



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía

“Federalismo fiscal. Estudio sobre las aportaciones del Ramo 33 en México del periodo 2007 a 2017”.

Tesis

Que para obtener el Título de:

Licenciado en Economía.

Presenta:

Diego Rodrigo Izquierdo García.

Asesor de tesis: Lic. Juan Carlos Guzmán Correa.

Ciudad Universitaria, CDMX noviembre de 2018.



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.

Índice

Introducción.

Capítulo 1. La relevancia del Estado en la Economía

1.1 Teorías incluyentes del Estado

1.1.1 Las fallas de mercado

1.1.1.1 Externalidades

1.1.1.2 Fallas de competencia y monopolios

1.1.1.3 Problemas de distribución (bienes públicos)

1.1.1.4 Desequilibrios en los mercados

1.1.1.5 Problemas de información

1.1.1.5.1 Información incompleta

1.1.1.5.2 Información asimétrica

1.1.1.6 El paro

1.1.2 Teoría Keynesiana

1.1.2.1 Participación del Estado. Modelo Keynesiano simple

1.1.3 Teoría institucionalista

1.1.4 Teoría del bienestar social

1.1.5 Importancia del Estado desde la perspectiva de la Elección Pública

1.1.5.1 Las fallas del gobierno

1.1.5.2 El problema de revelación de preferencias

1.1.5.3 Equilibrio de Lindhal

1.1.5.4 Relación entre economía y política

1.1.5.5 La teoría del votante mediano

Capítulo 2. El Estado mexicano.

2.1 El Estado

2.2 Elementos del Estado

2.2.1 Población

2.2.2 Territorio

2.2.3 Gobierno y bien común público

Capítulo 3. El federalismo fiscal mexicano.

3.1 Federación y confederación

3.2 Origen del federalismo

3.3 Responsabilidad del Estado mexicano

3.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3.4 El federalismo en México

Capítulo 4. Las relaciones intergubernamentales.

4.1 Las relaciones intergubernamentales

4.2 Coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno

4.3 Situación en el sistema jurídico mexicano

4.4 Ley de Coordinación Fiscal

Capítulo 5. Ramo 33. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

5.1 Ramo 33. Aportaciones federales a las entidades y municipios

5.2 Reforma hacendaria 2013

5.3 Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Conclusiones generales.

Bibliografía.

Introducción

En la actualidad, el desarrollo y crecimiento en México se obstaculiza por una ineficiencia institucional en cuanto a centralización principalmente de recursos que es inconsistente con el nivel de atribuciones y responsabilidades, que, si bien ha permitido el funcionamiento y organización de los niveles de gobierno, es necesario que se adapte, es decir, que sea dinámico acorde a las necesidades cambiantes del país. Dicha ineficiencia crea distorsiones en el mercado- modificando la conducta y las relaciones entre los agentes económicos- de forma negativa, propiciando una mala distribución (tanto de bienes públicos como de bienes privados) y una disminución del bienestar. Las transferencias que realiza el nivel de gobierno federal hacia los niveles subnacionales (entidades federativas y municipios) a consecuencia de que estos, no cuentan con instituciones que les otorguen facultades, atribuciones y responsabilidades en la práctica, genera dichos problemas distributivos y de eficiencia.

Existe una tendencia creciente de recursos transferidos a través de los Fondos para las entidades federativas también es real que se encuentran condicionadas las áreas de gasto y aplicación de estos recursos para los niveles subnacionales lo cual limita su poder de acción. Esto es así para buscar una rendición de cuentas y su evaluación, es importante observar que los Fondos necesitan adecuarse a las necesidades de los niveles subnacionales, en la búsqueda de un óptimo como lo marca la hipótesis de Tiebout.

Aunque no sólo el gasto se encuentra condicionado, sino también los ingresos ordinarios, por lo mismo, éste trabajo se realizará sobre dichos ingresos, particularmente en las transferencias que realiza el gobierno federal a los gobiernos subnacionales comparado con el esfuerzo recaudatorio que realizan las entidades y municipios. Que son parte de uno de los marcos de acción gubernamentales necesarios para poder demostrar esa falsa descentralización, que propiamente dicho es una delegación por parte del gobierno nacional.

Se tendrá como objeto de estudio central en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las

Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y la recaudación federal participable esto porque considero la mejor manera de observar la demostración de la desconcentración nacional, y así lograr justificar una congruencia no sólo de responsabilidades, sino de atribuciones, recursos y facultades.

La hipótesis que busca comprobar el trabajo es que en materia de egresos niveles subnacionales se encuentran condicionados y limitados para ejercerlo por el gobierno federal. Tendrá como objetivo principal el analizar y explicar la centralización y etiquetación de los recursos en materia de gasto del gobierno federal mexicano sobre los niveles de gobierno subnacionales, particularmente los gobiernos municipales. Lo anterior a partir de observar el comportamiento del ramo 33, en particular el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal contrastado con las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios y la recaudación federal participable.

El presente trabajo planea observar que los niveles de gobiernos municipales y demarcaciones del Distrito Federal se encuentran limitados en recursos, atribuciones y responsabilidades. como los gobiernos estatales al ser condicionados por el gobierno federal, también condicionan los recursos que ejercerán los gobiernos municipales en general.

Para permitir comprobar lo anterior, este trabajo se conforma por cinco capítulos los cuales se mencionan a continuación:

Capítulo 1. La relevancia del Estado en la Economía. Este capítulo aborda la importancia que tiene el Estado para la economía a través de las diferentes posturas y teorías que justifican y plantean su participación, no solamente como observador y proveedor de seguridad pública, sino como un agente regulador.

Capítulo 2. El Estado mexicano. El capítulo desarrolla las partes que componen y la forma en que se encuentra estructurado el Estado mexicano, retomando principalmente la Teoría del Estado propuesta por Porrúa Pérez, Francisco.

Capítulo 3. El federalismo fiscal mexicano. Este capítulo aborda las diversas definiciones que toma el federalismo fiscal y también describe una breve reseña sobre la historia y origen del federalismo y el federalismo mexicano.

Capítulo 4. Las relaciones intergubernamentales. Define como es que se debe dar la cooperación y las relaciones entre los tres niveles de gobierno en el modelo federal mexicano.

Capítulo 5. Ramo 33. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Este capítulo tiene como objetivo describir y analizar las aportaciones que realiza el gobierno federal para las entidades y municipios, aportaciones federales y recaudación federal participable para que permita observar Además de una breve revisión a la Reforma hacendaria 2013 y por último observar el comportamiento del Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

1. El Estado y su importancia en la economía

1.1 Teorías incluyentes del Estado

Las teorías que incluyen la participación del Estado en la economía, como proveedor, regulador o mediador son aquellas que retoman teorías de la economía neoclásica siendo parte de esta, sin embargo, dan un nuevo enfoque ya que buscan la inclusión del Estado. Han tenido una evolución o han tomado relevancia económica desde el siglo XX y han continuado surgiendo para ser de índole positiva pero también como teorías económicas normativas, fijando como meta principal la eficiencia y equidad en todo el aparato económico para un beneficio social.¹

La teoría que comienza el desarrollo y encuentra la manera de justificar la participación del Estado en la economía, ya no sólo como un agente que guarda el orden público (de acuerdo con la teoría clásica), sino como el agente que va a regular el mercado; se da por parte de las teorías sobre la Economía Pública, dichas teorías tienen sus inicios en las teorías neoclásicas donde el Estado es una variable exógena². Una de ellas es la que observa y construye los argumentos para determinar que el mercado no es perfecto, reconociendo que en la realidad no existe el modelo de la competencia perfecta. Es decir, el mercado puede fallar propiciando que existan inequidades e ineficiencias para los agentes e individuos de manera directa o indirecta. Así, de esta búsqueda de eficiencia y eficacia es que surge la teoría de las fallas de mercado.³

Para mediados de los años sesenta, toma lugar el primer texto que aborda estas teorías y en particular esta disciplina. Iniciando con el libro "*Public economics*" de Johansen, L. en el año de 1965. Posteriormente en los años ochenta, más economistas hablan sobre esta

¹ Ayala Espino, J. (2001). Diccionario moderno de la economía del sector público: para atender las finanzas del estado mexicano. México, Diana. (Pp. 1-11).

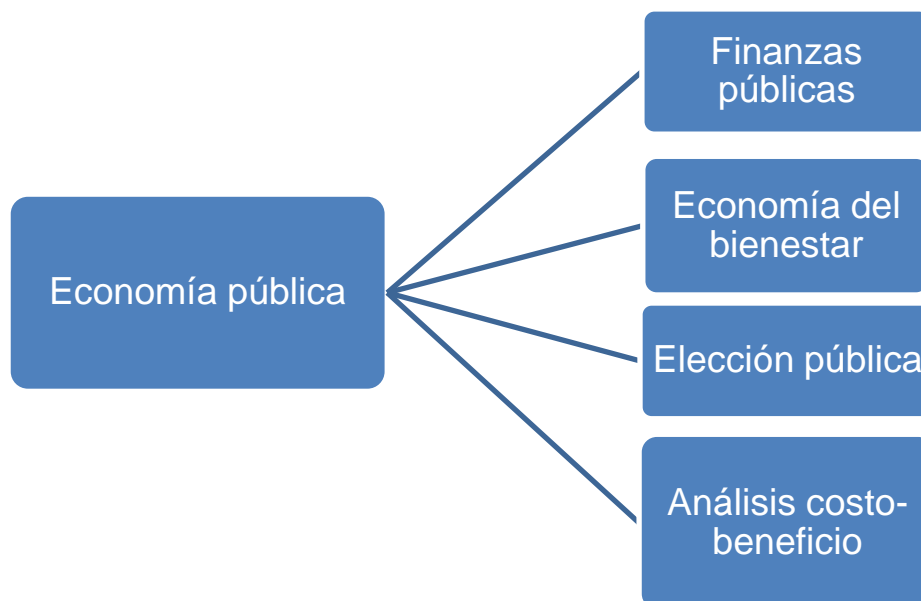
² Ayala Espino, J. (2000). *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM, Facultad de Economía: M. A. Porrúa. pp. 82-90.

³ Op. Cit., pp. 7-11.

disciplina como Stiglitz, J. (1980) o Jackson, P. (1990), entre varios. Es real que los enfoques teóricos son diversos y no existe homogeneidad, lo cual es parte del enriquecimiento y crecimiento que otorga el debate, como en cualquier disciplina o ciencia.⁴

Por lo anterior, la disciplina de la economía pública engloba diversas teorías, como se mencionó que relajan ciertos supuestos de las teorías neoclásicas, por lo tanto, se presentan el siguiente diagrama:

Figura 1. La economía pública



5

Por lo anterior, si bien las finanzas públicas tienen un antecedente hacia el siglo pasado, se puede decir que es origen de la economía pública, sin embargo, a lo largo del tiempo se han ido agregando nuevas teorías y temas de estudio, como se muestra en la Figura 1.

Entonces la economía pública incluye tres ramas de la economía: la economía del bienestar, la elección pública y las finanzas públicas.⁶

⁴ Ibidem, pág. 2.

⁵ Ibidem, pág. 8.

⁶ Ibid. Pág. 7.

La importancia de estas teorías radica en que son parte del aparato tanto político y económico, lo cual es parte del Estado, pero también de uno de sus componentes el cual es el gobierno, el encargado de definir la forma activa en la que influirá el Estado en la representación en una democracia.

La economía del sector público va a ser normada por instituciones, debido al comportamiento de los individuos - buscan maximizar su beneficio- con base en el número de votantes para los cuales son atractivos (elección pública) y por lo que es una búsqueda del bienestar social e incluso alcanzar un nivel de justicia de lo cual ya se desprende la elección pública.

Cabe señalar, que si bien, la economía neoclásica atribuye al Estado asignar recursos para maximizar la eficiencia económica, y la justicia social a través del presupuesto público dentro del marco jurídico e institucional aplicable. Sin embargo, esta visión pone en juego el tomar una decisión sobre que es mejor, propiciando un trade off entre eficiencia y equidad. Haciendo más complejo el determinar la línea entre el poder y tamaño del Estado y del mercado. Tomando así, relevancia y complejidad el tamaño y participación del Estado en la economía.

De esa función se desprenden cinco funciones del Estado: a) **asignación** eficiente de recursos, que se refiere a proveer bienes públicos y corregir externalidades; b) **distribución** del ingreso y la riqueza para alcanzar la justicia social; c) **estabilización**, mediante coordinación macroeconómica para mantener los niveles de empleo en altos niveles que propicien condiciones de relativa estabilidad; d) promoción del **crecimiento económico** y desarrollo y e) **regulación** económica mediante leyes e instituciones.⁷

⁷ Ayala Espino, J. (1992). *Límites del mercado, límites del estado. Ensayos sobre economía política del estado*. México, D. F. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (pág. 80) y Ayala Espino, J. (2000). *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM, Facultad de Economía: M. A. Porrúa. pág. 55.

1.1.1 Las fallas de mercado

La teoría de las fallas de mercado surge como parte de la teoría de la Economía Pública⁸, resaltando como argumento la intervención del Estado para generar o contribuir a la eficiencia económica. Por lo que la competencia perfecta y la generación de mercados eficientes, regulados por sí mismos, no necesariamente propicia una distribución que sea óptima en lo que se refiere esta teoría hace referencia a que los mercados de acuerdo con el equilibrio general, es decir a que los precios y cantidades se ajustan a los cambios en la oferta y la demanda, sino también se refieren a que la competencia perfecta no propicia una distribución del ingreso eficiente.

Por lo que las fuerzas de mercado no logran la eficiencia necesaria para la economía en general, ya que puede presentarse uno o más factores que alteren o no cumplan alguno de los principales supuestos de la competencia perfecta:

- Racionalidad
- Competencia perfecta
- Mercados completos
- Información completa
- Inexistencia de costos sociales y de transacción

En ese mismo sentido surge la teoría de las fallas de mercado, en las cuales se puede observar que la competencia perfecta es una aplicación económica normativa y la economía de las fallas de mercado con la mayor participación del Estado en la economía genera eficiencia económica de los mercados que componen la misma, sino que busca hacer más eficiente y equitativa la situación en la economía en general.

La economía competitiva se basa en la eficiencia a través de los individuos, ya que estos van a generar un mejor funcionamiento a través de la búsqueda de la asignación de recursos

⁸ Ayala Espino, J. (2001). Diccionario moderno de la economía del sector público: para atender las finanzas del estado mexicano. México, Diana. (Pp. 1-11).

óptima de manera no consciente. Así el mercado hará eficiente mediante los individuos la asignación de los recursos, pero no se hace realmente eficiente es que los individuos siempre buscan maximizar sus beneficios, lo cual lo hace en realidad la justificación más fuerte de la necesidad del Estado en la economía.

En particular Ayala⁹ define los siguientes aspectos -sean individuales o combinados- en los que el mercado puede presentar fallas:

- Externalidades
- Fallas de competencia y monopolios
- Problemas de distribución (bienes públicos)
- Desequilibrios en los mercados
- Problemas de información
- Paro¹⁰

Estas fallas de mercado definidas principalmente por Ayala se explicarán en los siguientes párrafos, para su mejor comprensión, ya que se consideran necesarias para entender el porqué de la participación y la necesidad del Estado en la economía.

1.1.1.1 Externalidades

Se puede definir una externalidad, cuando se refleja de un proceso de producción o consumo tiene un efecto de manera indirecta en otras actividades de consumo o producción, lo cual no se hace evidente en los precios de mercado, es decir que los precios de mercado no necesariamente muestran las actividades necesarias en la producción o consumo.¹¹

¿Cuál es la causa para que las externalidades sean una falla de mercado? Esto es así ya que, al existir externalidades los precios de mercado o bien las transacciones entre los

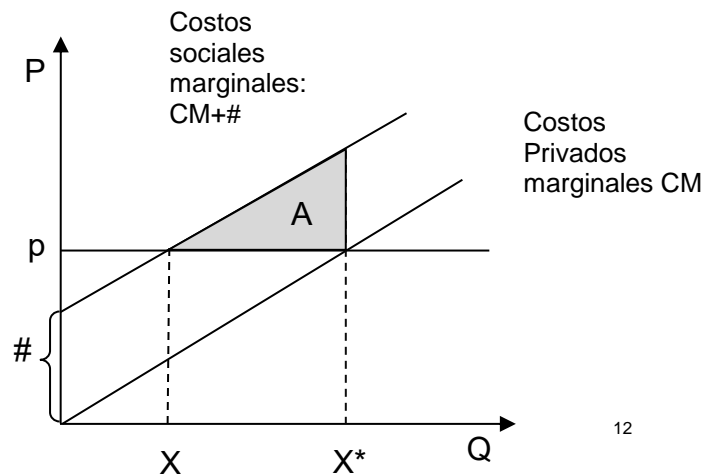
⁹ Ayala Espino, J. (2000). *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM, Facultad de Economía: M. A. Porrúa. pp. 135-138.

¹⁰ Esta falla de mercado no es planteada por José Ayala, pero si por Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: A. Bosch. (pág. 99)

¹¹ Ayala. *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. Op.cit. p. 159.

agentes se distorsionen. En sí, lo que afectan las externalidades son los costos o bien beneficios privados, que a su vez es traducido en un aumento de los costos de transacción, haciendo ineficiente los intercambios, a su vez, aumentando los precios teniendo una ineficiencia en el bienestar social. Es decir, las externalidades propician que no sea posible -en la interacción entre agentes- la existencia de un óptimo de Pareto.

Gráfica 1. Externalidades



12

Con base en Gráfica 1, suponiendo que existe una empresa que produce X cantidad de un bien en un mercado a un precio constante (p), el aumento de la producción de X tiene efectos de costos para los pescadores que desarrollan su actividad en el mismo río (#).

Lo que observamos en la gráfica es la pérdida del bienestar por el aumento de los costos de transacción, propiciado por efectos del aumento de los costos sociales marginales y por un aumento de producción de la empresa contaminante. Cuando la producción de la empresa que genera externalidades negativas cambia de X a X*, la empresa logra ese nivel de producción porque las externalidades no son parte de los costos directos de la misma empresa, es importante observar cuando el nivel de producción es X*, no se produce ninguna pérdida de bienestar ya que es el nivel óptimo de producción de la empresa sin generar externalidades. Para obtener los costos sociales, es importante sumarle a la pérdida

¹² Ibidem, p. 163.

de producto de los perjudicados (#) los costos privados que propicia la externalidad, siendo que pasar de una producción de la empresa contaminante de X a X^* la empresa no contempla los efectos de los costos de la externalidad, pero si existen ya que tienen un efecto negativo sobre los pescadores aledaños, es decir, se genera la pérdida de bienestar marcada por el área A.

La empresa va a maximizar sus ganancias en el nivel X^* , pero al no contemplar los si el óptimo social de la producción llega a ser mayor a p , este puede llegar a ser cero. Por lo que podemos decir que las externalidades positivas o negativas generan que no exista una asignación de los recursos de forma paretiana, se tiene la tendencia a una producción excesiva de bienes, dando lugar a una externalidad negativa.

Cuando se propician las externalidades positivas para el desarrollo, poseen esta cualidad, cuando una ayuda a generar la otra, un ejemplo claro es una rama industrial que necesita del desarrollo de diversas empresas que en conjunto generen una para otra la externalidad que necesitan, un ejemplo claro son las externalidades positivas que genera la mina de carbón, la fundidora, la carboeléctrica y el ferrocarril.

Lo cual es evidente, pero en las economías más desarrolladas, ya que en las economías en desarrollo las conocidas economías externas pecuniarias¹³ son aquellas que en realidad necesitan de la intervención del Estado para su impulso, pero también para su regulación ya que pueden convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico nacional por la importancia que logran tener para la economía en nivel no microeconómico, sino de forma macroeconómica por los alcances que pueden llegar a tener.

¹³ Las economías externas, son aquellas empresas que, sin hacerlo de forma premeditada o intencionada, podría decirse que, de forma invisible, logran afectar a otras empresas o industrias. Sin embargo, al ser pecuniarias los efectos son monetarios o financieros que pueden extenderse a unas cuantas industrias o incluso a toda la economía del país. La característica principal de las economías externas pecuniarias es que son dinámicas y operan a través del mercado. Martín Simón, J. L. (1991). *Las economías externas pecuniarias*. Cuadernos de Estudios Empresariales, (1), (pp.89-97).

1.1.1.2 Fallas de competencia y monopolios

Las fallas de competencia generalmente se traducen en problemas de eficiencia y distribución para y hacia los consumidores o productores, es decir, en general hacia el mercado, por lo que en si las fallas de competencia y monopolio se encarga de justificar la necesidad de una mejor competencia para evitar el traslado a los precios de mercado, lo cual puede traer consigo la pérdida de eficiencia y bienestar social.

Existen distintos motivos por el cual se afecta la competencia y por los que el sistema de precios puede presentar complicaciones:

- a) Dominio del mercado por pocas empresas
- b) El Estado propicia la generación o permanencia de modelos de competencia imperfecta, lo cual se puede dar mediante concesiones realizadas por este.
- c) Las condiciones de producción pueden generar que se propicien monopolios, por ejemplo: las economías de escala, la concentración industrial, entre otras.
- d) La generación de barreras a la entrada por parte de las grandes empresas.

Pero al definir estas distintas formas o indicativos de la existencia de mercados imperfectos (monopólicos), aislados no necesariamente van a propiciar o generar los monopolios, sino que lo que es importante señalar es que los monopolios van a distorsionar los mercados, ya que no permiten su funcionamiento competitivo.

Desde una perspectiva normativa la economía tiene que comportarse de forma competitiva, sin embargo, en la realidad observamos que solamente son unos cuantos los que no presentan alguna situación adversa a la competencia.

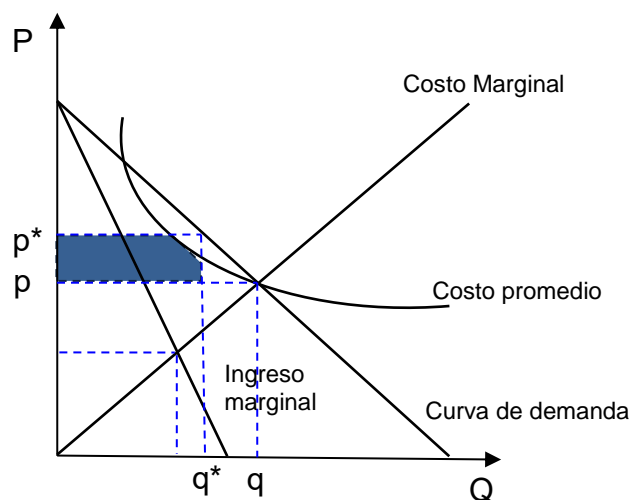
A lo que nos referimos con que se observa una pérdida de competitividad y también de eficiencia es que mientras exista un poder de mercado, en la búsqueda de la maximización de beneficio (la búsqueda de cualquier agente racional) repercute principalmente en el consumidor o en los productores que no son el monopolio. Si la lógica es maximizar el

beneficio, se logra mediante el aumento del precio para aumentar el margen de ganancia o bien la disminución de los productos ofertados para tener el efecto del aumento de precio de los productos por los ajustes entre la oferta y la demanda, es decir, el efecto de la dificultad del acceso a ciertos bienes por parte de ciertos grupos de consumidores, que si es un bien necesario para la subsistencia o alimentación de estos grupos se vuelve un problema de eficiencia distributiva.

Pero el monopolio no sólo tiene la capacidad de disminuir la cantidad, sino que puede aumentar la cantidad de productos que hay en el mercado si es que desea generar una barrera a la entrada de sus competidores, siendo un problema principalmente de competitividad, pero también de eficiencia. El primer efecto es evidente, pero el segundo es un efecto no tan evidente, ya que el monopolista al eliminar a sus competidores los consumidores tendrán menor eficiencia porque no existe una variedad de productos a los cuales tener acceso y su consumo se basa en sólo un producto.

Es más sencillo observar estos efectos desde una perspectiva gráfica, como es costumbre para los economistas:

Gráfica 2. Monopolio



¹⁴ Ayala. *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. Op.cit. p.150.

De acuerdo con la gráfica anterior, lo que logramos observar es que el monopolista al ser maximizador, va a mantener un precio donde el ingreso marginal sea igual al costo marginal, es decir, que para el monopolista es su forma de maximizar al tener p^* está maximizando su beneficio ganando la mejor ganancia. Pero si observamos la cantidad que se produce (q^*) no logra satisfacer la demanda que tiene el mercado, por lo que observamos un proceso de ineficiencia de precio y de distribución en el mercado.

Si existiera una regulación por parte del Estado, podría buscarse el precio (p) con el cual se logra satisfacer al mercado porque el precio es igual al costo marginal y se ha logrado igualar a la curva de demanda del mercado, satisfaciendo la cantidad que ofrece el monopolio en (q). Esto no es una forma maximizadora del monopolio, por lo que el excedente que logra obtener el consumidor con regulaciones y mecanismos fiscales.

Pero la intervención del Estado permanece bien justificada en estos tipo de competencia imperfecta pero solamente como regulador de las competencias de tipo monopolística, ya que si existen mercados donde existe un nivel considerable de competencia, es decir, que no existen barreras a la entrada propiciando que las empresas atraídas por los beneficios que podrían obtener en el mercado, los obligue a no subir el precio para mantener su porción del mercado, no es necesaria la regulación del Estado, ya que no afecta al excedente del consumidor y tampoco al excedente del productor, sin importar que en el mercado existan varias empresas o incluso una.

La disyuntiva o la paradoja es verificar que nivel de intervención debe existir del Estado o que tanto de mercado, ya que, si bien es cierto que los mercados necesitan de un Estado fuerte para que se propicie una competencia dinámica, en ocasiones su participación debe ser más limitada. En ese grado de regulación y participación del Estado y del mercado es donde nace la discusión entre los economistas. ¿qué tanto Estado y qué tanto mercado?

1.1.1.3 Problemas de distribución (bienes públicos y la posible existencia de free riders)

Los bienes que no son rivales y no son exclusivos, son los llamados bienes públicos, los cuales cumplen con estas características porque son producidos y distribuidos por el

Estado. Como no existen incentivos para las empresas o el sector privado de proveer ciertos bienes al no obtener un beneficio por producirlos y ofrecerlos en el mercado. Siendo necesarios para los consumidores, el Estado tiene que lograr cubrir esa demanda, por la oferta faltante en el mercado de ciertos bienes.

A su vez, existen dos tipos de bienes públicos: Bienes públicos mixtos o impuros y bienes públicos puros. Los bienes públicos puros, son aquellos que poseen las dos características (no exclusividad y no rivalidad), por lo tanto, su costo marginal es igual a cero, lo que significa no tienen incentivos para producir el bien. Los bienes públicos mixtos, son aquellos que carecen de una de las dos características, a diferencia de los bienes públicos puros. Es decir, su costo marginal es diferente de cero y se puede excluir de su consumo a los individuos.

Al ser bienes públicos y no tener incentivos las empresas para producirlos, se demuestra que el mercado posee problemas en proveerlos o producirlos, sin embargo, el modelo de competencia no reconoce la existencia de bienes públicos mixtos ya que sólo reconoce la participación en la provisión de los bienes públicos puros por parte del Estado. El ejemplo claro para observar las deficiencias que puede tener el Estado para distribuir los bienes públicos es el dilema del prisionero.

Figura 2. Dilema del prisionero

B

		Contribuir	No contribuir
A	Contribuir	1,1 1	-1,2 2
	No contribuir	2,-1 3	0,0 4

Existen los agentes A y B, los cuales pueden decidir cuánto pueden contribuir para la provisión de un bien público (alumbrado público). Con las contribuciones de $c=3$; $c=0$ y los

beneficios para cada uno son 2 si solamente uno coopera y 4 para cada uno si ambos aportan.

En el primer cuadrante observamos la contribución de ambos, que es 3 y con un beneficio de 4, es decir, al beneficio 4 se le resta su contribución y cada uno gana de forma real 1, siendo el óptimo de la contribución y por lo tanto la provisión de los bienes. Es el mejor para la sociedad. Pero si el agente B decide no cooperar, es decir, $c=0$, va a disfrutar del bien $2-0=2$ por lo que el agente A al aportar solo, $c=3$ y el beneficio será de 2 por lo que es igual a -1 , el cuadrante 2. El caso inverso, donde A es el beneficiado por la contribución del agente B se observa en el cuadrante 3. Pero la peor situación y la que con mayor seguridad operará en la realidad –por el comportamiento racional de los agentes- será el del cuadrante 4, en el cual ninguno de los dos agentes contribuirá por poder obtenerlo de forma gratuita o bien, por no ser víctimas de un *free rider*¹⁵. Así maximizan su utilidad individual pero no hay beneficios sociales en el mercado.¹⁶

Este claro ejemplo, hace comprender la participación e intervención pública para conducir a una distribución y producción de los bienes públicos de manera adecuada evitando las adversidades que pueden suscitarse por el comportamiento maximizador de los individuos.

Los bienes públicos puros no se encuentran en gran número dentro de los mercados, por lo que es más fácil identificarlos y su provisión no tiene contratiempos importantes. La situación cambia con los bienes públicos mixtos, ya que no es sencillo ubicarlos, así como determinar quién debe distribuirlos y producirlos (el mercado o el Estado). La delimitación de los bienes mixtos ya solamente es de índole analítica, sino que toma una importancia política.

Las interrogantes y problemáticas sobre los bienes públicos como ¿quién proveerá el bien público mixto (mercado o Estado)? Y ¿las preferencias y demanda de los bienes públicos se revelarán por parte de los consumidores en el mercado de bienes y servicios o en el

¹⁵ También conocido como gorrón o polizón.

¹⁶ Ayala. *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. Op.cit. p. 154.

mercado de votos? Estas dos preguntas surgen ya que no es sencillo definir una respuesta para laguna de las dos, ya que se encuentra entrelazada una con la otra.

Es difícil definir quién podrá distribuir o producir el bien ya que los agentes económicos difícilmente revelan de forma completa sus preferencias por los bienes públicos, tanto en el mercado de bienes y servicios como en el de votos.

Cuando se admite que los bienes públicos son una falla de mercado, se tiene que pensar que es difícil definir tanto la oferta como la demanda de los bienes públicos, es decir, se convierte en problema de determinar el nivel de producción y la distribución de esos bienes por lo que este análisis se ha aplicado al mercado de votos, en los mecanismos de reasignación de recursos.

Como observamos en el dilema del prisionero, las fallas que producen los bienes públicos por problemas de distribución por la carencia de incentivos para su producción, es evidente que grupos o individuos evitaran el pago total o parcial de bienes públicos, lo cual se convierte en fallas por la existencia de los *free riders*.

El problema del polizón radica en una situación de problemas en la distribución de ciertos bienes que el sector privado no tiene incentivos para producir, es decir, no obtiene un beneficio o ganancia por producirlo, por lo tanto, es suministrado como un bien público. Este bien se produce por los impuestos recabados y mediante el gasto, sin embargo, los polizones o free riders son aquellos individuos que se benefician de los bienes públicos, pero no contribuyen con los impuestos que permiten se sigan proveyendo.¹⁷

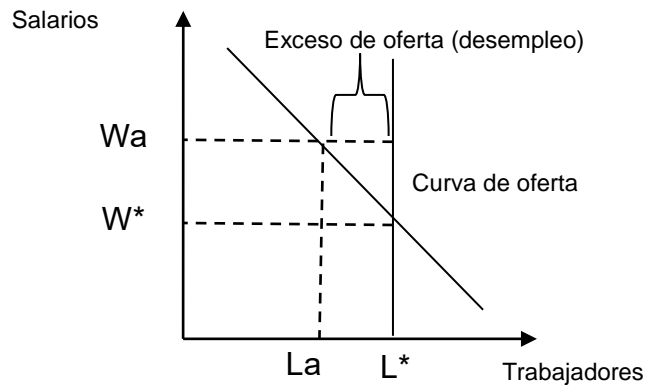
¹⁷ Stiglitz, J. E. (2000). La economía del sector público. Barcelona: A. Bosch. (págs. 152 y 153).

1.1.1.4 Desequilibrios en los mercados

El modelo competitivo maneja el supuesto en que el equilibrio de los mercados por sí mismos, lo cual va a propiciar la asignación de recursos de forma eficiente.

La oferta y la demanda con sus procesos automáticos de cambios harán que los precios lleguen a ajustarse. Sin embargo, en la realidad observamos que no ocurre de esta manera, los desequilibrios siempre existirán dentro de los mercados, debido a que los mercados se encuentran relacionados.

Gráfica 3. Mercado competitivo de trabajo



18

Cuando observamos en la Gráfica 3, el modelo competitivo del mercado de trabajo, es perceptible que las empresas demandaran un mayor número de trabajadores si los salarios disminuyen, es decir si pasan de W_a a W^* , esto porque les es más rentable –para sus ganancias- contratar a ese salario. Sin embargo, la oferta va a ser fija para simplificar indicando que existe un número de trabajadores fijos (L es una constante). Si se observa la gráfica se identificará que existe desempleo cuando se realiza un movimiento inverso, si por ejemplo se crea un sindicato, éste presionará al incremento del salario de los trabajadores

¹⁸ Op. cit, pág. 166.

de W^* a W_a , viéndose disminuido el número posible de trabajadores a contratar por la empresa.¹⁹

Los desequilibrios de los que se habla en el libro Ayala²⁰, es una referencia a situaciones externas que siempre tendrán implicaciones sobre los mercados (en este caso el de trabajo), lo cual dificulta que se regule de manera automática y existe necesidad de regulaciones por parte del Estado para evitar el desempleo.

1.1.1.5 Problemas de información

Los problemas de información son fallas de mercado con las que es difícil suponer no existen en la economía, ya que en la realidad suponen un costo y normalmente no es completa. La información no es perfecta ya que para los compradores y productores es casi imposible que conozcan los precios de todos los bienes existentes en el mercado, así que la información se distribuye de forma desigual entre los agentes.

Los costos de la información a lo largo del tiempo, y principalmente en las economías modernas son crecientes, ya que, para tratar de evidenciar y tener una muestra de los gustos, preferencias, calidad, el comportamiento, la búsqueda de compradores y vendedores potenciales, etcétera, genera que la obtención de información se vuelva parte importante de los costos totales.

Cuando la información no se conoce de forma perfecta puede hacer que los mercados fallen de las siguientes maneras:

- 1) Desbalance de oferta de algunos bienes y/o servicios en comparación con otros
- 2) Consumo desbalanceado de unos bienes con respecto a otros
- 3) Los mercados no se desarrollan de forma plena²¹

¹⁹ Ibidem, pág. 166.

²⁰ Ibidem, pp. 165-167.

²¹ Ibidem, pág. 168.

Para que estos ejemplos se puedan resolver, y sea benéfico, así como maximizador requieren adquirir información. Entonces como los individuos son maximizadores y la información en el mercado es incompleta esto lleva a ineficiencias en el sentido de Pareto.

Cuando la información presenta imperfecciones, los agentes económicos realizarán estrategias para obtenerla. Sin embargo, esto no siempre es posible ya que puede que la información no tenga un precio o los costos de obtenerla pueden ser prohibitivos. La solución para estos problemas de información es el Estado, ya que puede proporcionarla para tener un marco más adecuado para la coordinación económica.

1.1.1.5.1 Información incompleta

Este tipo de falla de información surge cuando los precios de mercado no muestran toda la información necesaria. Genera dos efectos principales sobre los agentes:

- i) Riesgos e incertidumbre. Como la información en los mercados es incompleta, propicia riesgos, por su escasez sobre aspectos relevantes para la toma de decisiones, lo cual tiende a aumentar la incertidumbre.
- ii) Mercados incompletos y segmentados. La información incompleta puede acrecentar y mantener los mercados incompletos y segmentados. Es decir, el mercado no va a lograr suministrar todos los bienes y servicios a un precio igual o inferior al que los consumidores están dispuestos a pagar. Por lo que el gobierno tiene que proveer estos bienes y servicios.

1.1.1.5.2 Información asimétrica

Esta falla de información se presenta cuando los distintos agentes presentan un acceso desigual a la información, el efecto se propaga a todos los agentes, incluido el gobierno, pero es evidentemente un efecto directo a las personas que no tienen acceso a la información.

El problema de la existencia de la información asimétrica es que un individuo o grupo de individuos tendrá mejor acceso a la información y con un costo menor a otras condiciones. Lo que le da ventaja para realizar negociaciones de precios y cantidades con otros agentes, lo cual utilizara para obtener mayores beneficios.

- i) Los mercados son estrechos porque hay pocos compradores y vendedores o bien son incompletos.
- ii) Se enfatiza la selección adversa que realizan los individuos. En las transacciones una de las partes, tomara decisiones sin conocer la información que posee el otro individuo.
- iii) Falta de incentivos. La información imperfecta, propicia distorsión en la formación de los incentivos para que los individuos realicen operaciones de intercambio o producción. Es decir, si los individuos no reciben lo que esperan de acuerdo con sus expectativas, existen situaciones en las que no les es atractivo participar.²²

Los mercados no necesariamente generan estructuras de incentivos adecuados para producir bienes y servicios de calidad, es fácil que en el mismo (al no existir información completa) existan algunos agentes que provean de bienes y/o servicios deficientes porque no existe la certeza o puntos comparativos que midan la calidad entre los oferentes.

1.1.1.6 El paro

Esta falla de mercado es en realidad propuesta y analizada por Stiglitz, J.²³ a diferencia de una gran cantidad de autores, ya que el mismo considera que el paro es la referencia o una forma de entender que el mercado tiene fallas. Es decir, el paro es el ocio o bien la inactividad tanto de trabajadores como de máquinas.

²² Ibidem, pág. 171.

²³ Stiglitz. *La economía del sector público*. Op. Cit. p. 101.

Toma como referente la tasa de paro siendo un indicador y en sí, un fenómeno dentro de las economías capitalistas en los últimos doscientos años.²⁴ Se refiere al paro como las depresiones o recesiones que se han estado presentes en el periodo que menciona anteriormente. Sin embargo, en los últimos años de acuerdo con su análisis, se han moderado el impacto del paro en la economía, sin embargo, difiero en que la crisis presentada en 2008, por la interrelación que existe entre las diversas economías nacionales o de los distintos bloques económicos, ha sido un ejemplo reciente y claro de la falla de mercado que menciona Stiglitz.

Cuando se obtiene un ejemplo de la tasa de paro en Europa en los años noventa se observa que oscila entre el 15 y 20%²⁵ lo cual desde mi perspectiva es el nivel de trabajo y capital que no se utiliza en Europa.

Esta forma de observar la necesidad de la intervención del Estado nos evidencia que el mercado no logra el nivel de empleo necesario para el conjunto de la economía, y aunado a esto no permite la ocupación del total de la capacidad de producción ya sea en la economía nacional o a nivel internacional.

La intención de mostrar las ineficiencias que posee el mercado, si se deja a su libre autorregulación, es la crisis del 2008, mediante la evidente necesidad de la intervención del Estado, no como un rescatador de las depresiones, crisis o recesiones, sino como el ente preventivo y regulador capaz de evitar la llegada a un punto catastrófico o difícil de reparar.

La metáfora adecuada para esta situación es acudir al médico periódicamente para la prevención y detección de los posibles o iniciales males que puedan afectar la salud, y no esperar a realizar una intervención de urgencia cuando la enfermedad se encuentra dentro de todo el sistema con una larga recuperación, presentándose un precio elevado en comparación con el que pudo ser si se tomara las medidas necesarias y la medicina preventiva.

²⁴ Ibidem, p. 101.

²⁵ Ibid., p. 101.

1.1.2 Teoría Keynesiana

Esta teoría propuesta por John M. Keynes, como una respuesta contra la tendencia decreciente del pensamiento neoclásico, el cual llevaba no sólo a los Estados Unidos, sino a diversos países a nivel internacional a una crisis que sufrió los embates en el crack de 1929. Propicio una propuesta teórica que relaja los supuestos tradicionales en la economía. Principalmente el de la no inclusión del Estado de manera directa en las fuerzas del mercado, proponiendo una inclusión participativa y reguladora de la economía. Refutando o rompiendo la creencia de la Ley de Say: “donde toda oferta crea su propia demanda”. Demostrando que para ese periodo coyuntural funcionaba -y era de manera empírica- que la demanda creaba su propia oferta, impactando principalmente al nivel productivo desde la propensión a consumir de los pobladores hasta un nivel necesario para la recuperación de la economía.

Esto es observable en la economía de los Estados Unidos de América, ya que implemento este pensamiento a la perfección para lograr sortear los problemas internos que generó la crisis de ese periodo, generando un plan nacional el cual es y fue conocido como el New Deal, implementado por el presidente Franklin D. Roosevelt. Teniendo ventajas a corto plazo, pero mostrando que necesitaba modificaciones y adecuaciones a los cambios que genera el tiempo en las economías a nivel internacional.

Lo cual justifica la participación del Estado para proveer bienestar, y hacer eficaz y eficiente el gasto ejercido en la población en general. Se puede observar en un corto plazo con una verdadera intervención estatal.

La teoría Keynesiana postula dos tesis principales, la primera hace referencia a que los mercados en la economía no logran alcanzar un equilibrio y un nivel de eficacia de forma adecuada porque existen fallas tanto del mercado como del gobierno.

La segunda tesis es que cuando se efectúa el intercambio económico entre los agentes, este no se da de forma equitativa, es decir, existen desajustes entre las elecciones

individuales y las elecciones sociales. Todo esto encaminado a que las decisiones que toman los individuos son maximizadoras, lo cual no necesariamente llega a ser compatible con las decisiones sociales.

Por lo que Keynes crítica a la economía de mercado ya que el mecanismo de precios no logra garantizar la eficiencia en la asignación de recursos y la maximización del bienestar social, lo que se traduce en la inestabilidad económica, incertidumbre y desperdicio de recursos.

Se traduce en que es necesaria la intervención del Estado en la economía, y mediante la planeación y ejecución adecuada de políticas públicas se generen condiciones favorables para la coordinación económica. La participación del Estado lo que hace es inhibir o restringir las decisiones y acciones individuales egoístas.

Retomando el mecanismo de los precios de mercado, significa que la economía de mercado es cooperativa y se autorregula mediante los precios, que a su vez garantiza la eficiente asignación de recursos. Por lo que para la economía neoclásica la búsqueda de los individuos para maximizar sus beneficios coincide con la maximización del bienestar social, por lo tanto, las decisiones microeconómicas se autorregulan hasta el punto en que determinan la coordinación macroeconómica. Lo cual demuestra que, para la teoría neoclásica, no es necesaria la intervención de mecanismos externos (intervención del Estado) para regular o fijar las reglas de funcionamiento del mercado. De ese libre manejo y autorregulación del mercado es que las frases del *laissez-faire* y *laissez-passer* continúan siendo parte importante de dicho pensamiento.

A pesar de los fundamentos que plantea la economía de mercado, la teoría keynesiana tiene cuatro principales puntos para demostrar la importancia de la participación del Estado en la economía:

- 1) La ley de Say no se cumple, esto porque la oferta y la demanda en la realidad no llegan a un equilibrio en el que el mercado se vacíe, es decir, que no todo lo que se

produce se consume. En si los mercados son inestables y no se ajustan de forma automática, y se tienen los siguientes supuestos:

- a. Tanto vendedores como compradores no conocen los precios de equilibrio de los bienes
- b. Por dicho desconocimiento de los precios, existen rigideces tanto en la organización y producción de los mercados.
- c. Las expectativas de los individuos no son estáticas, sino que aprenden y las van adaptando según el futuro de la economía, generando modificaciones en los precios relativos.

Si suponemos que los individuos son racionales y maximizadores²⁶, al observar la realidad también encontramos que sus decisiones no necesariamente son adecuadas, esto es debido a que no conocen del todo el comportamiento del mercado y desconocen los precios. Por lo que, si los individuos se comportan de esta manera, en el mercado existirán fluctuaciones del nivel de demanda y en el nivel de empleo junto a una tendencia de atesoramiento.

Entonces, la teoría keynesiana explica que, si los individuos en verdad tienen un comportamiento irracional, la intervención del Estado en la economía va a disminuir la incertidumbre y propiciar la cooperación, a través de un ambiente económico de seguridad, información y confianza.

Esta será posible siempre y cuando las expectativas de los individuos se adapten al nuevo entorno económico, para atenuar las fluctuaciones en la demanda y el nivel de empleo, generadas por el comportamiento de la inversión.

- 2) Si las fluctuaciones de los agregados macroeconómicos son más bruscos e inesperados, entonces existirá una mayor incertidumbre, desconfianza e

²⁶ De acuerdo con los supuestos de la teoría neoclásica.

irracionalidad de los inversionistas, lo que acrecentará la inestabilidad económica. Y como existe el multiplicador del cual habla Keynes, así como del acelerador de la inversión las fluctuaciones irán en aumento.

Las fluctuaciones macroeconómicas van a repercutir en la producción y por lo tanto el empleo, la cantidad producida o de factores empleados en la producción, en los salarios y en los precios.

Siendo diferente a la teoría neoclásica, la función de inversión propuesta por Keynes introduce la inestabilidad, pero en un largo plazo, ya que el papel de la determinación de las expectativas en la toma de decisiones de inversión y el efecto de estas sobre el producto, que se puede hacer exponencial o ampliarse por el multiplicador. Entiende que las fluctuaciones económicas se deben a la transmisión imperfecta de información de los mercados, es decir, a los problemas que se dan al pasar la información entre los agentes del mismo mercado o de mercado en mercado, además de la incertidumbre que ello genera en los inversionistas, llevándolos a tomar decisiones irracionales.

- 3) Keynes concuerda con los neoclásicos en que los inversionistas van a tomar decisiones con base al comportamiento de la demanda del periodo anterior, ya que no poseen información adecuada y confiable de la demanda actual, relacionado con su pensamiento de que en el mercado existen problemas de información. Y la intervención del Estado puede contribuir a disminuir o a influir en la conducta de los inversionistas.
- 4) El rechazo al pensamiento convencional de la relación existente entre ahorro e inversión, es decir, para incrementar el nivel de inversión se puede disminuir la tasa de interés y aumentar el crédito al sector privado, limitado el endeudamiento público.

La diferencia que fundamenta Keynes es que lo que logra modificar la tasa de interés es la oferta de dinero, de acuerdo con las expectativas, la tasa de interés va a determinar la tasa de inversión, y el gasto en inversión la demanda total de la economía, generando cambios en el ahorro.

Una aportación importante es la expansión de la demanda en la economía, la cual explica que tras ese aumento de la demanda la demanda dinero para poder realizar las transacciones en la economía, el cual se obtendrá del sistema financiero, del mercado monetario, lo cual va a incrementar la tasa de interés, compensando parcialmente el incremento inicial de la demanda de dinero.

La conclusión a la que llega Keynes es relevante para la teoría económica ya que el nivel de inversión no sólo va a depender de la tasa de interés, sino que dependerá de muchos factores más. Se obtendrá un mejor desempeño, es decir, un aumento en la inversión si se presenta un proceso expansivo por parte del gobierno. Particularmente si se utilizan políticas expansivas, tanto fiscal como monetaria. Es decir, con una política fiscal expansiva a través del gasto público del gobierno, se transfiere a la demanda global, y si existe una política monetaria expansiva, el aumento de la oferta monetaria va a inducir el crecimiento de la demanda, ayudando a mantener el crecimiento de la economía.

1.1.2.1. Participación del Estado. Modelo Keynesiano simple²⁷

La importancia y utilidad que posee este modelo keynesiano ha sido tan importante que se utiliza en gran parte de los tomadores de decisiones por lo que el modelo se puede explicar de la siguiente manera:

²⁷ Ayala. *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. Op. Cit. pp. 191-196.

Producción y desempleo \Rightarrow políticas públicas (gasto público) \Rightarrow representado por la participación del Estado

Existen dos instrumentos para modificar los niveles de producción y de desempleo:

- 1) Modificaciones del gasto público
- 2) Si dentro del gobierno se encuentra la autoridad monetaria, entonces al modificar la oferta monetaria, se afecta la tasa de interés y, por lo tanto, se puede modificar el nivel de inversión, siendo el instrumento adecuado.

El objetivo de los modelos keynesianos es disminuir el desempleo y lograr el fin principal de la Teoría General, el pleno empleo, y ya sea el instrumento que se utilice para lograrlo (política monetaria o fiscal), es como se maneja el proceso de intervención del Estado.

La participación del Estado se define por los siguientes supuestos:

- i) El papel del Estado es generar un entorno de confianza y certidumbre para los agentes económicos en la economía y en el ámbito social.
- ii) El efecto multiplicador sobre el ingreso de los efectos fiscales, de acuerdo con los cambios en la tasa del ingreso, los cuales son cambios iniciales en el nivel de gasto público.
- iii) Las variables exógenas que van a limitar la frontera máxima de producción serán la tecnología y el crecimiento de la población.
- iv) Las expectativas de la economía son en realidad la percepción y la credibilidad de los economistas en un orden económico-institucional. El cual será provisto por el Estado y la política económica.
- v) El bienestar social va a estar en función de la economía, si se llega a utilizar el máximo nivel de la frontera de posibilidades de producción, es decir, se utiliza el total de la capacidad productiva y se alcanza el pleno empleo. Pero la diferencia esencial es que el bienestar social no va a depender sólo de una canasta de bienes, sino que va a depender de la satisfacción, la justicia y la equidad social.

- vi) Como los individuos defienden sus intereses, son maximizadores y sus decisiones no son cooperativas requieren que el gobierno propicie la coordinación económica, restringiendo las elecciones económicas de los agentes.
- vii) El nivel del gasto público determina la maximización del ingreso nacional, es decir, de la producción, del empleo y del bienestar social.
- viii) El incremento del gasto público es observable en el ingreso de equilibrio, esta relación será en sí, el multiplicador fiscal, el cual tendrá la siguiente forma $Y=Aa$ donde Y es el ingreso, A el gasto autónomo y a es el multiplicador fiscal.
- ix) Pero si el gasto público excede el nivel máximo de producción, se corre el riesgo de una presión inflacionaria, habiendo una desutilidad el gasto público
- x) Al alcanzar el punto de maximización del ingreso y del empleo se logra un nuevo nivel de equilibrio en la economía lograda a través de ajustes finos de la política fiscal y monetaria. La oferta y demanda agregadas se equilibran, debido a que el gasto público cierra la brecha de la demanda total a la oferta total, así se logra el crecimiento con desempleo y mínima inflación, sin que haya una pérdida social de la capacidad productiva, maximizando el bienestar social.

Las propuestas y evidencias que muestra Keynes sobre la participación del Estado en la economía se basan en el comportamiento social, es decir, toma importancia la situación macroeconómica sobre la microeconomía, por lo que si observamos que el pensamiento va enfocado a que son importantes las decisiones individuales porque de estas se derivan el nivel de desempleo e inversión. Aunque a su vez, las decisiones que van a llevar a cabo los agentes individuales van a depender de las condiciones macroeconómicas.

El mercado no logra la maximización del bienestar ya que por sí mismo, no permite que se alcance el nivel de pleno empleo, el equilibrio entre oferta y demanda agregada so observa en un punto inferior al pleno empleo y las condiciones en las que los agentes pueden percibir una disminución de su tasa de ganancia pueden ser inhibidas por las decisiones de mercado maximizadoras, con derechos de propiedad y arreglos institucionales establecidos.

La principal herramienta para la teoría keynesiana son las políticas de estabilización, es decir, la política fiscal y la política monetaria, dicha manipulación va a permitir la gestión de la demanda, buscando estimular al sector privado con la aceleración-multiplicación de la inversión.

Las políticas de coordinación deben erradicar las incertidumbres y los fenómenos que afecten las decisiones de los agentes económicos de forma individual, mediante la seguridad sobre las políticas y decisiones macroeconómicas. Estas políticas son necesarias ya que el mercado es ineficiente en la asignación de recursos, subutilización de la capacidad productiva y pérdidas del bienestar social. Aun así, siendo una necesidad la participación del Estado en la economía, no justifica una ampliación indefinida del tamaño y funciones del gobierno, la propiedad pública, la centralización creciente de las decisiones de inversión, consumo y ahorro gubernamentales, pero si justifica intervención pública en las situaciones en las que el mercado no mejora el desempeño de la economía o el bienestar social.

1.1.3 Teoría institucionalista

Esta teoría es parte de la teoría de la Economía Pública, pero al igual que la mayoría de las otras teorías que plantean la participación del Estado, otorgan importancia a la participación de este en la economía. Se basa en instrumentos como el marco de la participación del Estado referente a la regulación, sanciones y generación de instituciones²⁸ eficientes para generar también un bienestar social y en cuanto a las interacciones de que se dan entre los agentes económicos, el que las instituciones formales más las informales²⁹ ya existentes en ser un lubricante que hace eficaz y eficiente la el intercambio e interacciones de los agentes dentro de la enorme máquina, que es el mercado. Donde se critican las fallas que llega a tener el mercado. Por lo que en realidad el más importante iniciador sobre las instituciones

²⁸ Instituciones entendidas como leyes, normas o marco legal de las cuales el Estado tiene las facultades y atribuciones de proponer y establecer mediante el proceso generador de instituciones formales. Ibidem, pp. 315-319.

²⁹ Las instituciones informales son entendidas como aquellas instituciones o reglas que se encuentran inmersas y que son creación de la cultura y de las características específicas de la sociedad, generalmente no escritas ni reguladas por el Estado, sino por la misma sociedad. Ibid., pp. 315-319.

lo toma Douglas North, quien plantea que las instituciones son las reglas del juego y las cuales van a determinar la conducta e incluso las instituciones van a generar la modificación de los incentivos de los cambios humanos,

La importancia de las instituciones afecta directamente a las sociedades, incitándolas a generar los cambios necesarios para su evolución. La teoría institucionalista y neoinstitucionalista tiene a un principal referente, ya que aportó ideas sobre el enfoque institucionalista que no sólo es parte o se aplica a la economía, sino que toma relevancia en distintas ciencias sociales, como lo es la politología, sociología e incluso historia. Sin embargo, el enfoque que será relevante para esta tesis es el económico, ya que se puede observar la presencia del neoinstitucionalismo en distintas teorías y dentro de las ramas de la economía como lo es la microeconomía, la macroeconomía, las teorías del crecimiento económico, la economía política y la economía pública.

De esta manera las teorías o principales supuestos que maneja el neoinstitucionalismo es el de la disminución de los costos de transacción entre los agentes, así como las relaciones e interacciones que llevan a cabo, siempre y cuando exista un marco y una red de instituciones eficientes y también equitativas.

A diferencia de la teoría de las fallas de mercado y de la teoría del bienestar social, la teoría neoinstitucionalista reconoce que el gobierno también puede presentar fallas, las cuales logran corregirse con el camino adecuado de los individuos maximizadores, mediante las instituciones bien definidas.

El neoinstitucionalismo maneja como fin y justificación los resultados que se puede lograr en tres principales áreas: economía, sociedad y política. Observables de la siguiente manera:

Figura 3. Institucionalismo



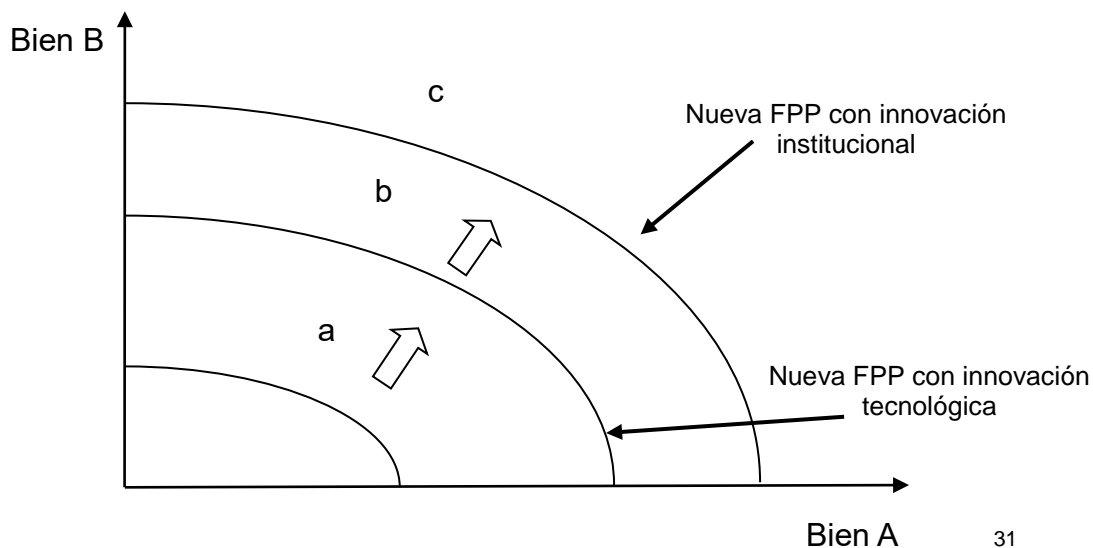
30

Las instituciones van a lograr influir en la producción de una manera positiva, es decir, más allá de los beneficios y el incremento de la producción que puede generar la implementación de la tecnología e innovación, si se aumenta la innovación institucional los efectos podrán ser evidentes en los niveles que alcanza una economía en cuestión a la frontera de posibilidades de producción.

Lo cual se puede observar en la siguiente gráfica, donde se observa el desplazamiento de la curva de la frontera de posibilidades de producción en tres momentos, la producción sin innovación y tecnología y/o sin la incorporación de la innovación institucional.

³⁰ Ibidem. p. 320.

Gráfica 4. Frontera de posibilidades de producción con innovación institucional



Con la gráfica 4 observamos que las restricciones que se logran con las instituciones ejercidas sobre los agentes económicos conllevan la misma importancia que las ejercidas por las restricciones económicas.

Las instituciones por parte de los individuos egoístas y maximizadores y los que buscan el bienestar colectivo por lo que es real que los individuos van a demandar instituciones con **cuatro fuentes distintas**:

- 1) Cuando las instituciones nacen de una necesidad individual, por lo que podrían ser diseñadas y operadas de manera individual pero aquí no tiene sentido la demanda de instituciones porque en la realidad se demandan para generar el bienestar colectivo, es decir, para resolver situaciones o controversias entre individuos o grupos.
- 2) El gobierno opera y diseña instituciones impuestas a los individuos que no las demandan.

³¹ Ibidem. p. 322.

3) Las instituciones pueden ser de origen individual y voluntario pero operadas por individuos adscritos a una determinada organización. Este tipo de instituciones surgen y prevalecen en pequeños grupos sociales, por lo que no aplica para toda la sociedad.

4) Los individuos demandan voluntariamente las instituciones, que surgen, se diseñan y se aplican por el gobierno.

Las instituciones de los puntos 3 y 4 son consistentes ya que son parte del supuesto de individuos egoístas y maximizadores, y son óptimas en el sentido de Pareto, sin embargo, sólo operan en grupos pequeños. A diferencia las instituciones del punto 1 y 2 no son consistentes con la elección egoísta y maximizadora de los individuos ya que son forzadas por el gobierno. Pero estas son las que prevalecen y son aplicadas a un mayor número de individuos o en grupos sociales grandes.

Esto se explica porque los individuos egoístas prefieren instituciones socialmente ineficientes, si estas les brindan una utilidad individual mayor, sin embargo, observamos que en la realidad no es cierto. Podemos entenderlo ya que en la historia se han mantenido y creado instituciones de beneficio colectivo. El incentivo para instituciones de beneficio colectivo es que estas reducen el riesgo y la incertidumbre tanto económica como social:

- Promueven la vigilancia y cumplimiento a bajo costo de los contratos y derechos de propiedad
- Ayudan a la difusión y abaratamiento de la información
- Facilitan la solución a controversias asociadas a fallas de mercado, derechos de propiedad, etcétera.³²

Se habla de una institución eficiente en cuanto logra generar condiciones estables para las elecciones económicas de los individuos. Las funciones principales de las instituciones son:

- 1) moldear las interacciones humanas
- 2) estructurar los incentivos en el intercambio de los individuos

³² Ibidem. p. 328.

- 3) reducir la incertidumbre
- 4) guiar la interacción humana, es decir, proveer de señales para la organización de la vida diaria

Las estructuras de gobernación son parte de las instituciones, entonces la gobernación es el conjunto de mecanismos que permite a los individuos y agentes actuar en organizaciones sociales y económicas para resolver colectivamente sus diferencias o conflictos, logrando con ello, la definición de las necesidades sociales y públicas.

Los mecanismos de gobernación se encuentran ya sea implícita o explícitamente dentro de los contratos que las organizaciones establecen con sus contrapartes. Sin embargo, estos mecanismos no logran cubrir eficientemente la amplia gama de relaciones.

La existencia de estructuras de gobernación centralizadas y rígidas generan un aumento de los márgenes de decisión discrecional de los agentes, (sean gerentes y/o burócratas) propiciando ineficiencia en la asignación de recursos y en el cálculo económico, corrupción y/o negligencia en el uso de recursos.

Da lugar a que buenas estructuras de gobernación mejorarían significativamente el desempeño económico y social de las organizaciones, porque disminuyen los costos de transacción, de negociación y de tráfico de influencias.

De acuerdo al neoinstitucionalismo el Estado debe tener las herramientas y facultades suficientes para ser quien garantice el interés público: 1) restringir la conducta egoísta y maximizadora de los agentes económicos mediante la vigilancia y mantenimiento de las instituciones públicas y 2) creando nuevas instituciones para las diversas situaciones, lugares y circunstancias en las instituciones privadas obstruyan o cancelen las posibilidades de obtener ganancias derivadas de la organización, la cooperación o el intercambio. Se requiere la participación del Estado como un factor regulador del intercambio y corrección de las fallas de mercado.

No sólo eso, el Estado es un contrato social existente entre la burocracia estatal y los que son gobernados. La relación se efectúa ya que la burocracia va a ofertar instituciones para fijar un marco de una mayor estabilidad y certidumbre a los individuos, a su vez, estos demandaran instituciones (aunque saben de los costos que estas conllevan) que les permiten obtener las ganancias derivadas del intercambio.

Para el neoinstitucionalismo las elecciones económicas no sólo se encuentran en función de las restricciones presupuestarias, técnicas, de información y de cálculo, sino de las restricciones que propicien las instituciones existentes. Ya que estas limitan la libertad y racionalidad de individual. Si los individuos actuaran sólo motivados por la maximización de sus beneficios, el intercambio sería costoso e incluso inviable.

La manera de modificar esas decisiones e ir forjando el camino para que se realicen de forma adecuada los intercambios, es observar que, si la función neoclásica de desempeño económico, donde lo determina el nivel de precios de los diferentes factores en la economía, es decir, del capital (K), tierra (T) y trabajo (W):

$$\text{Desempeño económico} = \mathcal{F}(K, T, W)$$

Por lo que se observa claramente la determinaran los precios de los factores de acuerdo con el libre funcionamiento del mercado, sin embargo, hemos observado que en realidad el mercado puede presentar ciertas fallas, así como la necesidad de que se restrinjan la búsqueda maximizadora de los beneficios que realizan los individuos, con los distintos arreglos institucionales (Q_n), como los contratos, derechos de propiedad, etc.:

$$\text{Desempeño económico} = \mathcal{F}(K, T, W, Q_1 \dots Q_n)$$

La forma en que se puede observar que tan eficientes son las instituciones dentro de un mercado, es a través de los costos de transacción entre los agentes económicos, es decir, existe una relación inversamente proporcional entre la eficiencia de las instituciones y los

costos de transacción. A menores costos de transacción mayor eficiencia de las instituciones.

Por lo que podemos entender la visión del neoinstitucionalismo sobre las instituciones como parte del sistema económico, vistas como estructuras propias con desarrollo, lógica e inclusive con vida propia³³:

- Los individuos tienen un comportamiento económico el cual no sólo se determina por la maximización de beneficios, ya que influye en sus las instituciones que se encuentran en todo el mundo.
- Todos los intercambios en el mercado sean políticos o económicos, están limitados o determinados por las instituciones que, a su vez, están determinados por la historia y características de cada uno de los países concretos.
- A diferencia de cómo se puede observar a simple vista, como elementos fuera del mercado, las instituciones, el Estado y las políticas públicas son en realidad, parte de las variables endógenas que constituyen al sistema económico en su totalidad
- En la realidad existen diversas y complejas combinaciones entre instituciones y mercados
- La función de las instituciones en el sistema económico no se puede catalogar de manera exclusivamente eficiente o ineficiente, sino que más bien va a depender del conjunto de variables del mercado.³⁴

1.1.4 Teoría del bienestar social

Esta teoría impulsada principalmente a principios de los años cuarenta³⁵, hace referencia al bienestar como parte de la economía y con una participación de Estado, quien va a ser el principal proveedor e incluso el ente que va a velar el bienestar en general de la población,

³³ Ibidem p. 373.

³⁴ Ibid., p. 372.

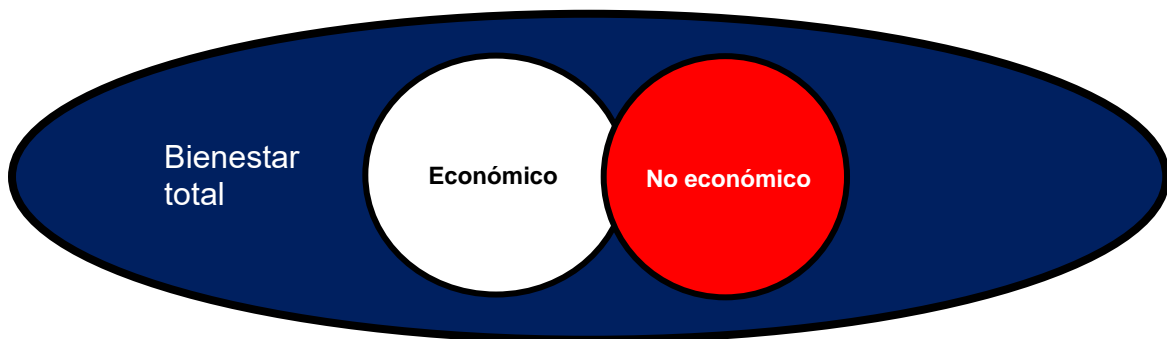
³⁵ Animan, Michael. (2011) Valuando el medio ambiente a través de la valoración contingente, Gaceta de Economía Año 16, Número Especial, Tomo II (pág. 41).

principalmente el bienestar económico, al que nos enfocaremos como científicos sociales, principalmente como científicos económicos. De acuerdo con los principales pensadores de esta corriente como lo es Pigou A. considerado el padre de la economía del bienestar, quien forma parte de una tendencia de pensamiento.

Para esta corriente del pensamiento económico -con publicaciones anteriores a las de Pigou- Pareto, W. con sus aportes a la economía y el pensamiento utilitario con su principal aporte aplicado al bienestar fu el óptimo de Pareto explicado de una manera más amplia posteriormente.

Retomando a Pigou, especifica que es necesario el tomar el bienestar económico, de un universo de bienestar total dividido en el económico y no económico³⁶.

Figura 4. Bienestar



Siendo el económico, la parte del bienestar que podemos cuantificar o medir como científicos económicos y sociales, donde podemos observar el cambio y la modificación del bienestar total. Donde el principal influyente, determinante e impulsor del bienestar sea el planeador social, que no es más que en otras palabras el Estado. Siendo no desde un sentido paternalista el proveedor de bienestar, pero si el que tiene las herramientas principales, y él que de distintas formas el agente principal para impulsarlo y generarlo.

³⁶ Piugo, Arthur Cecil (1877). *La economía del bienestar*. Madrid: Aguilar .1946.

En lo que se refiere a Pareto, W., plantea que en realidad debe de existir una mejoría de al menos uno de los distintos individuos que conforman la sociedad en su conjunto se habla de un equilibrio de Pareto. Sin embargo, entra en juicio que es lo que genera el bienestar, un Pareto superior, donde en realidad no es equilibrio paretiano si se da un mejoramiento del bienestar, pero de todos los individuos.

Donde se puede introducir otra perspectiva distinta a las anteriores, donde ya no se habla solamente de bienestar sino también de una teoría de un autor que no es economista, pero sus aplicaciones son realizadas hacia este campo, me refiero a John Rawls, Quien en realidad es reconocido como un filósofo político, donde se pone en tela de juicio la generación de bienestar. Referente a que un gobierno provee de bienestar y lo genera realmente, si en la aplicación de una política pública – cualquiera que sea- se mejore a los individuos que posean un nivel de ingreso menor en la economía. Así se obtiene un verdadero bienestar y también es real en cuanto a los distintos niveles del grupo social o la sociedad en su conjunto. ³⁷

He aquí donde entra el planteamiento de Hicks, alumno de Pigou. Quien explica que las dificultades del estudio, y que no miraba Pigou al ser tan exhaustivo, es el bienestar que genera un mismo bien o servicio a personas con distintos niveles de ingreso, el cual refiere Hicks no genera el mismo bienestar total.³⁸

El factor decisivo para el origen de la economía del bienestar es una de las principales discusiones económicas, el de la eficiencia económica, con lo que toma relevancia el concepto del óptimo de Pareto.

La importancia y el motivo por el cual mencionar a dicho autor con los aportes realizados a la eficiencia económico, radica en que la economía de bienestar se enfoca en enfatizar la relevancia de los juicios de valor sobre las decisiones sobre políticas públicas.

³⁷ Rawls, John (1995). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

³⁸ Hicks, John. (1986). *Riqueza y bienestar: ensayos sobre teoría económica*. Fondo de cultura económica. México.

En la actualidad la teoría de bienestar propone determinar un nivel de bienestar de forma ordinal y no cardinal, esto porque no es adecuado sumar solamente el bienestar individual para obtener el social. Esto es porque para una persona algún bien puede brindar cierto bienestar, pero no se puede determinar exactamente el bienestar que genere a otra persona.

El bienestar al ser ordinal propicia la facilidad de ser comparable el bienestar de un individuo y otro para generar políticas públicas adecuadas al bienestar que brindara a los individuos, ahí es donde radica la importancia de las propuestas y el análisis paretiano. Esto porque Pareto en su pensamiento muestra una tendencia de que las decisiones no sólo se fundamentan en aspectos económicos, sino también se deben contemplar los aspectos políticos y morales.

1.1.4.1 Teoremas de la economía del bienestar

El primer teorema está relacionado con el supuesto de la economía competitiva ya que sostiene que dicha economía alcanza un punto sobre la frontera de posibilidades de producción con las restricciones económicas dadas, ese punto es eficiente en el sentido de Pareto, esto porque no se puede realizar alguna modificación que mejore a un individuo sin perjudicar a otro.

Es evidente que este teorema se basa en supuestos de la economía competitiva, ya que en ese punto de equilibrio entre la oferta y demanda los agentes son tomadores de precios.

El supuesto principal es que los mercados no van a influir unos sobre otros, es decir, que los efectos de un mercado aislado pueden llegar a afectar otros mercados, en la realidad es difícil observar que esto se suscite debido a que los excedentes de producción de diferentes bienes no pueden agregarse a la producción total, lo cual se traduce a que las transacciones de otros mercados van a afectar las curvas de otros mercados.

Lo que trata de fundamentar el teorema -como lo hace la economía competitiva- es la autonomía del mercado, lo que significa que el mercado puede proveer bienes sin que sean demandados; que los individuos cooperaran de forma egoísta y maximizadora; que los agentes pueden tomar decisiones sin necesidad de tomar en cuenta alguna autoridad pública; y que cualquier agente puede entender cómo se maneja toda la economía.³⁹ Es evidente que estos supuestos propuestos por el teorema no sean aplicables en su totalidad a la realidad.

Respecto al segundo teorema el planteamiento hace referencia a la distribución del ingreso de acuerdo con la teoría de la economía competitiva, tomando en cuenta el óptimo de Pareto, ya que de acuerdo con sus planteamientos:

- 1) El bienestar de una persona no puede mejorar sin empeorar la de otra.
- 2) La economía se encuentra en su frontera de posibilidades de producción

El teorema se traduce en que si se desea realizar una modificación a la distribución del ingreso que realizan los mercados competitivos, se debe redistribuir el ingreso inicial y posteriormente dejar que actúen los mercados competitivos sin interferencias. Esto se expone de esta manera ya que cada punto que se encuentre sobre y a lo largo de la frontera de posibilidades de producción corresponde a una asignación de factores, a su vez, correspondiendo a la eficiencia paretiana.

El papel del Estado entonces sólo se reduce a efectos de distribución y los mecanismos de asignación será función de los mercados competitivos. Es decir, el Estado tendrá la participación sólo a estudiar las distribuciones de recursos y factores, así como proponer las políticas adecuadas.

La solidez de este teorema es que se basa en la cooperación para el bien común, debido a que estamos de acuerdo en que los individuos por sí mismo son egoístas y no están

³⁹ Ayala. *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. Op. cit. p. 98.

interesados en el bienestar de sus conciudadanos⁴⁰ pero si se plantean y efectúan políticas públicas en las que se envíe la señal adecuada a los individuos, entonces sabrán que la cooperación llevara a una situación de mejoría en conjunto, que conlleva la mejoría de su bienestar individual.

La importancia de estos supuestos aportados por la teoría del bienestar es útil para poder determinar las implicaciones (sean positivas o negativas) de las políticas públicas en el bienestar de una manera social que al final tendrá efectos en los individuos maximizadores y egoístas. Sin embargo, es importante reconocer que son una buena herramienta siempre y cuando se relajen algunos de sus supuestos permitiendo el análisis sobre las consecuencias de las políticas públicas.

1.1.5 Importancia del Estado desde la perspectiva de la Elección Pública

La aportación principal de la teoría de la elección pública (public choice) es la proposición de una nueva teoría del Estado, importante para mejorar las teorías ya existentes. Lo cual se observa por plantear las fallas de la intervención del gobierno en la economía como una forma de un análisis adecuado y una mejor intervención del Estado en la economía.

Se plantea de esta manera porque el determinar que existen fallas de mercado en la economía, siendo el mismo, ineficiente en asignación la intervención del Estado no necesariamente va a hacerlo mejor. Si es cierto que la intervención del Estado en la economía es mejor que nada, su participación y esta visión es incompleta, es lo que trata de resaltar esta teoría. La elección pública juega un papel importante para mejorar el entendimiento de la participación del Estado en las elecciones económicas y en las acciones colectivas de los agentes, tanto en el mercado como en el contexto político⁴¹.

Existe la discusión de la utilidad y aplicación de la teoría de la elección pública ya que, aunque sus aportaciones analíticas y empíricas en el estudio del comportamiento del

⁴⁰ Ibidem, p.100.

⁴¹ Ibidem, p.244.

electorado, del comportamiento de los burócratas y políticos y de la eficiencia de las políticas públicas, se reconoce que aun así su capacidad de determinación de políticas públicas y su aplicación práctica continúa siendo limitada.

Aun así, la aportación principal de las fallas del gobierno cambia el acento desde el análisis positivo al normativo, en sí, lo que ocurrió un avance importante de la teoría ya que pasa de la descripción del funcionamiento de las instituciones y de las organizaciones gubernamentales a el análisis de las reglas e instituciones que podrán mejorar el funcionamiento del gobierno.

Esta teoría se ha desarrollado a través de la economía política, interesada en temas relacionados con las elecciones gubernamentales y asuntos económicos como los son: el presupuesto público, las políticas de gasto e ingreso, regulaciones económicas, etc.⁴² Modifica la perspectiva del papel y manejo del Estado en la economía, ya que puede verse como una extensión y/o complemento a la decisión y toma de decisiones públicas o colectivas. Además de que retoma o explica aspectos de la economía que se habían dejado de lado.

Posee similitudes con otras teorías sobre la participación del Estado, el cual no debe ser predominante ya que el mercado será el que logre la asignación eficiente de recursos; la eficiencia se generará por la conducta egoísta y maximizadora de los individuos por lo que sus elecciones en la búsqueda de maximización de su beneficio individual, propagando el beneficio a la sociedad en conjunto.

Bajo este tenor, se tiene como supuesto que los políticos y burócratas son individuos como cualquier otro, por lo que irán tras la maximización de su beneficio primordialmente, y posteriormente dedicar esfuerzos a la promoción del bienestar social.

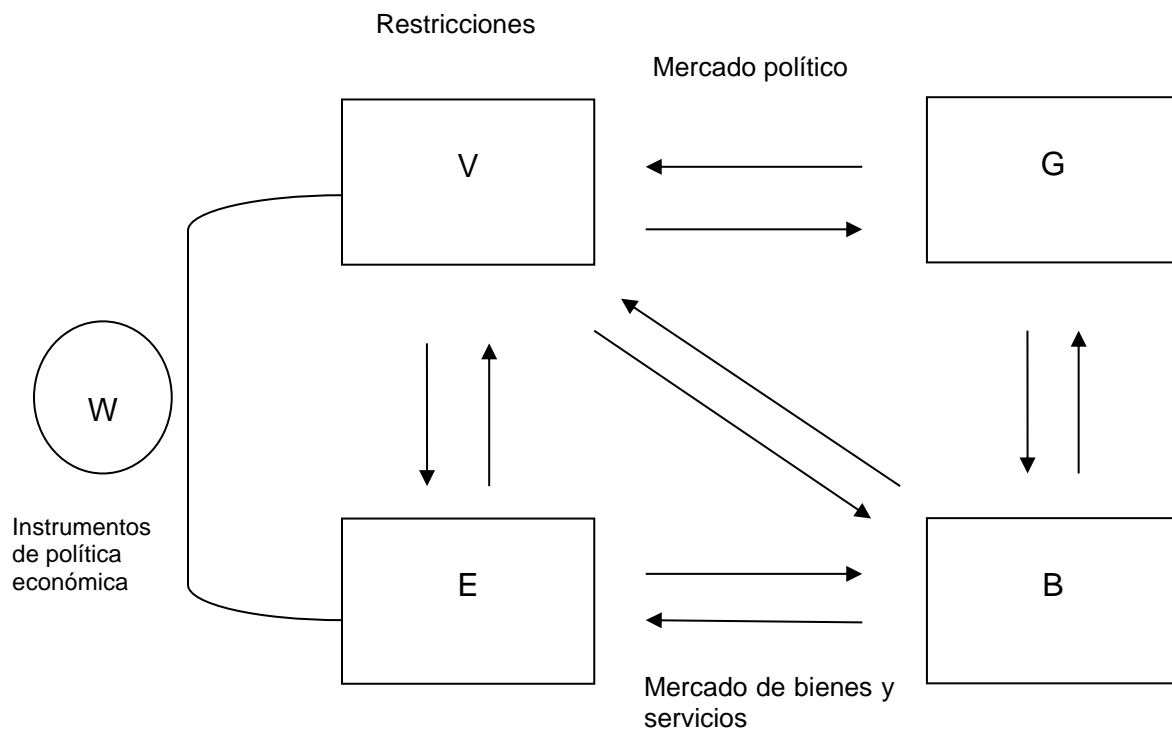
La elección pública no se limita a estudiar la asignación de recursos que se originan en el mercado, también a la intervención del Estado en la economía y en el mercado político. Se

⁴² Ibid., p. 245.

le conoce como una teoría de estudio de las elecciones que ocurren fuera del mercado por la particularidad de estudiar el mercado político en el cual existen procesos decisionales específicos.

Como herramienta de análisis y estudio respecto al salto que origina -de ser positiva a normativa- es benéfico para la teoría económica, ya que amplía el horizonte que proponen los análisis económicos tradicionales con metodologías e instrumentos limitada al estudio de la escases y los usos competitivos de los recursos. La elección pública retoma y engloba aspectos que tiene que ver con el Estado, como su organización, procesos de toma de decisiones y la evaluación de su eficiencia. El objetivo entonces es analizar como las políticas públicas influyen en la conducta de los agentes económicos, y en el desempeño económico.

Figura 5. El Estado desde la perspectiva de la elección pública



⁴³ Ibidem, p. 246.

En la figura 4 se observa lo siguiente:

- W al resultado buscado por los instrumentos de política económica expresado en el bienestar social, crecimiento, pleno empleo, etcétera.
- B es la burocracia, quienes van a buscar la maximización de presupuesto y también del bienestar social.
- E son las empresas que maximizan su beneficio.
- V son los votantes maximizadores de su utilidad.
- G representa al gobierno conformado por políticos maximizadores de votos.

Los políticos y los votantes se relacionan mediante el mercado político, lo cual es el intercambio de políticas públicas de ingreso y gasto con el apoyo social y político, es decir, mediante votos. La burocracia ejecuta los programas y resultados que en el mercado político se alcancen mediante una elección, a su vez, los políticos van a fijar y determinar a los burócratas los programas de gobierno que instrumentaran.⁴⁴

Los burócratas se van a relacionar con las empresas mediante el mercado de bienes y servicios, los votantes y las empresas se relacionan por el mercado de bienes y servicios, pero también por el de trabajo. Es importante mencionar que quienes van a ver reflejados los aspectos de las políticas públicas que se instrumenten (W) van a ser primordialmente las empresas y los votantes, en esa medida es que los votantes son tan importantes para el gobierno, ya que dependiendo de las políticas que determinen, los votantes ejercerán su voto – que es lo que desea maximizar el gobierno-. Los instrumentos de política económica son variables independientes del gobierno, y como se mencionó, las restricciones que tiene G es la conducta tanto de V como de E, siendo el empleo, el bienestar social, el crecimiento, etcétera, variables dependientes.

Con la explicación del diagrama sobre el campo de estudio de la elección pública, podemos observar que es amplio en comparación con el de la economía convencional, ya que retoma factores importantes y agentes de los cuales es necesario conocer su comportamiento, que

⁴⁴ Ibidem, p. 247.

dependiendo sus elecciones o decisiones pueden tener efectos positivos o negativos sobre otros agentes, y claro, sobre la economía.

El nombre que recibe la teoría de elección pública proviene de la incorporación del estudio de las elecciones económicas que son colectivas y/o públicas, son decisiones que no son individuales, sino por el contrario procesos sociales o colectivos que involucran a los individuos independientemente de su voluntad.

A diferencia de otras teorías económicas, esta teoría se preocupa más por problemas de coordinación económica, procesos y por estructuras más que por maximización, eficiencia, rendimiento o resultados.

La importancia de la elección pública radica en que en las economías actuales el papel del Estado es diverso y con un protagonismo creciente, por lo que las elecciones económicas se vuelven apremiantes para el desarrollo.

Actualmente los sistemas económicos y políticos de decisión pública en la actualidad son complejos e inciertos, ya que en las democracias actuales:

- 1) la participación en las decisiones que efectúan los grupos sociales es más influyente que en el pasado
- 2) se ha desarrollado notablemente la institucionalización de las elecciones y decisiones públicas
- 3) las economías domésticas se encuentran expuestas a las decisiones de otros gobiernos, de organismos multilaterales y a la competencia internacional

De esto surge que no es suficiente la búsqueda de soluciones más o menos eficientes sólo desde la perspectiva del mercado, sino que el estudio de los conflictos sociales y los arreglos económicos que surgen de la distribución de los costos y beneficios del intercambio, debe

incluir los mecanismo y procedimientos se aplican para tomar decisiones colectivas en las democracias modernas.⁴⁵

De acuerdo con la visión que tiene la elección pública sobre el Estado, tendrá efectos sobre la conducta de los agentes debido a que crea incentivos y/o desincentivos en sus decisiones de ahorro, inversión y trabajo. Entonces el Estado podrá modificar la distribución del ingreso y los recursos, entre los distintos grupos mediante la manipulación de sus elecciones de gasto público, impuestos, tarifas, etcétera. Las políticas públicas, en particular la fiscal, crean un sistema de premios y/o castigos que afectan los beneficios de los individuos.

El Estado puede alterar el poder relativo de los individuos y grupos en la estructura de poder político mediante la concesión de subsidios, créditos, contratos de obra pública, provisión de bienes y servicios públicos, barreras a la entrada al mercado y proteccionismo.⁴⁶

La influencia del Estado en la economía es más amplia que sólo el manejo de las finanzas públicas (fijar políticas públicas de gasto e ingreso), su papel radica y está relacionado con las elecciones públicas sobre la provisión de bienes públicos, corrección de externalidades, y en general, la regulación económica.

Desde la perspectiva de la elección pública, existen dos perspectivas en las que se puede estudiar y analizar el Estado, tanto como un contrato social y como una organización monopolística.

La perspectiva del Estado como contrato social, proviene de la teoría contractualista del Estado, es decir, que existe una relación determinante del Estado, ya que este es el resultado de un contrato que se establece entre el Estado y los individuos, en el cual el Estado provee de bienes y servicios públicos a la sociedad, y a su vez los individuos proveen de los recursos financieros y el apoyo social al gobierno. Esta teoría fue retomada por parte de la elección pública y se utiliza para el análisis de la elección colectiva.

⁴⁵ Ibidem, p. 248.

⁴⁶ Ibid., p. 250.

El acuerdo social queda determinado en la Constitución política, entonces será en donde se define el acuerdo. La Constitución es un conjunto de reglas que están acordadas por adelantado y dentro de las cuales se dirigirá la acción posterior que tome el Estado.⁴⁷ Por lo que el análisis desde esta perspectiva la búsqueda es un estudio de manera normativa, lo que debe ser el Estado, y no de manera positiva, es decir, lo que es el Estado.

La teoría de la elección pública supone que los resultados de la coerción y la violencia que ejerce el Estado sobre la sociedad son el contrato social y los arreglos institucionales.

La visión común entre las teorías contractualistas es que entre el Estado y los contribuyentes se tiene un *quid pro quo*. Lo que significa que los individuos aceptan el pagar impuestos y limitar su libertad porque obtendrán beneficios mayores a los costos, comparándolos con los que alcanzarían en una economía sin Estado.

La burocracia y políticos buscaran la expansión del presupuesto público y de los ingresos que extraen de la sociedad. El gobierno y la burocracia declaran que sus objetivos son la eficiencia, el bienestar social y la equidad, sin embargo, su meta final es preservar y maximizar su poder económico y político mediante la maximización del presupuesto, lo cual no excluye que se cumplan los objetivos sociales del gobierno.

El estudio de la elección pública en encontrar una explicación a los incentivos para que los individuos emprendan o realicen elecciones públicas y decisiones colectivas aceptando la coerción del Estado y el costo de sus acciones y elecciones. Los individuos actúan de manera colectiva porque perciben incentivos sobre obtener las ganancias derivadas de la cooperación, situación que sería muy difícil de lograr sin la presencia de una fuerza coercitiva. Sin embargo, la coerción es sólo una parte, ya que la otra es la aceptación de los individuos de una autoridad que haga cumplir las leyes y elecciones públicas, evitando un estado de anarquía y caos.⁴⁸

⁴⁷ Ibidem, p. 253.

⁴⁸ Ibid., p. 255.

La importancia de la Constitución radica en la necesidad de fijar límites y restricciones al poder del Estado, sin embargo, el control del gobierno, es importante admitir es una tarea nada sencilla pero necesaria mediante los arreglos institucionales pertinentes.

La perspectiva del Estado como una organización monopolística es que es una organización con poderes exclusivos sobre determinados asuntos de interés general, destacando que es el monopolio de cobro de impuestos y el monopolio de proveer ciertos bienes públicos, primordialmente, la defensa y la seguridad nacionales.

El Estado puede asumir el monopolio del poder a través de distintas maneras, desde los modelos autoritarios-dictatoriales hasta las democracias representativas y parlamentarias. Sin embargo, la elección pública concluye que independientemente de la perspectiva en que se analice el Estado desde la del contrato social o del poder monopólico del gobierno, existen fuertes incentivos para que el Estado tienda a crecer indefinidamente.

De la delimitación del tamaño del Estado surge la importancia de la Constitución, debido a los arreglos y restricciones constitucionales que fijen un tope máximo o bien se delimite al déficit público, al gasto público, al ingreso público y a la deuda pública. Por lo que a través del mandato constitucional los ciudadanos lograran fijar las restricciones institucionales, pero también de otro conjunto de materias importante como lo es la definición de la base gravable.

1.1.5.1 Fallas del gobierno

Las fallas del gobierno son una parte importante de la propuesta y análisis que realiza la elección pública, y para la ciencia económica. Su importancia radica en que es importante la intervención del Estado es importante para la asignación de recursos en el mercado como para ignorar, pero también corregir los problemas de eficiencia y equidad que pudieran surgir de su participación. Se reconoce por parte de la la elección pública las ineficiencias del mercado, también subraya las imperfecciones de la intervención del Estado en la economía.

Existen diversas situaciones en las que se pueden causar fallas de gobierno:

- a) Problemas de información, como el mercado el gobierno también puede presentar fallas de información, ya que, si el gobierno carece de información o es ineficiente sobre ámbitos financiero, tecnológico y de desarrollo del mercado. Si no cuenta con esta información entonces el gobierno puede tomar decisiones o generar políticas públicas inadecuadas.
- b) Mecanismos electorales, existen fallas de estas cuando estos mecanismos no logran reflejar las preferencias efectivas de los consumidores. Estas situaciones son por ejemplo cuando el votante mediano sesga para inclinar la provisión de ciertos bienes públicos que en realidad es ineficiente o el otro ejemplo es el ciclo político. Esto es porque los votantes se comportan de una manera maximizadora de su beneficio individual por lo que los resultados electorales estarán sesgados hacia demandas que inflan los programas de gasto público
- c) Dificultades en recolección y procesamiento de información, evaluar correctamente proyectos de inversión y estimación de la demanda de bienes y servicios públicos. Esto puede desatar problemas sobre el diseño y aplicación del presupuesto público y/o en las políticas públicas
- d) Organización y operación de los organismos públicos, si existen fallas en estos entonces los costos del desempeño de las funciones del gobierno pueden elevarse. Esta se asocia al comportamiento maximizador de la burocracia que podría conducir a un tamaño del gasto y del empleo público por encima de los niveles óptimos económica y socialmente.⁴⁹

Existen dos tipos de fallas del gobierno, una que es por comisión y otra por omisión, las cuales es necesario mencionar para poder entender las formas en las que puede fallar el gobierno, y así, lograr evitar caer en situaciones que desfavorezcan su participación en la economía. Las fallas por comisión son deficiencias atribuidas a una política pública en cuestión, por ejemplo:

⁴⁹ Ibidem, p. 285 y 286.

- 1) Asignación ineficiente de recursos
- 2) Operación ineficiente de empresas públicas
- 3) Sobre regulación de la economía por la presencia excesiva de múltiples controles burocráticos
- 4) Implantación de programas de inversión sin tomar en cuenta su sustentabilidad en el mediano y largo plazo.

Las fallas por omisión se refieren a las actividades que el gobierno deja de hacer y que se traducirán en pérdidas de eficiencia, como son:

- 1) Cálculos inadecuados en los costos de mantenimiento de las instalaciones públicas
- 2) Desatención a programas de capacitación y actualización de la burocracia
- 3) Falta de previsión de la instrumentación física y los recursos humanos requeridos para instrumentar reformas de la administración pública y/o la aplicación de nuevas políticas.⁵⁰

La manera en que se supone el comportamiento egoísta de los políticos y burócratas es limitada, ya que se reduce el comportamiento del Estado sólo a un problema de conducta. Se tiene una concepción como si todo lo que realiza, los eventos y efectos atribuidos al Estado son el resultado de las intenciones manipuladoras de los políticos y de una política pública elaborada de manera perversa, lo cual es una simplificación del complejo aparato que es el Estado.

La elección pública no reconoce costos de transacción, problemas de información, derechos de propiedad o problemas distributivos. En si tanto el intercambio político como económico sucede entre iguales y los individuos contratan e intercambian por voluntad propia, lo que no empata con la realidad ya que, por ejemplo, no todos los individuos intercambian por voluntad propia o no todos tiene acceso a la misma información.

⁵⁰ Ibid., p. 290 y 291.

Lo que la experiencia nos muestra es que el Estado es necesario y es el que logra corregir o prevenir que la sociedad sea desigual que surge de la concentración económica y política. Esto no logra plantearlo o resolverlo la teoría de la elección pública, sino que, en términos del contrato social y la constitución, el establecimiento de un marco político es la única función que debe desempeñar el Estado.

Como lo describe J. Stiglitz:

“Los detractores de la intervención del Estado en la economía, como Milton Friedman, creen que estas cuatro causas de los fallos del Estado son suficientemente importantes para que éste se abstenga de intentar resolver supuestas o demostrables de los mercados.”⁵¹

A lo cual, la existencia y el reconocimiento de las fallas de mercado no es un indicativo de que la reducción de la participación del Estado en la economía, sino que es importante reconocer sus deficiencias, debido que es un prerrequisito para elaborar un mejor programa de actuación política.

Todo lo mencionado no descarta a la elección pública como una herramienta adecuada para un análisis sobre la situación económica y política, sino que para poderlo realizar es importante reconocer sus limitaciones para poder utilizar sus herramientas y supuestos como lo es un estudio político por ejemplo a través del votante mediano. La situación es que la elección pública posee primordialmente una teoría normativa y es necesario desarrollar la situación positiva.

Lo que nos muestran las teorías es que el Estado es necesario para poder ser esa fuerza coercitiva y poder evitar o bien, remediar las fallas que el mercado puede presentar (ya que no es perfecto) en la búsqueda de un bienestar social, eficiencia y eficacia en el desarrollo de sus responsabilidades, sin olvidar que no sólo el mercado, sino el gobierno puede presentar fallas, las cuales deben evitarse y contemplarse en el manejo económico, pero también dentro del ámbito político. Es decir, utilizar la mayoría de las herramientas que la

⁵¹ Stiglitz. *La economía del sector público*. Op. Cit. p. 18.

teoría económica brinda para lograr los objetivos que se plantee una economía, llámese una entidad federativa, comunidad, país, etcétera.

1.1.5.2 Problema de revelación de preferencias

Los bienes privados a pueden consumirse o no, esa es la manera en que de manera sencilla, los ciudadanos pueden evidenciar sus preferencias y dar su opinión, sin embargo, para los bienes públicos existen dificultades para que sean evidentes sus opiniones o preferencia de un bien público sobre otro. La manera en que se puede observar información parcial sobre las preferencias de los bienes públicos, es decir, la manera en que se ejerce el gasto público es mediante elecciones.

Por lo mismo, la esfera política se ha valido de las encuestas de opinión para contar con mayor información sobre las preferencias de los votantes, pero de lo que se obtenga es necesario interpretarlos con cautela por la información que pudieran tener a su disposición los votantes, ya que podría ser errónea con base en lo que realmente se puede lograr con los recursos disponibles para ejercer.

Si se precisa de manera concreta a los votantes que deberán renunciar a cierta cantidad o a un bien público para que logren obtener el otro, aun así sería complicado que reflexionen realmente sobre sus decisiones. Entonces, si lo que pagan no depende de su respuesta al ser racionales, buscaran obtener una mayor cantidad de ese bien público; pero si esto afecta lo que debe pagar, tiene incentivos para hacer creer que disfruta del bien menos de lo que realmente disfruta, ya que no afectaría la cantidad que disfruta del bien y trataría de comportarse como free rider o polizón.⁵²

⁵² Ibidem pág. 182.

1.1.5.3 Teorema de la imposibilidad de Arrow

Para el análisis que realizó Keneth Arrow, observó que de las características que debe tener una elección no se cumplen en su totalidad, las cuales se presentan a continuación:

1. Transitividad. Si se prefiere A a B y B a C, entonces debe preferirse A a C.
2. Decisión no dictatorial. En una sociedad democrática los resultados de un mecanismo político no deben reflejar sólo las preferencias de una sola persona.
3. Independencia de las opciones irrelevantes. El resultado debe ser independiente de opciones irrelevantes, es decir, no debe existir una tercera opción.
4. Dominio no restringido. El mecanismo debe funcionar independientemente de las preferencias y de las opciones a elegir.

De las cuatro existe alguna que no logra cumplirse, por lo tanto, es que se determina el teorema de la imposibilidad de Arrow. Además, se debe contemplar que el Gobierno no es una sola persona, por lo tanto, su comportamiento no será coherente ni racional como si sólo fuera una persona. Adicionalmente, es necesario tener en mente que no es posible realizar la suma de las preferencias de cada uno de los votantes para determinar las características que debe tener un sistema de votación⁵³. Lo anterior, tiene relación con el federalismo fiscal, en el sentido que como menciona el teorema, se debe contemplar que el Estado no es un ente único, por lo mismo, no se comporta de una manera coherente y racional, por eso es importante contemplar dicho teorema para el análisis del federalismo fiscal.

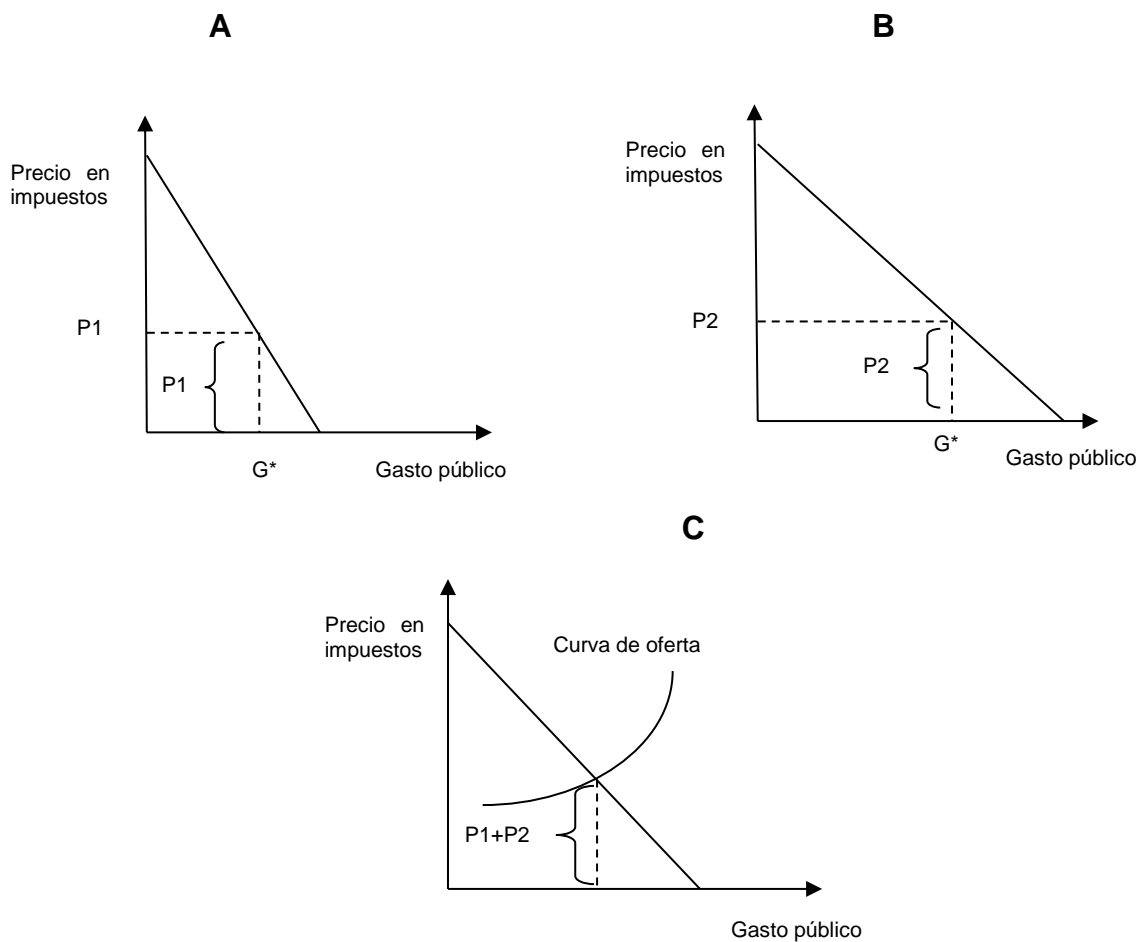
1.1.5.4 El equilibrio de Lindahl

En la búsqueda de un sistema que fuera eficiente, es que surge el equilibrio de Lindahl. En este se intenta reproducir el proceso a través del cual el mercado suministra bienes privados pero aplicado a los bienes públicos que suministra el Gobierno mediante el gasto público con un nivel determinado de impuestos. Se tiene un nivel eficiente de bienes públicos al

⁵³ Ibidem pág. 191 y 192.

agrupar la cantidad que demandaría cada individuo si tuviera que pagar (de impuestos) una determinada cantidad por cada unidad producida.

Gráfica 5. Equilibrio de Lindahl



54

Con base en la gráfica 5, contemplando un nivel dado de gasto público (G^*) se tienen dos individuos (A y B) que consideran demandar determinada cantidad de bienes públicos con

⁵⁴ Ibidem pág. 203.

ese nivel de impuestos, por lo tanto, al agregar ambas demandas se obtiene C, siendo eficiente en el sentido de Pareto ya que en el punto de equilibrio de la curva de oferta colectiva y la agregación de las demandas de los individuos la suma de los beneficios marginales es igual al costo marginal. Sin embargo, las asignaciones de recursos que son eficientes en el sentido de Pareto se encontrará mejor un individuo y en otras se encontrará mejor otro. Por lo anterior, los individuos que sean perjudicados no estarán de acuerdo y prefiriendo otra asignación, inclusive una que sea ineficiente en el sentido de Pareto, siempre y cuando no se vean perjudicados.

Nos encontramos con otra problemática de la revelación de preferencias, ya que los individuos no cuentan con incentivos para decir la verdad, a consecuencia que los impuestos que pagaran aumentan con la demanda que declaran. Es decir, a mayor demanda de bienes públicos, mayor gasto de equilibrio en bienes, por lo tanto, mayor será la cantidad de impuestos de equilibrio.⁵⁵

La importancia de dicho equilibrio es que se debe contemplar para la elaboración de políticas públicas por parte de los diferentes niveles de gobierno para proveer bienes y servicios públicos, que los individuos no revelan de forma clara sus preferencias.

1.1.5.5 Relación entre economía y política

Existe una tasa de participación baja de los votantes en las elecciones, principalmente a que su participación tiene pocas posibilidades de influir de manera significativa en el resultado final. Adicionalmente, aunque los costos por votar sean relativamente bajos, podrían ser altos en relación con los beneficios, aunado a que la diferencia entre las distintas opciones es mínima que el resultado no tenga ninguna consecuencia.

Si el voto fuera una decisión estrictamente racional, ningún individuo votaría ya que la probabilidad de que el voto de una persona influya en el resultado es prácticamente nula.

⁵⁵ Ibidem págs. 202 y 204.

Sin embargo, si se realiza el voto ya que el simple hecho de votar da utilidad a quien lo ejerce, ya que, si se dedica tiempo a ser un votante informado, es necesario acudir a ejercer ese voto ya que se invirtió energía y tiempo a recabar información.

La importancia de la relación que existe entre política y la economía para el federalismo, radica en que el voto que ejerzan los ciudadanos va a elegir a los gobernantes de los diferentes niveles de gobierno, por lo tanto, no se debe dejar de lado la importancia que tiene la política para la economía y la economía para la política para ejercer influencia sobre los ciudadanos dependiendo de las políticas públicas que se determinen. Es decir, dependiendo de las políticas públicas que se den en el gobierno nacional, determinará la preferencia votante para el partido político en el poder o bien, para la competencia. Por lo tanto, si el gobierno federal a través de la política no tiene presencia o no brinda bienes y servicios públicos necesarios con sus decisiones a la población, los gobiernos de los niveles de gobierno subnacionales podrían tener mayor presencia (si es que sus políticas benefician a la población de su jurisdicción) y los votantes optarían por esos candidatos o bien, por el partido político que representan los mismos para una elección del gobierno federal.

2. El Estado mexicano

2.1 El Estado

El Estado se puede percibir desde un punto de vista exógeno, como un algo o una realidad la cual es un hacer del ser humano, siendo parte de nuestra vida social, mismo que se renueva constantemente⁵⁶.

Como respuesta Francisco Porrúa define una teoría científica del Estado desde una perspectiva filosófica⁵⁷, con calidad científica, tomando forma desde que se trata un conocimiento reflexivo, objetivo, metódico y sistemático, buscando una interpretación racional de los fenómenos políticos, cambiando la perspectiva de la concepción vulgar mencionada.

Si observamos la realidad del Estado, se compone de la mezcla y convivencia de todos los individuos que se encuentran dentro de una sociedad, quienes comparten costumbres, religión, lenguaje, nacionalidad, además de los distintos lazos de solidaridad y unión de esfuerzos para un fin común, lo cual nos demuestra que el Estado es una sociedad humana.⁵⁸

Esta misma sociedad humana que es la base del Estado, se encuentra y se desenvuelve dentro de un lugar-espacio temporal, en otras palabras, un territorio específico. El Estado al que nos referimos, es la sociedad humana localizada y ubicada en un territorio, en el cual se tienen leyes, reglas y normas de las cuales se obtiene el régimen y una estructura, que forma un orden jurídico.⁵⁹

Para propiciar el orden jurídico, el Estado debe ser dotado de un poder el cual va a regir de manera independiente y con la facultad para sancionar. Dicho ordenador (poder soberano)

⁵⁶ Porrúa Pérez, Francisco. (1984). Teoría del Estado. Porrúa S.A., México. p. 20.

⁵⁷ Ibidem. p. 20.

⁵⁸ Ibid. p. 21.

⁵⁹ Ibid. p. 21.

es necesario para todo orden jurídico, ya que sin este no se cumpliría lo que busca la sociedad humana.⁶⁰

Cabe destacar que la sociedad humana, modificada por el orden jurídico busca en su conjunto un mismo fin, es decir, busca un bien que es público y efímero en comparación con la limitada existencia material del hombre, lo que lo convierte en un bien público temporal.⁶¹

El Estado es en realidad una institución⁶² que tiene personalidad jurídica y personalidad moral, por lo que obtenemos la definición analítica de Estado como una sociedad humana establecida en un territorio determinado, estructurado y regido por un orden jurídico, que a su vez es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para alcanzar un bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica⁶³.

En sí, el Estado es considerado por la teoría del Estado⁶⁴ un hecho político en el que se concentran, mezcla y relacionan los aspectos mencionados, aunando se encuentran concentrados todos los individuos y grupos, los cuales buscan como fin el bienestar social o común, el cual es el bien público temporal por su gran amplitud. Además, es necesario mencionar que el Estado tiene como rasgo evidenciar distinción entre los gobernantes y gobernados.⁶⁵

2.2 Elementos del Estado

Si tomamos los elementos del Estado serán divididos en elementos previos del Estado, que son el territorio y la población, elementos constitutivos del Estado, es decir, el bien común y

⁶⁰ Ibid. p. 22.

⁶¹ Ibid. P. 23.

⁶² Lo concibe como un ente parte del Estado, no una institución definida como una ley, regla o norma formal o informal de acuerdo con la corriente institucionalista que siguen Douglas North y José Ayala Espino.

⁶³ Porrúa. Op. Cit. p. 22.

⁶⁴ La cual se considera como una teoría que intentará generar principios abstractos válidos para todas las situaciones concretas o particulares posibles del Estado, el cual se va a considerar como el Estado moderno, es decir el que surge en Europa a partir del Renacimiento, utilizando como apoyo ramas de estudio como la filosofía política y la historia política. Ibidem, p. 27 y 32.

⁶⁵ Ibid., p. 25.

la autoridad o poder público. Los cuales presentan sus características particulares para la formación del Estado como agente económico, pero no sólo eso, sino también la visión social y política que presenta, necesaria para entender su composición y analizar la visión del Estado en la economía y su importancia en el mercado.

2.2.1 La Población

El mundo en su conjunto no se puede determinar como un solo Estado, ya que el globo terráqueo está repartido y delimitado por los diversos Estados que existen mediante su superficie. Se tomarán criterios para explicar la división del planeta tierra en diversos Estados⁶⁶:

- Territorial, de acuerdo con el espacio geográfico en el que se encuentran.
- Características homogéneas, acorde a cada particularidad de la población de cada Estado, como lo es la raza o la lengua.
- Mixta, la mezcla de las dos anteriores, es decir, tomando en cuenta la población de cada territorio, pero además si tienen homogeneidad de características los habitantes que formen un Estado diferente⁶⁷.

Existe una manera de dividir o bien, clasificar la población para entender a la población de cada Estado, así como su composición. Una de las maneras es el conocer que los Estados se pueden dividir por nacionalidad, sin embargo, es un concepto complejo de determinar, ya que existen diversas concepciones de acuerdo a la ideología sobre lo que es nacionalidad, la forma natural de reparto de la población.

Se comenzará por definir tres conceptos para entender la nacionalidad:

- Sociedad. Es la unión de hombres basada en los lazos que ellos mismos forjen de solidaridad.

⁶⁶ Ibid., p. 261.

⁶⁷ Ibid. p. 262.

- Población. Es un conjunto de hombres, pero desde una perspectiva aritmética, ya que es el número de habitantes de un Estado.
- Pueblo. Es la parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos, tiene una diferencia, que es el carácter jurídico lo que lo diferencia de población.⁶⁸

De lo anterior se desprende un nuevo concepto que analizar, ya que nación y nacionalidad no es lo mismo. Se define a nación como la sociedad de hombres con índole natural que los unen territorio, costumbre y lengua, además tienen en común su vida y conciencia.

Respecto al concepto de nacionalidad se concibe como un conjunto de características que afectan a un grupo de individuos, haciéndolos homogéneos siendo lo que los distingue de los grupos extranjeros, resaltan sus características afines y particulares. Ciertas características que forman parte de la generación o que las determinan, son ciertamente las que propician la homogeneidad o lo más homogéneos posibles. De esas características los ejemplos son la lengua, la religión, las costumbres, la vida común, los recuerdos (que se vuelven propios, también forman un pasado histórico en común) y la voluntad de generar empresas con el fin común.

De las características que forman una nacionalidad, es posible dividir las en materiales y espirituales, las primeras se encuentran características raciales y lingüísticas, pero no sólo eso, sino que también la unión se da mediante el territorio, al vivir en un mismo lugar, propicia que tengan un lugar geográfico en común.

En lo que se refiere a las características espirituales, se encuentran el deseo del vivir colectivo, que es parte y a la vez tiene base en el pasado histórico y a las condiciones políticas, desde un estricto sentido amoral – es decir, de buena o mala manera- condicionan la vida del Estado. La nacionalidad nos da el matiz que basta solo ser de alguna nacionalidad, sino también forma parte la voluntad de serlo. Lo que genera la unión de la

⁶⁸ Ibid. p. 262 y 263.

población, aunque siga siendo heterogénea, es principalmente la forma espiritual, es decir, la voluntad de pertenecer o formar parte de un Estado.

Es importante el definir que la nación no es completamente homogénea, sino que más bien al ser una, se observa que sus individuos tienen particularidades afines, pero no necesariamente todas son idénticas, son similares. Quienes componen la nación tienen características particulares que comparten en común, las cuales son abstraídas para poder definir las como homogéneas, -lo cual no es el total de los perfiles que las componen- a pesar de esto, así logran componer la nación.⁶⁹

Es importante reconocer que, en su gran mayoría, los Estados están conformados por grupos diferentes, haciendo relevante que exista un aglutinante social, aunque no indispensable ni determinante. Los Estados no poseen en su totalidad grupos homogéneos, sino que la historia se encargará de sustituir las diferencias y en largo plazo fundirá a la población.

Es real que la existencia de grupos minoritarios puede generar problemas e inclusive guerras, pero el papel que desempeña el Estado dentro de su misma nación es armonizar los intereses de esos grupos mediante un marco y orden político adecuado, evitando fricciones, logrando –sin violencia- amalgamar la población con sus diferencias y diversidades; el Estado debe ser justo con las minorías nacionales dando a todos el mismo trato conservando su autoridad suprema con los grupos nacionales.⁷⁰

2.2.2 Territorio

Dentro de los elementos del Estado se encuentra como parte del análisis la parte de la superficie terrestre que conforma el asiento natural de la sociedad humana; el estudio físico del territorio es el objeto de diversas disciplinas científicas como lo es la geografía, geología, entre otras. Para una teoría del Estado, se estudia como lugar en el que reside la población

⁶⁹ Ibid., p. 264 y 265.

⁷⁰ Ibid., pp. 265-267.

estatal, relacionándolo con la misma, investigando la situación que guarda respecto de la naturaleza de la entidad política.

Tratándose del Estado, el territorio es un elemento de primer orden, junto con el elemento humano debido a que su presencia es imprescindible para que surja y se conserve el Estado; realizando esta afirmación, no representa que el territorio forma parte de la esencia del Estado, sino que es necesario para su existencia.

La extensión del territorio no necesariamente va a ser un elemento determinante o decisivo -lo importante es su existencia- porque el Estado es una agrupación política primordialmente. Por lo tanto, va a comprender no sólo la superficie terrestre, también el subsuelo, la atmosfera y el mar territorial.⁷¹

El territorio tiene dos funciones, de las cuales una es positiva y otra negativa. La negativa es que circunscribe, mediante las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un tope a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional.⁷² Los límites que fija el Estado para una autonomía sujeta naturalmente a contingencias históricas y a la relación con los otros Estados.

A la función negativa se añade una que es positiva, misma que consiste en formar el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que surge de la soberanía del Estado.⁷³

Para que el Estado logre cumplir sus fines, su misión y pueda vigilar a los pobladores de su territorio, necesita de un territorio, en otras palabras, de una porción determinada del suelo que le brinde los medios para poder satisfacer las necesidades de la población.⁷⁴

⁷¹ Ibid., p. 278.

⁷² Ibid., p. 278.

⁷³ Ibid., p. 278

⁷⁴ Ibid., p. 279.

En realidad, si el Estado no tuviera o perdiera su territorio, entonces no existiría, ya que necesita un lugar y espacio donde desarrollarse y/o desenvolver todas sus metas y objetivos. A pesar de esto, el Estado tiene el derecho sobre el territorio, aunque no se habla realmente de un derecho de propiedad sobre el territorio, sino de un derecho que es general en el sentido que abarca todo el territorio, pero a la vez es limitativo porque respeta los derechos de propiedad que tienen los habitantes.

Entonces el territorio es un instrumento del Estado, sin embargo, -como se mencionó anteriormente- el Estado surge de las sociedades humanas, lo que da una relación en la que el territorio es donde esa sociedad se asienta, pero no es parte constitutiva de la misma.⁷⁵

2.2.3 Gobierno y el bien común público

Dentro del Estado participan tanto gobernantes como gobernados de una forma activa, los mismos seres humanos que de su actividad crean al Estado, a su vez, siendo la base del mismo;⁷⁶ en conjunto, el estado y los seres humanos agrupados políticamente colaboran en un sentido de jerarquías, el gobierno dentro del Estado es el que dirige, pero a su vez, es elegido por la población velando por los intereses de los mismos.

Por lo anterior, los actores que forman y conforman el Estado, deben buscar el beneficio general del mismo en su conjunto, llamado bien público⁷⁷. De ahí es que Porrúa parte de las definiciones de bien común particular y de bien común público⁷⁸, diferente a conceptos parte del pensamiento económico sobre los bienes, se hablará del bien común público como el objetivo a alcanzar por parte del Estado, que, a su vez, es el objetivo que busca alcanzar el gobierno.

⁷⁵ Ibid., p. 281.

⁷⁶ Ibid., p. 283 y 284.

⁷⁷ Ibid., p. 284.

⁷⁸ Se utilizará el concepto de bien común público para evitar la controversia que pueda propiciar el término de bien público, siendo en economía un bien con características particulares que provee el Estado. El cual se explica en el apartado 1.1.1.3 Problemas de distribución (bienes públicos).

Se define el bien común público como un bien altruista y a su vez, no altruista. Altruista en el sentido que puede ir en la búsqueda del beneficio de una clase especial sin ser lucrativo sino cultural o de otra índole. No es altruista porque se aprovecha de particulares miembros de grupos políticos.⁷⁹

Es importante observar que el bien común particular y el bien común público son parte de un bien común, se complementan y se delimitan uno con el otro, es decir, el bien particular es la búsqueda del beneficio de cada individuo o grupo en concreto, mientras el bien común público es la búsqueda del beneficio del Estado. Sin embargo, el trabajo del beneficio de los individuos no compete única y exclusivamente al Estado, ya que cada individuo debe actuar para alcanzar su fin, siendo guiado y ayudado por el Estado evitando que sea perjudicial para otro individuo. Esta ayuda estatal se refleja de manera indirecta en los esfuerzos para que el individuo alcance su beneficio.⁸⁰

Todo se define en torno al bien común público, ya que es el fin y objetivo mismo que sigue el gobierno, es decir, los gobernantes que velan por los intereses de los gobernados, pero a su vez del objetivo que viene del Estado en su conjunto.

El gobierno debe llevar a cabo funciones para encontrar los ejes que permitan alcanzar el bien común público, entre estos se encuentran:

1. El orden y la paz. Como todo agente racional, los individuos somos egoístas por naturaleza como lo plantean los clásicos, sin embargo, ese egoísmo no se regula de manera automática por lo que el Estado tiene que intervenir para regular las luchas de maximización individualizada, logrando que los individuos se mantengan dentro de la búsqueda del bien común público, pero a su vez se mantenga el orden y la paz evitando conflictos entre agentes.

Será posible mantener el orden y la paz con dos factores, el aparato de instituciones y la fuerza pública. Esto logrará el Estado y son herramientas fundamentales del

⁷⁹ Porrúa, Op. cit. p. 285.

⁸⁰ Ibid., p. 285.

gobierno, sin embargo, serán utilizados no sólo de manera interna, sino también para con el exterior, es decir, tener paz y orden con los Estados extranjeros.

2. Coordinación. Desde la perspectiva económica, el ser humano será guiado y llevado para buscar el bien común público, es decir, coordinara de cierta forma a los individuos maximizadores para que sea beneficiado el Estado en su conjunto. Es diferente al orden y la paz, ya que este no es en sentido de lucha, al contrario, en el sentido de evitar que los individuos sean dispersos y busquen beneficios particulares transgrediendo o afectando los intereses de los demás.
3. Participación del Estado a través del gobierno en el desarrollo de determinados intereses particulares. Para ser complementados en ciertas actividades que no son de su interés –ya que no tienen una ganancia o bien, porque no tienen los medios y la manera para realizarlo –los particulares necesitan de las actividades que realizará el sector público, por lo que necesitan del Estado para proveer estos servicios o bienes indispensables para complementar sus actividades.⁸¹

Teniendo en cuenta las características que tiene el bien público, observamos que posee la categoría de universalidad, es decir, estas características mencionadas lo que llevan es a la búsqueda y la consolidación de la búsqueda del bien común público beneficiando a todos los componentes de la sociedad que se encuentran en la base y conforman el Estado.⁸²

2.3 Forma de gobierno del Estado mexicano

En el artículo 40 de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos se establece la organización política del Estado mexicano, la cual debe ser representativa, republicana, democrática, laica y federal.⁸³

⁸¹ Ibid. pp. 287-288.

⁸² Ibid. pág. 288.

⁸³ Arteaga Nava, Elisur. (2015). *Manual de derecho constitucional*. México: Oxford. Primera edición. (pág. 26).

La estructura del Estado mexicano se define por lo anteriormente mencionado y se divide en tres poderes, sin embargo, el poder del gobierno se deposita en un individuo al que se denomina presidente, poder ejecutivo. El sistema presidencialista cuenta con las principales características:

- Por regla general, el presidente toma el cargo por virtud de elección directa que realizan los electores.
- Con base en lo anterior, su permanencia en el cargo no depende de que cuente con mayoría o no en las cámaras que integran el poder legislativo. Concluye al terminar el ciclo de seis años.
- Sus actos no están sujetos a la aprobación del congreso de la unión.
- El presidente no puede disolver anticipadamente al congreso de la unión y no puede convocar nuevas elecciones.
- No está obligado a defender su política gubernativa ante el congreso de la unión.
- El veto concedido al presidente tiene efectos suspensorios, no de manera definitiva.

El sistema presidencialista se regula, preferentemente por una constitución y leyes secundarias escritas.⁸⁴

Para el poder legislativo, de acuerdo con el artículo 50 de la Constitución se deposita en un congreso general. Por lo tanto, las funciones asignadas a este poder deben desempeñarse de manera colegiada. Cada una de las cámaras que lo componen, tiene un número crecido de integrantes.⁸⁵

Existiría peligro en los valores que tratan de salvaguardarse con la división de poderes, si cada una de las tres partes se confiara a tres individuos, por lo mismo es que se atribuyen a entes colegiados y complejos.⁸⁶

⁸⁴ Ibidem. (págs. 34 y 35).

⁸⁵ Ibid. (pág. 57).

⁸⁶ Ibid. (pág. 58).

El poder legislativo se divide en dos cámaras, la de senadores y la de diputados. Estas cámaras sesionan de manera independiente, aunque en ocasiones puede ser en conjunto, como cámara única siendo conocida como el Congreso de la Unión.⁸⁷

Por último, existe el poder de judicial de la federación, el cual es parte del proceso de legitimación del grupo en el poder. Se integra por el nivel federal y local, siendo parte de la administración pública. Este poder tiene autonomía e independencia y así lo señala la Constitución, por lo que no necesariamente al estar determinado teóricamente de esta manera no significa que no sea parte del grupo en el poder. Por lo tanto, tiene dos funciones: prevenir y reprimir.⁸⁸

⁸⁷ Ibid. (pág. 60).

⁸⁸ Ibid. (pág. 188).

3. El federalismo fiscal mexicano

3.1 Federación

Es importante antes de poder definir al federalismo mexicano, observar la diferencia entre un sistema federal y un sistema confederado. La confederación presenta una desconcentración máxima de una nación, es decir, en la confederación los Estados que componen la nación son soberanos los cuales se mantienen unidos mediante un pacto de beneficio, tanto para asegurar la defensa de todos, como ciertas ventajas y beneficios a las cuales lleguen de acuerdo común. El órgano supremo es la asamblea de dicha confederación, a la cual los Estados se reservan el derecho de secesión y nulificación. Por lo que su pacto es considerado tratado internacional.⁸⁹

La federación tiene un solo Estado soberano sin importar que en su interior existan varios estados autónomos con facultades para otorgarse normas propias. Así mismo, los Estados delegan facultades al gobierno federal, por lo que el poder constituyente se encuentra en los pueblos de cada uno de los Estados integrantes. En la federación no existe el derecho de secesión ni tampoco de nulificación; el acuerdo de la federación que los une y les da forma, es la constitución.⁹⁰

En realidad, el federalismo o federación no tiene una sola definición, puede tomar distintos matices pudiendo definirse de cuatro principales ámbitos en los que se puede abordar su estudio. No existe un consenso para tener una definición exacta, sin embargo, esto no significa que todas estas perspectivas se encuentren dispersas o en contraposición una con la otra, sino que se encuentran correlacionadas y son complementarias entre sí.

Política.

⁸⁹ Dalla Vía, Alberto Ricardo (2002). Actualidad del federalismo argentino. En Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Serna de la Garza, José María Coordinador. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. (pág. 39)

⁹⁰ Ibid. (pág. 39)

Esta perspectiva de federalismo se puede interpretar como una estructura en la cual se busca de manera primordial la dispersión del mando para que los niveles de gobierno locales tengan garantizadas sus libertades, propicia que los distintos núcleos de poder sean coordinados y tengan formas para negociar.⁹¹

Científico-política.

Toda gira en torno a la división y uso del poder, desde esta visión el federalismo es una forma de gobierno en la que el poder es compartido, es decir, que los niveles de gobierno nacionales y subnacionales son coordinados e independientes, con base en sus atribuciones.⁹²

La tendencia de los científicos políticos consiste en contemplar que un país es una federación, en el momento en que la independencia y responsabilidad -de cada nivel de gobierno- se encuentra definida de forma clara, que a su vez sea garantizada y se encuentre plasmada en la constitución.⁹³

Jurídica.

Un país federal se encuentra definido por la constitución, siendo la que determine los niveles de gobierno. Al ser la norma suprema va a diseñar y crear dos órdenes delegados y subordinados –federación y entidades federadas- a esta misma. Deben cumplir con la característica de ser coordinados entre sí. Tienen tres características, que no necesariamente deben de cumplirse todas al mismo tiempo:

1. Autonomía para otorgarse la ley fundamental interno con independencia de las autoridades federales
2. Recursos económicos para satisfacer sus propias necesidades
3. Intervención en el proceso de reforma constitucional

⁹¹ Chapoy Bonifaz, Dolores B. (2006). Finanzas nacionales y finanzas estatales. Mecanismos de conciliación. México. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. (pág. 15)

⁹² Ibid. pág. 15.

⁹³ Ibid. pág. 15.

El sistema federal no puede contravenir lo que establezca la constitución, ya que es la ley que lo crea, establece las facultades del sistema y le brinda competencia. De las divisiones de potestades que emana la constitución es la facultad tributaria, que de acuerdo al marco constitucional mantengan una independencia de decisiones mediante los recursos que obtengan de las contribuciones que establezcan en su jurisdicción⁹⁴.

Económica.

Hace referencia a la importancia en que cada mandatario de la jurisdicción a la que pertenece logre satisfacer las necesidades de los que en ella habitan, es decir, que cada participante e integrante de la federación como tal, logre cubrir sus necesidades e intereses mediante el patrón de la descentralización de las atribuciones del Estado entre los diferentes niveles de gobierno, así como de la forma y capacidad de financiar las necesidades e intereses.⁹⁵

Si utilizamos el concepto de federalismo lo que obtenemos es un sistema organizativo que se distingue por la unión de Estados soberanos, teniendo como planteamiento en que la tendencia a la centralización no sea prioridad, –se propicie sólo en el momento que sea estrictamente necesario- el gobierno compartido y el respeto a la diversidad de cada uno de sus integrantes.⁹⁶ Sin embargo, retomará la definición o visión económica del federalismo para acción de este estudio de índole económica.

De lo anterior, es conveniente definir qué es federalismo fiscal, ya que no es adecuado tomar como un mismo concepto; sino que uno es parte del otro. Es un conjunto de instituciones utilizado tanto por países centralistas como federalistas, que ayudan a diseñar relaciones fiscales entre el nivel nacional y los subnacionales, es decir, esta rama del federalismo intenta descentralizar la labor fiscal⁹⁷ para que los integrantes de la federación

⁹⁴ Ibid. pág. 16.

⁹⁵ Ibid. pág. 17.

⁹⁶ Valero Flores, Carlos N. (2008). *El municipio libre en el marco del federalismo mexicano. Derechos y obligaciones*. Serie Verde. Cámara de diputados (pág. 19).

⁹⁷ Pliego Moreno, Iván H. (2010). *El federalismo fiscal en México: entre la política y la economía*. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. (pág. 2).

tengan independencia -con base en el marco constitucional- para lograr cubrir sus necesidades e intereses sin transgredir los de otros.

Al no existir una sólo definición de federalismo, requiere que se determinen conceptos (que se explicarán más adelante) para comprender las variantes que puede existir para las diferentes variantes del federalismo.

De manera inicial, el federalismo se puede definir como la división de la autoridad política o del poder político, sin embargo, no implica solamente el ámbito político, estaríamos restringiendo la diversidad y particularidades que tiene el federalismo.

Existen conceptos necesarios para definir las diversas formas del federalismo y sus grados hacia distintas tendencias, es decir, puede ser federal, unitario, de poderes separados y/o descentralizados, por lo que se explican los siguientes conceptos:

- 1) Federal: Las constituciones otorgan a cada caso cierto grado de autonomía y mediante estas también se distingue entre gobiernos nacionales y subnacionales.
- 2) Unitario: También existen Constituciones que reconocen cierta autonomía, sin embargo, existe el gobierno nacional es el soberano sobre todas las unidades subnacionales.⁹⁸

Al hablar de federalismo, sería equivocado mencionarlo de manera singular, ya que como se ha venido explicando, existen diversos tipos de federalismos dependiendo de la manera en que se relacionan el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. Cuando se hace referencia a un federalismo, se entiende que existen dos niveles de gobierno, nacional y subnacional.

Es verdad que existe la descentralización, en diversos grados, pero también en diferentes tipos, de los cuales se identifican 3 principalmente⁹⁹:

- 1) Descentralización administrativa. Se subdivide en dos tipos:

⁹⁸ Cano Álvarez, Carla Mariana Isolda. (2014). *Federalismo y política fiscal*. México, FLACSO. (pág. 15).

⁹⁹ **ibidem.**

- i) Federalismo de poder separado: existe una clara división entre los poderes legislativos y las responsabilidades que ejerce el ejecutivo del gobierno nacional y a los gobiernos subnacionales. Los gobiernos subnacionales gozan de un alto grado de autonomía para formular e implementar sus propias políticas públicas, evitando que el gobierno federal tenga influencia en su ámbito jurisdiccional.
 - ii) Federalismo de poder compartido: Los encargados de ejecutar las leyes y decisiones que se determinen a nivel nacional son los gobiernos subnacionales, que en ocasiones son definidas de manera conjunta por los dos niveles de gobierno. Los gobiernos subnacionales cuentan con pocos poderes exclusivos de índole legislativa. La ventaja de este federalismo es la coordinación y cooperación que existe entre niveles, ya que el gobierno nacional depende en gran medida de los gobiernos subnacionales para que ejecuten sus políticas públicas¹⁰⁰.
- 2) Descentralización fiscal: Tiene relación con los ingresos que perciben los gobiernos subnacionales y con los recursos de los que disponen para gastar, con la autonomía que en materia de ingresos y egresos tiene este nivel de gobierno respecto al gobierno nacional. Los egresos de los subnacionales, principalmente se encuentran determinados por la estructura de sus fuentes de ingresos y el tamaño de estos. La estructura de ingresos y egresos de ambos niveles de gobierno, se incluyen en la Constitución, en las leyes y en los acuerdos intergubernamentales. En los que quedan señalados los derechos de propiedad de cada nivel de gobierno sobre la recaudación y la distribución de los ingresos, la asignación de los gastos, el déficit en el gasto público y los recursos destinados a disminuir las desigualdades entre las mismas unidades subnacionales, así como con el nivel nacional.
- Las fuentes de ingresos de los niveles subnacionales se dividen en 3:
- i) Impuestos. Pueden ser unilaterales, concurrentes, compartidos y superpuestos.

¹⁰⁰ Ibidem págs. 17 y 18.

- (1) Unilaterales. El derecho sobre la definición de la base, la tasa impositiva, recaudación de los ingresos derivados y uso se asignan exclusivamente a un nivel de gobierno.
- (2) Concurrentes. Ambos niveles de gobierno tienen derecho a decidir la base, tasa impositiva, recaudación y a beneficiarse de estos.
- (3) Compartidos. El gobierno nacional define la base, tasa impositiva y recaudación, sin embargo, los ingresos obtenidos del impuesto son repartidos a través de una fórmula establecida entre ambos niveles de gobierno.
- (4) Superpuestos. El gobierno nacional recauda y tiene el derecho exclusivo de definir la base, pero ambos deciden la tasa impositiva y se reparten los ingresos derivados entre el gobierno nacional y los subnacionales.

De los impuestos mencionados, los unilaterales y concurrentes ofrecen a los gobiernos subnacionales mayores posibilidades de contar con ingresos propios; mientras que los impuestos compartidos y los superpuestos propician a que los gobiernos subnacionales dependan más del gobierno nacional para contar con ingresos.

ii) Transferencias. Se subdividen en 8.

- (1) Condicionadas. Son recursos que el gobierno federal otorga a los gobiernos subnacionales para gastarlos en un programa específico o con propósito determinado.
- (2) No condicionadas. Recursos que reciben y utilizan los gobiernos subnacionales de manera libre, sin estar ligadas a un programa o propósito particular.
- (3) No discrecionales. El monto se define por una fórmula establecida en una ley.
- (4) Discrecionales. El gobierno nacional es libre de determinar el monto que otorga a los gobiernos subnacionales.
- (5) Con tope. Establecen un límite en la cantidad de recursos que el gobierno nacional puede dar a los gobiernos subnacionales.

- (6) Sin tope. No existe un límite en la cantidad de recursos que el gobierno nacional transfiere a los gobiernos subnacionales.
- (7) Desequilibrios fiscales verticales. Se da cuando las responsabilidades ejecutivas de los subnacionales son mayores a los recursos de los que disponen para llevarlas a cabo. Generalmente se dan cuando los gobiernos subnacionales ejecutan leyes y políticas públicas definidas a nivel nacional, de ahí que el gobierno nacional les transfiera recursos.
- (8) Desequilibrios fiscales horizontales. Se da cuando existen diferencias en la capacidad fiscal de las unidades subnacionales, para recaudar ingresos como en los recursos de los que disponen para gastar. Entonces el gobierno nacional transfiere recursos a algunos gobiernos subnacionales para mejorar su capacidad fiscal, similar o igual a las de los demás gobiernos subnacionales.

Las transferencias generan dependencia de los gobiernos subnacionales con el gobierno federal en ingresos y egresos, ya que sus acciones y políticas públicas se encontrarán en función de los recursos que el gobierno federal les otorgue. Siendo así las transferencias discrecionales, condicionadas y las que tienen tope son las que muestran variaciones con mayor dependencia de los gobiernos subnacionales con el gobierno nacional, a diferencia de las otras mencionadas.¹⁰¹

- 3) Descentralización política. Implica la concesión a los gobiernos subnacionales la posibilidad que los actores y los temas políticos relevantes a su nivel adquieran cierta autonomía respecto a sus similares con relevancia a nivel nacional.

Las elecciones a nivel subnacional permiten que se incremente el número de mayorías ganadoras, derivado a que los que ganan a nivel nacional se suman las mayorías que ganan en las elecciones subnacionales, mismo que deben representar los intereses ciudadanos a ese nivel.

¹⁰¹ Ibidem pp. 19-21.

Existen situaciones en las que se puede dar una división vertical del gobierno, si es que existen distintos partidos políticos que controlan el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En esta situación los temas y actores subnacionales adquieren cierta autonomía respecto al nivel nacional. La división vertical es más probable si las elecciones nacionales y subnacionales suceden en tiempos distintos, como consecuencia a que los votantes pueden elegir partidos diferentes en cada elección basado en sus intereses y las propuestas.

Como contraposición a lo anterior, si existe un sistema de partidos centralizado, en donde las elecciones nacionales y subnacionales se dan en el mismo tiempo y si las nominaciones para cargos públicos a nivel subnacional se determinan a nivel nacional existe una mayor probabilidad de equilibrio vertical. Será más probable que al contar con una relación más cercana entre los políticos a nivel nacional y subnacional, donde los segundos den prioridad a los intereses nacionales sobre los subnacionales.¹⁰²

Los autores enfocados al federalismo buscan determinar escenarios o modelos que puedan definir qué nivel de gobierno debe encargarse de las funciones de asignación, distribución y estabilización.¹⁰³

Respecto al federalismo se puede determinar que, con lo expuesto anteriormente, la función redistributiva gubernamental es un proceso más complejo de analizar, ya que la distribución interregional de recursos públicos (federalismo fiscal) tiene razón de ser solamente cuando la distribución interpersonal es desigual, teniendo implicaciones para disminuirlas o agravarlas dependiendo de su manera de aplicación.

¹⁰² Ibidem pp. 21-22.

¹⁰³ Sobarzo Fimbres, Horacio. *Federalismo fiscal en México*. (2005). El Colegio Mexiquense A.C. (pág. 106).

Cabe mencionar que en la práctica las particularidades de cada país son las que determinaran la manera en que se aplica y se desarrolla el federalismo (ya sea federalismo en general o federalismo fiscal).¹⁰⁴

La federación une a personas separadas en unidades políticas soberanas mediante vínculos comunes de nacionalidad. Estas unidades son parte de la federación y son partes inalterables de la federación, a cambio deben entregar parte de su soberanía al integrarse a la federación. A su vez, la federación obtiene su legitimidad de manera directa por los ciudadanos y deben tener lealtad hacia la federación sin importar a la jurisdicción que pertenezcan. Esta definición es la económica de un federalismo en el cual debe seguir principios de distribución del ingreso entre individuos, pero también una distribución adecuada de capacidad fiscal, propiciando equidad entre las jurisdicciones que formen parte de la federación.¹⁰⁵

Así un objetivo del nivel nacional es que existan niveles disponibles de provisión específicos e independientes en todas las jurisdicciones de los niveles subnacionales. Entonces ciertos servicios que provean los niveles subnacionales deben ser considerados bienes preferentes por el nivel nacional.¹⁰⁶

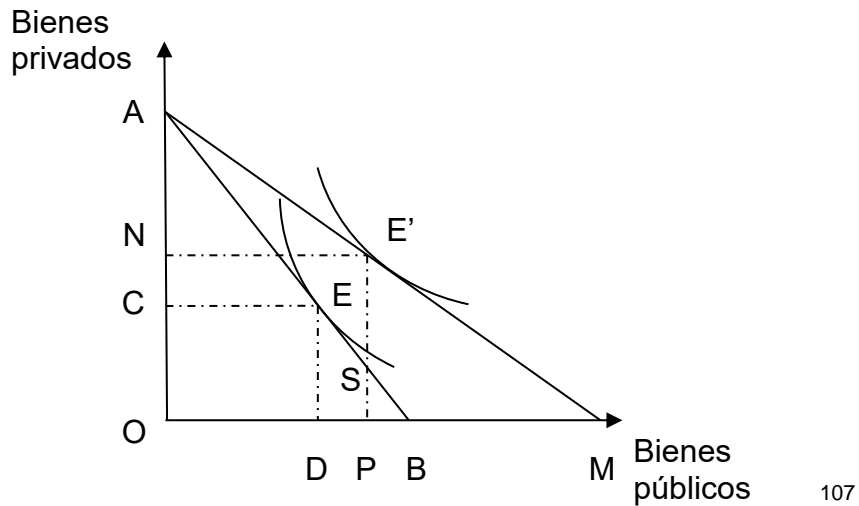
Como se planteó anteriormente con las transferencias no condicionadas Musgrave (1992) plantea un mayor beneficio para la provisión de bienes y servicios públicos en las jurisdicciones mediante las subvenciones compensatorias, mismas que propician dicho objetivo. Disminuyendo o evitando la falta de provisión mínima a los individuos de las diferentes jurisdicciones, ya que dichas subvenciones tienen el mismo efecto que si los gobiernos estatales ejercen controles restrictivos a los gobiernos municipales.

¹⁰⁴ Ibidem (pág. 107).

¹⁰⁵ Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992), *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, McGraw Hill, México. (pág. 574).

¹⁰⁶ Ibidem (pp. 575 y 576).

Gráfica 5. Subvenciones compensatorias



La gráfica 5 muestra como las subvenciones compensatorias permiten que en el momento en que se realizan, los precios de los bienes públicos disminuyen. Lo anterior, no tiene un efecto ingreso por lo que la curva se desplaza de AB a AM ya que los individuos que reciben ese bien público es subvencionado disminuye su precio. Por lo que el equilibrio pasa de E a E', mismo equilibrio refleja que si bien, también aumenta el consumo de los bienes privados esto no tiene efectos en que los impuestos o las subvenciones compensatorias formen parte del precio de los privados, por lo tanto, se genera un efecto sustitución ya que los individuos preferirán el bien público. Adicional, los individuos al observar beneficios de consumo de los bienes públicos podrían acceder más fácilmente a un aumento de cobro de impuesto al observar un gasto público eficiente.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Ibid. (pág. 580).

¹⁰⁸ Ibid. (pág. 580-581).

3.2 Origen del federalismo

El sistema federal, como organización política, las confederaciones, como forma de unir estados soberanos y con gobiernos diferentes, tienen origen en la antigua Grecia.¹⁰⁹

El federalismo tratando de unir lo que se encontraba desunido con la liberación de las trece colonias de EUA, se inspiraron en el modelo griego a finales del siglo XVIII.¹¹⁰ Se puede atribuir a dicho federalismo, el proceso que genera la carta de independencia firmada el 1º de julio de 1776; si bien, es el nacimiento del primer estado confederado, es el inicio del federalismo. El estado confederado estaba facultado para la defensa de las colonias ante fuerzas extranjeras, que trataran de dañarlas o perjudicarlas.

El organizarse de esa manera surge con la necesidad de unir a las nuevas confederaciones contra un posible ataque extranjero, defender las nuevas tierras y propiedades apropiadas y lograr unir diversos grupos o individuos que comparten pocas características (por ser originarios de diferentes países) costumbres, pensamiento, idioma, religión, sentimiento de pertenencia, entre otras características; no permitirían una cohesión social inmediata sin este pacto confederado no lograrían formar un Estado, – no era un objetivo en ese momento- haciéndolos débiles contra ataques, principalmente de la corona inglesa.

Cabe resaltar se otorgó autonomía a cada uno de los integrantes – a través de la Constitución- de la confederación. Al definir y resaltar anteriormente las diferencias que existen entre la confederación y la federación, es evidente que se creó una confederación con las particularidades que implica, sin embargo, es el inicio para posteriormente crear la federación, modelo que serviría de ejemplo para otros países.

La Constitución creada y aprobada en 1787, es la que da propiamente el surgimiento al federalismo, este federalismo sienta sus bases en reconocer la supremacía constitucional, el principio de poderes exclusivos, concurrentes y reservados. Así, las entidades locales son

¹⁰⁹Arteaga Nava, Elisur. (2015). Manual de derecho constitucional. México: Oxford. Primera edición. (pág. 30).

¹¹⁰ Ibidem. (pág. 30).

las que dotan – de forma expresa- a la federación de facultades.¹¹¹ Teniendo un modelo federado como se menciona en el capítulo anterior, sin embargo, en cada modelo de federación para cada país, existen particularidades que hacen que cada uno sea diferente pero con un paradigma similar, siendo modelo para que se dé el federalismo México, lo cual se explicará más adelante.

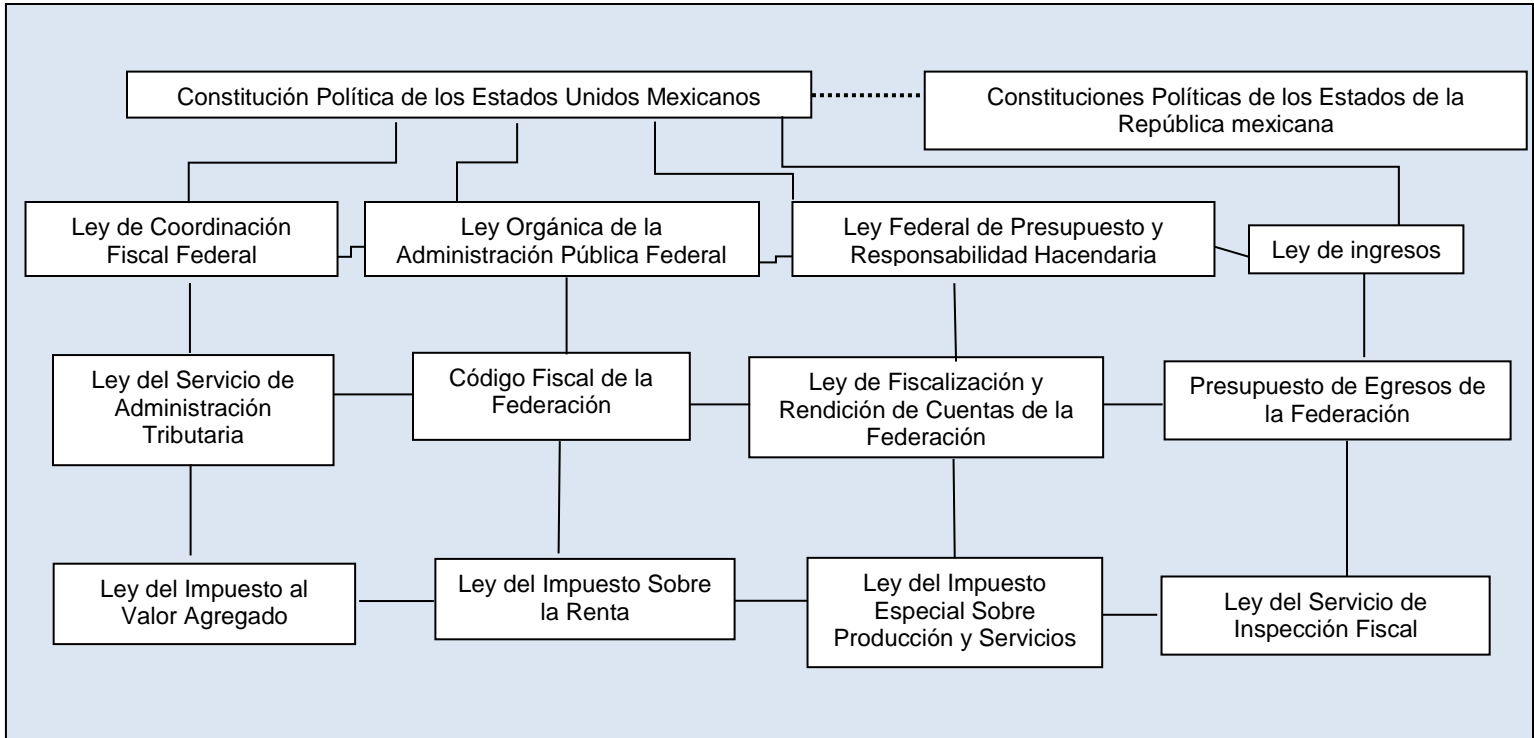
Para la década de 1950, el federalismo tomo relevancia en su estudio debido a que se considera un mecanismo que permitía conciliar la idea de un Estado federal fuerte con la existencia de gobiernos subnacionales, sin embargo, para la década de 1960 se dio la disolución de diversos Estados federales por lo que decayó el interés que había surgido. Ya para la década de 1990 es que recobra la atención en las investigaciones. Esto se deriva de la visión que el federalismo es una forma para organizar y compartir el poder.

3.3 Responsabilidad del Estado mexicano

La responsabilidad para el manejo de la economía y, por lo tanto, para generar un bienestar generalizado en la población mexicana, tiene como en todos los países, un sustento principalmente legal; en el cual por medio de instituciones formales se establece por jerarquía desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (escrita en el año de 1917) derivándose de la misma en importancia jerárquica las otras leyes que generan y regulan la importancia, así como participación del Estado en la economía, dándole un enfoque del objetivo de este interpreta como se muestra la figura 4 a continuación:

¹¹¹ Otro principio que sostiene el federalismo es el de reciprocidad que consiste en que los actos de un ente local tienen validez ante los otros y ante la Federación y además porque a los ciudadanos de un estado se le garantizan sus derechos en los demás estados. López, M.A. (2012). *Federalismo Fiscal. Actualidad y futuro*. México: Editorial Porrúa. (pp. 11)

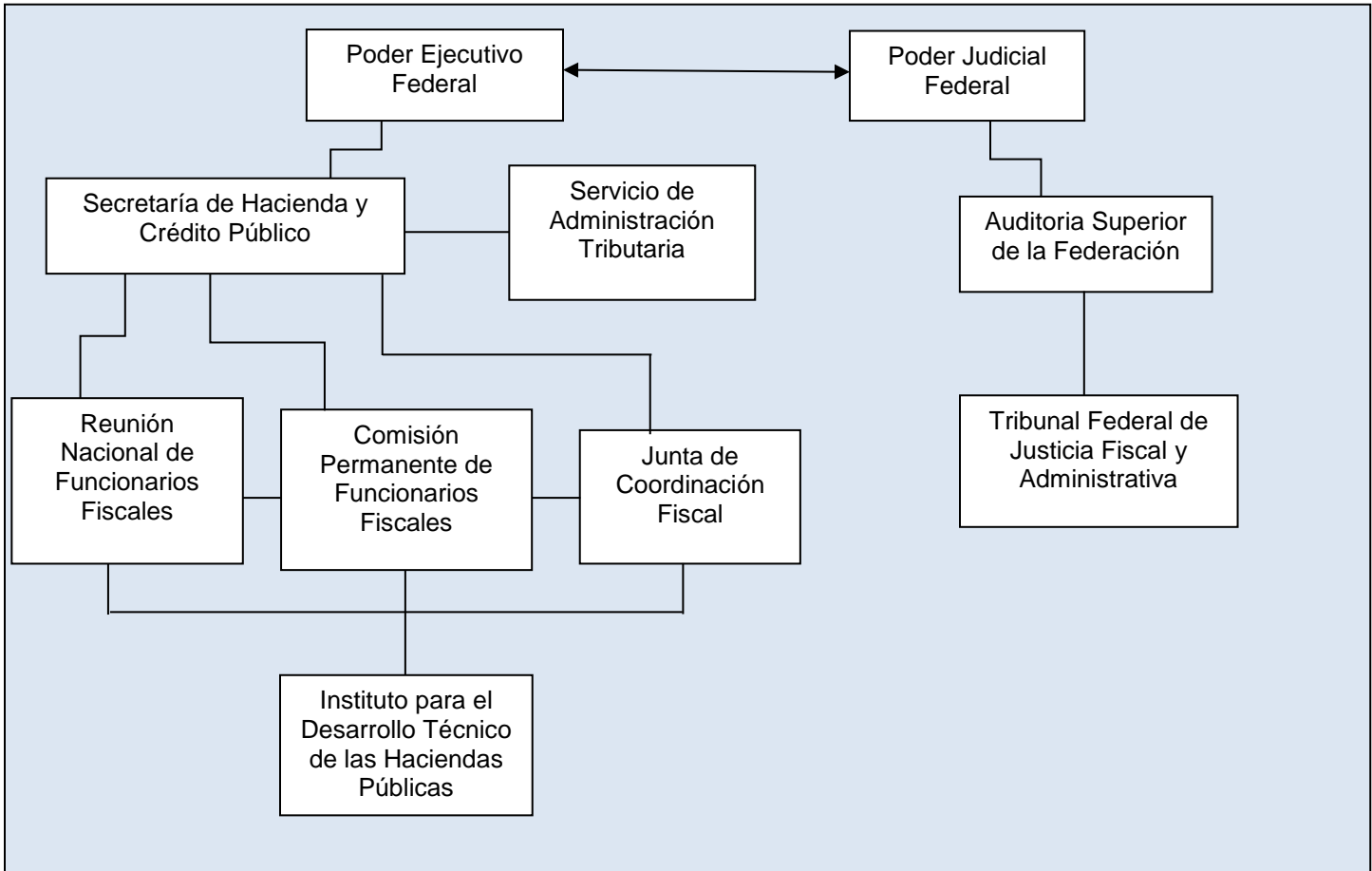
Figura 6. Marco institucional mexicano relacionado con el federalismo fiscal



Elaboración propia con información de Marco Jurídico Global en www.shcp.gob.mx

Respecto a los actores y la importancia que tiene cada uno de los que intervienen en el federalismo fiscal mexicano, se encuentran organizados como se observa en el siguiente cuadro, en el cual los ejecutantes son el poder ejecutivo y los poderes de cada uno de los estados, es decir, los gobiernos estatales. Sin embargo, es claro que cada uno de los gobiernos conforme se desagrega al llegar a los gobiernos municipales son los que tienen menor participación y a los que se les brinda una menor cantidad de recursos y atribuciones. El gobierno federal, que proviene de la participación del ejecutivo es quien tiene en su mayoría las atribuciones y recursos a través de la SHyCP y el SAT, siendo los que secundan a los gobiernos estatales conformando a los funcionarios fiscales y a la junta de coordinación fiscal. Como se observa el poder judicial forma parte al regular, observar e inclusive sancionar malas prácticas de las atribuciones pero principalmente fiscalizar la cuenta pública.

Figura 7. Marco organizacional mexicano en materia de federalismo fiscal



Elaboración propia con información de www.shcp.gob.mx y www.indetec.gob.mx

3.3.1 El federalismo en México

En el caso particular mexicano, el federalismo no surgió en un año específico, sino fue un proceso de gestación entre 1810 y 1824; momento y lugar en que se desarrollaron las revueltas y el levantamiento de independencia nacional, misma que buscaba los cambios necesarios en el país para adoptar alguna forma gobierno diferente a la monarquía implementada por la española.¹¹²

¹¹² Vázquez, J. Z. (2003). El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827. Colegio de México A.C.

Como era de esperarse la independencia estriba en necesidades principalmente económica de una clase social menospreciada por la ideología de los peninsulares sobre los criollos, misma clase que era desplazada de puestos políticos y por lo tanto económicos relevantes por el derecho que se adjudicaban los nacidos en España.

Mientras existía incertidumbre y al no poseer un modelo de gobierno con el cual se pudiera lograr la unificación de la población mexicana (divida por la diversidad cultural y social) que habitaba en el extenso territorio, es como surge una Constitución Política en 1824 que proclama en el artículo cuatro: “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.”¹¹³

El ejemplo fue tomado de la declaración de independencia de los Estados Unidos de América del 1º de julio de 1776, misma que buscaba la defensa de la nueva República contra la corona española logrando así la creación de una nación.

Para febrero de 1857 continúa la tendencia hacia una república federal, sin embargo, existen ciertas particularidades ya en la búsqueda de un federalismo que se implementó de manera urgente tras la independencia

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”¹¹⁴

Al crear y otorgar una constitución para cada entidad de la república mexicana por lo que es parte importante del federalismo en México, precisamente siendo la Constitución de 1857 que se encuentra en la cima de la jerarquía jurídica federal. A pesar de los esfuerzos por crear un Estado mayormente cerca al federalismo, no se logró por no respetar las particularidades con las que cuenta una nación, mismas que menciona Porrúa (1984).

¹¹³ Constitución de 1824 (octubre de 1824). Cámara de diputados (biblioteca digital).

¹¹⁴ Artículo 40, Constitución de 1857 (febrero de 1857). Orden jurídico (Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México).

Este catalizador positivo detona –junto a intereses económicos- con una nueva lucha armada, la Revolución de 1911 y finaliza nuevamente con la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, no necesariamente logró un gobierno de tipo federal; donde se distribuyan los poderes y facultades entre el gobierno central y los locales. Es evidentemente cierto, ya que el reparto de atribuciones aunado a una mala distribución de la riqueza ha generado que el país posea una tendencia aún más marcada al centralismo.

En México, contamos con un gobierno dividido en tres niveles: federal, estatal y municipal, teniendo la supremacía al orden constitucional y dos órdenes jurídicos coextensa, aunque con un espacio de actuación propio en los diferentes niveles de gobierno. Cada orden de gobierno tiene sus facultades, pero debido a la complejidad de desarrollos nacional, estatal y municipal se han compartido por los tres niveles de gobierno. Por lo mismo es importante mencionar los principios organizativos del federalismo, de los cuales habla la teoría:

Figura 6. Principios organizativos del federalismo

Representación	Solidaridad
Coordinación	Formación de la voluntad federal
Supremacía constitucional	Preservación del orden federal
Autonomía de los estados miembros	Concertación
Paridad política de los estados	Garantías institucionales
Sistema de distribución de competencias	

115

El país se encuentra en un sistema federal complejo, es una red de relaciones fiscales intergubernamentales con centralización y control del gobierno federal, determinado por un alto nivel de recaudación impositiva y dejando a las entidades federativas y municipios con un bajo o escaso potencial de recaudación. Durante el 2007 el 33% de los ingresos brutos estatales provinieron de las participaciones y 49% de las aportaciones federales, además

¹¹⁵ Pontifes Martínez, A. (2002). *Relaciones intergubernamentales*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Segunda parte. Número 65. (pp. 43-59).

los ingresos tributarios de los estados fueron del 2.9%¹¹⁶ de los ingresos totales en el mismo año haciendo más evidente la dependencia de la federación, lo cual limita en los recursos disponibles para realizar el gasto que necesitan primordialmente municipios.

Es evidente que se ha suscitado una descentralización a partir del siglo XX, pero primordialmente en los años noventa para buscar el promover un desarrollo regional y equilibrado, para así, evitar la concentración de las actividades públicas, económicas y de recursos, pero en sí, la tendencia nacional ha sido un grado menor de centralización política y económica reducida de forma incipiente¹¹⁷. Los municipios y entidades federativas a través de la Constitución Federal son autónomos con capacidad para administrar libremente su hacienda, se encuentran todavía condicionados por el apego legal, político y económico en cuanto a la capacidad de generar ingresos propios, es decir, en responsabilidades, funciones, facultades y recursos.

Lo anterior, se hace evidente en lo que describe Horacio Sobarzo Fimbres:

“...la descentralización del gasto durante los noventa no necesariamente ha implicado mayor autonomía para gobiernos estatales y municipales, ya que la mayor parte de los recursos descentralizados han sido gastos condicionados.”¹¹⁸

3.3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para referirnos y enfocarnos en los artículos de la Constitución mexicana explicativos para este estudio, se mencionan los que son relevantes para entender las responsabilidades que tiene el Estado mexicano para proveer bienestar a la población en su conjunto, mediante un desarrollo y crecimiento generalizado del país.

¹¹⁶ Amieva-Huerta, Juan. (2010). Relaciones Fiscales Intergubernamentales. México: editorial Porrúa. Segunda edición. Finanzas Públicas en México. (Cap. 5. Pág. 323).

¹¹⁷ Sobarzo Fimbres, Horacio. Federalismo fiscal en México. (2005). El Colegio Mexiquense A.C. (Pp. 103-118)

¹¹⁸ Ibidem, pág. 105.

Artículo 25. Éste artículo hace alusión sobre la rectoría que tendrá el Estado en la economía en general, propiciando un desarrollo para *“garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”*¹¹⁹. Por lo mismo, el Estado mexicano debe garantizar que los sectores como lo es el social, el público y el privado converjan para el desarrollo económico.

El Estado impulsará, apoyará y participará con los sectores social y privado a través de la ley, para generar desarrollo, así como para la producción, distribución y consumo de bienes socialmente necesarios.

Artículo 26. El Estado va a generar un sistema de planeación democrático para lograr el desarrollo del país, mismo que va a incitar la participación de distintos grupos o sectores sociales, es decir, se incorporaran las demandas y necesidades que presenten dichos sectores sociales al plan y a los programas de desarrollo.

Los programas de la Administración Pública Federal estarán sujetos y alineados al plan nacional de desarrollo. El poder ejecutivo con base en la ley, será quien determine los procesos por los cuales se incluirá a los grupos sociales en el sistema de planeación de desarrollo.

Artículo 28. Tiene como principio inicial implementar las bases para que exista una mejor competencia en los mercados, mediante la prohibición de monopolios, generación de leyes fijadoras de precios máximos a productos, materias primas y artículos necesarios para el consumo básico.

En búsqueda de mejor y mayor competencia en los mercados, autoriza los monopolios, pero sólo los que sean propiedad o parte del Estado. Es decir, monopolios que pertenezcan al

¹¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917). México. Última Reforma DOF 10-02-2014. (pág. 24)

Estado enfocados en áreas estratégicas base para el desarrollo del país o en áreas necesarias para la población en las que sea atractivo para el sector privado participar, lo que posibilita al Estado ser parte de ramas estratégicas.

El Estado generará las empresas y organismos necesarios para ejercer los monopolios públicos. Logrando la generación del ramo parte del gobierno para la administración e incluso explotación producción de los bienes y servicios monopólicos del Estado.

Artículo 31. En particular la sección IV establece un principio básico del que partirá el federalismo fiscal, es decir, al plantear que *“todos los mexicanos tienen la obligación de contribuir con los gastos que ejerza la federación, la Ciudad de México o la entidad y municipio en el que sean residentes de una forma equitativa y proporcional...”*¹²⁰ se plantean y forman las bases en las que los ciudadanos desde las distintas jurisdicciones de las que son parte y que conforman la federación, colaboran con los ingresos necesarios para llevar a cabo las funciones, atribuciones y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno, mismos que serán reflejados en el gasto público y coadyuvar a los objetivos del Estado en conjunto.

Artículo 40. Establece la forma en que se organizará el país desde la perspectiva política y el modelo de gobierno, es decir, sentará las bases del modelo federal, El país se constituirá en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos a su interior, pero unidos en una federación.¹²¹

¹²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917). México. Última Reforma DOF 10-02-2014 (pág. 27).

¹²¹ *Ibid.* (pág. 31).

Artículo 115. Plantea la organización o el régimen que las entidades tomarán, el cual es la forma de gobierno republicano. Cada uno tendrá como base el municipio libre¹²², referente a su división territorial, su organización política y administrativa.¹²³

Artículo 116. Establece que las entidades se dividirán en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; dos o más de estos poderes no podrán estar reunidos en una sola persona o corporación, ni depositar el legislativo en un solo individuo.¹²⁴

Artículo 117. En este artículo entre otras prohibiciones, a las entidades se le niega expresamente el establecimiento de impuestos, es una facultad exclusiva del nivel de gobierno nacional.¹²⁵

Artículo 122. Este artículo en general habla sobre la autonomía de la Ciudad de México en cuanto a su régimen interior y a su organización tanto política como administrativa. Es decir, señala y fundamenta las particularidades con las que cuenta la Ciudad de México y que en si, no se agrega como una Entidad Federativa más.

Artículo 124. Indica que todas aquellas facultades que no están expresamente otorgadas en la CPEUM a los funcionarios federales se entienden que son atribuidas a las entidades.¹²⁶

Los artículos de la CPEUM mencionados anteriormente son aquellos que toman relevancia en el desarrollo económico del país, la construcción de un Estado federal y algunos inclusive son los que logran sentar las bases para un federalismo fiscal sin definirlo a fondo, mismo

¹²² El Municipio Libre es la unidad jurídico-política constituida por una comunidad de personas, establecida en territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, forma de gobierno democrático, representativo, de elección popular directa, y autónomo en su régimen interno, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes. Valero Flores, Carlos N. (2008). *El municipio libre en el marco del federalismo mexicano. Derechos y obligaciones*. Serie Verde. Cámara de diputados (pág. 34).

¹²³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917). México. Última Reforma DOF 10-02-2014. (pág. 79).

¹²⁴ *Ibid.* (pág. 83).

¹²⁵ *Ibid.* (pág. 86).

¹²⁶ *Ibid.* (pág. 102).

que es función y responsabilidad de las demás leyes que se desprenden de la misma CPEUM.

3.4 Ley de Coordinación Fiscal¹²⁷

Dentro de la normativa que regula, utiliza y se adentra en el federalismo, en el federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales, es la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), la cual busca coordinar el sistema fiscal del nivel nacional con los subnacionales, es decir, con las entidades y municipios. Se dará una explicación sobre la LCF por cada capítulo de la misma para tener un panorama de su importancia para con el crecimiento y desarrollo del país.

Capítulo I. De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales

Se define la forma y dirección en que se otorgaran los recursos tanto a entidades y municipios. Lográndolo a través de las diferentes fórmulas para los distintos fondos, los cuales son:

- 1) Fondo General de Participaciones, este se va a constituir por el 20% de las participaciones federales, a su vez, las participaciones se constituyen de los impuestos, derechos de minería, menos el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo:
 - a) El ISR sobre contratos y asignaciones de explotación y extracción de hidrocarburos.
 - b) El ISR de S y S de servidores públicos de los tres niveles de gobierno.
 - c) La recaudación obtenida de los derechos por concesiones mineras.
 - d) Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

¹²⁷ El apartado 3.4 se encuentra basado en: Publicada por López P., José. (1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. (Última modificación 21-12-2013).

- e) El ISAN.
- f) La recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades.
- g) Al IEPS por la realización de juegos con apuestas y sorteos y en la Gasolina mayor o igual a 92 octanos.
- h) Lo que se distribuya al Fondo de Fiscalización y Recaudación
- i) El excedente que se aplique del 1% por boleto o billete entero al impuesto por los premios de loterías, rifas, sorteos y concursos, dentro del país.
- j) El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.

Además, el fondo estará integrado por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal por ingresos excedentes y los recursos excedentes que reciba el Fondo Mexicano del Petróleo. El fondo se distribuye y entrega con base en fórmulas que se encuentran definidas en la LCF.

- 2) Fondo de Fomento Municipal. Este fondo está conformado por el 1% del total de la recaudación federal participable, a su vez, se divide de la siguiente manera:
 - a) El 16.8% se destinará a formar el Fondo mencionado.
 - b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que renuncien a diversas concesiones, licencias,
- 3) Fondo de Fiscalización y Recaudación. Se conforma del 1.25% del total de la recaudación federal participable para cada ejercicio.
- 4) Fondo de Extracción de Hidrocarburos. Será lo que resulte de multiplicar los ingresos petroleros que se aprueben en la Ley de Ingresos por un factor de 0.0087.

De los recursos recaudados y participan las entidades y municipios, se envían en primera instancia a la Federación para posteriormente retornar a dichas entidades, quienes a su vez

los distribuyen a los municipios. Además, que de estos se tienen que repartir dependiendo del PIB estatal.

En sí, los recursos a entregar dependerán tanto de la población como de su nivel de recaudación en el ejercicio fiscal, además de la producción dentro de la misma entidad.

Se hace evidente la dependencia de los ingresos petroleros, las entidades y sobre todo los municipios tienen una mínima cantidad de recursos disponibles.

Capítulo II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En este capítulo es definido y delimitado las Entidades o municipios que no sean parte del acuerdo generado por la federación no se tomarán en cuenta para la distribución de recursos a través de las fórmulas empleadas en los Fondos.

Referente a los derechos, es claro que no se condiciona a las entidades de forma directa, ya que si alguno no lo hiciese no se pondría en peligro su adhesión a la coordinación; pero condiciona la forma en que se cobrarán ciertos impuestos locales, lo cual de alguna manera limita la autonomía de decisión y por lo tanto de recursos disponibles.

Las entidades y municipios que sean parte del Sistema de Coordinación Fiscal, podrán y tendrán facultad para implementar impuestos por el concepto de IEPS con una restricción, no interferir con los impuestos de nivel federal o con algún otro ya establecido. Cumpliendo así una de las leyes de los impuestos, evitando la existencia de doble tributación. Lo que se observa es que sólo podrán adquirir una parte de los recursos recaudados, ya que se enviará al nivel federal y estatal para su distribución al municipio.

Estipula de forma ordenada el proceso de entrega además de definir los recursos que se deben proporcionar a las entidades y municipios. Enmarca el proceso aprobatorio y de entrega para los recursos. Se evalúan en la H. Cámara de Diputados y la realiza el gobierno federal a través de la SHyCP.

Capítulo III. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación.

El gobierno nacional podrá celebrar convenio con las entidades que sean parte del Sistema de Coordinación Nacional para la administración, fiscalización y recaudación de recursos por parte del gobierno nacional para con las entidades y municipios, delimitando que ingresos, las facultades que ejercerán y la limitación de las mismas.

Este convenio lo podrán dar por terminado -parcial o totalmente- las entidades como el gobierno federal. Así mismo, las autoridades fiscales de las entidades o municipios se tomarán para el ejercicio de las facultades que indique el convenio como autoridades fiscales federales.

Menciona que la recaudación de los ingresos federales será realizada por las oficinas autorizadas por la SHyCP o las autorizadas por las entidades de acuerdo a lo especificado y determinado en los convenios.

Capítulo IV. De los Organismos en Materia de Coordinación

Existen organismos que conforma esta Ley para poder llevar a cabo, normar, regular y coordinar en materia fiscal a los que integran el sistema de coordinación fiscal y se conforman por las entidades mediante su órgano hacendario, y el gobierno federal a través de la SHyCP. En este capítulo se establece como se conformarán y las facultades de dichos organismos.

I. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. (RNFF).

La conforma el Secretario de Hacienda y por el titular del órgano hacendario de cada entidad, la presidirá el Secretario de Hacienda y el funcionario de mayor jerarquía de la entidad donde se lleve a cabo la reunión.

Sesionará por lo menos una vez al año y será convocada por el Secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF). En la reunión se indicarán los temas a tratar.

- Tiene facultades para aprobar los reglamentos de la propia RNFF, de la CPFF y de sus grupos de trabajo, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) y de la Junta de Coordinación Fiscal (JCF).
- Establece aportaciones de la federación y las entidades para la RNFF, la CPFF y el INDETEC.
- Funciona como asamblea, aprueba presupuestos y programas del INDETEC.
- Propone medidas para mejorar o actualizar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para la federación o las entidades, a través de la autoridad fiscal.

II. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CNFF).

Se conforma por la SHyCP y por ocho entidades, de las cuales las entidades se encontrarán representadas por el titular de su órgano hacendario o a quien elijan para suplirlo.

Las entidades de la CPFF serán elegidos por los siguientes grupos:

GRUPO UNO: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

GRUPO DOS: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

GRUPO TRES: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

GRUPO CUATRO: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

GRUPO CINCO: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

GRUPO SEIS: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

GRUPO SIETE: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

GRUPO OCHO: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Cada 10 años, con base en ciertos indicadores socioeconómicos y geográficos de las entidades federativas, la CPFF podrá proponer a la RNFF una reclasificación de los ocho grupos.

Las entidades pertenecientes a la Comisión Permanente permanecerán en su cargo 2 años. Se podrá solicitar convocar a la CPFF sólo por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los miembros de dicha Comisión.

Como facultades tiene las siguientes:

- Preparar las RFF y los temas a desarrollar y discutir.
- Preparar los proyectos de distribución de aportaciones que cubrirán la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, y se someterán a aprobación por parte de la RFF.
- Fungir como el consejo directivo del IFTHP y formular informes del mismo instituto y de sí misma con la aprobación de la RFF.
- Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con esta Ley deben efectuar la SHCP y las Entidades.¹²⁸
- Formular los dictámenes técnicos en los que alguna entidad o municipio falte a los artículos o a los convenios celebrados.
- Lo demás que le encomiende la SHyCP, la RFF y los titulares de los órganos hacendarios de las entidades.

III. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios que:

¹²⁸ Publicada por López P., José. (1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. (Última modificación 30-01-2018). Pág. 22.

1. Realiza estudios sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
2. Realiza estudios permanentes de la legislación tributaria permanente en la federación y en las entidades, así como en las respectivas administraciones.
3. Sugiere medidas para encaminar la coordinación impositiva federal y local, para lograr la equitativa distribución del ingreso entre los diferentes niveles de gobiernos, federal y estatal.¹²⁹
4. Funciona como la secretaria técnica de la RNFF y de la CPFF.
5. Es consultor de las haciendas públicas.
6. Promueve el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
7. Capacita técnicos y funcionarios fiscales.
8. Desarrolla los programas que apruebe la RNFF.

Los órganos que conforman al Instituto serán tres, los siguientes:

- I. Director general,
- II. la RNFF será la asamblea general del Instituto, quien aprobará estatutos, reglamentos, programas y presupuestos del Instituto y
- III. la CPFF será el consejo directivo que tendrá las facultades que indiquen los estatutos.¹³⁰

Capítulo V. De los Fondos de Aportaciones Federales.

Las aportaciones federales son recursos que la federación transfiere a las entidades y/o en su caso, a los municipios, enfocando su gasto en la búsqueda de los objetivos que tiene cada fondo, mismos que se presentan a continuación:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FANEGO).

¹²⁹ Ibidem pág. 23.

¹³⁰ Ibid. Pág.23.

Como lo dice su nombre, se destinará a las Entidades y el Distrito Federal para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades que se indique por la Ley General de Educación, es decir, lo referente a la impartición de la educación básica y normal.

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).

Se enfoca en promover la salud y la equidad dentro de la misma en las entidades federativas.

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS).

Los recursos se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema por parte de las entidades y municipios que perciban dicho ingreso.

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM).

Este fondo será brindado del gobierno federal a las entidades, mismas que a su vez determinaran los montos que brindaran a los municipios, mismos que se encuentran condicionados a ciertos rubros que se mencionan en el último capítulo.

V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Se destina exclusivamente al otorgamiento de 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.

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAEFA).

De acuerdo con los siguientes rubros se determina el monto: I.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal, II.- Por los recursos presupuestarios que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste y III. en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Los recursos del fondo se destinarán sólo con los siguientes fines:

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública;
- Otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores;
- Equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores;
- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia;
- Construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores; así como, de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; y,

- Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Los recursos del fondo se destinarán exclusivamente a los siguientes fines:

- 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; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura.
- Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.
- Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los Estados y del Distrito Federal, prioritariamente a las reservas actuariales.
- A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como, para la modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones.
- Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación.
- Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean

adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.

- Para los sistemas de protección civil en los Estados y el Distrito Federal, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia.
- Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior; y,
- Para destinarlas a fondos constituidos por los Estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.¹³¹

3.5 Ramo 23

De manera enunciativa y como ejemplo que existe tendencia de centralización, se hace alusión al Ramo 23 como parte de los recursos que se transfieren para programas específicos, como lo es el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) o las provisiones salariales, ya que considera las aportaciones que el Gobierno Federal realiza a favor de los servidores públicos al servicio del Estado sindicalizados y de confianza inscritos en el Fondo de Ahorro Capitalizable para fomentar el ahorro de estos.

Sin embargo, actualmente este fondo ha estado dentro del debate, ya que se percibe puede ser utilizado por el nivel federal para ser un ejercicio de gasto con relativa facilidad de

¹³¹ Ibid. (pp. 25-47).

solicitud y se ha identificado por la Auditoría Superior de la Federación que no es posible observar que se cumpla el objetivo por el que se solicita o ejerce, lo cual lo hace un Ramo sin transparencia y no existen lineamientos claros sobre la rendición de cuentas sobre los mismos o las características que debería cumplir un proyecto a elaborar con recursos provenientes de este ramo.

3.5 Ramo 28

En la LCF se encuentra definido el Ramo 28 en el Capítulo I, que se mencionó en los párrafos anteriores, que son los recursos asignados a las Entidades y Municipios por el nivel de gobierno Federal. Es decir, las Entidades y Municipios realizan los esfuerzos para fiscalizar y poder recaudar más de los impuestos federales y excepto los mencionados anteriormente (Capítulo I de la LCF).

Para este Ramo y la distribución de los recursos se utiliza una forma definida en la LCF y que se presenta a continuación:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t}(0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

$$C1_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}n_i}{PIB_{i,t-2}}}{\sum_i \frac{PIB_{i,t-1}n_i}{PIB_{i,t-2}}}$$

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta IE_{i,t}n_i}{\sum_i \Delta IE_{i,t}n_i} \quad \text{con} \quad \Delta IE_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{IE_{i,t-j}}{IE_{i,t-j-1}}$$

$$C3_{i,t} = \frac{IE_{i,t-1}n_i}{\sum_i IE_{i,t-1}n_i}$$

Donde:

$C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$ son los coeficientes de distribución del Fondo General de Participaciones de la entidad i en el año t en que se efectúa el cálculo.

Considerando los coeficientes $C2$ y $C3$ como incentivos recaudatorios.

Pi,t es la participación del fondo a que se refiere este artículo, de la entidad i en el año t .

$Pi,07$ es la participación del fondo a que se refiere este artículo que la entidad i recibió en el año 2007.

$\Delta FGP07,t$ es el crecimiento en el Fondo General de Participaciones entre el año 2007 y el año t .

$PIBi,t-1$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del último año que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

$PIBi,t-2$ es la información oficial del Producto Interno Bruto del año anterior al definido en la variable anterior que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

IEi,t es la información relativa a la recaudación de impuestos y derechos locales de la entidad i en el año t contenida en la última cuenta pública oficial y reportados en los formatos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para tal efecto, se considerarán impuestos y derechos locales todos aquéllos que se recauden a nivel estatal, así como el impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren un flujo de efectivo. Las cifras reportadas en la cuenta pública oficial de los citados ingresos, que estén relacionadas con el otorgamiento de beneficios, programas, subvenciones, o subsidios, aun cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, y que estén dirigidos a determinado sector de la población o de la economía, no se considerarán ingresos para efectos de la determinación de coeficientes de participaciones.

En lo que corresponde a los derechos, se considerarán aquellas contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la entidad, así como por los servicios que presten las entidades en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados.

¹³² Publicada por López P., José. (1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. (Última modificación 30-01-2018). Pág. 3.

No obstante, se considerarán los derechos a cargo de los organismos públicos descentralizados que presten servicios exclusivos de las entidades.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales podrá aprobar otros impuestos y derechos respecto de los cuales exista información certera y verificable, atendiendo a criterios de equidad entre las entidades federativas.

$\Delta IE_{i,t}$ es un promedio móvil de tres años de las tasas de crecimiento en la recaudación de los impuestos y derechos locales de la entidad i , referidos en la variable anterior.

n_i es la última información oficial de población que hubiere dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la entidad i .

\sum_i es la suma sobre todas las entidades de la variable que le sigue.¹³³

De lo mencionado sobre la fórmula que determina la distribución del Fondo General de participaciones, por lo que es relevante mencionar dicha fórmula ya que considero que la recaudación y el esfuerzo de aumento de recaudación, así como de fiscalización que hacen las Entidades y Municipios, no necesariamente se les retribuye mediante estas participaciones que les brinda el gobierno federal.

¹³³ Publicada por López P., José. (1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. (Última modificación 30-01-2018). PP. 3-4.

4. Las relaciones intergubernamentales

4.1 *Las relaciones intergubernamentales*

Las relaciones intergubernamentales son los vínculos de cooperación, coordinación y de apoyo mutuo, pudiendo ser entre dos o más instancias de gobierno. Donde se define como se llevarán a cabo las mencionadas relaciones es en el marco legal, es decir, se definen en la constitución.

Así como las capacidades de los órdenes de gobierno dentro de su jurisdicción y territorio, delimita sus acciones y facultades ya que ningún otro orden de gobierno puede influir en un territorio o jurisdicción que no le corresponda.

Esto se da en los regímenes federales puros, pero puede tener diferentes matices, como en México con tendencia centralista o Canadá donde cada entidad posee competencias específicas y delimitadas. La coincidencia en ambos es que la Constitución delimita y define la forma en que actuaran los órdenes de gobierno.

Existen situaciones en las que es necesaria la participación de los niveles de gobierno que -sean horizontal o verticalmente- se encuentren inmersos en adversidades regionales o nacionales, haciendo predominante su participación (esto es lo que hace necesario el fomento de las relaciones intergubernamentales).

Al efectuarse dichas relaciones, se desarrollan de manera intergubernamental porque los convenios toman gran relevancia en el marco de las reglas programáticas, presupuestales y de control.

Legalmente los estados son libres y soberanos -como se estipula en la Constitución- sin embargo, la soberanía de los estados es coextensa con relación a la del nivel de gobierno nacional. Es decir, tiene particularidades y diferencias que no cumplen con una verdadera

soberanía de los estados y por lo tanto, de los municipios. La manera para llevar a cabo o hacer posibles las relaciones intergubernamentales, es el de la negociación.

Las relaciones intergubernamentales (RIG) poseen tres características principales:

Figura 8. Características de las relaciones intergubernamentales



134

Existen tres categorías de poderes constitucionales: la forma unitaria de gobierno, federal y la confederación de estados. Estas se pueden identificar en diferentes estados nación en el

¹³⁴ Pontifes Martínez, A. (2002). *Relaciones intergubernamentales*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Segunda parte. Número 65. (pp. 43-59).

mundo. Y la clasificación que más nos interesa es la que adoptó y sigue en curso en México, la cual es de una forma de gobierno federal.

Podemos definir como federalismo las responsabilidades de las cuales son ejercidas por cada nivel de gobierno, así como la capacidad de ejecutarlas. En un federalismo debe predominar un equilibrio tanto entre regiones y grupos bien definidos.

Para las posturas teóricas de gestión pública, deben de realizarse y ejercerse distintos principios. Como lo es el de subsidiariedad para lograr acercar lo mayor posible la responsabilidad del ciudadano. Otro principio es el de la eficiencia, para controlar las funciones de una posible duplicación o una invasión. Sin olvidar la importancia que tiene la innovación, experimentación y tomar a los ciudadanos como los clientes para generar bienes o servicios. En conjunto, estos principios lo que buscan y generan es una relación estrecha y una coordinación entre los niveles de Gobierno para el bienestar social.

Se definen problemas o situaciones que tienen que afrontar los sistemas federales, principalmente entre las responsabilidades asociadas con el gasto y la capacidad de obtener ingresos. Por lo que toman relevancia tres elementos en lo referente al federalismo fiscal:

- Distribución de facultades de recaudación de ingresos
- Responsabilidad de gasto
- Correspondencia entre ingresos y gastos públicos.

4.2 Coordinación y cooperación entre los niveles de gobierno

La búsqueda de una justicia social y eficiencia económica generalizada, son necesarias para considerarse una descentralización fiscal eficiente. Es adecuado considerar principios como el de correspondencia fiscal, donde cada generación de gasto se correlaciona y está definida por la decisión sobre el pago de impuestos. Igualdad, la cual se define por la equidad horizontal y vertical desde la perspectiva impositiva, porque individuos de un mismo nivel de ingreso o riqueza se debe aplicar una ponderación o tasa similar.

Como explicación y justificación para optar por una tendencia hacia la descentralización se basa en la información que poseen los gobiernos locales sobre la población dentro de la jurisdicción, es decir, se encuentran mejor informados sobre los gustos, preferencias y necesidades de los habitantes del municipio. Lo cual es justificable porque además de estar mejor informados, se pueden reducir costos burocráticos, administración y control, generando una eficiencia en la forma en que se ejercerá el gasto y se llevará a cabo la recaudación.

Es importante hacer referencia al significado de desconcentración y descentralización con la finalidad de evitar la confusión entre ambos conceptos. El primero se refiere a delegar funciones pero de menor rango, diferente a la descentralización siendo una transferencia de funciones, atribuciones y recursos, del Gobierno Federal hacia los municipios y entidades.¹³⁵

4.3 Situación en el sistema jurídico mexicano¹³⁶

En México se trató de implantar un sistema federal a semejanza con el estadounidense, lo cual desde la Constitución de 1824 fracasa en una mala distribución de facultades, atribuciones y responsabilidades. Ya que se reconoce la supremacía constitucional, generándose así una predominación del poder ejecutivo. Es comprensible esta tendencia por el contexto social, económico y sobre todo político del país. Ya que, si en realidad se trata de encontrar una identidad, a través de centralizar al país y fortalecerlo para hacerle frente a los intentos de toma del poder. Lo cual en el momento concreto histórico-social lo logró, el problema radica en la actualidad, ya que esta tendencia incluso en la Constitución de 1917 siguió imperando y se refleja en la actualidad, ya que la tendencia se ha

¹³⁵ Amieva-Huerta, Juan. (2010). *Relaciones Fiscales Intergubernamentales*. México: editorial Porrúa. Segunda edición. Finanzas Públicas en México. (pp. 318-395).

¹³⁶ López, M.A. (2012). *Federalismo Fiscal. Actualidad y futuro*. México: Editorial Porrúa

centralizado en la carga tributaria. Y no sólo eso, también se ha dado un pacto entre el poder Judicial y el Ejecutivo, ya que este primero a través de su interpretación de la Constitución ha ido restándole facultades y atribuciones de los gobiernos subnacionales. Y todo el aparato fiscal recae en dos normas la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Coordinación Fiscal. Por lo que es importante realizar una revisión a la ya mencionada Ley de Coordinación Fiscal, en la cual recae gran importancia de la distribución de las participaciones como de las aportaciones federales.

Retomando la hipótesis de Tiebout¹³⁷ en el que los municipios y entidades compiten entre sí, para suministrar los bienes y servicios públicos a nivel local, de esta manera podría llegarse a una distribución eficiente de bienes y servicios públicos, similar a lo que pasaría en el modelo de competencia perfecta en cuanto a calidad, precios y distribución de los bienes y servicios privados.

Por lo anterior, se observa que si bien, la hipótesis de Tiebout sería el máximo o el referente que se buscaría alcanzar por el modelo de federalismo fiscal, así como en las relaciones intergubernamentales que llevan a cabo las entidades, y sobre todo los municipios para llegar a un óptimo de Pareto. Sin embargo, tiene un papel como el modelo de competencia perfecta para llegar a un óptimo de Pareto en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios privados, pero en sí, es un modelo que no aplica a la realidad, sino que sirve como referencia de un modelo económico normativo.

Finalmente, esta hipótesis mencionada tiene la utilidad de ser un referente para el modelo federalista y las relaciones intergubernamentales principalmente para los municipios, ya que en la realidad existe un modelo que no llega a ser de competencia perfecta, sino por el contrario, cuenta con asimetrías y centralización de responsabilidades, funciones, facultades y recursos por parte del gobierno federal.

¹³⁷ Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: A. Bosch. (pp. 655-657).

5. Ramo 33. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

5.1 Ramo 33. Aportaciones federales a las entidades y municipios

El Ramo 33 se encuentra y se define en la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente en el Capítulo V como Fondos de Aportaciones Federales. De acuerdo a lo publicado por la SHCP: *“el Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: Educación; Salud; Infraestructura básica; Fortalecimiento financiero y seguridad pública; Programas alimenticios y de asistencia social; e Infraestructura educativa.”*¹³⁸ Dichos fondos buscan junto con las participaciones federales que las entidades con rezago económico se vean beneficiadas, estas aportaciones federales son transferencias condicionadas no discrecionales que se realizan a las entidades, que a su vez, las entidades transfieren a los municipios.

Del Ramo 33 en la Ley de Coordinación Fiscal deriva el Fondo de aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM o el Fondo), el cual se encuentra definido en los artículos 36, 37 y 38 de la Ley mencionada.

De ahí se parte para realizar un análisis sobre la distribución de los recursos, la cual se enfocará en la descentralización fiscal, sin embargo, de las atribuciones y responsabilidades asignadas a los niveles de gobierno subnacionales, primordialmente a los gobiernos municipales. Es decir, debe existir un equilibrio fiscal vertical, ya que si bien el Ramo 33 lo que busca es disminuir los desequilibrios fiscales horizontales, además debe de contribuir con el equilibrio fiscal vertical.

¹³⁸ www.gob.mx/hacienda

La Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tienen como antecedente las Convenciones Nacionales Fiscales realizadas a partir de 1925 por la necesidad de contar con preceptos constitucionales que delimitaran técnicamente los diversos campos de imposición del nivel de gobierno nacional y los niveles subnacionales.¹³⁹

Para el año de 1948 se promulgó la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, antecedente de la Ley de Coordinación Fiscal. Entre ese año y 1979 se continuaba teniendo duplicidad en impuestos y no todas las entidades formaban parte del Sistema de Coordinación Fiscal. Por la necesidad de orden, contar con un sistema de Coordinación Fiscal y la disminución de multiplicidad de impuestos, en 1980 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal y junto con esta forman parte los gobiernos subnacionales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.¹⁴⁰

Posteriormente, en el año de 1997 se adicionan los Fondos que conforman el Ramo 33, con esto se tiene un sistema federalizado más complejo, siendo así, un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mejor estructurado.

De todos los Fondos se utiliza el FAFM debido a que el objeto de análisis es el nivel subnacional, particularmente el municipio.

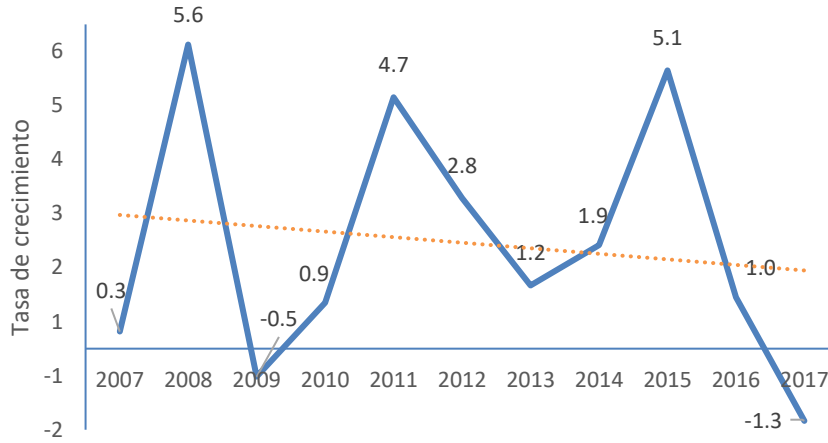
Las aportaciones federales a las entidades a través del Ramo 33 tiene un comportamiento inestable y con tendencia decreciente como se observa en la Gráfica 6¹⁴¹, esto deriva que dichos recursos forman parte y se encuentran en función de la recaudación federal participable, misma en la que colaboran las entidades y municipios junto con el gobierno federal.

¹³⁹ Núñez Jiménez, Arturo. (1981). *Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*. En: Número 4. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (179 págs.).

¹⁴⁰ Astudillo Moya, Marcela. (2005). La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del desarrollo. Volumen 36. Número 141. (Pág. 206).

¹⁴¹ Las Gráficas a partir de la Gráfica número 6, toman en cuenta como base diciembre 2010 para la información de la SHCP y se deflactaron con el INPC publicado por el INEGI en su BIE con base diciembre 2010.

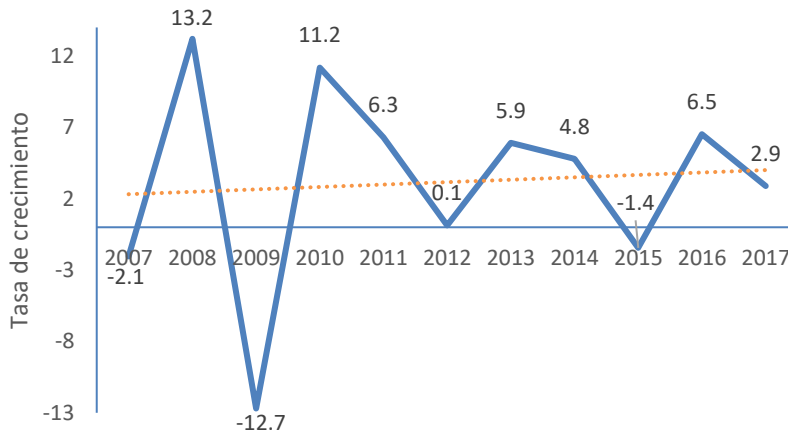
Gráfica 6. Tasa de crecimiento aportaciones federales (AF). 2007-2017



Elaboración propia con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP e INEGI.

Cabe mencionar, la línea de tendencia de las aportaciones federales a las entidades y municipios es decreciente de 2007 a 2017, como se observa en la Gráfica 6. Por lo que se podría pensar se puede corregir la tendencia decreciente si los Fondos formaran parte de la recaudación federal participable; ya que efectivamente la recaudación federal participable tiene una tendencia creciente para el mismo periodo, como se observa en la Gráfica 7.

Gráfica 7. Tasa de crecimiento recaudación federal participable. 2007-2017

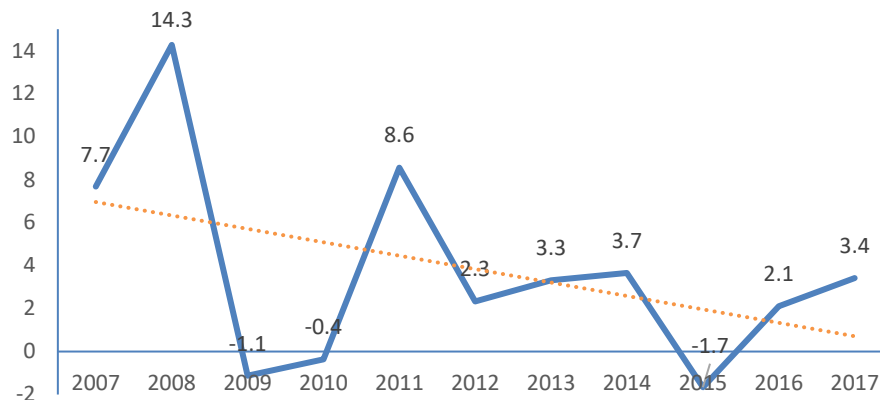


Elaboración propia con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP e INEGI.

Sin embargo, los Fondos que conforman el Ramo 33 en su mayoría dependen de variables referentes al rubro en el que se erogara sobre cada entidad y/o municipio. Ya que la

recaudación federal participable tiene una tendencia creciente, se pensaría que si todos los Fondos estuvieran en función de la recaudación federal participable tendrían un comportamiento igual o similar. Con la finalidad de ilustrar lo anterior se presenta la información correspondiente al FAFM en la Gráfica 8.

Gráfica 8. Tasa de crecimiento FAFM. 2007-2017



Elaboración propia con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP e INEGI.

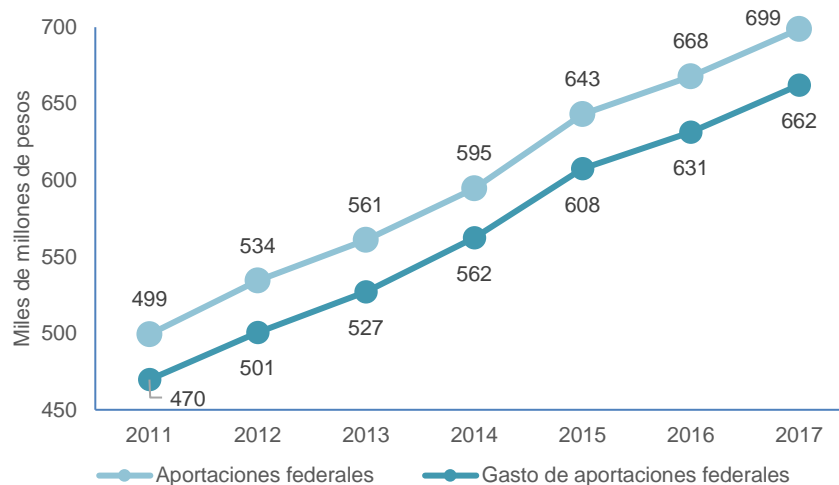
Tabla 1. Índice y tasa de crecimiento FAFM. 2007-2017

	Índice (promedio mensual)	Porcentaje
Año	FAFM	Tasa de crecimiento
2006	84.4	NA
2007	90.9	7.7
2008	103.9	14.3
2009	102.7	-1.1
2010	102.4	-0.4
2011	111.1	8.6
2012	113.7	2.3
2013	117.5	3.3
2014	121.8	3.7
2015	119.7	-1.7
2016	122.3	2.1
2017	126.5	3.4

Cálculo realizado con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP, utilizando como base diciembre 2010 e INEGI, INPC base diciembre 2010.

A diferencia de la tendencia creciente que presenta la recaudación federal participable, observada en la Gráfica 7, el FAFM (como se observa en la Tabla 1), tiene una tendencia decreciente, por lo tanto, se hace evidente que a pesar de que los Fondos dependen de la recaudación federal participable, no presentan el mismo comportamiento. Por lo anterior, la contribución que realizan las entidades y municipios para y hacia el nivel Federal, no necesariamente se ve reflejada en las transferencias del Ramo 33 que se les realizan.

Gráfica 9. Gasto de AF comparado con las AF transferidas. 2011-2017¹⁴²



Elaboración propia con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP.

Comparando las aportaciones federales a las entidades con el gasto efectivamente realizado de dichas aportaciones, se identifica que no se gasta el total de dichas aportaciones por parte de las entidades y municipios como se observa en la Gráfica 9. De lo anterior se determina un área de oportunidad en cuanto a lo que se puede erogar y se eroga de manera real o bien, el condicionamiento del gasto propicia ineficiencias en su ejercicio.

¹⁴²Se utilizó el periodo 2011-2017 debido a que el gasto de aportaciones federales se tiene información a partir de 2011.

5.2 Reforma hacendaria 2013

La Reforma hacendaria plantea y justifica diversos temas de la hacienda pública, aplicables a partir de 2014, en dicha iniciativa, la disposición por parte del gobierno federal es brindar a las entidades y municipios atribuciones para realizar el cobro impositivo y, por lo tanto, se tiene como finalidad aumentar los ingresos que obtiene el gobierno nacional mediante la recaudación federal participable en particular, por ingresos impositivos.

Asimismo, se le brindan atribuciones a las entidades y municipios, sin embargo, se les restringe la participación en la determinación, siendo impuestos compartidos en los que lo que se les otorga a las entidades y municipios estará en función y con el incentivo que entre más recauden podrá ser mayor la cantidad que se transfiera a la entidad. Son mayores sus responsabilidades y atribuciones que las transferencias que realmente les son proporcionadas por el gobierno nacional.

En otras palabras, con la Reforma hacendaria tienen mayores atribuciones y responsabilidades, pero con recursos no necesariamente suficientes para cumplir esas atribuciones y responsabilidades que se le asignan.

Como utilidad para el análisis que compete al presente trabajo se enfocará principalmente en la sección de Federalismo de dicha Reforma; particularmente en la iniciativa por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal.¹⁴³

De lo anterior se desprende el planteamiento de atribuciones para las entidades y municipios referentes a la manera en que se van a gastar los fondos de aportaciones en las que se tiene la iniciativa de cambiar los rubros en los que se enfocaran los Fondos, en particular el FAIS. Sin embargo, el poder dar cierta libertad en el ejercicio del gasto de dicho fondo o cualquier otro, no significa una verdadera descentralización.

¹⁴³ Reforma Hacendaria 2013 en: www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/11_lcf.pdf.

Lo anterior deriva en que al final, los Fondos de aportaciones a las entidades y municipios son transferencias condicionadas no discrecionales propiciando dependencia de las entidades hacia el nivel nacional, a su vez, hacia las entidades los municipios tienen una dependencia. Siendo estos últimos los que reciben una doble atribución y responsabilidad con una menor cantidad de recursos para llevar a cabo lo que se les asigne por el nivel nacional y las entidades.

Se sustituye el Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación en el que cambia la fórmula de distribución ya que utilizan indicadores de eficiencia y fortaleza recaudatoria.¹⁴⁴

A la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal se le incluyó un incentivo de recaudación del impuesto predial entre los estados y municipios. Se busca distribuir el 30% del excedente de dicho fondo con respecto al de 2013 entre aquellas entidades que hayan coordinado con sus municipios la recaudación del impuesto predial.¹⁴⁵

Adicional, se les entregaran a los gobiernos locales la totalidad de los ingresos provenientes del ISR causado por sus empleados.¹⁴⁶

Lo mencionado anteriormente se puede comprobar con la Gráfica 8, en la que se observan las tasas de crecimiento desde la aplicación de la Reforma hacendaria de 2013, implementada en el año de 2014 sin mostrar un cambio significativo en la tasa de crecimiento a partir de su implementación ya que dicha tasa para 2015 es de 1 por ciento, teniendo efectos los siguientes dos años, siendo de 5 y 9.7 por ciento para 2016 y 2017 respectivamente.

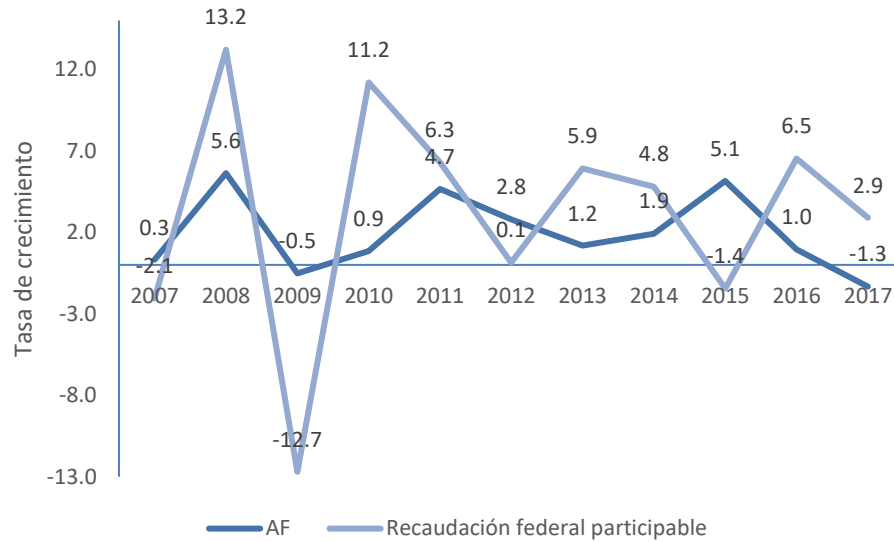
Regresando a lo presentado en las Gráficas 6 y 7 se tiene la siguiente Gráfica 10:

¹⁴⁴ Messmacher Linartas, Miguel. (2017). Reforma hacendaria. Ciudad de México. Fondo de cultura económica. (pág. 48).

¹⁴⁵ Ibidem. (pág. 49).

¹⁴⁶ Ibid. (pág. 49).

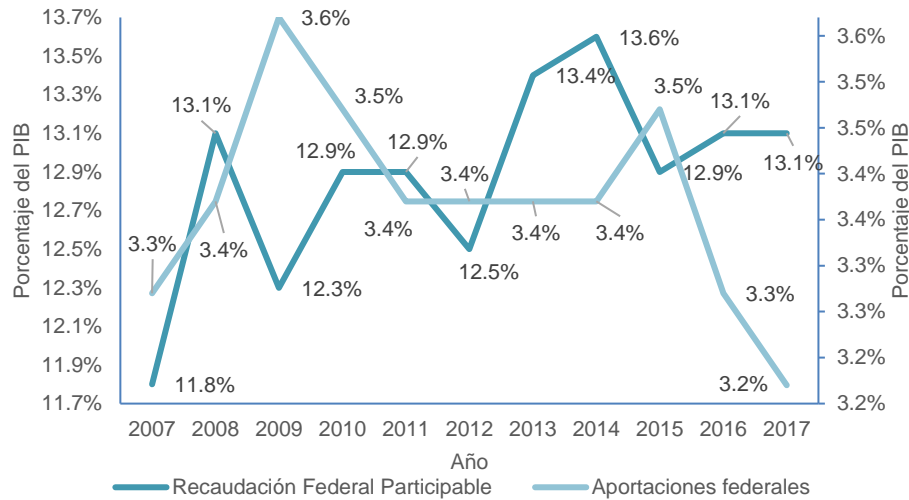
Gráfica 10. Tasa de crecimiento de AF y recaudación federal participable. 2007-2017



Elaboración propia con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP e INEGI.

Observando la gráfica anterior, la relación entre las aportaciones federales y la recaudación federal participable es inversamente proporcional, siendo que la Reforma plantea una reciprocidad entre lo que recaudan entidades y municipios con lo que se les otorga a través de las transferencias. Observando la recaudación federal participable para 2016 y 2017 (después de su implementación) la tasa de crecimiento de 9.5 y 9 por ciento respectivamente, evidencia que la Reforma se enfoca en mejorar y aumentar los ingresos del gobierno federal a través de una mayor recaudación por parte de las entidades y municipios. Lo cual no cumple que se distribuyan de una mejor manera los recursos de aportaciones federales hacia las entidades y municipios.

Gráfica 11. Porcentaje del PIB: AF y recaudación federal participable. 2007-2017



Elaboración propia con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP e INEGI.

Al observar los datos que se presentan en la Gráfica 11, como porcentaje del PIB las aportaciones federales a las entidades de 2016 y 2017 disminuyen siendo de 3.3 y 3.2 por ciento respectivamente; por el contrario, la recaudación federal participable presenta un aumento como participación del PIB de 12.9 por ciento en 2015 a 13.1 por ciento para 2016 y 2017.

Si bien, un objetivo de la Reforma es propiciar un aumento en la recaudación, es decir, mayores atribuciones a las entidades, no se observa un federalismo, sino que es simplemente continuar con un federalismo unitario y que se continúe condicionando a las entidades y municipios con las transferencias, al no cambiar de fondo con la Reforma el condicionamiento de las erogaciones.

5.3 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Con base en lo anteriormente presentado, ahora el enfoque será en el objeto de estudio del presente trabajo, el FAFM. Este Fondo son transferencias condicionadas y no discrecionales, que condiciona a las entidades por el nivel nacional, mismas que a su vez,

condicionan a los municipios para realizar las transferencias a razón que las entidades determinan las variables para distribuir los recursos.

Cabe señalar, estos recursos al igual que los demás fondos que se encuentran en función de la recaudación federal participable y presentan una tendencia decreciente, como se observa en la Gráfica 7 y en la Tabla 1.

Primero, el Fondo debe ser transferido por el nivel nacional a las entidades, a su vez, las entidades determinaran las variables para los montos, y al final transfieren a los municipios. Se observa que el FAFM se entrega a los municipios con lo que determinen las entidades.

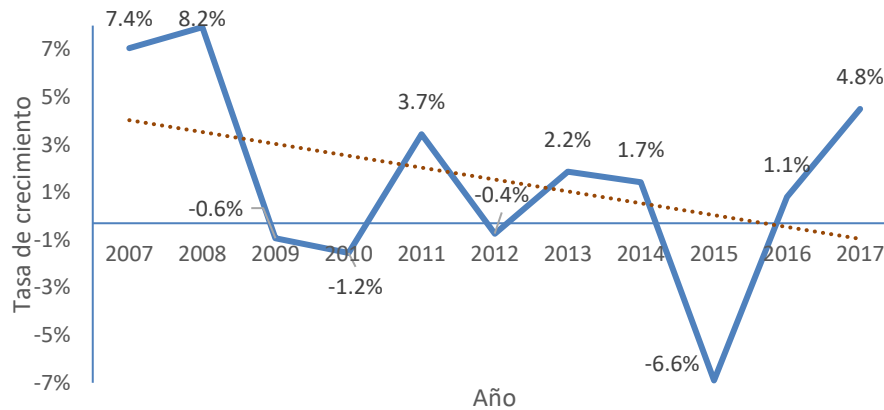
El Fondo se distribuirá con el 2.35% a los municipios y el 0.2123% de la recaudación federal participable a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Los municipios se encuentran condicionados a ejercer un gasto dando prioridad:

“...al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.”¹⁴⁷

Lo anterior se expresa en la Reforma de 2013 misma en la que el Fondo cuenta con un ejercicio de gasto condicionado y focalizado en ciertas actividades, las que se especifican son las mencionados en el párrafo anterior. Ninguno será utilizado para fines productivos o de inversión pública que realmente pudiera tener algún impacto para el crecimiento o bien, desarrollo de los municipios, sino para sanar sus finanzas.

¹⁴⁷ Artículo 37. Publicada por López P., José. (1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. (Última modificación 21-12-2013).

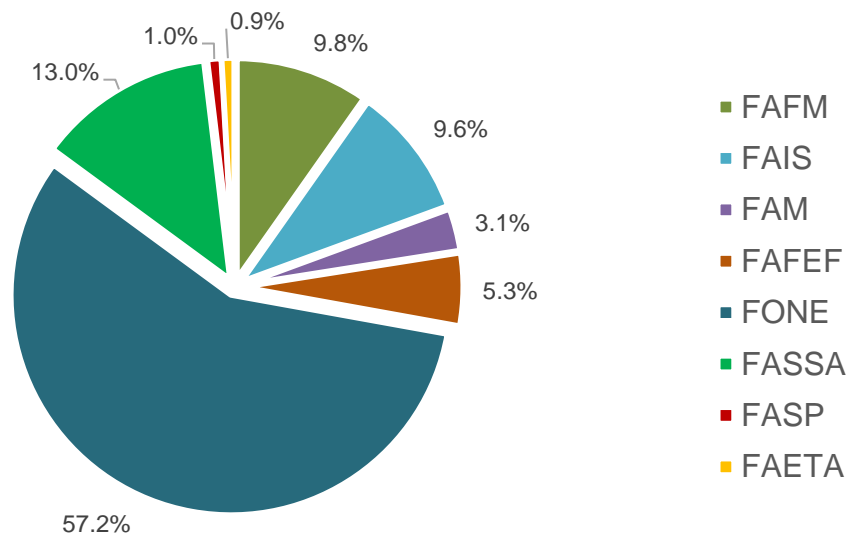
Gráfica 12. Tasa de crecimiento de participación en PIB de FAFM. 2007-2017



Elaboración propia con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP e INEGI.

En la Gráfica 12 se observa que la tendencia de 2007 a 2017 ha sido decreciente, a pesar de que en los últimos dos años ha ido en crecimiento. Respecto a la participación del FAFM en las aportaciones federales a entidades y municipios es pequeña en comparación con los demás Fondos siendo de 9.8% para 2017, lo cual se muestra en la siguiente Gráfica 13.

Gráfica 13. Participación del total de AF por Fondo. 2017



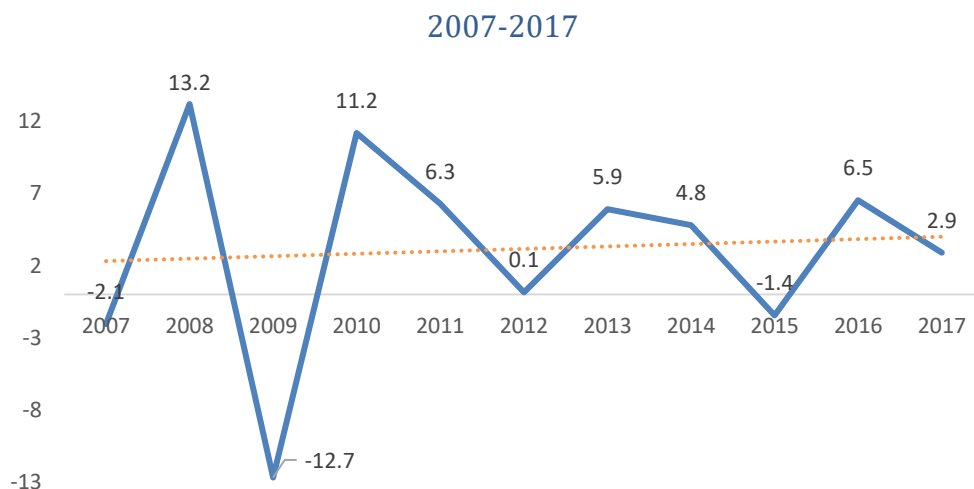
Elaboración propia con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP.

Con la Reforma de 2013 se busca aumentar las atribuciones de las entidades y municipios, sin embargo, si uno de los principales Fondos que es el FAFM, el que llega al nivel de

gobierno municipal no brinda recursos congruentes con dichas atribuciones y si mantiene condicionado el gasto con las transferencias que realiza el gobierno federal y el gobierno estatal a los municipios, limita su marco de acción con base en sus necesidades particulares.

Por último, para contrastar lo que se dice sobre la disminución de los recursos participables entregados a las entidades y municipios por parte del gobierno federal, es evidente el esfuerzo que han venido realizando las entidades y sobre todo los municipios para aportar un mayor número de ingresos.

Gráfica 14. Tasa de crecimiento captación de ingresos de las entidades y municipios.



Elaboración propia con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP e INEGI.

A su vez, recibir un mayor monto por parte del Ramo 28, lo cual no necesariamente es correcto, no existe una relación directamente proporcional, ya que se observa una tendencia creciente en la Gráfica 14, y al contrario se observa en la Gráfica 12 una tendencia decreciente.

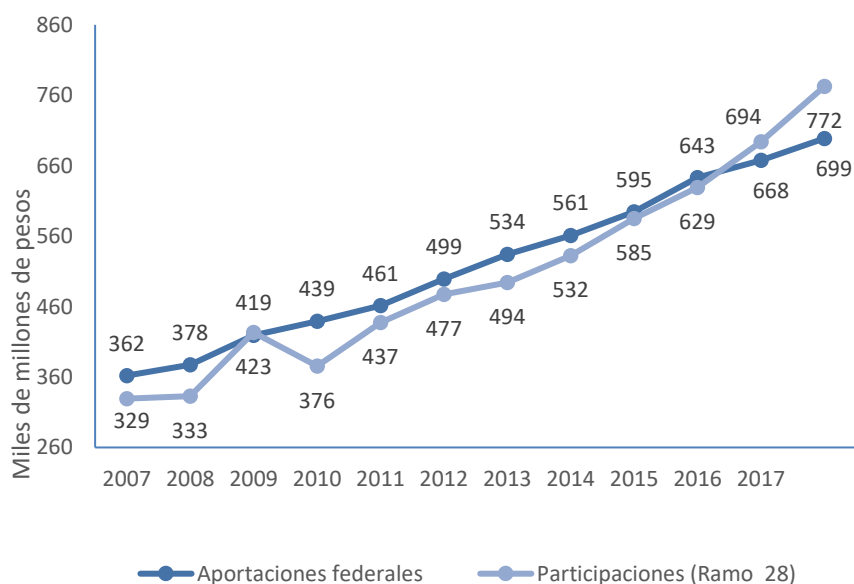
Conclusiones generales

Las aportaciones federales del Ramo 33 son transferencias condicionadas no discrecionales, por lo tanto, como escribe Cano (2014) generan dependencia de los municipios a las entidades y al nivel de gobierno nacional:

“En términos generales, las transferencias implican una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales respecto al gobierno federal en materia de ingresos y egresos...”

Existe una condición de dependencia del gobierno subnacional (entidades y municipios) con el gobierno nacional por transferencias condicionadas. Se puede observar en la gráfica 13, en la que el Ramo 28 (participaciones a las entidades federativas) siendo el que dota de mayor libertad de ejercicio de gasto e ingreso ha disminuido mientras el Ramo 33 ha aumentado en los últimos 2 años como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 15. Ramo 28 y Ramo 33. Millones de pesos corrientes. 2007-2017



Elaboración propia con datos de: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas, SHCP.

Retomando lo explicado por Musgrave (1992), los efectos positivos se pueden lograr con subvenciones compensatorias- como se pudo observar en la gráfica 5 anteriormente- por lo tanto el Ramo 28 es el que dotaría de mayor libertad a las entidades y por supuesto, a los municipios referente a la libertad de su gasto, haciendo los bienes y servicios públicos más baratos y propiciando así, un bienestar generalizado en los individuos no sólo de una jurisdicción sino del total de las jurisdicciones subnacionales.

Si bien, son conocidos los casos sobre el desvío, fraude y mal uso de recursos públicos para beneficio personal de gobernadores como Cesar y Javier Duarte, es necesario se regulen los recursos tanto en ingresos como en gastos y que corresponden a las entidades, como se busca con la nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM). Ya que en su mayoría los recursos que se entregan a las entidades no llegan a los niveles municipales. De acuerdo a datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas *“En suma, el aumento del endeudamiento en los últimos años, de 0.6% del PIB en 1994 a más del 3.0% del PIB al cierre del 2015, no pone en riesgo las finanzas públicas a nivel nacional.”*¹⁴⁸

La LDFEFM, intenta modificar la insuficiencia en recursos presupuestarios para hacer frente a la demanda cada vez mayor de servicios públicos que la población requiere para su desarrollo y bienestar, en las entidades y los municipios. Además de criterios y reglas en disciplina financiera y presupuestal también establece derechos y beneficios en disposición y manejo de recursos crediticios, así como cumplimiento de obligaciones financieras por parte de entidades y municipios.¹⁴⁹

Lo anterior se relaciona con los casos sobre desvío, fraude y mal uso de recursos públicos ya que al observar en los últimos años la mayoría de los casos similares ya que al no existir una regulación en la situación financiera en entidades y municipios, complicaba que se

¹⁴⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). *Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*. CEFP / 007 / 2016. (pág. 52).

¹⁴⁹ Revista Federalismo Hacendario (enero-marzo 2017) número 4. Ramos T., Amet. *Retos y Oportunidades de Estados y Municipios en el Marco de las Nuevas Disposiciones de Disciplina Financiera*. Publicación trimestral. Guadalajara, Jalisco. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (pág. 12 y 13).

pudieran observar la entrega y el ejercicio del gasto que realizaban. Sin embargo, los casos sucedieron principalmente en las entidades, ya que como se ha mencionado, los recursos no llegan a repartirse a los municipios por situaciones como estas, en las que impera el beneficio personal de los gobernadores, debilitando el marco de acción y las finanzas de los municipios.

Cabe señalar que es necesario la rendición de cuentas para lograr que los recursos se entreguen a las entidades y sobre todo a los municipios, ya que, en los casos mencionados en el párrafo anterior, las fiscalías estatales y las Secretarías Fiscales de la entidad se coluden con el gobierno estatal para beneficiarse con recursos públicos. La colusión se da porque el gobernador elige a los secretarios y a los fiscales estatales.

Siendo esta LDFEFM representa un avance en disciplina financiera para entidades y municipios, debe enfocarse también a generar y propiciar que los recursos no se encuentren condicionados en la manera que se encuentran, ya que se debilita aún más al municipio, restringiendo y disminuyendo su poder de acción. No es el simple hecho de brindar mayores atribuciones a este, sino aumentar su capacidad de ingresos acorde a sus obligaciones, funciones y responsabilidades.

Con base en lo anterior, la Reforma de 2013 no trae consigo un federalismo y no propicia una descentralización fiscal, administrativa o política. El brindar atribuciones sin que exista una reciprocidad de recursos para llevarlas a cabo, propicia una mayor dependencia y que los gastos sean mayores de los gobiernos subnacionales.

Como conclusión general, el federalismo mexicano es un modelo centralizado, en el que la tendencia se da hacia un sistema federal unitario y con dependencia de los gobiernos subnacionales. Adicional existe condicionamiento de las entidades y municipios hacia el nivel de gobierno nacional, que, al ser una cadena, los últimos eslabones que son los municipios terminan siendo los más afectados. Esto debido a que en México es el último en percibir recursos, pero dotado de atribuciones desbalanceadas, es decir, no existe congruencia o balance entre atribuciones, responsabilidades y recursos.

En mi particular punto de vista el federalismo o una reforma hacendaria que propicie el federalismo, si va a ir en acorde al aumento de las atribuciones para las entidades y municipios conlleva que estos puedan cobrar sus propios impuestos y a su vez, sean aplicados o erogados en sus propias jurisdicciones. De esta manera se evita que exista un condicionamiento y limitantes del nivel nacional con las entidades, y aún más marcado de las entidades con los municipios ya que también viene con el condicionamiento del nivel nacional con las entidades, siendo de manera transitiva.

El federalismo fiscal debe buscar un equilibrio en el que exista una distribución adecuada de manera vertical y horizontal de atribuciones, responsabilidades y recursos, y no al contrario, en el que el sistema nacional centralice principalmente recursos para su acción en el que se puede tener un grado mayor de corrupción y desvío de fondos. Lo anterior, afecta y debilita las finanzas y marco de acción de los municipios¹⁵⁰ del país, que si bien no son los que conocen las necesidades particulares de sus jurisdicciones son los más limitados en recursos y con mayores atribuciones y con diferencias considerables horizontal e incluso verticalmente.

Mi propuesta con base en lo analizado anteriormente va en el sentido de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas lo cual se inicia con la LDFEFM pero es necesario que se regulen los mecanismos locales, rendición de cuentas y transparencia de manera federal pero también se especifique en sus propias Constituciones Estatales. Lo anterior, debe ser implementado con la mejora de los organismos normativos y los mecanismos locales y federales para lograr una distribución adecuada de los recursos, no sólo brindar atribuciones y responsabilidades que tienen las entidades y sobre todo a los municipios. Observé que sería posible logran mejor ejercicio de distribución y gasto de los municipios si se mejoran estos mecanismos, pero a su vez si los recursos recaudados mediante impuestos por los niveles locales, ingresan de manera directa a los niveles subnacionales no solamente brindar incentivos para mejorar la recaudación siendo el nivel federal el que determina

¹⁵⁰ Siendo 2,457 municipios y 16 alcaldías de la Ciudad de México de acuerdo con la información brindadas por INEGI

distribuir los recursos y condiciona el gasto a las entidades y municipios, a su vez, los municipios son condicionados también por el nivel estatal en ambos sentidos.

Bibliografía

- (1) Amieva-Huerta, Juan. (2010). *Relaciones Fiscales Intergubernamentales*. México: editorial Porrúa. Segunda edición. Finanzas Públicas en México. (pp. 318-395).
- (2) Arteaga Nava, Elisur. (2015). *Manual de derecho constitucional*. México: Oxford. Primera edición. (346 págs.).
- (3) Astudillo Moya, Marcela. (2005). La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. *Revista Latinoamericana de Economía. Problemas del desarrollo*. Volumen 36. Número 141. (Pp. 205-212).
- (4) Ayala Espino, J. (2001). *Diccionario moderno de la economía del sector público: para atender las finanzas del estado mexicano*. México, Diana. (376 págs.).
- (5) Ayala Espino, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. (448 págs.).
- (6) Ayala Espino, J. (1992). *Límites del mercado, límites del estado. Ensayos sobre economía política del estado*. México, D. F. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (202 págs.).
- (7) Ayala Espino, J. (2000). *Mercado, elección pública e instituciones: una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: UNAM, Facultad de Economía: M. A. Porrúa. (375 págs.).
- (8) Cabrera Castellanos, L. F. & Lozano Cortés, R. (2010). *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México: una propuesta de nivelación interjurisdiccional*. México: Universidad de Quintana Roo. (295 págs.).
- (9) Cano Álvarez, Carla Mariana Isolda. (2014). *Federalismo y política fiscal*. México, FLACSO. (75 págs.).

- (10) Chapoy Bonifaz, Dolores B. (2006). *Finanzas nacionales y finanzas estatales*. México. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM. (427 págs.).
- (11) Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016). *Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*. CEFP / 007 / 2016. (56 págs.).
- (12) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917). México. Última Reforma DOF 10-02-2014. (259 págs.).
- (13) Constitución de 1824 (octubre de 1824). México. Cámara de diputados (biblioteca digital).
- (14) Dalla Vía, Alberto R. (2002). *Actualidad del federalismo argentino. En Federalismo y regionalismo*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Serna de la Garza, José María Coordinador. Instituto de Investigaciones Jurídicas. (pp. 39-104).
- (15) Escobar Latapí, Leopoldo. (2012). *Ley de Coordinación Fiscal ¿Es la que necesitamos?* México. Colegio de Contadores Públicos en México. (7 págs.).
- (16) Hicks, John. (1986). *Riqueza y bienestar: ensayos sobre teoría económica*. Fondo de cultura económica. México.
- (17) Hanemann, Michael. (2011) Valuando el medio ambiente a través de la valoración contingente, Gaceta de Economía Año 16, Número Especial, Tomo II.
- (18) López, M.A. (2012). *Federalismo Fiscal. Actualidad y futuro*. México: Editorial Porrúa. (128 págs.).
- (19) Mandujano Ramos, N. (2010). *Federalismo fiscal en México: una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. (194 págs.)

- (20) Martín Simón, J. L. (1991). *Las economías externas pecuniarias*. Cuadernos de Estudios Empresariales No.1 (pp.89-97).
- (21) Messmacher Linartas, Miguel. (2017). *Reforma hacendaria*. Ciudad de México. Fondo de cultura económica. (90 págs.).
- (22) Musgrave, R. y Musgrave, P. (1992). *Hacienda pública: teórica y aplicada*. McGraw-Hill, México. (779 págs.).
- (23) North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica. (190 págs.).
- (24) Núñez Jiménez, Arturo. (1981). *Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*. En: Número 4. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (Pp. 85-108).
- (25) Pigou, Arthur C. (1877). *La economía del bienestar*. Madrid: Aguilar .1946. (720 págs.).
- (26) Pliego Moreno, Iván H. (2010). *El federalismo fiscal en México: entre la política y la economía*. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. (30 págs.).
- (27) Pontifes Martínez, A. (2002). *Relaciones intergubernamentales*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México. México D.F. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Segunda parte. Número 65. (pp. 43-59).
- (28) Porrúa Pérez, Francisco. (1984). *Teoría del Estado*. Editorial Porrúa S.A., México. (503 págs.).
- (29) Publicada por López P., José. (1978). *Ley de Coordinación Fiscal*. (Última modificación 12-12-2011) (72 págs.).

- (30) Rawls, John (1921-2002). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. (549 págs.).
- (31) Reforma Hacendaria 2013 en: www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/11_lcf.pdf.
- (32) Revista Federalismo Hacendario (julio-septiembre 2016) número 3. Publicación trimestral. Guadalajara, Jalisco. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (99 págs.).
- (33) Revista Federalismo Hacendario (enero-marzo 2017) número 4. Publicación trimestral. Guadalajara, Jalisco. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (109 págs.).
- (34) Revista Federalismo Hacendario (abril-junio 2017) número 5. Publicación trimestral. Guadalajara, Jalisco. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. (115 págs.).
- (35) Sobarzo Fimbres, Horacio. (2005). *Federalismo fiscal en México*. En: Economía, Sociedad y Territorio Dossier Especial. El Colegio Mexiquense A.C. (Pp. 103-121).
- (36) Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: A. Bosch. (740 págs.).
- (37) Valero Flores, Carlos N. (2008). *El municipio libre en el marco del federalismo mexicano. Derechos y obligaciones*. México. Serie Verde. Cámara de diputados. (104 págs.).
- (38) Vázquez, J. Z. (2003). *El establecimiento del federalismo en México, 1821-1827*. Colegio de México AC.