acción adecuada. No obstante, el Gobierno Federal, cuando menos en principio, no contaba ya con un instrumento para hacer frente a las fuertes desigualdades de fuentes de ingreso entre los distintos órdenes de gobierno. Por su parte, los gobiernos estatales estaban acostumbrados a que cada vez que tenían problemas financieros, recurrían al Gobierno Federal para que se los solucionara. Cuando el ramo deja de existir, a algunos Gobernadores no les “cayó el veinte” y continuaron tratando de ser rescatados, en ocasiones incluso incurriendo en indisciplina fiscal.

Por otra parte, el endeudamiento estatal, con los cambios, es ahora más restringido. Por ello, ahora el sobreendeudamiento es más difícil dado que existe un monitoreo continuo de los distintos agentes involucrados. Incluso existen ya hasta agencias calificadores de riesgo financiero estatal. Por su parte, los bancos se han dado cuenta que el Gobierno Federal no cuenta con el Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados y que la Ley Nacional de Coordinación Fiscal ha cambiado en materia de deuda, han cerrado la “llave”. Para restablecer el crédito a los gobiernos subnacionales son necesarias nuevas fuentes de financiamiento para los estados.

En resumen, no debió ser una sorpresa que en el sexenio pasado algunos estados hayan amenazado con retirarse del pacto federal para obtener recursos extraordinarios. Estos hechos sugieren que el problema de recurrir al Gobierno Federal para resolver sus problemas no ha desaparecido, y no es sorprendente que los estados reten a la Federación. Por su parte, el Gobierno Federal no cuenta con el instrumento anterior, del Ramo 23, para transferir a los estados y municipios recursos extraordinarios. Seguramente habrá más conflictos como los anteriores en el futuro. Al parecer las autoridades fiscales no han considerado este punto al diseñar las reformas fiscales. En el fondo el proceso de descentralización llevado a cabo en México no se ha adecuado a los cambios políticos del país.

#### 4.3.4 ANÁLISIS DEL PROCESO

La moraleja de esta historia es que no se les dotó con más recursos propios a los estados y municipios y se eliminó del Ramo 23 lo correspondiente al presupuesto que permitía compensarlos extraordinariamente. El problema es que se creó una situación donde el gobierno construye una reputación de salvador de estados en dificultades financieros, y de la noche a la mañana se quiere dejar de serlo sin resolver el problema de las fuentes propias de ingreso. Es decir, los estados y municipios retan ahora al Gobierno Federal públicamente para ser rescatados,

basados en la reputación de aquél. Lo anterior sugiere una urgente corrección del problema de las fuentes propias de ingreso, es decir del desbalance fiscal vertical.

Para muchos la solución es fácil: devolver más potestades tributarias a los estados y municipios. Esta propuesta suena muy bien. Sin embargo, devolver los impuestos a los estados y municipios es algo que hay que hacer con mucha cautela debido a que puede generar consecuencias desastrosas para el país. Existen varios argumentos para sostener que la devolución de los principales impuestos, como lo son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto sobre la Renta (ISR), puede tener efectos perversos y, a largo plazo, contraproducentes. A continuación se describen algunos:

*1. Riesgo Macroeconómico y Distributivo.* Cuando existe una devolución de estos impuestos, el Gobierno Federal pierde el manejo de la política fiscal para absorber choques exógenos en la economía. Esto se magnifica cuando el Gobierno Federal no tiene ya en sus manos la política monetaria, como es el caso de México, donde el Banco Central es autónomo. Así en caso de ocurrencia de un choque externo, el Gobierno Federal no contaría con instrumentos para absorberlo.

Para ilustrar este caso, recordemos el caso brasileño. En este país se llevó a cabo la devolución del impuesto al valor agregado a los estados en 1990. Ese mismo año, la economía brasileña sufrió un choque externo macroeconómico, que no pudo ser ajustado por el Gobierno Federal por haber devuelto a los estados el impuesto al valor agregado. El resultado fue que la inflación terminó arriba del 9,000 por ciento. Para haber absorbido el choque, hubiera sido necesario que todos los Gobernadores hubieran acordado elevar la tasa de dicho impuesto rápida y paralelamente. Esto lógicamente presenta, por un lado, conflicto de interés entre el Gobierno Federal y los estatales, y por otro, trae un problema de acción colectiva entre los distintos estados de un país.

Por otra parte, debe señalarse que los gobiernos subnacionales en la mayor parte de los países en desarrollo han creado problemas fiscales debido a que han incurrido en déficit que generalmente no pueden cubrir y, muchas veces, recurren a la federación para pedir un rescate, como mostramos que era el caso mexicano. Esto nos sugiere que una buena parte de los impuestos –importantes en la absorción de choques– debe ser recaudada por el Gobierno Federal. Por último, es importante destacar el papel redistributivo que juega la política tributaria. En el caso de una devolución de impuestos hacia los estados y municipios se correría el riesgo de abrir aún más las brechas de desigualdad regional. Los estados sin una base amplia no recaudarían un monto suficiente para enfrentar sus obligaciones, con lo que sus niveles de desarrollo se harían aún más precarios. Por lo anterior, se debe ser muy cauteloso al hablar de devolución de impuestos. A continuación se describe otro elemento importante en esta dirección.

*2. Eficiencia Recaudatoria.* Este caso se refiere a los problemas que se presentan en la coordinación entre las Entidades Federativas para cruzar información acerca de los contribuyentes. Estos empiezan a moverse de tal manera que se dificulta su localización. En consecuencia, la evasión fiscal aumenta con lo que se da una baja en la recaudación total. En adición, existen economías de escala y de alcance en la recaudación de impuestos, es decir, que es más barato que una sola agencia central recaude los impuestos a que existan 32 distintas agencias (de 32 Entidades Federativas). En la literatura esto se conoce como economía de alcance.

En la recaudación hay evidencias de que estas economías de alcance están presentes: es más barato para una sola agencia recaudar que para 32 distintas. También, como acabamos de mencionar, sin una coordinación perfecta entre las 32 agencias recaudadoras, entonces la evasión aumentaría al no poder localizar al contribuyente de manera fácil. De hecho, tenemos un ejemplo de economía de alcance en nuestro país: cuando los estados renunciaron en 1982 a su potestad del impuesto al valor agregado, el año siguiente, la recaudación del IVA aumentó en más del 20 por ciento. Este aumento se da básicamente debido al argumento recién expuesto.

*3 Competencia.* Si bien la competencia entre distintas Entidades Federativas y municipales en principio puede ser buena, en ocasiones ha llevado a una abrupta caída en la recaudación tributaria nacional, además de que se han presentado serias distorsiones en el sentido económico. Este punto merece atención y lo tratamos a continuación. Debe notarse que este apartado tiene estrecha relación con la razón de eficiencia tributaria. Al competir por atraer inversión y población, algunas entidades comienzan reduciendo tasas, lo que trae respuesta de otras entidades para disminuir la tasa. Con esto la recaudación nacional (es decir, la suma de la recaudación de las 32 Entidades Federativas) disminuye.

Los gobiernos pueden recaudar impuestos en dos formas: pueden gravar a la gente en el lugar donde viven (impuestos basados en la residencia); o bien, pueden gravar las transacciones en el lugar donde éstas ocurren, es decir, gravar a los factores de producción donde son empleados y a los bienes y servicios donde son adquiridos (impuestos basados en su origen). En principio, éstos últimos serían más fácilmente recaudables por el gobierno local debido a que sólo se necesita información que esté disponible en centros de trabajo y centros de comercio.

Los impuestos recaudados en el lugar donde la actividad se desarrolla presentan dos problemas o limitaciones en términos de bienestar del país en su conjunto. El gravamen local de este tipo frecuentemente crea varias distorsiones, en especial la exportación del impuesto y las externalidades que producen. Es por ello que los análisis teóricos argumentan que las bases gravables que sean eficientes y fáciles de administrar por los gobiernos locales son por lo general muy reducidas. Esto hace

que los gobiernos locales no puedan gravar óptimamente donde las comunidades enfrentan claramente la vinculación entre la provisión del servicio y el costo.

Por otro lado, los impuestos sobre las personas físicas o morales requieren de información acerca de las transacciones llevadas a cabo en diferentes lugares del país. Como el gobierno central posee esta información es a éste a quien debe asignársele este tipo de impuestos. Este es el caso del impuesto al valor agregado que requiere información cruzada de los diferentes puntos de la República. En adición, el Gobierno Federal puede hacer uso de economías de escala para manejar esta información en un solo órgano administrativo.

## 5 GASTO FEDERALIZADO EN MÉXICO

---

En varios países la implementación de diversas actividades del federalismo se realiza desde el Ministerio de Hacienda. En particular, la definición e implementación para cada ámbito de gobierno del estado de las responsabilidades en el gasto público, la captación de ingresos tributarios, el diseño de transferencias entre niveles (criterios y recursos), y el financiamiento a través de deuda pública. Por lo anterior, estas actividades conforman lo que es conocido como el federalismo hacendario o financiero. En esta sección detallaremos lo concerniente al gasto público que otorga la federación a las Entidades Federativas a través de diversos mecanismos y lo denominado Federalización del gasto público.

### 5.1 CONSIDERACIONES

---

El federalismo aporta un marco teórico que permite adecuar el tamaño y nivel jurisdiccional con las funciones económicas atribuidas al Sector Público. La distribución de competencias entre las jurisdicciones resultantes requiere, paralelamente, una correspondencia adecuada de recursos económicos en cada nivel. En la medida en la que los ingresos generados por cada jurisdicción no sean suficientes para financiar sus funciones se hace necesario articular un sistema para transferir recursos a las Entidades Federativas. El sistema referido deberá estar sustentado en algunos principios básicos para llevar a cabo la descentralización.

1. **Suficiencia Financiera.** Se trata de garantizar los recursos económicos necesarios para que las entidades puedan desarrollar plenamente sus actividades.
2. **Eficiencia.** El sector central procura una asignación eficiente de los recursos disponibles teniendo en cuenta la combinación de un alto grado de rentabilidad y efectos externos positivos sobre la sociedad en su conjunto. Algunas características para avanzar en la eficiencia y eficacia económica son:
  - a) Distribución o redistribución de facultades y de recursos entre los tres órdenes de gobierno. Es decir definir el nivel de gobierno que pueda incorporar los beneficios totales que generen las actividades o responsabilidades.
  - b) Atención de responsabilidades por el nivel de gobierno que este en mejor posición de conocer necesidades y aprovechar oportunidades.
  - c) La transparencia de recursos debe estar ligada con la transparencia de responsabilidades
  - d) Abatir el centralismo y los costos de operación, así como reducir la discrecionalidad e inequidad en la distribución de los recursos.

3. **Equidad.** Definida desde una doble perspectiva: equidad horizontal y vertical. En la primera se garantiza a todas las entidades la posibilidad de ofrecer un nivel mínimo homogéneo de servicio. Mediante la segunda se facilitan los medios para que los ciudadanos, independientemente de sus recursos económicos, puedan tener acceso a los servicios, haciendo efectiva la igualdad de oportunidades.
4. **Autonomía.** Las distintas entidades pueden diferenciar en sus preferencias por un determinado nivel o composición de servicios que van a ofrecer, sin que se vean obligadas a adoptar modelos uniformes de comportamiento.
5. **Coordinación.** Se mantiene una estrecha comunicación entre la administración pública y las entidades de acuerdo a los instrumentos normativos, regulación y financieros necesarios para garantizar el correcto desarrollo de las políticas públicas en materia de descentralización. Se trata de fortalecer la democracia al promover una mayor participación de la sociedad, y que esta identifique: nivel de gobierno responsable de la provisión de bienes y servicios; y nivel de gobierno responsable de tomar decisiones y de su ejecución.

Las acciones que lleva a cabo el Sector Público, constantemente evolucionan, el Federalismo no es la excepción, ya que la federalización de responsabilidades y de recursos es uno de los ejes centrales de política de gasto público desde 1992. Ello como parte de las acciones para aumentar la eficiencia, fortalecer la democracia y el equilibrio entre los tres niveles de gobierno. La evolución del gasto federalizado podemos resumirla en características anteriores y actuales, como se muestra a continuación.

<b>Características Anteriores</b>	<b>Características actuales</b>
<i>Casuístico</i> (podía incluir a solo una parte de las Entidades Federativas)	<i>Completo y predeterminado</i> (abarca a todas las Entidades Federativas)
<i>Discrecionalidad</i> (tanto por el instrumento utilizado como por la determinación de montos)	<i>Basados en reglas</i> (fundamentalmente en marcos legales) y mecanismos que determinan el monto y distribución
Incierto (su renovación se realizaba de forma anual, dependía del acuerdo alcanzado y de la disponibilidad de recursos)	<i>Estable y predecible</i> (tiene un horizonte multianual y puede anticiparse o conocerse su magnitud)
<i>Acuerdos en dos niveles:</i> Ejecutivo Federal y Ejecutivos Estatales.	<i>Acuerdos en tres niveles:</i> Ejecutivo Federal, Ejecutivo Estatal y Presidencias Municipales.
<i>Varias vías</i> para la asignación de recursos	<i>Cinco vías</i> , las cuales están normadas por la Ley.

Para lograr los principios básicos de la descentralización, el Gobierno Mexicano ha establecido mecanismos jurídicos y financieros para transferir recursos a las Entidades Federativas, que se denominan vertientes. La forma de implementar el federalismo se ha realizado a través de diferentes mecanismos operativos para cada una de las vertientes. A continuación se listan las vertientes referidas para federalizar el gasto, con una breve descripción donde se presentan antecedentes, aspectos jurídicos y la forma de distribución para cada uno de los mecanismos.

- **Participaciones Federales.** Conocidas como Ramo 28 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y se componen de tres fondos: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal y Otros conceptos participables. Los montos asignados a cada fondo se calculan con base en la Recaudación Federal Participable. Las participaciones benefician a dos niveles, al estatal y al municipal.
  
- **Aportaciones Federales.** Denominado Ramo 33 y lo integran los siguientes ocho Fondos:
  - i) Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
  - ii) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
  - iii) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
    - (a) Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)
    - (b) Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)
  - iv) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun, antes FAFMYDF)
  - v) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
    - (a) Asistencia Social
    - (b) Infraestructura Educativa
  - vi) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
    - (a) Educación Tecnológica
    - (b) Educación para los Adultos
  - vii) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)
  - viii) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) a partir de 2007.
  
- **Subsidios y Transferencias del Ramo 25.** Son recursos federales, que se presupuestan en un Ramo a través de una clave presupuestaria, identificados a través del capítulo 4000 (subsidios y transferencias) y se destinan a las Entidades Federativas para subvenir algunas necesidades de educación básica.

- **Convenios de Descentralización.** Anteriormente una de las formas de otorgar recursos a las Entidades Federativas era a través de convenios, se observó que dicho mecanismo no era del todo equitativo y si muy discrecional. Sin embargo a la fecha siguen existiendo los convenios de descentralización de educación y de alianza para el campo, el primero se asigna a las Entidades Federativas a través de la Secretaria de Educación Pública y los segundos están a cargo de la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) así como la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA)
- **Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, PAFEF.** Es un programa que inició en el año 2000 y formaba parte de las transferencias del Ramo 23, Previsiones Salariales y Económicas; posteriormente se presupuestó es un ramo administrativo con presupuesto asignado en el PEF y denominado Ramo 39 PAFEF y las reglas de operación para la distribución de los recursos a cada Entidad Federativa son publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF) con el objeto de hacer el proceso más transparente y la repartición de recursos más equitativa. Es en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2006, cuando se convierte en un fondo del Ramo 33 y se denominó Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

**Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados FIES,** Es importante señalar que inició en el ejercicio 2003. Actualmente se establece en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la asignación derivada de mayores ingresos excedentes que resulten de la Ley de Ingresos, dichos recursos se erogaban a través del Ramo 39 PAFEF y actualmente a través del Ramo 33 fondo FAFEF.

**Aportaciones al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, FEIEF,** surge en el 2006 y se establece en el artículo 19 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que corresponde un 25 por ciento de los ingresos excedentes a las Entidades Federativas.

Estás vertientes formarán el marco de referencia para lo que resta del Capítulo. Pues cada una de las secciones subsecuentes tendrá cada vertiente como apartado.

## 5.2 ASPECTOS DEL GASTO FEDERALIZADO

---

Cuando se habla de Federalismo se pueden abarcar varias aristas, como se mencionó en el Capítulo 2, en esta sección se trata a detalle la arista financiera del Federalismo en la parte relativa al gasto. Enfocándonos en el seguimiento de los Egresos que el Gobierno Federal ha proporcionado a las Entidades Federativas y municipios a lo largo de los últimos años.

### 5.2.1 PARTICIPACIONES FEDERALES, RAMO 28

En 1980 las participaciones fueron la espina dorsal de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante el cual el Gobierno Federal participa a las entidades respecto a la totalidad de la recaudación de los impuestos federales.

Antecedentes. La coordinación fiscal en México surge de la necesidad de corregir la concurrencia impositiva y la variedad de criterios de las entidades en cuanto a los tributos que cada una de ellas administraba, ello debido a que carecía de una definición de responsabilidades impositivas en la Constitución Mexicana. En 1925, 1932 y 1947 se realizaron tres convenciones nacionales fiscales, en las que se apuntaron como soluciones la coordinación en materia impositiva y el establecimiento de un régimen de participaciones a los estados y municipios en el rendimiento de diversos impuestos federales. De la segunda convención, se intentó definir qué fuentes de ingresos tributarios correspondían a cada orden de gobierno, sin embargo, al no quedar comprendidos los principales impuestos federales, se originó la concurrencia tributaria. En 1942 se da una reforma constitucional que constituía el sistema de Coordinación Fiscal. En la tercera convención, en 1947, se recomendó crear el impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM) a fin de sustituir numerosos impuestos federales y estatales al comercio y a la industria. La coordinación fue lenta y no fue hasta 1971 cuando en la reunión realizada en Chihuahua se vio en el ISIM una posibilidad de obtener amplias facultades de recaudación y fiscalización.

A principios de los años setenta, las participaciones adquieren un carácter resarcitorio, es decir que los estados recibían ingresos derivados de los impuestos especiales, como lo señalaba la Constitución, pero también algunos otros se concedían a condición de que la entidad eliminara los gravámenes sobre la misma fuente o mismo objeto del impuesto federal. La participación a los estados se daba mediante un sistema muy complejo.

En 1976 se señaló la necesidad de establecer una Ley de Coordinación Fiscal, esta ley sería el resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los niveles de gobierno para elegir las alternativas idóneas que habían de normar con carácter

obligatorio la administración fiscal. La creación de la Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, normado por la misma, fue presentada en 1978. Puede decirse que esta es la reforma fiscal más importante de los últimos tiempos, junto con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980 en lugar del ISIM, lo cual obligo a modificar los procedimientos y los criterios para el pago de participaciones a los estados y municipios.

La creación de la Ley de Coordinación Fiscal propicio un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes coordinadas, lo que favoreció la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, dándoles coherencia, unidad y complementariedad al sistema tributario nacional. En 1978 la relación de participaciones equivalía a 12.07 por ciento de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran un convenio de coordinación con las autoridades federales recibirían 13.0 por ciento de la recaudación total. Al indizar las participaciones a la Recaudación Federal Participable (RFP) se protegía de alguna manera su monto, aunque se depende fuertemente del comportamiento de la recaudación del Gobierno Federal.

Dado que el vínculo de las participaciones con la recaudación de ese impuesto era tardío, estaba distorsionado por la inflación y era difícil de acreditar, la fórmula comenzó a arrastrar distorsiones en relación con la garantía que la Ley de 1980 concedía a los estados de recibir por lo menos lo que el año anterior, lo cual daba a los cuatro estados productores de petróleo un trato privilegiado en el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) de petróleo que se reflejaba en el ingreso per cápita de participaciones. Por otra parte en el Distrito Federal la concentración de domicilios generó manipulación en el ISIM para modificar el lugar de percepción del ingreso tributario, ello beneficio a unas entidades y permitió a los contribuyentes oligopólicos presionar a estas respecto a la tributación local, lo que propició inequidad y conflictos entre funcionarios fiscales estatales.

Por ello se decidió cambiar este sistema agotado por el de una administración centralizada del impuesto, que se compensaría con la descentralización de otras facultades, como la fiscalización, que permitiría hacer más eficiente la coordinación administrativa global y más equitativo el sistema de distribución de participaciones. Lo anterior se empieza a subsanar en 1989 cuando la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales decide que a partir de 1990 la recaudación del IVA se centralice normativamente en el Gobierno Federal y que la recaudación se realice por medio del sistema bancario, dando a las entidades con superávit en recaudación un estímulo en materia de liquidez; esto es, se empieza a pagar las participaciones con base en una estimación, que se compensaría con los datos definitivos.

En el cuadro siguiente, se observa la asignación del Ramo 28 respecto a la RFP.

### **Asignación del Ramo 28, respecto a la RFP**

Concepto	Porcentaje de la RFP
<b>TOTAL de Participaciones e Incentivos</b>	<b>24.489</b>
<b>Derivados de la RFP</b>	<b>22.386</b>
Fondo General	20.000
Coordinación en derechos	1.000
Reserva de contingencia	0.250
Fondo de Fomento Municipal	1.000
Participaciones directas a municipios	0.136
<b>Otros no derivados de RFP</b>	<b>0.623</b>
Bases Especiales de Tributación (BET)	0.160
Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS)	0.450
Participaciones a municipios por donde se exporta el petróleo	0.013
<b>Vía convenios de colaboración administrativa</b>	<b>1.480</b>
Tenencia	1.380
Otros	0.100

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal

En diciembre de 1989, para entrar en operación en 1990, se aprueba desvincular las participaciones de la recaudación del IVA y se decide llevar a cien las participaciones vigentes, excepto las destinadas a los municipios, y distribuir la mitad a través de un nuevo fondo basado en la población que tiene cada estado.

La filosofía de cambio propuesta en la fórmula fue la de concretar uno de los fundamentos del federalismo fiscal, esto es, compensar mediante transferencias no condicionadas la desigualdad fiscal estructural entre las entidades, contribuyendo con un mínimo de recursos al adecuado funcionamiento de la administración pública de las entidades de menor tamaño, además de participarles ingresos de acuerdo con su población y compensar la desigualdad per cápita. También buscó acelerar la redistribución entre las entidades durante la transición por medio de la mecánica de la Reserva de Contingencia.

Su introducción no fue una cosa sencilla: en 1990 se celebraron una reunión nacional, aproximadamente diez reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la propuesta se aprobó en diciembre de 1990 en la Ciudad de México. En la reunión de la Comisión Permanente se decidió por consenso adoptar la propuesta enriquecida por las entidades y la SHCP, la cual la presentó en el Paquete Fiscal a la Cámara de Diputados, donde fue aprobada para el Ejercicio Fiscal de 1991. Así quedó integrada una nueva Fórmula de Distribución de Participaciones para el período 1991-1994 en la Ley de Coordinación Fiscal que respeta la filosofía redistributiva de los cambios de 1990,

El saldo de la operación de la fórmula es positivo al dotar de mayor equidad y alentar la recaudación local, corrigiendo no sólo parte de las deformaciones estructurales del modelo económico, sino también las del modelo fiscal, como la concentración de domicilios en unas cuantas entidades.

Naturaleza Jurídica. Las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participan en el total de impuestos federales y los demás ingresos que señalan la Ley de Coordinación Fiscal. Las participaciones son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal. Una vez que los recursos son transferidos a las Entidades Federativas, estos se consideran recursos locales.

Características generales:

- Las participaciones se distribuyen en diferentes fondos y se determinan con base en formulas establecidas en la LCF.
- El destino de los recursos se determina por el Poder Legislativo de cada Entidad Federativa.
- Los municipios definen el destino de los recursos conforme a la asignación que le haya autorizado la legislatura de la Entidad Federativa.
- Las participaciones se incluyen cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), dentro del Ramo General 28.

Ámbito de aplicación y fiscalización: El ejercicio de estos recursos se sujeta a la legislación local. El control y la evaluación del ejercicio de estos recursos, se lleva a cabo por los órganos de control locales. La fiscalización de las participaciones federales en la Cuenta Pública corresponde a la Auditoría Superior de la Entidad Federativa.

### Mecanismos de Asignación y Distribución del Ramo 28

Fondos de Participaciones	Criterios de Asignación y Distribución
Fondo General de Participaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Este Fondo se determina por un monto equivalente al 20.0 por ciento de la Recaudación Federal Participable</li> <li>- Se distribuye de la siguiente manera:               <ul style="list-style-type: none"> <li>45.17 % del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en cada ejercicio fiscal, el número de habitantes se tomara de la última información publicada por el INEGI.</li> <li>45.17 % de acuerdo a la determinación de participación que le corresponde a cada Entidad Federativa.</li> <li>9.66 % se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada Entidad.</li> </ul> </li> </ul>
Fondo de Fomento Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Este Fondo se determina por un monto equivalente al 1.0 por ciento de la Recaudación Federal Participable</li> <li>- Se distribuye de la siguiente manera:               <ul style="list-style-type: none"> <li>16.8 % para un Fondo de Fomento Municipal.</li> <li>83.2 % incrementara dicho Fondo de Fomento Municipal y solo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos.</li> </ul> </li> </ul>
Otros Conceptos Participables	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La reserva de contingencia se determina por un monto equivalente al 0.25 por ciento de la Recaudación Federal Participable</li> <li>- Se distribuye de la siguiente manera:               <ul style="list-style-type: none"> <li>90 % distribuido mensualmente</li> <li>10 % se entrega al cierre del ejercicio fiscal.</li> </ul> </li> </ul>

Fuente: Ley de Coordinación Fiscal

La Recaudación Federal Participable RFP, si bien este concepto no se refiere a federalismo afecta directamente dos vertientes del mismo, estas son: Ramo 28 y parte del Ramo 33. Lo anterior es razón para explicar brevemente definición y construcción de la Recaudación Federal Participable. La RFP, la obtiene la Federación como la diferencia entre todos sus ingresos tributarios que denotaremos como (*Ing\_Trib*) y el total de las devoluciones por los mismos conceptos, que denotaremos como (*Dev*). Así la definición de la Recaudación Federal Participable se obtiene con la siguiente expresión:

$$RFP = Ing\_Trib - Dev$$

Donde los *Ing Trib* resultan se suman los siguientes Ingresos Tributarios: Renta, IVA, Productos y Servicios, Importación, Exportación, Automóviles Nuevos, Tenencia, Recargos, Otros, Derechos por Hidrocarburos y Derechos de Minería.

Mientras que las *Dev* resultan de sumar las devoluciones por los siguientes conceptos: Tenencia, Automóviles Nuevos, Adicional Extracción de Petróleo, Tabacos labrados, cerveza, bebidas alcohólicas, 6% por loterías, rifas y sorteos; e incentivos económicos.

### 5.2.2 APORTACIONES FEDERALES, RAMO 33

Antecedentes. Hasta 1997, el Gobierno Federal descentralizaba recursos a las Entidades Federativas y a los municipios por medio de dos vertientes: la primera se refería a la distribución de la recaudación de impuestos en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal; la segunda se relacionaba con el ejercicio descentralizado del gasto programable federal, mediante la celebración de convenios de coordinación en los que se establecían responsabilidades y compromisos de los diferentes órdenes de gobierno. En diciembre de 1999, la Cámara de Diputados aprobó una Iniciativa de Ley por medio de la cual se adicionó y reformó el capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal para crear cinco Fondos de Aportaciones Federales que se integran en el Ramo 33, (FAEBN, FASSA, FAIS, FAFMYDF y FAM)

En 1998 se decidió integrar e institucionalizar las responsabilidades transferidas en los fondos descritos y se creó el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, que da marco legal a las aportaciones federales para Entidades Federativas y municipios, calificadas como subsidios por el propio Procurador Fiscal de la Federación. El Ramo 33 se crea con cinco fondos en 1998 y se amplía a siete en 1999. El proceso inició en noviembre de 1998 cuando se envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para ampliar el Ramo 33 y se propuso la creación de dos fondos.

El primero fue el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos, FAETA, con el fin de transferir a las Entidades Federativas la prestación de los servicios educativos que ofrece hoy en día el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), y el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA). El segundo fue el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, FASP, para ser ejercido por los estados y el Distrito Federal en el marco del Programa Nacional de Seguridad Pública, para la atención de acciones en materia de equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura, así como la profesionalización de los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares mediante una mejor capacitación y remuneración.

Cuando se hace referencia al Ramo 33, se refiere a recursos federales condicionados, cuya fiscalización directa la realizan las autoridades y los congresos estatales pero sujetos a la normatividad y supervisión federales mediante convenios especiales. Lo importante es la condicionalidad de las transferencias. Lo positivo a partir de 1998 es que del total del porcentaje de la RFP, las transferencias a los estados y municipios rebasan 50% con la creación del Ramo 33

Los recursos del Ramo 33 siguen siendo recursos federales condicionados, a pesar de que en 1998 los estados, por medio de sus instancias de planeación, finanzas y contraloría, pidieron que se revisara la naturaleza de las transferencias y éstas fueran estatales. Ejemplo de ello es el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal (1999) que señala que "los estados distribuirán los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior". Hasta 1997 estos recursos que se ubicaban en el Ramo 26, se distribuían con fórmulas parecidas, pero elaboradas por los estados de acuerdo con su realidad. El cambio anterior provocó pérdidas a casi 200 municipios en Oaxaca, al igual que en Puebla, Chiapas, etcétera.

Jurídicamente, el Ramo 33 es un "parche" en la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que los recursos de las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios deben estar fuera del ámbito de la Ley de Coordinación Fiscal, mientras no sean transferencias no condicionadas, como las participaciones, las cuales sí son recursos estatales. Deben estar en otra Ley o en una Ley de Coordinación para el Desarrollo Social o formar parte de la Coordinación Ingreso-Gasto. Los cambios en la Coordinación Fiscal y en las transferencias, con la creación del Ramo 33, son un paso adelante para consolidar la coordinación ingreso-gasto o hacendaria; sin embargo, en la medida en que no existan mecanismos de coordinación ingreso-gasto, poco será el avance.

En cuanto al FORTAMUN, si se trata realmente de apoyar a los municipios, aprovechando que está indizado a la RFP, sería adecuado que se incorporase al Fondo de Fomento Municipal, esto es, a las participaciones como transferencias no condicionadas, lo cual dejaría en 3.5 o 3.35 por ciento los recursos de este Fondo. Ello sería un estímulo importante para la recaudación de ingresos propios y beneficiaría a las entidades con un mayor número de municipios. Por ejemplo, Oaxaca recibe aproximadamente 10% de las participaciones del FFM y sólo 3% del Fortamun del Ramo 33. Con ello se evitarían muchos de los conflictos actuales, sería más justa su distribución, se estimularía la recaudación del predial y se cumpliría el objetivo del fortalecimiento municipal sin que le costase un solo centavo más al Gobierno Federal.

Así el Ramo 33 se creó como una nueva vertiente del federalismo. Estas aportaciones son adicionadas a las participaciones, y al ejercicio descentralizado del gasto

programable. Mediante la figura de las aportaciones, se ha buscado institucionalizar una vía complementaria para el traslado del gasto federal a los gobiernos estatales y municipales. Las principales ventajas son:

- Otorga seguridad jurídica a las entidades y municipios sobre la disponibilidad de los recursos públicos.
- Precisa las responsabilidades que tienen los tres órdenes de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los recursos.
- Determina reglas claras que permiten asignar con transparencia los recursos que corresponden a las Entidades Federativas y municipios; y
- Permite a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, fortaleciendo con ello sus actividades de planeación y programación de gastos.

En 1998, se manifestaron las ventajas de este nuevo esquema, ya que ante la caída en los ingresos del Gobierno Federal, los estados y municipios no vieron disminuida su asignación de recursos federales a través de este Ramo. Adicionalmente, el esquema de aportaciones:

- Asegura que los recursos solo se destinen al financiamiento de los servicios y a las obligaciones que se especifican claramente en la Ley;
- Garantiza que las economías generadas permanecen en las Entidades Federativas
- Asegura que a través de los Fondos hay solvencia financiera al ser enterados a los estados, y de estos a los municipios, a lo largo del año; y,
- Promueve que la comunidad se involucre en el destino, aplicación, y vigilancia de las obras y servicios que resulten del ejercicio de estos recursos.

La experiencia durante 1998 mostró, sin embargo, que era conveniente precisar algunos aspectos con relación a la división de competencias entre las diversas autoridades que intervienen en materia de control y supervisión en el manejo de los fondos del Ramo 33.

Control y Supervisión. Se aclara la competencia que existe entre las autoridades federales y locales en materia de control y supervisión del manejo de los recursos de los Fondos, dividiéndola en dos etapas, la primera desde el inicio del proceso de presupuestación y entrega de los recursos a las Entidades Federativas, la cual compete a la Secretaría de la Función Pública; y la segunda, desde que las Entidades Federativas y los municipios reciben estos recursos y los erogan totalmente, en este caso, las componentes son las autoridades de control y supervisión interna de las Entidades Federativas.

Se faculta a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados a verificar que las dependencias federales hayan cumplido con las disposiciones legales y administrativas conducentes y que la ejecución de los recursos de los Fondos hayan sido afectados a los fines que prevé la Ley. Similar disposición se propone para la Contaduría Mayor de Hacienda de cada Congreso Estatal respecto de las dependencias del Ejecutivo Local y los Municipios.

Cuando las autoridades estatales o municipales de control y supervisión o la Contaduría Mayor de Hacienda de cada Congreso Local se percaten que los Fondos no fueron aplicados conforme a sus fines, deberán hacerlo del conocimiento a la Secretaría de la Función Pública (SEFUPU).

Naturaleza jurídica. Son recursos federales que se transfieren a las Entidades Federativas y, en su caso a los municipios, condicionando su gasto a los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Las aportaciones y sus accesorios son inembargables y no pueden gravarse, afectarse en garantía, o destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en la LCF.

Características Generales. Se distribuye en siete fondo con fines específicos y se calculan con base en formulas establecidas en la LCF. Las aportaciones federales se incluyen cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), dentro del Ramo General 33. Asimismo, el PEF incluye la totalidad de los recursos para sufragar las provisiones correspondientes a las medidas salariales y económicas. Los recursos deben ser registrados como ingresos propios de la Entidad Federativa, destinados específicamente a los fines establecidos en la LCF.

Operación del Ramo 33. El Presupuesto de Egresos de las Federación señala que la SHCP es la dependencia encargada de operar el Ramo 33. Para llevar a cabo la operación del Ramo, se han establecido dos acuerdos:

1. Bases de Coordinación Intersecretarial en Materia de Ejecución Presupuestaria, entre la SHCP, SEP, SEDESOL, SSA y SEFUPU)  
De este acuerdo, las dependencias determinan la distribución de los recursos entre las Entidades Federativas; proponen, en su caso, la calendarización de los recursos y proporcionan la información necesaria respecto al método de cálculo de las aportaciones.
2. Bases de Coordinación Administrativa de Ejecución Presupuestaria, entre la SHCP y las Entidades Federativas.

Por su lado, el Gobierno Federal se compromete a publicar en el Diario Oficial de la Federación los montos y el calendario mensual y a radicar los recursos en las fechas señaladas en el Diario Oficial. Por otra parte el Gobierno del Estado, a través de la Secretaria de Finanzas se compromete a distribuir a los municipios los recursos del FISM y del Fortamun, a través de cuentas bancarias específicas; realizar el pago de las aportaciones de seguridad social, impuestos y demás obligaciones inherentes al pago de sueldos y salarios.

**Gasto Reasignado y transferido por Ley**

ORIGEN	DESTINO
SEP (R11 y R25)	FAEB. Servicios de Educación básica y normal FAETA. Servicios de educación tecnológica, educación para adultos, así como, transferencia de recursos humanos, materiales y financieros
SEGOB (R04)	FASP. Reclutamiento, selección, evaluación y formación de recursos humanos. Complemento a las dotaciones de: Agentes de Ministerio Público, Policías Judiciales y Peritos. Establecimientos y operación de la Red Nacional de Telecomunicaciones e informática para la seguridad pública. Construcción, mejoramiento o ampliación de infraestructura. FORTAMUN. A la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública.
SSA (R 12)	FASSA. Para ejercer las atribuciones que en los términos de los Art. 3°, 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen.
SEDESOL (R 20)	FAIS, Municipal. Agua potable, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización, electricidad rural y de colonias pobres, infraestructura básica educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. FAIS, Estatal. Obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal FAM. Desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Ámbito de aplicación y fiscalización

*Estatat.* La administración y el ejercicio de los recursos se sujetan a la legislación local. Una vez recibidos los recursos, el control y la evaluación corresponden a las autoridades de control y supervisión interna locales y, en su caso municipal. La fiscalización de las Cuentas Publicas corresponde al Legislativo local, por conducto de su Auditoria Superior conforme a sus propias leyes. Si los recursos se destinan a fines distintos a los establecidos en la LCF, las autoridades estatales o municipales están obligadas a informar al respecto a la Secretaria de Función Pública. Las Contadurías Mayores de Hacienda estatales deben de hacer del conocimiento de la Entidad de fiscalización superior de la Federación de las desviaciones detectadas.

*Federal.* En caso de afectaciones a la Hacienda Pública Federal, es aplicable la Legislación Federal en materia de responsabilidades. El control y la evaluación corresponden a la Función Pública desde la presupuestación hasta la entrega de los recursos a la Entidad Federativa. La entidad de Fiscalización superior de la Federación verificará en la Cuenta Pública Federal que las dependencias federales hayan cumplido con las disposiciones federales, y se coordinará con las legislaturas locales para verificar la ejecución de los recursos. Las responsabilidades que deriven de afectaciones a la Hacienda Pública Federal se sancionan en los términos de la legislación federal, por las autoridades Federales. Las dependencias federales y las Entidades Federativas no pueden acordar la aplicación de las aportaciones federales para fines distintos a los señalados en la LCF.

**Mecanismos de Asignación y Distribución del Ramo 33**

<b>Fondos de Aportaciones Federales</b>	<b>Criterios de Asignación y Distribución del Presupuesto de Egresos</b>
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se asigna con base en el registro común de escuelas y de plantilla de personal, así como los recursos transferidos al Fondo en el ejercicio anterior (incluye ampliaciones presupuestarias y actualización del gasto de operación). Se determina cada año en el PEF</li> </ul>
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se basa en el inventario de infraestructura médica y plantillas de personal.</li> <li>- La distribución de una parte de los recursos considera variables como población, mortalidad y marginación; y compara entidades a partir de un gasto mínimo per cápita aceptado. Se determina cada año en el PEF</li> </ul>
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Este Fondo se determina por un monto equivalente al 2.5 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP)</li> <li>- La distribución entre Entidades Federativas y municipios se determina mediante una fórmula que engloba criterios de pobreza extrema, conforme a necesidades básicas</li> </ul>
Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 0.303 por ciento de la RFP, se entera los primeros 10 meses del año en partes iguales.</li> </ul>
Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2.197 por ciento de la RFP, se entera los primeros 10 meses del año en partes iguales</li> </ul>
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamun)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El monto asignado es equivalente al 2.35 por ciento de la RFP.</li> <li>- El Gobierno Federal distribuye este Fondo en proporción directa al número de habitantes del estado. se entera mensualmente por partes iguales a los municipios.</li> </ul>
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los recursos determinados son equivalentes al 0.814 por ciento de la RFP.</li> <li>- El FAM es distribuido conforme a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación</li> </ul>
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La asignación se determina con los registros de planteles, instalaciones educativas y plantillas de personal; y fórmulas que consideren prioridades específicas para abatir rezago en alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.</li> <li>- La operación de estos recursos se asume de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros</li> </ul>
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los montos asignados se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</li> <li>- El Consejo Nacional de Seguridad Pública establece los criterios para la distribución entre los Estados y el D.F., considerando el número de habitantes; el índice de ocupación penitenciaria, tasa de crecimiento de indiciados y sentenciados</li> </ul>

### 5.2.3 CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Antecedentes. En 1991 se creó un Subgrupo de Gasto Público para estudiar el gasto federalizado de educación básica dado los problemas en ese rubro y en el de salud retomando las viejas inquietudes de los funcionarios fiscales estatales en torno a la Coordinación Ingreso-Gasto. Posteriormente se creó el Grupo de Trabajo sobre Descentralización Educativa.

La crisis fiscal provocada por la devaluación de 1994 y la recesión de 1995, el crecimiento desproporcionado de las tasas de interés, su efecto negativo en los servicios de las deudas públicas de una gran parte de las entidades y, en algunos casos, un manejo desordenado del gasto público estatal, provocaron situaciones de crisis fiscal en las finanzas estatales. La federalización educativa se convirtió en un mecanismo de mayor desequilibrio para las finanzas públicas de algunas entidades que, como Chihuahua, Nuevo León o el Estado de México, históricamente destinan una parte importante de sus recursos propios al pago de educación básica. De ahí la necesidad de la coordinación fiscal integral, de ingreso-gasto o hacendaría.

La descentralización del gasto y su coordinación ha sido una inequidad permanente entre los funcionarios fiscales de los estados, obstaculizada en algún momento por la separación administrativa de las funciones de ingreso y gasto. Ya en 1976 el Subsecretario de Ingresos, Carlos Tello, señalaba "que la descentralización del gasto público federal es una alternativa que ha tenido ya algunos ensayos y experiencias que parecen halagüeñas en cuanto al ahorro en recursos que han implicado para los gobiernos estatales, o para que algunos por lo menos sean más eficientes en administrar ciertos gastos, y el Gobierno Federal lo sea en otros renglones".

El aumento en participaciones, los costos y beneficios de conservar el control central de programación en gasto, ayuda a las entidades pero lo que puede abrir un importante camino en la descentralización es dar alguna flexibilidad al sistema y hacerlo coordinadamente con los gobiernos estatales, la coordinación intergubernamental debe abarcar estos problemas, señalar políticas y crear instrumentos para poder resolverlos. La ampliación de la coordinación que hasta ahora se ha dado en los ingresos tributarios, al ámbito de los gastos públicos y el del endeudamiento, significaría también una adecuación en los órganos e instrumentos en que se apoya, dándose cabida también a los funcionarios que tienen bajo su responsabilidad la administración de gasto y del gasto público al nivel federal.

En 1983, en la XVI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se propuso la expedición de una Ley de Coordinación de Gasto Público Nacional, en la cual se establecieran los ámbitos de competencia entre federación, estado y municipios para el gasto en educación y salud, teniendo como objetivo buscar o eliminar la disparidad que distorsionaban los impuestos federales y municipales en esa materia.

En los últimos tiempos se ha avanzado en la desconcentración o federalización de las transferencias condicionadas, en las cuales el orden estatal realiza funciones por encargo del federal. En estos rubros de gasto federal se dieron los primeros pasos para federalizar el gasto de educación básica en 1992 y desde 1991 desconcentrar la tercera parte de los recursos de Solidaridad (ramo 26) a las autoridades municipales para su ejercicio, con la participación de la ciudadanía, creándose la figura del contralor social. En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se plantea como compromiso avanzar para consolidar la descentralización de recursos de gasto público y responsabilidades a estados y municipios. Hasta 1997 las transferencias condicionadas de recursos federales y las no condicionadas (las participaciones) representaban 44.46 por ciento de la RFP.

Naturaleza Jurídica. Se trata de recursos federales. Es una categoría jurídica que establece el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación distinta a las participaciones y aportaciones federales. El cumplimiento de objetivos y metas de programas federales.

Características generales del gasto reasignado. Se incorpora en los presupuestos de cada Entidad Federativa. Son administrados por las Secretarías de Finanzas. Los convenios de descentralización, se celebran conforme al marco de los convenios de educación y alianza para el campo.

Contenido Específico. Señalar las responsabilidades específicas de las Entidades Federativas y de la Federación. Señalar la resignación del personal, de los recursos presupuestarios y materiales. Señalar los indicadores y metas aplicables. Establecer la responsabilidad de las Entidades Federativas, por conducto de las Secretarías de Finanzas en la administración de los recursos.

#### 5.2.4 SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS

##### Clasificación

1. La condicionalidad o incondicionalidad. Esta determinada por el posible establecimiento de restricciones o controles sobre el tipo de gasto o de programa a que deben de aplicarse los fondos transferidos, impuestos por el nivel jurisdiccional que concede la subvención.
2. Su carácter global o gradual. Depende de la proporcionalidad con el costo total del servicio o programa al que van destinadas. En términos de compensación, estando la jurisdicción receptora, en las transferencias compensadoras, obligada a igualar cada unidad monetaria de transferencias que acepta con un cierto número de unidades monetarias de sus propios recursos.
3. La existencia o no de limitación en los fondos asignados. Esta determinado por la posibilidad de aplicar un tope máximo a la cuantía de los fondos

transferidos, será limitada si su cuantía máxima esta determinada por algún tipo de norma.

Objetivos. Los argumentos que justifican, la existencia de transferencias intergubernamentales se asocian a cuatro grandes objetivos derivados del funcionamiento de la actividad financiera.

1. Corregir las externalidades derivadas de la actuación pública en ámbitos jurisdiccionales menores, con una finalidad de eficiencia asignativa.
2. Estimular la provisión de bienes y servicios públicos preferentes desde el ámbito central, como medio de garantizar territorialmente la equidad categórica.
3. Corregir el desequilibrio fiscal existente entre los distintos niveles de gobierno, con el fin de garantizar la suficiencia de las jurisdicciones
4. Compensar las diferencias fiscales entre las jurisdicciones a través de la igualación de ciertas características fiscales: esfuerzo fiscal, necesidad fiscal, capacidad fiscal, etc.

Efectos. Efectos inmediatos generados sobre la jurisdicción receptora:

1. Una transferencia incondicionada genera un incremento del grado de autonomía en el destino del gasto.
2. Una transferencia condicionada garantiza, a través de la fijación de su destino, el cumplimiento de unos niveles mínimos en la provisión de determinadas competencias.
3. Transferencia graduada o compensatoria, su cuantía final viene determinada también por la aportación de recursos de la propia jurisdicción receptora, incentivando su esfuerzo para alcanzar el objetivo fijado.
4. Transferencia global - condicionada o no- permite a la jurisdicción receptora una mayor autonomía en la orientación de sus recursos propios.
5. Transferencia limitada, permite a la jurisdicción contar con unos recursos determinados, independientemente de sus propios fondos, si esta es condicionada representa una proporción variable del fin establecido, dependiendo su porcentaje de los recursos propios aportados a ese objetivo.
6. Transferencia ilimitada, independientemente de su cuantía económica, permite garantizar un mismo grado de cobertura por usuario.

Naturaleza Jurídica. Los recursos federales que se otorguen bajo esta figura jurídica sólo pueden destinarse a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas públicas.

Conforme la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Ejecutivo Federal determina la forma en que deben de invertirse los subsidios que la Federación otorgue a las Entidades Federativas, los cuales deben proporcionarle toda la información que le sea solicitada sobre la aplicación de dichos subsidios. Los

subsidios se definen en el PEF, de manera enunciativa más no limitada como “recursos federales que se asignan para fomentar el desarrollo de las actividades prioritarias de interés general.

Características generales. Se asignan para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general. Están sujetos a criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

Deben identificar a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, estado y municipio. Deben prever montos máximos, por beneficiario y, en su caso, por porcentaje del costo total del proyecto.

Deben procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y género.

Deben incorporar mecanismos periódicos de seguimiento y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o terminación.

#### 5.2.5 PAFEF, Programa de Apoyo Para El Fortalecimiento de Las Entidades Federativas.

Antecedentes: En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal del año 2000, la H. Cámara de Diputados aprobó por primera vez los recursos del Programa a través del capítulo 4000, Ayudas, Subsidios y Transferencias del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas. Derivado del mandato de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal emitió Reglas de Operación para dicho programa, con el objeto de garantizar que la distribución y aplicación de los recursos provenientes de subsidios federales se sujete a los criterios establecidos del PEF

La interpretación de la SHCP y Secretaría de la Función Pública sobre las disposiciones aplicables al programa son las siguientes.

- *Inversión*, cuando menos el 50 por ciento a la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas y hasta un 3 por ciento para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos.
- *Saneamiento Financiero*, preferentemente a través de la amortización de deuda pública.
- *Sistema de pensiones*, apoyo para sanear y reformar los sistemas de pensiones de las Entidades Federativas, prioritariamente a las reservas actuariales.

- *Modernización de los catastros*, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuyentes.
- *Modernización de los sistemas de recaudación locales*.
- Desarrollo de mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales.
- *Fortalecimiento de los Proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico*.
- *Sistemas de Protección Civil* en las Entidades Federativas.

A partir del ejercicio 2007, se presupuestará a través del Ramo 33 y cambia su denominación a FAFEF (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas) y su distribución se aplicará conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal.

## CONCLUSIONES

---

En este trabajo se ha presentado el Federalismo desde sus conceptos básicos, los modelos del federalismo y sus aristas: la política, la organizacional y la económica. El enfoque que se desarrollo fue a través de la arista económica y en específico lo relacionado al federalismo hacendario y sus líneas de acción. Se planteó un modelo muy general de análisis del federalismo fiscal basado en teoría de juegos y sus implicaciones políticas y se presentó el caso del federalismo en México. Con ese desarrollo se listan algunas conclusiones:

1. En el desarrollo del trabajo se encontraron tantas definiciones, que podríamos decir que el federalismo más que una definición, una ideología o una doctrina podría considerarse una estrategia para lograr objetivos de optimización en las políticas públicas que permitan homogenizar y lograr un desarrollo integral de un país, aprovechando las diversidades culturales y geográficas para el beneficio de toda la población. El Federalismo debiera ser sinónimo de corresponsabilidad, entendida como un esfuerzo compartido de las instancias federal, estatal y municipal, que permite a los gobiernos locales realizar en forma más eficiente sus tareas sustantivas y traducirlas en más y mejores resultados para la ciudadanía.
2. A pesar de que en la Constitución de 1824 se señala a este país como República Federal, no fue en ese periodo cuando el Federalismo recobra la importancia necesaria para el desarrollo político y económico, más bien se utilizó el Federalismo como instrumento centralista facilitando el presidencialismo; sin embargo, la sociedad evoluciona, el tema recobra importancia a finales del siglo pasado y surge una corriente que impulsa un Nuevo Federalismo en este país.
3. El tema de Federalismo cobro importancia en la administración de Ernesto Zedillo, sin embargo, fue Luis Donaldo Colosio quien sensibilizó a las regiones sobre la necesidad de impulsar un verdadero y auténtico Federalismo a través de los discursos en su candidatura. Sus estudios de postgrado en Desarrollo Rural y Economía Urbana, aunado a su experiencia laboral en la Secretaría de Desarrollo Social lo ayudaron a tener una visión más amplia para diseñar estrategias e impulsar el tema del Federalismo en México. Colosio fue la cuña para remover el olvido en que vivían las regiones, el tema recobró importancia después de su muerte, pero en realidad podríamos decir que una herencia que dejó a México fue la semilla para desarrollar un Nuevo Federalismo.
4. El Federalismo es un tema estratégico en el desarrollo de un país, la inercia e intereses políticos provocaron que en todo este tiempo no hubiera cambios sustantivos en la materia, el poco avance en el tema muestra que la sociedad mexicana no se encuentra preparada para asumir un auténtico Federalismo.

5. El federalismo puede ser un arma de dos filos, bien podría considerarse como instrumento de descentralización o como un apoyo para fomentar el presidencialismo, ninguna de las dos logra objetivos de bienestar, el óptimo se encuentra en delegar derechos y obligaciones. México avanzó en la descentralización de educación y salud, transfiriendo las atribuciones a los Estados, sin embargo no se logró mejorar los servicios y beneficiar a la población únicamente se trasladaron inercias y vicios políticos. La marcada desigualdad en salarios entre empleados federales y estatales crearon presiones de gasto que hasta la fecha ha dejado sin margen de planeación a las Entidades Federativas para el diseño de políticas públicas que coadyuven al equilibrio financiero. Un ejemplo son las pensiones y reservas actuariales, debido a que en el proceso de descentralización no se realizaron esquemas donde se incluyeran las obligaciones futuras y ahora se busca resolver el problema creando apoyos como el FAFEF para cubrir el déficit de las Entidades Federativas.
6. El proceso de descentralización fiscal llevado a cabo en México durante la última década, si bien ayudó a transparentar la asignación del gasto, quedó inconcluso y careció de consistencia en su interior. El principal problema es que no se resolvió el problema de nuevas fuentes de financiamiento para los estados y municipios. Asimismo, podríamos decir que el proceso no se adaptó a los cambios políticos del país.
7. Dada la desigualdad geográfica, cultural y económica que se presenta en las Entidades Federativas de nuestro país, se vio en el federalismo hacendario una posibilidad de cerrar esas brechas, sin embargo a través de todas las reformas y disposiciones normativas, hoy los Estados tienen en la mayoría de los casos mayores ingresos cuyo origen corresponde a recursos que otorga el Gobierno Federal a través del Ramo 28, participaciones; Ramo 33 Aportaciones a Entidades Federativas y el FAFEF y FIES, lo cual ayuda al desarrollo regional, pero no ha procurado incentivar a los gobernadores para incrementar la recaudación local, de tal manera que los estados se acostumbra a aplicar la ley del mínimo esfuerzo. Esta situación se puede observar de manera general en el modelo de análisis de Teoría de Juegos.
8. El modelo del juego se particularizó para dos gobernadores a fin de ejemplificar la toma de decisión de los jugadores, ya que de considerarse las 32 Entidades Federativas se convertiría en un tema complejo. La realidad supera al modelo, dada la evolución del tema del Federalismo en nuestro país, el juego queda como un caso teórico, ya que en la práctica los gobierno estatales tienen reglas definidas sin importar el partido político, la aceptación o rechazo que manifiesten las Entidades Federativas respecto las políticas del Gobierno Central, por ello se vuelve atractivo enfrentar al Gobierno Federal y en particular a la

figura Presidencial, dado que no existe una variable de castigo, de tal manera que con reglas y fórmulas definidas a nivel de leyes y decretos, el juego real para las Entidades Federativas es Ganar- Ganar y al Gobierno Federal cada día le cuesta más la distribución de los recursos para cumplir con sus programas prioritarios o sociales, dado que los estados se están llevando la mayor parte de los recursos federales.

9. La mayoría de los recursos que se destinan a las Entidades Federativas por parte del Gobierno Federal, se encuentran definidos en un marco jurídico, tales como Leyes y Decretos, en la mayoría de los casos la asignación tiene una correlación con los ingresos Federales incluyendo los generados por el petróleo, cabe destacar que no se puede depender de ingresos coyunturales como son los ingresos excedentes petroleros, ya que esto va generando compromisos de gasto regularizable, que en una situación de baja de ingresos por precio o volumen del petróleo, los Estados no podrían cubrir sus compromisos con financiamiento local. Esto es un punto importante de reflexión para las Entidades Federativas, las cuales deben gobernar con disciplina, con la finalidad de lograr un equilibrio presupuestal que contribuya al cumplimiento de las metas de un Federalismo Hacendario responsable.
10. En caso de no resolver el problema de fuentes de financiamiento propias, podría presentarse el caso de que los gobernadores salgan del Sistema de Coordinación Fiscal y esto puede traer efectos graves para la Nación. Pero igualmente graves pueden ser las consecuencias de devolver los impuestos. Porque generaría una desigualdad de fuentes tributarias entre los Estados ya que existen estados que su participación es más activa y ocasionaría mayor división entre el país. Es preciso que las autoridades fiscales de todos los órdenes de gobierno se sienten a discutir sobre una propuesta concreta. Aunque se ha remarcado los peligros de una devolución de impuestos, algunos partidos de oposición lo han propuesto, la cual consiste principalmente en sobre-tasas a alguno de los impuestos importantes de país, el cual pudiera ser el IVA.
11. Como logros del federalismo, se puede destacar que ha disminuido la desigualdad estructural entre las Entidades Federativas en la distribución de participaciones federales y, bajo una filosofía redistributiva en el cálculo de participaciones, se ha mantenido la equidad y estímulo a la recaudación local. México, ha construido un modelo federal sustentado en normas claras y se procura crear mecanismos con una mayor repartición de atribuciones y recursos, desafortunadamente el país no se encuentra lo suficientemente maduro para enfrentar este reto, ya que para lograr un verdadero Federalismo se debe anteponer los intereses locales por el desarrollo integral del país, para que exista equilibrio, estabilidad y que las diferencias entre regiones se vayan atenuando.

12. El esquema federalista enfrenta grandes retos, y uno de ellos, se centra en el sentido nacionalista y no particular, no debemos considerar al federalismo como una visión parcial de cada entidad, sino una visión de conjunto. No somos 32 centros, sino una República Federal. Mientras que los Estados no comprendan que estar en un esquema Federalista no implica atenerse a los recursos que otorga el gobierno central, pero tampoco significa la independencia respecto del centro, seguiremos viviendo diferencias políticas que dividen a este país. México no se puede dar el lujo de estar fraccionado en lo político y lo económico, sobre todo, ante los retos que enfrentan las economías mundiales. Mientras aquí nos tratamos de poner de acuerdo en encontrar soluciones a los conflictos de Oaxaca o Chiapas, países como China avanzan a gran velocidad, estamos desaprovechando oportunidades para generar riquezas que beneficien a toda la población. La visión es pobre y el Federalismo a pesar de contar con los elementos necesarios para unificar a la nación, no ha servido más que para distribuir recursos, esto es la conclusión triste de un Federalismo con enfoque Financiero pero con carencia de visión integral para lograr un auténtico Federalismo en México.

## REFERENCIAS

---

1. Aghón, G. Y Letelier, L. Local Urban Government financing: A comparison among Countries. Estudios de Economía, Universidad de Chile. Chile.
2. Anwar Shah. La reforma de las relaciones fiscales intergubernamentales en las economías en desarrollo y emergentes, Banco Mundial, 1994
3. Cabrero Mendoza Enrique, "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales. El caso México", CIDE
4. Colmenares David, "Retos del Federalismo fiscal mexicano", Comercio Exterior, Vol. 49, num. 5, México, mayo de 1999
5. Dantzig G. Linear Programming: the history about how it began. In *History of Mathematical Programming (J.K.Lenstra, H.G. Rinnooy Kan and A. Schrijver Eds.) North Holland, Amsterdam (1991) pp 19-31.*
6. Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, DOF 30 de marzo de 2006
7. Díaz Cayeros, Alberto (1996), "Sobre el federalismo mexicano: los debates actuales", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.
8. Díaz Garibay Felipe "Las aportaciones del Federalismo Fiscal al Diseño de una nueva política económica en México"
9. Diener Sala Max Alberto, "Federalismo y Algunos Aspectos jurídicos" Indetec, Revista bimestral 122, Agosto de 2000.
10. Durán Castellanos Gamal, "Hacienda, columna que soporta al Federalismo", SHCP, Revista Una Sola Hacienda, año1, número 3
11. Elazar, D. J. (1996), "Federalismo contemporáneo y globalización", ponencia presentada en el Coloquio I: Teoría y Praxis del Federalismo Contemporáneo, México, 13-15 de junio.
12. Elwein, Thomas, Federalismo y autoadministración.
13. Hernández Fausto, Díaz Cayeros Alberto y Gamboa Rafael. Fiscal Decentralization in México: the Baiolut Problem. Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999.
14. Hernández Fausto. Federalismo Fiscal en México: ¿Cómo vamos? Universidad Nacional de la Plata, Argentina, 1998.
15. Hernández Fausto. ¿Es Disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano?: Aristas para el nuevo federalismo. El Trimestre Económico. FCE. 1997
16. Hernandez Trillo Fausto, Dilemas que enfrentara México en el 2000, Descentralización Fiscal, División de Economía, CIDE
17. Guizar Jiménez, José de Jesús, Evolución Presupuestal de los Fondos de Aportaciones Federales en le Período (200-20001), Indetec, Revista Bimestral N° 126, Septiembre de 2001

18. Loveman, Brian (1996), "Federalismo y democratización en América Latina: un análisis comparativo y agenda de reforma parcial", ponencia presentada en el Coloquio II: Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo, México, 5-7 de diciembre.
19. Martínez, M. Pedro (1994), "El municipio: descentralización y democracia. Elementos para la reconstrucción del federalismo en México", en *Gestión y Estrategia*, núm. 5, UAM-A, enero-junio de 1994.
20. Martínez, M. Pedro (1994), "Federalismo y Descentralización Contemporáneos", en *Gestión y Estrategia*, núm. 11-12, UAM-A, enero-diciembre de 1997.
21. Michel Uribe Hugo Alberto, "El Federalismo y la Hacienda Pública: Principios Fundamentales, Indetec, Revista bimestral 119, 31 de diciembre de 1999
22. Nholen, D. (1993), "Descentralización política. Perspectivas comparadas", en *Descentralización política y consolidación democrática*.
23. Ocaña, Lucila (1996), "La recomposición del pacto federal", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, núm. 1, México, UNAM, enero-marzo.
24. Ornelas Carlos (2003), "Las bases del federalismo y la descentralización en educación" UAM, Vol. 5 Num. 1
25. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Descentralización e Infraestructura Local en México: Una Nueva Política Publica para el Desarrollo" 1998
26. Pérez Esparrells Carmen y Utrilla de la Hoz Alfonso, "Una aplicación de la teoría de las transferencias interjurisdiccionales a la planificación descentralizada" Documentos de trabajo de la Facultas de Ciencias Económicas y Empresariales
27. Rainer-Olaff, Schultze (1993), "El federalismo en los países industrializados: una perspectiva comparada", en D. Nholen, *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis Editorial Nueva Sociedad.
28. Rojo Salgado, A. (1992), *El significado y las posibilidades de la autonomía y la regionalización política*, Coruña.
29. Schwartz, B. (1984), *El federalismo norteamericano actual*, Madrid, Civitas.
30. Subsecretaría de Egresos, "El Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000", Septiembre de 2000.
31. Treisman D. Political Decentralization and Economic Reform: A Game-Theoretical Analysis. *American Journal of Political Science*, Vol. 43, April 1999, 488-517.
32. Von Neumann, J. Morgensten, O. *Theory of Games and Economic Behavior*, Princeton University (1944).
33. Uvalle Berrones Ricardo, "Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso México", revista *Gestión y Estrategia* N° 7 UAM.

## APÉNDICE. TEORÍA DE JUEGOS

---

Cualquier aspecto de la vida esta inmerso en el conflicto y la competencia. Los conflictos y las situaciones de competencia involucran diferentes adversarios en todas las etapas de la vida. Estos adversarios pueden ser personas u organizaciones, tales como empresas, sindicatos, partidos políticos, países y muchos más. Así, es posible afirmar que el ser humano enfrenta situaciones de competencia desde la infancia hasta su edad más madura, inclusive se puede pensar que en general todos los seres vivos se enfrentan a conflictos a lo largo de su vida. Sin embargo, esto último requiere ser revisado a detalle.

La Teoría de Juegos es una rama de la matemática aplicada y economía que estudia situaciones en conflicto donde diferentes adversarios (que llamaremos jugadores), eligen diferentes acciones en un intento de maximizar sus ganancias. La teoría de juegos se desarrollo originalmente para entender el comportamiento económico de los agentes en una economía. Después fue utilizada en situaciones de guerra por estrategias militares desde el ataque en una batalla hasta estrategias nucleares. Hoy día su aplicación se ha hecho en diferentes campos académicos desde biología, psicología, sociología, filosofía, ética y ciencias políticas. Inclusive, a partir de los años setentas del siglo pasado, su uso se extendió al estudiar el comportamiento de los animales incluyendo el desarrollo de las especies por la selección natural.

### Una Reseña Histórica

---

La primera discusión conocida sobre teoría de juegos ocurrió en una carta escrita por James Waldegrave en 1713. En esta carta, Waldegrave descubrió una solución al proporcionar una estrategia minimax mixta para una versión de un juego de cartas para dos personas. No fue hasta la publicación del trabajo de Antoine Augustin Cournot titulado *Researches into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth* en 1838 que un análisis teórico de juegos fue presentado. En este trabajo Cournot consideró un duo-polio y presentó una solución que resultó ser una versión muy restringida del equilibrio de Nash.

El análisis de Cournot fue mucho más general que el realizado por Waldegrave, sin embargo, la teoría de juegos como tal no existió hasta que John Von Neumann publicó una serie de artículos en 1928. A pesar de que el matemático francés Émile Borel había realizado algunos trabajos sobre teoría de juegos, no hay duda alguna que el trabajo de Von Neumann fue el que estableció a la Teoría de Juegos como una rama de la matemática aplicada. Von Neumann fue un matemático brillante que no sólo trabajó en esta área, pues su aportaciones fueron muy importantes para desarrollar las bombas de hidrogeno y la atómica, así como las computadoras como

se les conoce hoy día. El trabajo de Von Neumann en el área culminó con el libro *la Teoría de Juegos y Comportamiento Económico (The Theory of Games and Economic Behavior)* publicado junto con Oskar Morgensten. Este trabajo tan profundo no sólo contiene un método para encontrar soluciones óptimas a los juegos bipersonales de suma-cero, si no que también contiene todos los fundamentos matemáticos de la teoría de dualidad de la programación lineal, como lo asienta George Dantzig en la referencia bibliográfica [5].

Alrededor de 1950, las primeras discusiones sobre el *dilema del prisionero* aparecieron en la literatura y John Nash desarrolló la definición de una estrategia “óptima” para juegos  $n$ -personales, para los cuales no se había avanzado anteriormente, a este óptimo se le conoce como el *equilibrio de Nash*. Este equilibrio es tan general que permite el análisis no sólo para los juego cooperativos si no que también para los no cooperativos. En esa década se desarrollaron diversos conceptos de la teoría. Además, se realizaron las primeras aplicaciones a la filosofía y a las ciencias políticas.

En 1965, Reinhard Selten desarrolló un refinamiento del *equilibrio de Nash* llamado la solución de un *subjuego con equilibrio perfecto*. Para 1967, John Harsanyi desarrolló los conceptos de juegos de *información completa* y los *bayesianos*. Además estos tres autores Nash, Selten y Harsanyi recibieron en 1994 el premio Nobel de economía por su trabajo en teoría de juegos. En los 70s, la teoría fue aplicada en biología principalmente por John Maynard Smith y su teoría de su *estrategia estable de la evolución*. Por último, lo teóricos de este campo, Thomas Schelling y Robert Aumann recibieron el premio Nobel.

## La definición de Juego y su Representación

---

Los juegos son objetos matemáticos bien definidos. La definición formal de un **juego** es una terna  $(\mathbf{J}, \mathbf{E}, \mathbf{P})$ , es decir consiste de tres elementos:

1. Un conjunto de jugadores  $\mathbf{J}=\{j_1, j_2, \dots, j_n\}$ ;
2. Un conjunto de movimientos o estrategias  $\mathbf{E}=\{e_1, e_2, \dots, e_p\}$  disponibles para todos los jugadores, y
3. la especificación de los pagos  $\mathbf{P}$  para todas y cada una de las combinaciones de las estrategias.

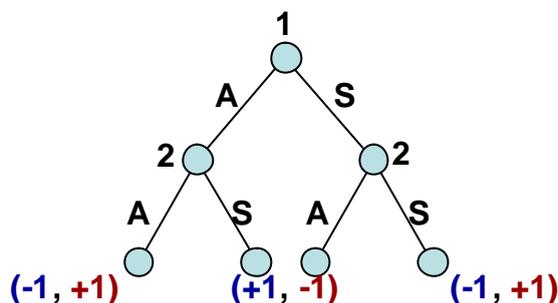
Tradicionalmente, existen dos formas de representar un juego: la **forma normal** del juego representado en una matriz que muestra los jugadores, las estrategias y los pagos. Cuando un juego es presentado en su forma normal, se presupone que los jugadores toman su decisión simultáneamente, o que lo hacen sin conocer las decisiones de los otros jugadores.

Un ejemplo es el juego del clásico volado, con dos jugadores, uno elige los renglones y el otro las columnas. Cada jugador tiene dos estrategias (águila o sol), que están representadas por el número de columnas y el número de renglones. Los pagos están determinados por las reglas, aquí supondremos que el jugador 1 lanza su moneda y al mismo tiempo el jugador 2 elige su estrategia, si adivina el lanzamiento el jugador 2 gana un peso, en caso contrario gana el jugador 1. Los pagos se presentan al interior de la matriz. El primer número es el pago recibido por el jugador 1 y el segundo es el del jugador 2.

	Jugador 2 pide Águila	Jugador 2 pide Sol
Jugador 1 pide Águila	-1, +1	+1, -1
Jugador 1 pide sol	+1, -1	-1, +1

La forma normal del Volado

Cuando los jugadores tienen alguna información respecto a las elecciones de otros jugadores, por lo general el juego se presenta en forma extensiva, la cual permite formalizar los juegos de una forma importante. La representación de un juego en su **forma extensiva** consiste de un *árbol* (conjunto de vértices o puntos y de líneas que unen esos puntos y no forman ciclos, ver figura). Así, cada vértice representa un punto de elección del jugador.

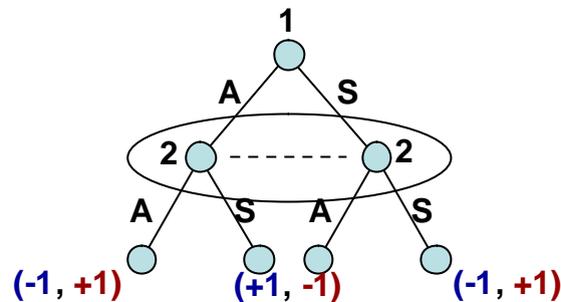


La forma extensiva del Volado.

El jugador se especifica con el número encima del vértice. Las líneas que salen de un vértice representan las diferentes decisiones del jugador. Los pagos son especificados en todos los vértices que tienen una sola línea, las hojas del árbol. En el volado hay dos jugadores, el número 1 eligió primero águila(A) o sol (S) (pero el no lo ve ni su contrincante). El Jugador 2 decide entonces por águila(A) o sol (S). El pago  $p(A,A)$  de la opción (A,A) es el vector  $(-1,+1)$ , denotado  $p(A,A)$ . Así  $p(A,S)=p(S,A)=(+1,-1)$  y  $p(S,S)=(-1,+1)$ . Observe que si al tomar su decisión el jugador 2 supiera el resultado de la elección del jugador 1 invariablemente estaría en una posición de ganar siempre.

La forma extensiva del juego puede también capturar decisiones simultáneas en los juegos, nuestro ejemplo es uno de ellos. En la literatura se utiliza o bien una línea

punteada o un círculo alrededor de un conjunto de vértices para representar que son parte de un mismo *conjunto de información*, esto quiere decir que los jugadores no conocen en que vértice se localizan para tomar su decisión. Con esta explicación la forma extensiva del volado como aquí se presentó sería la siguiente:



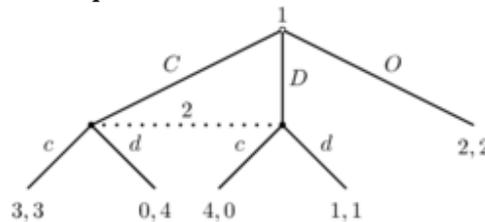
La forma extensiva del Volado

## Tipos de Juegos

La primera clasificación de los juegos es en términos de la función de pagos. Los juegos de **suma-cero** las ganancias totales de todos los jugadores que participan en el juego, para cualquier combinación de las estrategias, siempre suma cero. Es decir cualquier ganancia de un jugador es una pérdida de otros. El *volado* descrito en la sección es un juego de suma-cero. El *Poker* es otro ejemplo de un juego de suma-cero (por supuesto cuando no hay banca), porque el jugador que gana se lleva todas las pérdidas de sus oponentes. Existen algunos juegos que no son de suma cero porque hay combinaciones de las estrategias con ganancias totales son mayores o menores que cero. Informalmente, en juegos que no son de suma cero, una ganancia de un jugador no corresponde a una pérdida de otro. Es posible transformar cualquier juego en uno de suma-cero, agregando un jugador adicional (la banca) cuyas pérdidas compensan las ganancias netas de las ganancias.

Los juegos se pueden clasificar en **simultáneos** o **secuenciales**. Los juegos simultáneos son juegos en los que los jugadores eligen su estrategia simultáneamente, o si no juegan de esa forma, los jugadores que juegan después desconocen completamente las elecciones de los que juegan primero, es decir esto hace que sean efectivamente simultáneos, por ejemplo el volado es un juego *simultáneo*. Los juegos secuenciales o dinámicos son juegos donde los que juegan después, tienen algún conocimiento de jugadas anteriores, por ejemplo en el poker abierto, al pedir carta el primer jugador la desea cerrada o abierta, lo que proporciona información al resto de los jugadores. Lo anterior implica que no se necesita contar con toda la información (**conocimiento perfecto**) de cada jugada anterior de los jugadores. La diferencia entre juegos simultáneos y secuenciales se captura en las representaciones de los juegos presentados con anterioridad. Así la forma normal es usada para representar juegos simultáneos y la forma extensiva es usada para representar los secuenciales.

Muchos juegos secuenciales son conocidos como juegos de **información perfecta**. Un juego es de *información perfecta* si todos los jugadores conocen las jugadas realizadas con anterioridad por todos los otros jugadores, un ejemplo de estos juegos es el *ajedrez*. Así, sólo los juegos secuenciales pueden ser juegos de información perfecta, dado que los simultáneos ningún jugador conoce las jugadas del resto de los jugadores. Muchos de los juegos estudiados en teoría de juegos son de información imperfecta. Un ejemplo de un juego con información imperfecta se presenta en el diagrama siguiente, donde la línea punteada representa desconocimiento por parte del jugador 2 del vértice en el que se encuentra.



Algunas veces se confunde el concepto de información perfecta con el de **información completa** el cual es un concepto familiar. Un juego cuenta con información completa cuando cada jugador conoce las estrategias y los pagos de los otros jugadores pero no necesariamente las jugadas.

Un juego es **cooperativo** cuando grupos de jugadores cooperan entre ellos al jugarlo. Es decir se permiten coaliciones, y el juego es una competencia entre coaliciones de jugadores en lugar de jugadores individuales. Los juegos recreativos difícilmente son cooperativos porque carecen de mecanismos para que las coaliciones muestren un comportamiento cooperativo. Tales mecanismos son abundantes en situaciones de la vida real.

## La solución de un Juego

Un objetivo primordial de la teoría de juegos es establecer *criterios racionales* para seleccionar una estrategia, para lo cual se deben establecer supuestos:

1. Los jugadores son racionales
2. Ambos jugadores eligen sus estrategias solo para promover su propio beneficio (no hay compasión por el componente).

**Dominancia de estrategias.** Una estrategia  $e_i$  es *dominada* la estrategia  $e_k$  si la estrategia  $e_k$  siempre es al menos tan buena como  $e_i$ , sin importar lo que hace el oponente. Este concepto es muy útil para reducir la matriz de pagos del juego.

En general cada jugador debe de jugar de forma tal que *minimice su pérdida máxima* siempre que el resultado de de su elección no pueda ser aprovechado por su oponente. Esto se conoce como el **criterio minimax**. En términos de la matriz de pagos de un juego bipersonal, este criterio implica que el jugador 1 debe elegir

aquella estrategia cuyo pago mínimo sea el mayor, mientras que el jugador 2 debe elegir aquella estrategia cuyo pago máximo al jugador 1 sea el menor.

Por ejemplo consideremos la matriz de pagos de la derecha donde se describe la selección de estrategias. Así se identifica la estrategia 2 como la estrategia “maximin” para el jugador I, y la estrategia 2 es la estrategia “minimax” para el jugador II. Observe que el valor maximin es igual al valor mínimax en este caso. En general cuando esto sucede en un juego se a este número se le conoce como **el valor del juego**, y se dice que es un **punto silla**. Esta elección de estrategias conduce a deducir que los jugadores siempre deben emplear sus estrategias “maximin” y “minimax”, y a esto se le llama una **solución estable** del juego.

I \ II	1	2	3	Min
1	-3	-2	6	-3
2	2	0	2	0
3	5	-2	-4	-4
Max	5	0	2	
Maximin=0=Mínimax				

Una **estrategia mixta** es una estrategia de un jugador donde asigna una función de probabilidad sobre el conjunto de estrategias  $E=\{e_1, e_2, \dots, e_p\}$ . Es decir, el jugador asigna a cada estrategia  $e_i$  un número real  $x_i$  tal que  $\sum x_i=1$ . Es decir, la **estrategia mixta** es la asignación que hace el jugador de un conjunto de número reales  $x_1, x_2, \dots, x_p$  a las estrategias disponibles  $e_1, e_2, \dots, e_p$ , se dice que el jugador juega la estrategia  $e_i$  con probabilidad  $x_i$ . Una **estrategia pura** es una de las estrategias del jugador, quien al momento de jugar simplemente selecciona una de sus estrategias disponibles. Una **estrategia pura** puede verse como una **estrategia mixta** en la que uno de los números  $x_1, x_2, \dots, x_p$  es igual a uno y el resto son cero.

Cuando el criterio “maximin” es igual al criterio “minimax” se dice que el **juego esta resuelto** y al punto silla se le conoce como **equilibrio del juego**. En caso contrario, para resolver el juego se procede a utilizar estrategias mixtas. Una forma de resolver los juegos bipersonales usando la forma normal del juego es a través del uso de la Programación Lineal. En este caso el teorema de dualidad nos proporciona un punto silla y el equilibrio del juego. Estos equilibrios son casos particulares del **Equilibrio de Nash** el cual no presentaremos en este breve resumen, pero puede consultarse en la referencia bibliográfica [32].