

*Eduardo José Grin*

Doctor en Administración Pública y Gobierno (Fundación Getulio Vargas-sp). Master en Ciencias Políticas (USP) y licenciado en Ciencias Sociales (Unisinos-RS). Especialista en Sociología (UFRGS). Profesor-tutor de la Facultad de Economía de San Pablo (FGV-EESP). Profesor de Relaciones Internacionales de licenciatura y de posgrado, lato sensu, de la Administración Pública en el SENAC-SP. Investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno en el área de federalismo y relaciones intergubernamentales, políticas públicas y estudios del gobierno local (CEAPG/FGV-São Paulo).

Correo electrónico: <eduardo.grin@fgv.br>

*Roberto Moreno Espinosa*

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales (UNAM); Pos-Doc. en Government and Public Policy (University of New Mexico); profesor de carrera de la UAEMEX; presidente de la Academia Internacional de ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. (IAPAS); miembro del SNI-CONACYT, Nivel II; integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo (2001-2008); coordinador del posgrado de administración pública de la UNAM (1996-2008).

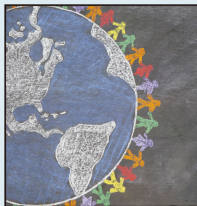
Correo electrónico:

<morenoespinosa@yahoo.com.mx>

**M**uchos de los temas de gobierno se explican por la configuración de las relaciones intergubernamentales: saturación del centro, insuficiencia de instrumentos de colaboración, rezago en las capacidades de los gobiernos marginados, entre muchos otros. Por eso resulta relevante valorar su impacto y proponer acciones correctivas. Esta obra muestra cómo las relaciones intergubernamentales son diferentes entre un Estado y otro; el federalismo cobra sentido y forma de acuerdo a lo que hacen y dejan de hacer los responsables de las decisiones de gobierno, es decir, que dichas relaciones son el efecto de las historias particulares y por lo tanto transformables, así sea gradualmente.

México y Brasil, ambos con regímenes federales, suelen reproducir características comunes que confirman tendencias históricas y hemisféricas, pero también su configuración estatal resulta de la forma específica de operar el marco legal del conjunto de políticas y de la diversidad de actores públicos en acción.

El lector habrá de confirmar que las relaciones intergubernamentales varían de acuerdo a la política en cuestión y al nivel de pluralidad que contienen. La interpretación es que no sólo varían de un Estado a otro, sino que en un mismo arreglo estatal pueden coexistir diferentes patrones de relaciones, lo que nos lleva a cuestionarnos sobre sus determinantes.



fontamara

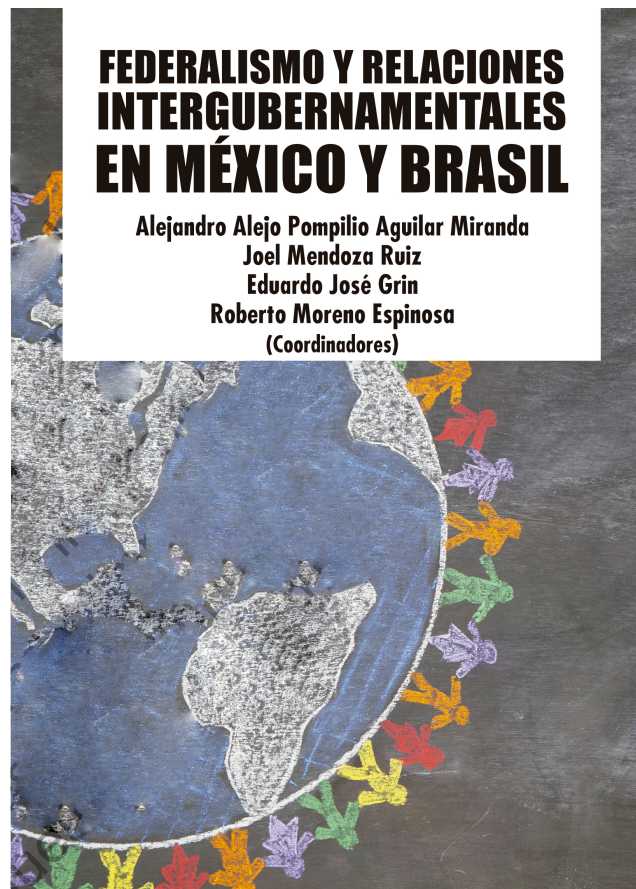
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda  
Joel Mendoza Ruiz, Eduardo José Grin  
Roberto Moreno Espinosa  
(Coordinadores)

FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES  
EN MÉXICO Y BRASIL

394

# FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO Y BRASIL

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda  
Joel Mendoza Ruiz  
Eduardo José Grin  
Roberto Moreno Espinosa  
(Coordinadores)



editorial  
fontamara

*Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda*

Doctor en Ciencias y Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), con Reconocimiento de Perfil Deseable por la Secretaría de Educación Pública (SEP) del Gobierno Federal. Es autor de diversas publicaciones sobre políticas públicas y gestión municipal. También se ha desempeñado en diversos cargos en el ámbito de gobierno municipal. Correo electrónico: <aaguilar@colpos.mx>

*Joel Mendoza Ruiz*

Doctor en Administración Pública (UNAM, mención honorífica, 2009), maestro en Planificación (IPN, 2000) e ingeniero Arquitecto (IPN, 1990). Es investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT). Actualmente es profesor investigador de tiempo completo nivel "D" adscrito al Centro Universitario Texcoco de la Universidad Autónoma del Estado de México, en donde coordina la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Correo electrónico: <jmendoza66@ymail.com>

**FEDERALISMO Y RELACIONES  
INTERGUBERNAMENTALES  
EN MÉXICO Y BRASIL**

 Argumentos

Colección dirigida por

**Juan de Dios González Ibarra**

# FEDERALISMO Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO Y BRASIL

---

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda  
Joel Mendoza Ruiz  
Eduardo José Grin  
Roberto Moreno Espinosa  
(Coordinadores)

Primera edición: julio 2017

*Reservados todos los derechos conforme a la ley*

© Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda, Joel Mendoza Ruiz,  
Eduardo José Grin, Roberto Moreno Espinosa, *et al.*

© Distribuciones Fontamara, S. A.

Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen  
Deleg. Coyoacán, 04100, Ciudad de México  
Tels. 5659-7117 y 5659-7978 Fax 5658-4282  
Email: [coedicion@fontamara.com.mx](mailto:coedicion@fontamara.com.mx)

[www.coedicion.com](http://www.coedicion.com)

[www.fontamara.com.mx](http://www.fontamara.com.mx)

ISBN 978-607-736-424-5

Impreso y hecho en México  
*Printed and made in Mexico*

FEDERALISMO Y RELACIONES  
INTERGUBERNAMENTALES EN  
MÉXICO Y BRASIL

Colección: Argumentos  
Número: 394

# La implementación del gasto intergubernamental en México: discrecionalidad, resultados e impactos

*Jaime Espejel Mena\**  
*Fermín Leonel Reyes\*\**

## Resumen

El presente documento supone que el gasto público dentro de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) tiene diferentes significados, no obstante, todos ellos pueden confluir en una misma base, en la base fundacional que apuntala las transformaciones de las organizaciones del Estado. El término RIG camina al lado de otros conceptos, como institucionalidad o discrecionalidad; la inspiración sobre la reflexión de dichos términos ha sido la realidad empírica que viven las propias organizaciones del Estado, la sociedad y su relación entre ambos. Se concluye planteando que todas las organizaciones se encuentran integradas por instancias inteligentes y subunidades organizacionales, la atención organizacional es la habilidad que tienen las instancias inteligentes de la organización para decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las subunidades organizacionales, este es el contexto en el cual se encuentra la presupuestación e implementación del gasto público en México.

## Introducción

La discusión en torno a las relaciones intergubernamentales (RIG) hay que asociarla a dos procesos que aparentemente son independientes entre sí, aunque en estricto sentido se encuentran estrechamente vinculados. Por un lado,

---

\* Doctor en Administración Pública. Se desempeña como profesor de tiempo completo en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México, correo electrónico: jaimeespejel@hotmail.com.

\*\* Maestro en Economía. Profesor de Asignatura en la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México, correo electrónico: fleonelr@gmail.com.

la pérdida de capacidad de los gobiernos para atender con éxito las demandas de los ciudadanos. La crisis del denominado Estado de bienestar, presentada en sociedades posindustriales por el incremento desmesurado de expectativas sugiere visiblemente la colaboración subsidiaria de organizaciones civiles, el fortalecimiento del capital social y un paulatino abandono del Estado en la prestación de los bienes públicos dada su ineficacia e ineficiencia. En segundo lugar, está la ausencia o limitada institucionalización formal por la presencia de estructuras autoritarias. Los arreglos institucionales para conducir la dinámica social se basaban en estructuras autocráticas, en burocracias patrimonialistas, en una sociedad civil débil, como sus organizaciones. En estas condiciones, diferentes grupos de interés fueron ganando espacio en los procesos de la liberalización política y económica, en detrimento de grupos en desventaja económica, política, cultural o minorías.

En los dos procesos el concepto de RIG pone de manifiesto la necesaria reflexión sobre la relación entre el Estado y la sociedad civil a través de la presupuestación del gasto público, el tema de los límites de lo social, lo gubernamental y lo estatal, e invita a discutir la centralidad, verticalidad o unilateralidad de la acción pública o de las políticas, toda vez que la génesis de la ciencia de políticas fue propia de la gobernación del Estado, para mediados del siglo xx los Estados sociales tenían como rasgo preponderante un incuestionable protagonismo del Estado en la dirección de la sociedad.

Hoy en día el común denominador es que el Estado ya no es el centro desde el cual se desarrollan las políticas. Repensar los ámbitos, instrumentos, las instituciones y las prácticas desde las cuales se producen y desarrollan las nuevas políticas o la acción pública invita a pensar en el ciudadano, en el individuo, en la representación, en los partidos políticos, en los grupos empresariales, en el propio Estado o en la República.

Las actuales y diferentes vicisitudes a las que se enfrenta el Estado, el gobierno y la sociedad para conformar condiciones que permitan una gestión y programación del gasto que dé respuesta a las condiciones contemporáneas de la vida asociada reclaman la construcción de arreglos institucionales, como antecedentes del desempeño eficaz del gobierno. La reforma o modernización administrativa, así como la innovación gubernamental y todo cambio organizacional reclaman la conclusión de una serie de arreglos institucionales, que permitan que los enfoques, las tecnologías y procedimientos que emplea la administración pública enfrenten los cambios recientes.

El presente documento supone que el gasto público dentro de las RIG tiene diferentes significados, no obstante, todos ellos pueden confluir en una misma base, en la base fundacional que apuntale las transformaciones



de las organizaciones del Estado. El término RIG camina al lado de otros conceptos, como institucionalidad o discrecionalidad; la inspiración sobre la reflexión de dichos términos ha sido la realidad empírica que viven las propias organizaciones del Estado, la sociedad y su relación entre ambos. Todas las organizaciones se encuentran integradas por instancias inteligentes y subunidades organizacionales. Las primeras, aunque conocen, no pueden observar y decidir en todos los procesos de la organización, mientras las subunidades organizacionales son las que desempeñan diferentes procesos de manera simultánea, es decir, rutinas organizacionales. Una rutina es una cadena de acciones que no requieren de la toma de decisiones: se presenta en una situación específica y en un momento particular. Todos los procesos cotidianos de la organización son desempeñados por las subunidades organizacionales, por un conjunto de rutinas organizacionales. El correcto y eficiente vínculo de las acciones de las subunidades da lugar a que las rutinas proporcionen resultados aceptables de la propia organización. La atención organizacional se presenta en aquellas subunidades con desempeño no satisfactorio. La atención organizacional es la habilidad que tienen las instancias inteligentes de la organización para decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las subunidades organizacionales, este es el contexto en el cual se encuentra la presupuestación e implementación del gasto público en México.

### **El gran gobierno: funciones y dimensión territorial**

Las diferentes interpretaciones sobre el origen del Estado de Bienestar (*Welfare State*), Estado Social, Estado Benefactor o Estado Providencia, nos permiten identificar la creciente composición de funciones y del incremento de la complejidad de su funcionamiento en su dimensión territorial, cambios que propiciaron su aparición y consolidación. El contexto histórico del denominado Estado de Bienestar (1945-1970) no necesariamente tiene algo que ver con la condición de bienestar de los Estados, más aún de las clases más necesitadas. Una consideración que ejemplifica tal circunstancia es que un verdadero Estado de Bienestar no puede entenderse fuera del contexto democrático. De modo análogo, en la ciencia de la administración las estrategias del Estado no determinadas por alternativas normativas de contenido o practicables se caracterizan como la forma empíricamente predominante de racionalidad administrativa.

En el periodo de entreguerra se verificó un cambio estructural en la economía y en la sociedad, ya que el Estado amplió sus funciones. El surgimiento de nuevas formas de organización y articulación de las relaciones

entre el Estado, la economía y la sociedad se interiorizaron e institucionalizaron como el Estado de Bienestar. El Estado de Bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del intercambio del gasto social.

El Estado de Bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. Esta condición fue, sin embargo, sólo el detonador de lo que en el tiempo llegaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar. El Estado de Bienestar tiene su inspiración en la teoría keynesiana. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico (Keynes, 1984).

Por lo tanto, el crecimiento del consumo privado fue posible gracias a que la política de gasto permitió incrementar progresivamente los salarios reales. En especial fue significativo el paulatino aumento de la parte social del salario (salario social), es decir, el conjunto de prestaciones sociales, que evidentemente significaban un aumento de los salarios directos contractuales, negociados bilateralmente entre sindicatos y empresas. El incremento sostenido del gasto público permitió cumplir con las funciones estatales tradicionales y nuevas, y así revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del Estado de Bienestar no se restringió sólo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente en la producción y provisión de bienes públicos (Offe, 1991).

Por lo tanto, el modelo económico debería permitir dos objetivos: primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad. A cambio, el Estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Y segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad, y la innovación tecnológica. El sector privado fue apoyado a través de mecanismos financieros, y en general, de la política económica. En una primera fase del modelo el mercado interno se convirtió en el motor de la acumulación, y sólo posteriormente el sector externo de la economía jugaría un papel importante.

El Estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas a través de las nacionalizaciones y creación de empresas públicas para la producción. De este modo el Estado de Bienestar fue capaz de crear las bases para una especie de *socialismo de la demanda* –es necesario recordar que

en el Estado de Bienestar el papel del Estado en la producción es reducido, se concretó a la promoción de infraestructura básica, en ramas de la economía donde privaban los monopolios naturales. El esfuerzo estatal se centra en la gestión del bienestar y el gasto social—. El modelo del Estado del Bienestar tuvo su logro más importante al constituirse en una fórmula de pacificación social en las democracias liberales (Przeworski, 1990).

Esta fórmula tuvo dos componentes principales: 1) la obligación explícita, jurídica y política, que asume el Estado de suministrar apoyo y asistencia a los que han sido afectados por el mal funcionamiento del mercado, y 2) el reconocimiento también explícito, formal y legal, de los sindicatos como interlocutores en la negociación colectiva, no sólo en los aspectos contractuales laborales, sino en la misma formulación de la política económica y de los planes de gobierno.

La posibilidad de implantar con éxito el modelo dependió, en última instancia, del consenso social que logró reunir alrededor de las nuevas instituciones, la política económica, y las reformas sociales que favorecieran el fortalecimiento de la demanda y la inversión privada, en un contexto de estabilidad económica y pleno empleo. El modelo del Estado de Bienestar creó las condiciones sociales y económicas que permitieron el establecimiento de un círculo virtuoso que combinó: crecimiento económico, productividad y salarios reales, en el marco de una cada vez más equitativa distribución del ingreso.

El Estado de Bienestar se consolidó como una organización institucional, jurídica multifuncional y apropiada en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Este rasgo convirtió al modelo en un centro de atracción para las alianzas y coaliciones sociales. Pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el Estado fueron crecientes y la efectividad de las políticas económicas por el lado de la demanda también disminuyó.

Como podemos ver, la idea del Estado de Bienestar se fundamenta en la visión de la tradición democrática basada en la inserción del soberano en el poder popular. Siguiendo con el análisis vinculado al proceso que relaciona el Estado Benefactor con la civilización o el desarrollo de la ciudadanía, tomamos la explicación de uno de los más influyentes teóricos de posguerra, Thomas Marshall y Tom Bottomore (2005). Estos autores, concluyen en que el *Welfare State* es una consecuencia del proceso de modernización o del desarrollo de las sociedades industriales en el lapso de los últimos 300 años en

el que se lograron alcanzar los derechos de los ciudadanos. Uno de los principales logros del poder político durante el siglo XIX fue allanar el camino al sindicalismo permitiendo a los trabajadores hacer uso de sus derechos civiles colectivamente. Se trató de una anomalía, porque hasta ese momento los únicos derechos utilizados colectivamente habían sido los políticos, a través del parlamento y los consejos locales, mientras que los derechos civiles eran profundamente individuales y estaban en armonía con el individualismo del capitalismo. El sindicalismo creó una especie de ciudadanía industrial secundaria, que naturalmente se impregnó del espíritu apropiado de una institución de ciudadanía. Los derechos civiles colectivos podían utilizarse no sólo para negociar en el auténtico sentido del término, sino también para consolidar los derechos fundamentales. En este sentido, el crecimiento de la ciudadanía, según Marshall (1997: 303), se construye tal como van apareciendo los derechos, ya que éstos fomentan el sentimiento de comunidad.

La evolución de la ciudadanía supuso un doble proceso de fusión y separación. La fusión fue geográfica, la separación funcional. El primer paso importante data del siglo XII, cuando se estableció la justicia real con fuerza efectiva para definir y defender los derechos civiles del individuo –tal como se entendían entonces– con base no en las costumbres locales, sino en el common law del país.

Richard Rose (1998), en su trabajo denominado *El gran gobierno*, explica el proceso de transición del Estado y la sociedad moderna, conocido como monarquía absoluta. La preparación del Estado de Bienestar se circunscribe fundamentalmente en los países de Europa Occidental, Estados Unidos de América y en algunos países subdesarrollados, en los cuales el gobierno y su administración pública desarrollan un conjunto de programas que dan lugar al Estado social y democrático de derecho, mejor conocido como Estado de Bienestar. Para Rose, el gran gobierno está compuesto por tres dimensiones: recursos, organizaciones y programas públicos, su crecimiento se explica no sólo de forma cuantitativa, sino a través de la revisión de las causas y consecuencias del crecimiento de los programas públicos, en especial en sectores clave como: el seguro o la estabilidad del ingreso de los ciudadanos, las pensiones, la educación, la salud y la seguridad o defensa.

El gran gobierno para Richard Rose (1998: 63) es el que surge después de la Segunda Guerra Mundial. “El gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales”. Las actividades del gobierno son tres: hacer leyes, administrar el dinero o los ingresos y a los empleados pú-

blicos. El crecimiento del gobierno es producto de los compromisos pasados, presentes y futuros, deja de lado al crecimiento demográfico, a las crisis económicas, a la racionalidad o expectativas de los burócratas y políticos, y a los cambios en la estructura social. El tamaño del gobierno es resultado del número de instituciones, las cuales a su vez expresan los compromisos adquiridos por parte del gobierno a lo largo de la historia. Los programas se van incrementando gradualmente, los compromisos adquiridos no desaparecen, ya que en su momento fueron la expresión de un conjunto de expectativas sociales, instaladas a manera de ley.

Para Rose (1998), las consecuencias del gran gobierno son claramente observables en las democracias occidentales, ya que cuando el gobierno pretende modificar los programas públicos a través del cambio de las leyes se altera su eficacia y el consenso popular. Cuatro razones explican el tamaño del gobierno y la pérdida de eficiencia: 1) límites cada vez más severos para movilizar recursos; 2) aumento de la complejidad organizativa; 3) incursión en nuevos programas públicos con efectividad no probada, y 4) la contradicción entre programas públicos.

La burocratización propició una crisis del Estado Benefactor, manifestada a decir de Blau y Meyer (1971: 118.) en los siguientes aspectos:

el crecimiento excesivo del estado tendió a desplazar y desestimar a la inversión privada, y la ampliación al acceso de las prestaciones sociales frenó los incentivos al trabajo y al ahorro; 2) impone onerosas o ineficientes regulaciones que, en conjunto, tienen un impacto sustancial sobre el nivel de precios y productividad; 3) invade áreas donde la actuación del sector privado es siempre más eficiente, ya que los programas establecidos por el estado, en áreas de un mayor beneficio social, resultan frecuentemente contraproducentes; 4) distorsiona los precios del mercado, lo que impide el aumento en la producción coaccionando su distribución y haciéndola ineficiente; 5) hace atractivo el desempleo y el ocio gravando a los que trabajan y subsidiando a los que no lo hacen; 6) impide el progreso tecnológico, ya que mediante los subsidios obstaculiza una mejor forma de producción, y 7) protege de la competencia extranjera a industrias ineficientes, lo que hace que se eleven los precios internos.

La conclusión que se deriva de esas críticas nos hace evidente lo que se pretende: es necesario desactivar el gran gobierno, disminuyendo sus funciones a un nivel compatible con los nuevos requerimientos de la competencia internacional, inversión, ahorro, productividad y eficiencia. Para Rose (1998), la actividad cotidiana de los gobiernos occidentales consiste en la organización y prestación, en todo el territorio nacional, de los servicios propios del

Estado de Bienestar. Un discurso tradicional basado en la jerarquía y las bases normativas es un argumento limitado para explicar el funcionamiento y capacidad para organizar y distribuir estos programas en todo el territorio del país. La política como asignación de bienes no es una actividad acotada por las acciones del gobierno, en el juego político interviene un conjunto de actores, es producto de relaciones e intercambios, las RIG dan cuenta de ello.

### **Las relaciones intergubernamentales en relación con el ingreso y con el gasto**

La escuela cepalista del desarrollo ha definido la relación centro-periferia, como los países que centralizan el poder político-económico y todos aquellos países que están alrededor de ese poder central con una relación de dependencia de estos últimos con los primeros. Esta asociación de términos se traslada al sector público, donde existe una administración central y todas las administraciones locales y en ellas se asocian otras entidades políticas. Las Relaciones Intergubernamentales (RIG) surgen por la necesidad de analizar las administraciones centralizadas y que en algunos países existan administraciones públicas más descentralizadas.

En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no sólo se dan entre órdenes de gobierno, sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (Wright, 1997).

En cuanto a los ingresos públicos, existe una excesiva centralización de recursos, primero por la captación de los impuestos más representativos del sector público, que son el Impuesto sobre la Renta y el impuesto al consumo, así como el gobierno federal centraliza las principales fuentes de ingreso, también tiene la facultad de otorgar recurso a entidades y municipios, mediante las aportaciones y participaciones.

En América Latina el Poder Ejecutivo federal ha tenido una serie de instrumentos formales para imponerse sobre los otros poderes y las entidades federativas, como puede ser el otorgamiento formal de recursos y facultades para emitir decretos, desarrollar o proponer leyes, emitir los cruciales reglamentos de dichas leyes, promover o decretar la desaparición de poderes regionales o locales, etcétera (Wright, 1997).

Esto indica que países como México tienen sistemas políticos verticales que para mantenerlos recurren al autoritarismo, lo que impide realizar políticas públicas de largo alcance.

Las RIG, como referencia conceptual, hacen alusión a la necesidad de explicar al Estado anteponiendo el análisis de la dimensión territorial. La

acción del gobierno está compuesta por un contingente de actividades interrelacionadas entre unidades del propio gobierno en todos sus ámbitos. El gobierno estadounidense (Wright, 1978) se asocia con un ente organizado que posee las características y capacidades de un gobierno, es decir, muestra una independencia entre éste y las estructuras administrativas. El carácter de gobierno lo otorga la responsabilidad para con el público y lo respalda su personalidad jurídica, su existencia perpetua, continua, su derecho de hacer contratos y asignar los bienes. Para Richard Ross (1998) los gobiernos están compuestos de organizaciones y múltiples programas, los responsables públicos están obligados a transformar los recursos disponibles en acciones con resultados. Una circunstancia de los gobiernos, cada vez más evidente, es que movilizan los programas y recursos sin los límites formales que marca la ley.

El supuesto de que las unidades formales e informales y sus interrelaciones están inmersas en el conjunto de acciones que determinan los objetivos del gobierno, fue un argumento que caminó paralelamente a la conceptualización del sistema y régimen político, así como de su función para alcanzar el desarrollo político.

El concepto de sistema político hace alusión a una forma de gobierno: quién gobierna y cómo lo hace. El esquema teórico que consideró a una organización como un sistema, es el modelo de *input y output*, éste plantea que el gobierno nutre su legitimidad de entradas o demandas y su conversión interna en resultado o respuestas.

El modelo de sistemas también se ha usado para estudiar la totalidad de estructuras y procedimientos político-administrativos. David Easton (2013), al integrar en un mismo cuerpo explicativo a la comunidad política, régimen político y las autoridades, es el pionero en elaborar un marco de referencia para una teoría del sistema político. La comunidad política está conformada por las ideologías, valores o creencias, las personas y grupos que pueden llegar a influir en el sistema y las estructuras intermedias como los partidos políticos. El régimen político, por su parte, hace referencia al conjunto de valores que justifican el tipo de régimen, al conjunto de normas –formales o no– que determinan la manera en que los miembros del sistema pueden participar en el proceso político y resolver los conflictos (derechos civiles y políticos, mecanismos electorales, normas de tolerancia y moderación) y a las estructuras de autoridad que definen el rol y el comportamiento de aquellos que tienen la capacidad de ordenar y obligar. Por último, las autoridades son aquellas personas que ocupan las estructuras de autoridad. El sistema político es un conjunto de unidades ordenadas y jerar-

quizadas que asignan de manera autoritativa y simbólica los valores en una sociedad. Los bienes son escasos y la tarea del sistema político es asignar los valores dentro de la comunidad. Así pues, política es asignación imperativa de valores para una sociedad, lo que significa que hay política también en las sociedades sin Estado, en el interior de las organizaciones partidistas, sindicales, en el ámbito del parlamento, en las relaciones entre parlamento y ejecutivo. El lugar de la política será el sistema político identificado como “una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritativamente valores en una sociedad (Easton, 2013: 90).

David Easton lleva a sus últimas consecuencias un largo y sinuoso proceso iniciado en la década de los años veinte de redefinición de la política, de alejamiento de las ciencias humanísticas y de acercamiento a las ciencias naturales en un intento de imitación paradigmática. En este momento, se puede hablar de una auténtica ruptura epistemológica en cuanto que la aplicación de los instrumentos fundamentales del comportamentismo parece empujar hacia una científicidad desconocida para los anteriores cultivadores del análisis político y, a su vez, por la disponibilidad de nuevos instrumentos y técnicas parecen favorecer la búsqueda de la científicidad. A decir de numerosos cultivadores de la ciencia política el resultado global de esta fase no se puede definir como de una mayor científicidad, ya que se pone especial énfasis en la formulación de hipótesis, en la recogida de datos y en la elaboración de explicaciones, es decir, cuando no se impone la teoría –que sigue siendo poca y como consecuencia de nivel medio– a los datos se incurre en un hiperfactualismo o se privilegian los datos sobre la teoría.

El discurso de David Easton, nutrido con aportaciones antropológicas y sociológicas, atento a las aportaciones de la cibernética más que a la economía, se mueve en búsqueda de los elementos que hagan del análisis de la política lo más científico posible. En este sentido, es crucial el encuentro que se produce con el comportamentismo. Nacido y desarrollado en el campo de la psicología, el comportamentismo en política se caracteriza por la insistencia que pone en la necesidad de observar, analizar y aislar los comportamientos concretos de los actores políticos, por el recurso y la elaboración de técnicas específicas como entrevistas, encuestas, sondeos de opinión, simulaciones, análisis de contenido, hasta las más sofisticadas cuantificaciones. Según David Easton, caminando en esta dirección es como el análisis de la política puede considerarse ciencia

Por su parte, Gabriel Almond y Bingham Powell (1972) desarrollaron un esquema para los sistemas políticos, considerando particularmente los estudios comparativos en materia política. Lograron amalgamar las



aún distantes teorías del micro y macrodesarrollo político con las argumentaciones sobre la calidad de la cultura política para dar cuenta del grado de desarrollo de los sistemas políticos, además diseñaron una tipología sobre la modernización e institucionalización de las estructuras políticas: los sistemas políticos *angloamericanos*, *continentales*, *pre-industriales* y *totalitarios*; las cuales eran una clasificación y clara muestra de cómo funcionan y desarrollan los propios sistemas políticos, permitiendo observar a la diferenciación estructural y la secularización cultural. Dicho concisamente, la modernización política para Almond y Powell es entendida como el proceso a través del cual un sistema político alcanza una cada vez mayor diferenciación estructural, es decir, división del trabajo político y una cada vez más extensa secularización cultural, esto es, el proceso a través del cual las actividades políticas y la percepción social de las mismas se hace cada vez más racional y menos sujeta a principios y valores extrapolíticos.

En un grado de menor generalidad, encontramos al régimen político, el sistema político incluye al régimen político, este último es el conjunto de reglas que definen el acceso al poder político, precisa la forma de la designación de las personas que ocuparán las estructuras de autoridad y la forma en que se toman las decisiones.

A finales de la década de los setenta, Juan José Linz Storch de Gracia, mejor conocido como Juan Linz (1990), estudió a cinco democracias europeas y siete iberoamericanas para encontrar cuáles son los elementos comunes que explican un posible cambio de régimen, cambio que conlleve hacia la denominada modernización democrática. Así, observa que la crisis del gobierno autoritario es un indicador de probabilidad para que se genere un proceso de cambio de régimen político. Sin embargo, el análisis de este tipo de situaciones puede ser desvinculado del estudio sobre las transiciones hacia la democracia, ya que sólo después de haber observado la crisis, se pueden conectar estas crisis con el origen de la transformación del régimen autoritario en uno democrático. A pesar de esta advertencia, es viable observar la crisis del gobierno autoritario con base en cuatro principios: 1) las particularidades del régimen autoritario y de la coalición gobernante; 2) las causas del proceso de erosión experimentado por la referida coalición; 3) las manifestaciones de la crisis y 4) la apertura de la transición política es causa suficiente y necesaria de la crisis de la coalición autoritaria. La idea de Linz reclama una atención, ya que plantea una aproximación a las principales características del régimen y a su coalición gobernante. La naturaleza y evolución del régimen autoritario se constituyen en elementos decisivos de

influencia sobre el proceso de transición. Las diferenciaciones en el origen y composición, el grado de movilización, el nivel de institucionalización, la eficacia en la satisfacción de las necesidades sociales y la existencia de principios de legitimidad, son factores que contribuyen a diferenciar al régimen de partida y simultáneamente, al proceso transicional y a su resultado final (Martínez, 2000).

La legitimidad autoritaria manifiesta su crisis en la conjugación de tres elementos: 1) cuando se presenta un aumento en el número de simpatizantes insatisfechos en la coalición dominante debido a una menor satisfacción de sus demandas; 2) cuando se erosiona la capacidad del régimen para limitar la expansión del pluralismo, y 3) cuando las dos manifestaciones anteriores se conjugan y permiten el incremento de los umbrales de movilización política que va acompañada de una disminución en las posibilidades de represión. En suma, el desgaste de la cohesión en la coalición autoritaria se evidencia en dos momentos: 1) cuando el régimen ve reducida su legitimidad, y 2) cuando se crean las condiciones para la presencia de otras opciones al mismo. La crisis del régimen no es motivo determinante para el inicio de un cambio político, sino que los altos indicios de impredecibilidad determinan el posible (re)surgimiento de otros destinos finales (Linz, 1996). En esta coyuntura, el cambio de régimen hacia un sistema democrático se presenta como una alternativa factible. Juan Linz, aporta a los estudios de la modernización política, los criterios para revisar: 1) los actores implicados, los que pretenden cambiar al régimen y los que se oponen a los cambios del mismo, y 2) la dinámica del proceso e intensidad del cambio, las cuales refieren a la crisis de legitimidad y eficiencia decisional.

Las contribuciones al estudio del régimen político de Leonardo Morlino (1985) van en sintonía con las principales modificaciones acaecidas en el régimen autoritario y se corresponden con las diversas fases consecutivas del proceso de cambio político. Para Morlino, el cambio de régimen se puede presentar en cualquiera de sus tres niveles, a saber: 1) a nivel de la comunidad política, 2) a nivel del régimen, y 3) a nivel de las autoridades. La exposición de un proceso de transición política presenta dos problemas. El primero está unido a la diferente óptica de cada uno de los actores considerados en relación con la percepción sobre las fases de apertura. Así, la coalición autoritaria puede entender el proceso de transición como una fase de reequilibrio del régimen, mientras que la oposición puede percibir ciertas medidas liberalizadoras como un camino hacia la democracia. El segundo se relaciona con el problema de definir el límite del proceso. De acuerdo con el esquema adoptado, la transición finaliza mediante la quiebra del régimen

autoritario y la instalación de un gobierno electo por procedimientos democráticos. Es decir, se trata de concluir el proceso mediante una institucionalización de carácter formal-legal. Sin embargo, puede argumentarse que la transición sólo culmina cuando el nuevo régimen democrático procesa los llamados legados autoritarios de índole político o cuando se produce la renovación de la élite gobernante. El proceso de transición desde un régimen autoritario se caracteriza por la alteración de las reglas en relación con los grados de oposición que acepta éste, respecto a los grupos susceptibles de ser incluidos en la esfera de la toma de decisiones. El periodo de transición se caracteriza por una indefinición y una fluidez institucional, derivadas tanto de la persistencia de normas y actitudes del anterior ordenamiento institucional, en convivencia con otras propias del nuevo régimen que previsiblemente se instaurará, como de la presencia de diferentes soluciones políticas apoyadas por los diversos actores inmersos en el proceso de cambio de régimen. Leonardo Morlino propone la revisión de las coaliciones políticas, que la fractura o inestabilidad del sistema político es producto de la ausencia de una coalición y que la consolidación de una coalición conlleva a la estabilidad del propio sistema, es decir, cuando se consensa el proyecto modernizador.

Desde la década de los treinta, se plantea que los procesos de modernización se perciben como un contexto estratégico, con la presencia de diversas opciones de difícil predictibilidad sobre el comportamiento de los actores y en donde las acciones de carácter enérgico pueden producir resultados notorios. Igualmente, con la utilización de esta metáfora se subraya la idea de que el espacio propio de la transición se constituye como una acción orientada hacia la definición de las reglas, y que esta acción se desarrolla en un marco normativo e institucional débilmente limitado.

Los estudios sobre las RIG son un tema que comenzó a ser centro de interés en los círculos académicos a partir de la década de los treinta. El estudio de las RIG proviene de la tradición estructuralista y guarda una relación cercana con el neo-estructuralismo, ya que estudian en un primer momento a las características de los gobiernos y en segundo, a la serie de vínculos de relación, cooperación, colaboración, apoyo e intercambio entre dos o más ámbitos de gobierno con una problemática común. De igual manera, las RIG mantienen cierta familiaridad con los planteamientos de la Nueva Gerencia Pública, en el sentido de que la negociación, el intercambio y la conciliación del gerente son el centro de la explicación para la eficiencia, eficacia y pertinencia económica más que la propia revisión de los marcos formales e institucionales que regulan el actuar de los gobiernos.

Varios conceptos acompañaron la explicación de estos fenómenos, entre ellos encontramos: fortalecimiento de los gobiernos locales, descentralización, federalismo, instituciones, decisiones, escenario político, entre otros.

Una relación fundamental, poco valorada, es la que se establece entre la reflexión del institucionalismo y las relaciones intergubernamentales, más aún la reflexión sobre las relaciones intergubernamentales se desprende del cuerpo teórico del nuevo institucionalismo. Las RIG aluden al conjunto de relaciones formales e informales de procesos y comportamientos federales, estatales y locales. Las RIG se caracterizan por revisar la interacción de todos los ámbitos de gobierno, la potencial e inminente participación de funcionarios y políticos profesionales en el proceso de toma de decisiones. En la vida cotidiana de los gobiernos sus diferentes relaciones no son entre los gobiernos mismos, sino a través de funcionarios, políticos y autoridades; el propósito de las acciones y actitudes de éstos tienen como resultante el entendimiento de la interacción entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y local, la permanente interacción entre políticos, funcionarios y autoridades, la cual se desenvuelve en arreglos informales pero orientados hacia el logro del cumplimiento de objetivos de carácter formal y legal. Las políticas que se generan como logro de la interacción entre políticos, funcionarios y autoridades, son la inacción o acción de estos actores.

Las relaciones intergubernamentales se definen como los vínculos de coordinación, cooperación, apoyo mutuo e intercambio de acciones que se dan entre dos o más instancias de gobierno (Agranoff, 1992). Cada ámbito de gobierno tiene reservadas las competencias que le permiten actuar en su jurisdicción, por lo que otra autoridad no puede por derecho intervenir en él. Esta afirmación resulta innegable en los regímenes federales, donde el sistema de distribución de competencias se da de manera explícita, ya sea definiendo materias en favor del gobierno federal, la regla general consiste en que la constitución otorga una garantía institucional para que cada gobierno tenga reservado su propio ámbito de actuación y de autoridad.

Para las RIG las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales se pueden explicar a través de tres modelos de la interacción gubernamental: autoridad coordinada, autoridad inclusiva y autoridad traslapante. En el primer modelo hay una clara separación y funciones perfectamente definidas entre el ámbito nacional y el estatal, los gobiernos locales dependen de este último; en el segundo modelo, tanto el gobierno estatal como el local dependen de forma directa del nacional, en éste hay una simpatía cercana con los gobiernos unitarios; finalmente, el tercer modelo se caracteriza por una autonomía limitada y una interdependencia fundada en el respeto

y la negociación entre los tres ámbitos de gobierno, las acciones del gobierno operan simultáneamente y las decisiones discrecionales son limitadas.

Las combinaciones que se pueden extraer de los modelos en buena medida explican la naturaleza de las RIG, dichas combinaciones explican las relaciones que buscan resolver problemáticas comunes a través de factores y atribuciones: jurídicas, técnicas administrativas y políticas. La característica o naturaleza jurídica de las RIG se sustenta en la representación de la soberanía y personalidad jurídica que poseen las autoridades para trazar las líneas de acción de los gobiernos y negociar, intercambiar o ceder espacios y recursos para el cumplimiento de éstos; por otro lado, la característica técnica hace alusión a los instrumentos de gestión destinados para la negociación entre los diferentes ámbitos de gobierno, los recursos humanos y materiales especializados son fundamentales para incrementar y mejorar la capacidad de negociación; la característica administrativa implica una capacidad y actitud para sobreponer la racionalidad administrativa a la racionalidad jurídica. La acción de los funcionarios, políticos y autoridades responde a una racionalidad limitada, la racionalidad jurídica responde a una rigidez de la norma, encontrar redes de coordinación y gestión a través de la negociación explica la naturaleza administrativa de las RIG; la naturaleza política de éstas considera las pautas de acción que trascienden a las relaciones gubernamentales, la generación de las acciones del gobierno o políticas públicas no tienen su origen en los problemas públicos, sino en la interpretación personal que el gobernante hace de los asuntos públicos, la clásica distinción mosquiana (Mosca, 2006) entre la clase gobernante y la clase dirigente son un claro ejemplo.

Más aún, en la diversidad de funciones en un mismo ámbito de competencia radica la naturaleza de las RIG. Para Robert Agranoff (1992) las RIG se caracterizan por sobrepasar las acciones legales de gobierno; el recurso humano es fundamental; las relaciones entre funcionarios, políticos y autoridades suponen un contacto permanente; cualquier actor público es un participante potencial de las RIG y las políticas públicas tienen su origen en las propias RIG. El encuentro entre dos o más ámbitos de gobierno a través de la intervención de un actor político es la característica generalizada de las RIG. Los estudios sobre el federalismo son un marco ideal para encontrar la reflexión de las RIG.

Sin dejar de reconocer la importancia de esta regla, en la realidad, existen problemas de orden local o nacional que requieren del concurso de todos los gobiernos que están inmersos en dicho entorno, es decir, que los temas del desarrollo, las necesidades sociales, los imperativos de la infraestructura y los servicios se manifiestan independientemente de que corresponda a un solo

gobierno su provisión. Éste es uno de los principales argumentos para fomentar las relaciones intergubernamentales concebidas y desarrolladas como mecanismos de colaboración acordada, pactada o convenida. La existencia de un marco de relaciones pactadas genera un orden normativo también intergubernamental, de tal forma que los convenios celebrados de gobierno a gobierno cobran un significado enorme en el marco de las reglas programáticas, presupuestales y de control, además de comprometer una variedad enorme de autoridades que se suman al cumplimiento de dichos convenios.

El propósito de las RIG puede resumirse en un principio general de la administración: la asociación competitiva, caracterizada por la suma de esfuerzos y la concertación de acciones bajo una misma línea de trabajo.

### **Economía del sector público**

El sector público como una organización que influye en las decisiones de los agentes económicos: los hogares, las empresas y el propio sector público tienen una relación bipartita en la sociedad en general. Por una parte, obtiene recursos (y no propiamente monetarios) de la población mediante el pago de contribuciones, por ejemplo impuesto al consumo, al patrimonio, a los ingresos, a la seguridad social, así como el pago de derechos y aprovechamientos. Además, si esta organización tiene empresas públicas, parte de los beneficios obtenidos por la realización de actividades económicas son considerados como ingresos.

Por otra parte, recibimos de alguna oficina gubernamental algún servicio o apoyo como estudiar en una escuela pública, recibir una subvención, algunas personas trabajan para el Estado, se utiliza la infraestructura carretera de propiedad estatal, los servicios de salud suelen ser del gobierno, la normatividad que salvaguarda la integridad de la población y la estructura jurídica que regula la conducta de los sujetos y las actividades económicas provienen del sector público.

Los economistas del siglo XIX, J. Stuart Mill y Adam Smith consideraban que el Estado debía dejar hacer lo que a las empresas privadas le compete y dedicarse a resguardar los intereses de los dueños de los medios de producción y ocuparse en la creación de infraestructura que permita el tránsito de las mercancías. El liberalismo económico originó grandes fallas en la circulación y cambio de los satisfactores de la población.

En el siglo XX, como resultado de la Gran Depresión que inició en la economía norteamericana y afectó a otros países del mundo, donde el aumento de la tasa de desempleo impactó en la disminución de la producción nacional de ese país, se observó que el mercado fue incapaz de regular y mejorar las condiciones de empleo y productividad. John M. Keynes consideró que el

Estado era el único que podía no sólo rescatar a los países de esta situación, sino que además podía impulsar ramas de actividad económica que el sector privado era incapaz de realizar, principalmente en obras e infraestructura de gran impacto.

Para el Estado no es fácil intervenir en la economía, debido a que tiene que ponderar las ramas de actividad económica que en el momento se necesita apoyar o sectores institucionales que se quieren impulsar. Todo ello con base en un modelo económico que en ese momento esté vigente, sin olvidar los actores políticos que toman las decisiones nacionales. No se olvide que el Estado es un gran empleador de recursos humanos, no sólo en la prestación de un bien o servicio, sino que además ocupa gran cantidad de personas para la realizar sus funciones administrativas sustanciales, además de seguridad nacional que se traduzca en estabilidad económica y social y en la mejor asignación de los recursos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha analizado los modelos económicos y ha detectado la fuerte dependencia de los países subdesarrollados hacia los países desarrollados, además de la necesidad de que el Estado intervenga en la economía. La caída del ingreso y/o del empleo en el caso minero provoca la intervención del Estado con el propósito de sostener el nivel de ingresos y actividad de los sectores exportadores, generalmente mediante la adquisición por parte del gobierno de productos de exportación no colocados (Sunkel y Paz, 1970 ). Esta conceptualización se traduce en un rubro que el sector público debe atender, que es la distribución de bienes y servicios a la población y el Estado como el agente económico que puede hacer posible la distribución.

Para que el sector público lleve a cabo sus funciones requiere de recursos que puedan financiar el gasto público. Para ello el Estado recauda una variedad de impuestos, legalmente constituidos y avalados por los órganos de gobierno de cada país, así como por la constitución política propias de las naciones.

En la mayoría de países las administraciones centrales recurren a cinco grandes clases de impuestos: 1) impuesto sobre la renta de las personas físicas, 2) los impuestos sobre las nóminas para financiar la seguridad social, 3) los impuestos sobre la renta de las sociedades, 4) los impuestos sobre consumos específicos, y 5) los aranceles aduaneros (Stiglitz, 2000 ).

El impuesto sobre la renta de las personas es la mayor fuente de ingreso fiscal de la Administración Central de Estados Unidos y ha representado casi la mitad de sus ingresos (Stiglitz, 2000). Sin embargo, en otros países de Europa, la principal fuente de ingreso del sector público es el impuesto al valor añadidos, es decir, la contribución sobre el valor de la producción en bienes y servicios.

Otra fuente de ingreso del sector público son los sistemas tributarios de los gobiernos locales, que generalmente son impuestos a la propiedad, derechos y aprovechamiento, con una captación menor que las administraciones centrales. En relación con los ingresos del sector público en países de Latinoamérica, cabe señalar que la baja recaudación de ingresos tributarios tiene que compensarse con otros ingresos generalmente en la explotación de los recursos naturales no renovables.

El origen de los recursos del sector público es mediante las contribuciones de los ciudadanos, el destino o aplicación de los mismos es a través de las políticas del gasto público, es decir, el Estado debe buscar la redistribución de la riqueza, mediante un marco jurídico, que no se limite a la protección de los derechos humanos, también debe cuidar los derechos de propiedad.

El Estado, al intervenir en la economía, produce bienes y servicios, esto es mediante la creación de empresas públicas que produce determinado tipo de bien cuyo funcionamiento es similar a empresas privadas, como la extracción, refinación y distribución de hidrocarburos, o en la parte de servicios como la producción y distribución de energía eléctrica, entre las más importantes.

Otro desembolso de recursos es para el apoyo a empresas mediante subvenciones de impuestos directos e indirectos, cuyo propósito es incentivar la producción privada de bienes y servicios. En algunos casos es la exención de pago de impuestos en correspondencia con la generación de alguna actividad económica en una región y en la generación de empleos. Las empresas también suelen ser beneficiadas en créditos gubernamentales con una tasa de interés preferente, que la banca comercial no ofrece.

El gobierno, como una parte importante del Estado, es un gran consumidor de bienes y servicios para la defensa y seguridad pública, mantenimiento de carreteras, para educación y salud, mantenimiento de equipos y mobiliario, insumos, entre otros.

Uno de los gastos más importantes que hace el sector público es la redistribución de los recursos captados mediante la transferencia (sin contrapartida) hacia la población. Esto es con programas de asistencia social proporcionando dinero a grupos sociales más necesitados, y programas de seguridad social que proporciona recurso a jubilados, personas incapacitadas para trabajar, indemnizaciones, y seguros de desempleo. Por lo tanto, el tamaño del Estado es el tamaño del gasto, en el sentido de que los gastos se pueden comparar con el conjunto de la economía y esto en relación con el producto interno bruto.

Stiglitz analiza el gasto público en diez etapas: 1) las necesidades de tener un programa; 2) los fallos en el mercado hacia los que va dirigido; 3) las alternativas al programa; 4) las características del programa; 5) las respuestas del sector



privado; 6) las consecuencias para la eficacia; 7) las consecuencias distributivas; 8) el difícil equilibrio entre la equidad y la eficacia; 9) los objetivos de la política; y 10) el proceso político (Stiglitz, 2000), considerando que los objetivos más importantes del sector público son la estabilidad económica, la óptima asignación de los recursos y la distribución de bienes y servicios en todos los miembros de la sociedad. Las etapas más importantes son atender las fallas en el mercado como la creación de monopolios u oligopolios que controlan los precios y la cantidad producida, las externalidades en relación con el cuidado del medio ambiente y sus recursos, los mercados incompletos que sólo ofrecen un determinado bien y servicio sin ofrecer servicio de postventa. Con esto estamos diciendo que el Estado debe fomentar los bienes y servicios útiles para la sociedad y prohibir todos aquellos que afecten al bienestar de la sociedad.

La programación de alternativas de donde debe intervenir el Estado incluye el fomento de aquellas actividades económicas que desea impulsar donde se tengan ciertas ventajas competitivas y desalentar otras que afecten el desarrollo del país. Esto se logra mediante los impuestos y subvenciones que afectan directamente los costos de producción de las organizaciones.

El sector privado es responsable de la creación de empleos y el dinamismo económico, sin embargo, al intervenir el Estado en la economía ofreciendo bienes y servicios, los empresarios pueden reaccionar ante cualquier programa público, existiendo la posibilidad de desincentivar la actividad económica e incluso trasladar su capital a otros países.

Los programas sociales como un instrumento de redistribución de la riqueza, son recursos destinados a servicios médicos, educación, subsidios a las viviendas y al transporte público de las ciudades, son recursos destinados al público en general. Además, existen programas que suelen elevar el valor de los activos de las organizaciones y familias, por ejemplo una vialidad segura, iluminada y conservada eleva el valor de la propiedad, así como la cercanía a una estación de transporte público suele aumentar el valor de un inmueble.

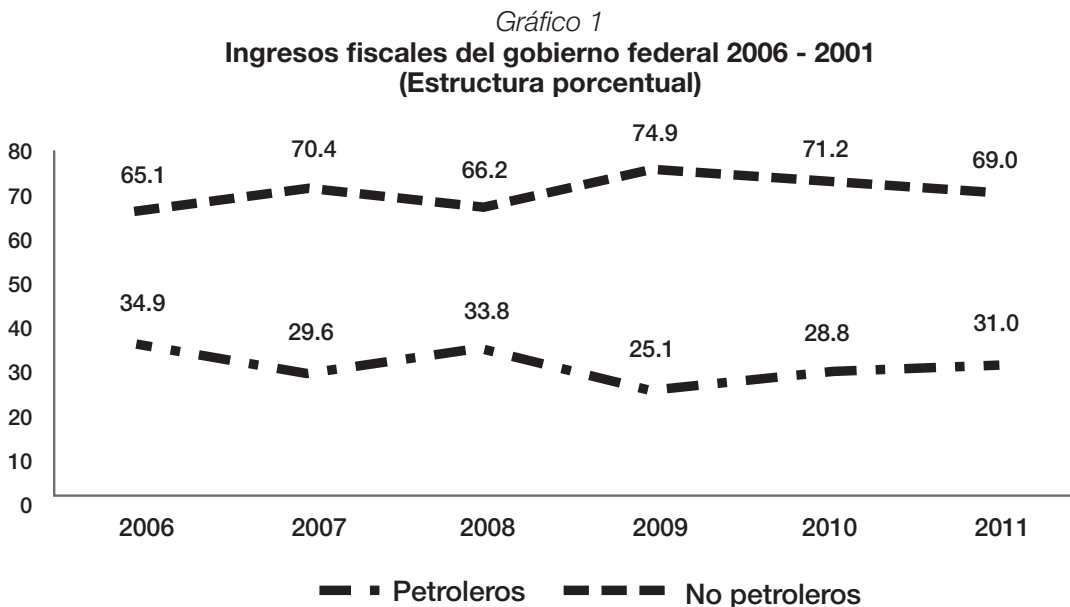
Por lo tanto, son innumerables las actividades y acciones que realiza el sector público en beneficio de la población con beneficios o efectos diferentes en cada una de las familias u organizaciones, todo ello con el ejercicio del gasto público en sus diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, la distribución equitativa o no de los recursos ha ocasionado grandes debates políticos entre las diferentes fracciones partidistas.

### **El ingreso público**

Los ingresos públicos en México se dividen en petroleros y no petroleros. Los primeros son los ingresos a los rendimientos petroleros y el Impuesto

Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS). Los ingresos no petroleros incluyen a los ingresos tributarios y no tributarios. La mayor captación es los tributarios que corresponden a los impuestos sobre la renta, al valor agregado, a la producción de bienes y servicios, a la importación, a los accesorios, a la exportación, impuestos por la compra de automóviles nuevos, la tenencia, el sustituto del crédito al salario, impuestos por bienes y servicios suntuarios, impuesto a los depósitos, entre otros.

La dependencia de los ingresos petroleros en nuestro país representa el 30 por ciento de los ingresos totales y el 70 por ciento de los ingresos no petroleros del periodo 2006-2011, donde el gobierno federal concentra la mayor parte de las contribuciones de los ciudadanos. Los datos indican que los ingresos totales del sector público han tenido un crecimiento promedio anual del 7.8 por ciento en el mismo periodo de referencia (véase gráfico 1).

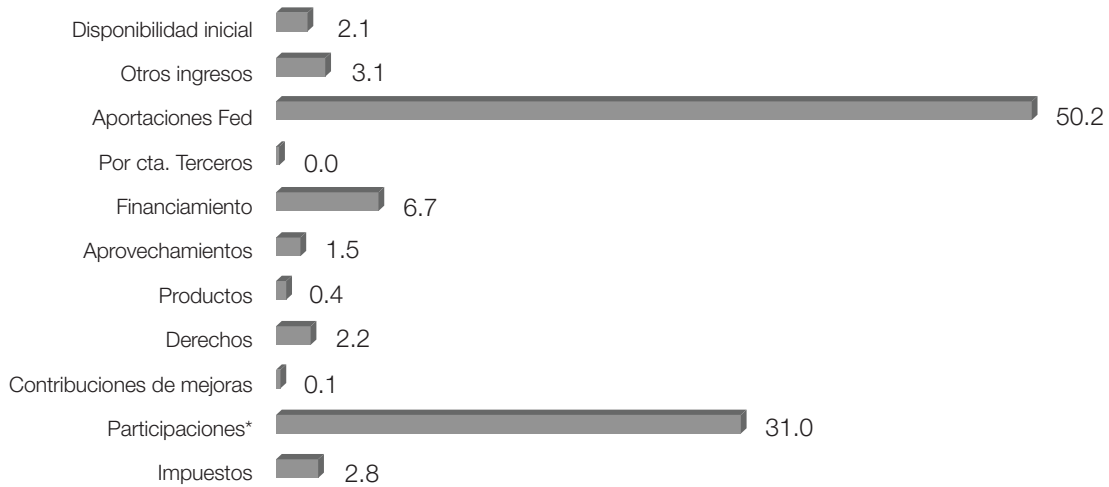


Fuente: Elaborado con base en Ingresos y gastos públicos en México 2012, INEGI.

Los ingresos públicos estatales y municipales están integrados por la captación de recursos provenientes de impuestos, las participaciones del gobierno federal, las contribuciones de mejoras, derechos, aprovechamientos, financiamiento, aportaciones federales y otros ingresos.

Como muestra de la serie de datos, en el año 2010 los ingresos de las entidades federativas han tenido un comportamiento similar en años anteriores, donde las participaciones y aportaciones federales representan más del 80 por ciento de los ingresos de los estados (véase gráfico 2).

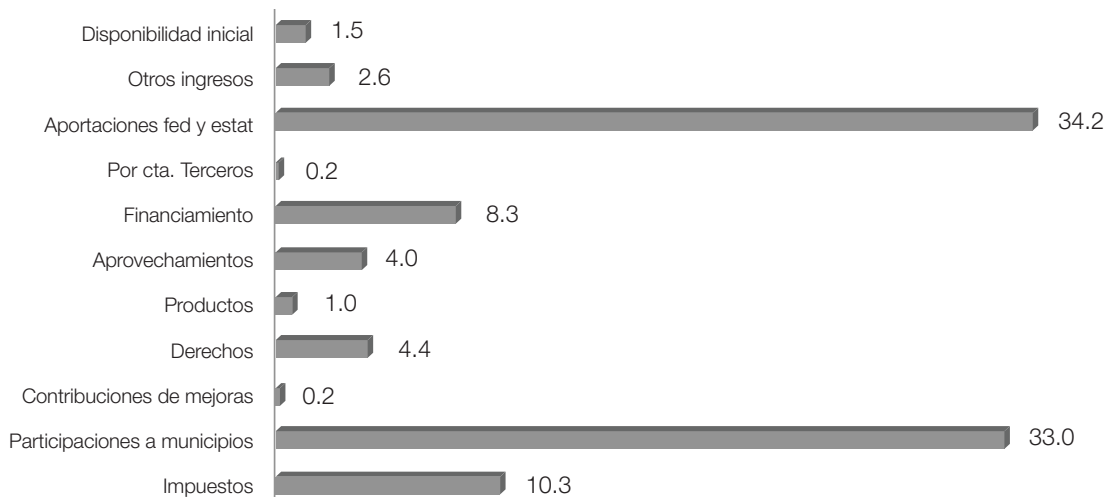
*Gráfico 2*  
**Ingresos públicos estatales 2010**  
**(estructura porcentual)**



Fuente: Elaborado con base en Ingresos y gastos públicos en México 2012, INEGI.

Los ingresos estatales por concepto de impuestos no son muy representativos con tan sólo el 2.8 por ciento y el financiamiento como cualquier otra organización juega un papel muy importante y éste representa el 6.7 por ciento. En cuanto a los ingresos públicos municipales, las transferencias a municipios por conceptos de participaciones y aportaciones son muy considerables. En el mismo año de referencia por estos conceptos representaban el 67 por ciento de los ingresos totales.

*Gráfico 3*  
**Ingresos públicos estatales 2010**  
**(estructura porcentual)**



Fuente: Elaborado con base en Ingresos y gastos públicos en México 2012, INEGI.

El gráfico también expresa que por concepto de impuestos los municipios captan en promedio el 10 por ciento, ocho puntos porcentuales por encima de las entidades, pero con obligaciones por concepto de préstamos con 8 por ciento (véase gráfico 3).

### El gasto público

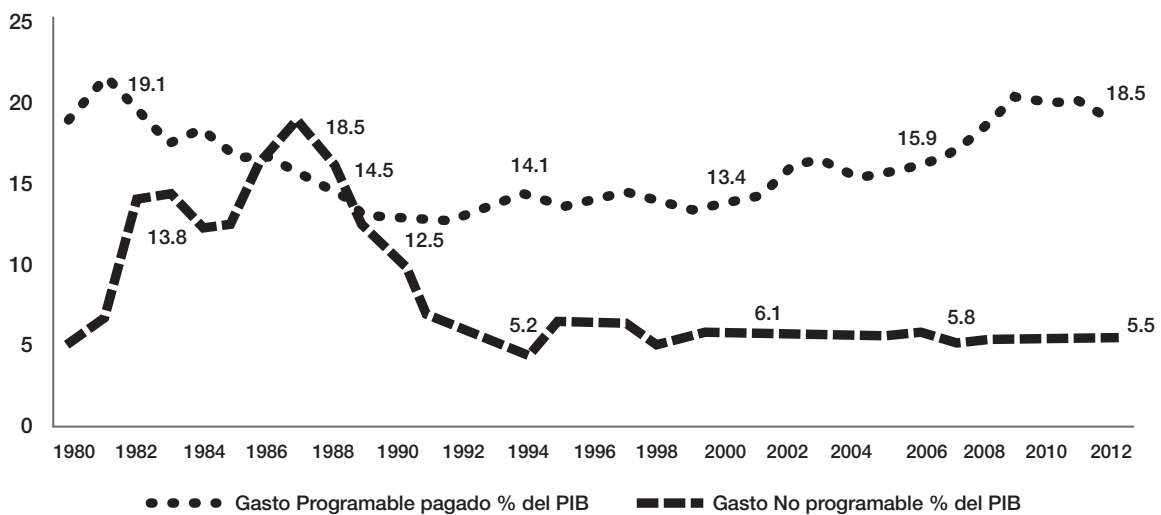
Para atender los compromisos del gobierno, las necesidades de la población y la estabilidad de las variables económicas, el gobierno federal, mediante la política del gasto, integra el Presupuesto de Egresos. La principal fuente de financiamiento son las contribuciones ciudadanas, así como el pago de derecho, productos, aprovechamiento e ingresos por venta de bienes y servicios públicos. La aplicación de los recursos es mediante la política del gasto establecida por el gobierno federal en su momento administrativo. En términos de igualdad, el monto de los ingresos públicos y el endeudamiento equivale al monto del gasto público.

### La clasificación del gasto

La clasificación del gasto está establecida en tres dimensiones: administrativa, económica y funcional. Sin embargo, se utiliza la clasificación programática, gasto programable y gasto no programable. El primero es para el cumplimiento de las funciones del Estado en relación con programas que buscan alcanzar objetivos y metas específicas y tienen un efecto directo en las actividades económicas y sociales del país.

El gasto no programable es aquel que no está definido en algún programa específico y son recursos para el pago de la deuda pública, pago de adeudos anteriores, las participaciones y aportaciones a entidades y municipios y algunas erogaciones para la actividad financiera del Estado y el saneamiento del sistema financiero mexicano (véase gráfico 4).

Gráfico 4  
Gasto programable y no programable como % PIB



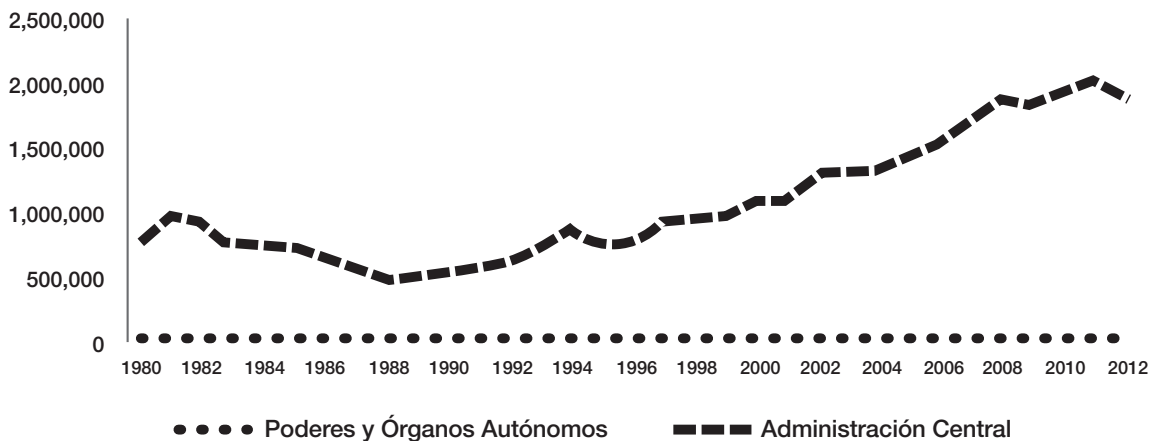
Fuente: Elaborado con base en los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados 1980-2012.

El gasto programable se ha incrementado en un 3.0 por ciento anual y representa en promedio el 10 por ciento del producto interno bruto, pero alcanzando el doble de este promedio en los años 1981 y 1982. La tendencia era la disminución del gasto programable, sin embargo, nuevamente en el periodo 2009-2011 el porcentaje del gasto con respecto al PIB fue del 20 por ciento.

La primera dimensión atiende a la pregunta: ¿quién gasta?, es decir, identifica a las entidades responsables por ramos de la Administración Pública Centralizada, ramos de poderes, ramos generales, así como el gasto de entidades paraestatales (Pemex y CFE). Es decir, es el destino de los recursos a poderes y organismos autónomos, la Administración central, así como al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la Información Nacional Estadística y Geográfica y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En cuanto a poderes, incluye al Legislativo, Judicial, Instituto Nacional Electoral y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El gasto destinado a las Secretarías de Estado, provisiones salariales, superación de la pobreza, tribunales agrarios, aportaciones federales a entidades y municipios, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, entre otros, se clasifica en gasto de la Administración central. Todos estos rubros son considerados como el gasto programable del gobierno federal.

El gasto no programable incluye las participaciones a entidades federativas, intereses y comisiones, saneamiento financiero, erogaciones para programas de apoyo a ahorradores y deudores, Adefas (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores), de los más representativos.

Gráfico 5  
Gasto público en clasificación administrativa 1980 - 2012  
(millones de pesos de 2012)



Fuente: Elaborado con base en los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados 1980-2012.

El gasto de poderes y órganos autónomos representa en promedio el 1.5 por ciento del Gasto Programable Devengado del Sector Público, y la Administración Central absorbe en promedio el 60 por ciento de los recursos devengados. El primer rubro ha tenido un crecimiento promedio anual del 11.5 por ciento

en el periodo 1980-2012 cuyo destino principal de los recursos está en el Poder Judicial. La Administración central con un destino mayor de los recurso tan sólo se ha incrementado en el mismo periodo el 2.9 por ciento promedio anual (véase gráfico 5).

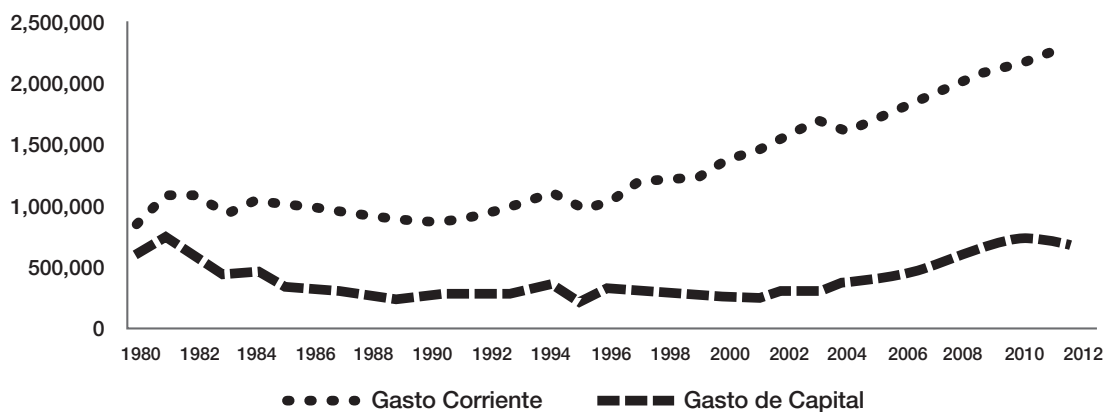
La clasificación económica está orientada a las operaciones cotidianas del Estado, además del funcionamiento de la infraestructura y patrimonio público. Atiende al cuestionamiento: ¿en qué gasta el gobierno? en sus dos divisiones, gasto programable y no programable. Atendiendo al primero, gasto programable, se separa en gasto corriente y gasto de capital. El primero es el gasto destinado al pago de sueldos y salarios, compra de materiales y suministros y pago de servicios. El segundo es el desembolso para gasto de capital, inversión física e inversión financiera.

De esta misma clasificación, el gasto no programable está destinado a Participaciones a Entidades Federativas; intereses, comisiones y gastos; programas de apoyo financiero; estímulos y otros; documentación en trámite y Adefas.

En los primeros años de la década de los ochenta, el gasto de inversión era cercano al gasto corriente, considerando al gobierno como promotor de la inversión productiva en el país. A través de los años, el gasto de inversión se separa del gasto corriente, destinando más recursos a este último rubro, principalmente en sueldos y salarios. El gasto de capital representa en promedio el 23.9 por ciento del gasto programable y su tasa de crecimiento anual es de apenas 0.4 por ciento en los últimos 30 años, con una mayor participación del 40.8 y 41.2 por ciento en 1980 y 1981 respectivamente. La menor asignación de los recursos a inversión productiva está en los años 2000 y 2001 con datos del 16.5 y 17.0 por ciento.

El gasto corriente tiene una participación en el gasto programable del 76.1 por ciento promedio del periodo 1980-2012 con una mayor asignación de recursos en los años 2001 y 2003 con datos que rebasan el 80 por ciento en el destino de este recurso (véase gráfico 6).

Gráfico 6  
Gasto público en clasificación administrativa 1980 - 2012  
(millones de pesos de 2012)



Fuente: Elaborado con base en los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados 1980-2012.

El gasto programable destinado a las actividades sustanciales de la administración pública tiene un crecimiento promedio anual del 3.1 por ciento, estableciendo una brecha muy grande con el gasto de capital que no alcanzó un crecimiento de un punto porcentual. En gran medida, la inversión a cargo del gobierno la va canalizando al sector privado.

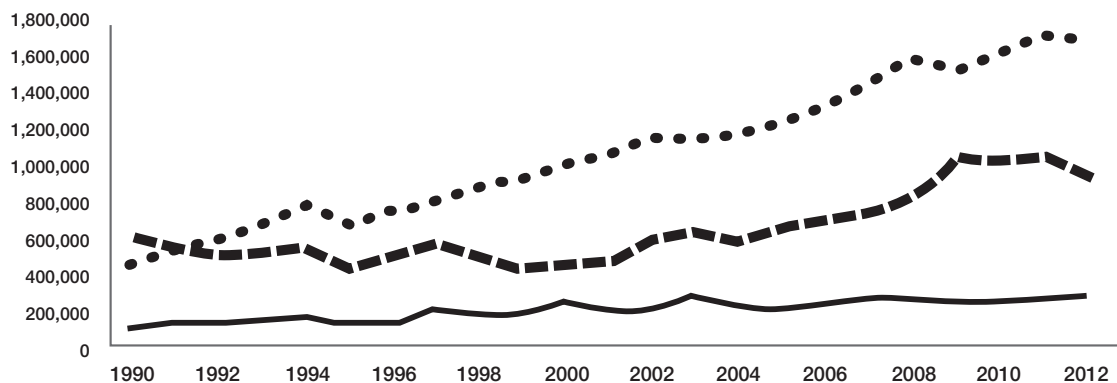
La clasificación funcional permite conocer la asignación del gasto en funciones de hacia dónde y para qué se asigna el presupuesto: ¿para qué gasta el gobierno? Atendiendo a este cuestionamiento, el gobierno gasta para el desarrollo social, desarrollo económico y funciones relacionadas con la prestación y oferta de bienes públicos.

En funciones de desarrollo social se tiene a la educación, salud y seguridad social; en desarrollo económico se gasta en energía, comunicaciones, desarrollo agropecuario y desarrollo forestal; finalmente, el desembolso para las funciones del gobierno es para Gobernación, Relaciones Exteriores y Hacienda.

El gasto en desarrollo social representó en el 2012 el 56.1 por ciento del gasto programable, el 33.3 por ciento para desarrollo económico y el 10.6 por ciento para funciones del gobierno. Situación inversa fue para el año 1990, donde en primer lugar el mayor recurso fue destinado para desarrollo económico con 52.4 por ciento, 38.2 por ciento en desarrollo social y 9.4 por ciento para actividades de gobierno. Esto indica una brecha considerable en estos dos rubros iniciales, donde el gobierno destina más recursos al desarrollo humano en los rubros de educación y salud.

El desarrollo social muestra un crecimiento anual promedio del 6.3 por ciento en el periodo 1990-2012, con el nivel más alto en el año 2011 con 1,693,887.1 millones de pesos, que representa el 11.4 por ciento del producto nacional del país.

Gráfico 7  
Gasto público en clasificación funcional 1990 - 2012  
(millones de pesos de 2012)

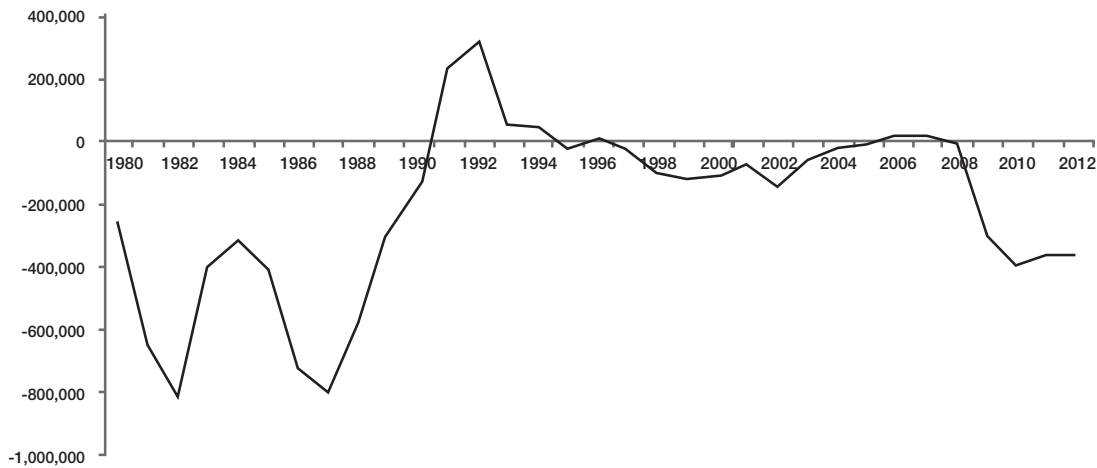


Fuente: Elaborado con base en los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados 1980-2012.

El crecimiento anual promedio más bajo para el periodo de referencia es para el gasto en desarrollo económico con una tasa del 2.1 por ciento, y para funciones del gobierno fue del 4.3 por ciento.

El balance general de los ingresos presupuestarios del sector público con respecto a los gastos programables y no programables manifiesta variaciones negativas en la mayoría de los años del periodo 1980-2012. Esto expresa fuertes déficits presupuestarios en los últimos 30 años, salvo los pocos superávits registrados en cuatro años de la administración de Salinas de Gortari y los años iniciales del mandato del presidente Felipe Calderón (véase gráfico 7).

Gráfico 8  
Balance presupuestario del sector público federal 1980 - 2012  
(millones de pesos de 2012)

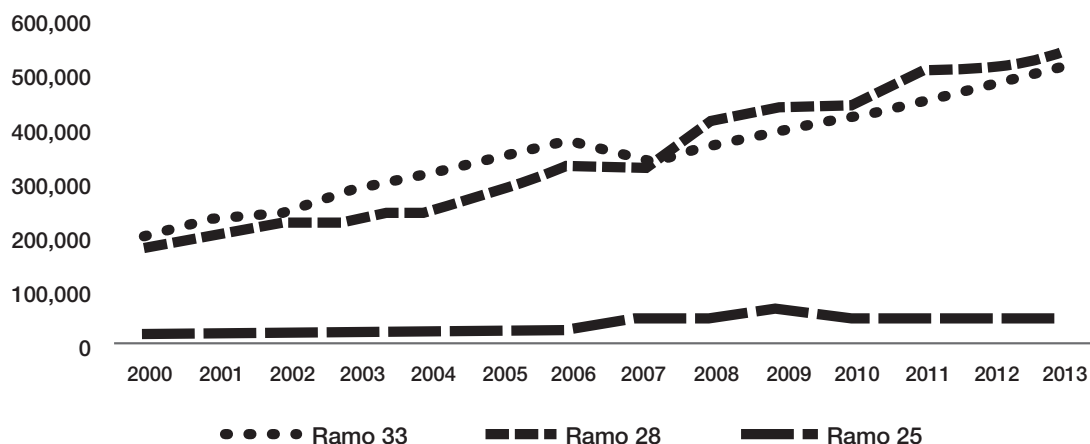


Fuente: Elaborado con base en los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados 1980-2012.

Esto indica que los ingresos presupuestarios no son suficientes para cubrir los objetivos y metas planteadas en cada año. El gasto federal descentralizado se refiere al gasto destinado a entidades y municipios en el ramo 33 denominado Aportaciones federales para entidades y municipios, ramo 28 llamado Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y el ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos (véase gráfico 9).



Gráfico 9  
Gasto federal descentralizado  
(millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaborado con base en los datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados 1980-2012.

El ramo 33 ha tenido un crecimiento promedio anual del 8.7 por ciento en el periodo 2000-2013, el ramo 28 un 10.1 por ciento y el ramo 25 un incremento anual del 9.6 por ciento. El 52 por ciento de los recursos del ramo 33 están destinados a nueve entidades federativas, colocando en primer lugar al Estado de México con cerca del 10 por ciento, a Veracruz con el 7.2 por ciento y al estado de Chiapas con el 5.7 por ciento en el año 2007. Las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios cerca del 40 por ciento de los recursos están destinados a seis estados, nuevamente el Estado de México con mayor participación, así como Veracruz y Chiapas (véase gráfico 9).

### Comentarios finales

El trabajo del gobierno consiste en fijar normas y establecer una dirección, el papel de las RIG es constituirse en una herramienta que cubra ese espacio; para Deil Wright las RIG tienen que enfrentar y solventar problemas particulares en diversas jurisdicciones a través de la construcción de redes de comunicación para producir resultados significativos y útiles. Para Agranoff se trata de separar a las organizaciones a través del desarrollo de acciones conjuntas y encontrando posibles líneas de actividad de gestión compartida. Afirma que las redes y sus resultados no responden a los gestores como contralores del sistema administrativo. El gestor efectivo desarrolla un papel de facilitador, no persigue una sola estrategia, busca dos o más trayectorias para promover una red que fomente una acción y un beneficio conjunto.

Frente a las ventajas que aportan estos mecanismos de articulación de intereses y de provisión de bienes públicos a través del presupuesto, se alza la sombra de la falta de legitimidad que es producto de la ausencia de procesos de control democrático de las decisiones públicas. Esto conduce a un dilema: las RIG cumplen funciones necesarias para la superación de las insuficiencias de los sistemas de negociación, pero no pueden considerarse instituciones formales por sus propias deficiencias. Este es el problema de la legitimidad en sistemas políticos basados en la responsabilidad democrática del presupuesto público. Se trata de instituciones informales, esto es, no organizadas formalmente, no jerárquicas en las que se entablan relaciones relativamente permanentes entre actores para lograr beneficios comunes.

Un número creciente de trabajos empíricos de investigación exponen, especialmente en el contexto de organizaciones supranacionales, la proliferación de RIG en las que los distintos actores implicados en el diseño y la implantación del gasto público coordinan sus intereses a través de procesos de negociación no jerárquica, lo que no es incompatible con el hecho de que la coordinación jerárquica y la desregulación desempeñen un papel importante en la elaboración de políticas públicas.

### **Fuentes consultadas**

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

Almond, G. y B. Powell (1972), *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós.

Blau, P. M. y M. Meyer (1971), *Bureaucracy in Modern Society*, Random House.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2012), Balance presupuestario del sector público 1980-2012, México.

Easton, D. (2013), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2012), *El ingreso y el gasto público en México 2012*, México.

Keynes, J. (1984), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE.

Linz, J. (1996), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.

Marshall, T. H. (1997), "Ciudadanía y clase social", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, núm. 79.

Marshall, T. H. y T. Bottomore (2005), *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Losada.

Martínez Rodríguez, A. (2000), "Transición política", en Baca Olamendi, Laura *et al.* (comps.) (2000), *Léxico de la política*, México, Flacso-FCE.

Morlino, L. (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Mosca, G. (2006), *La clase política*, México, FCE.

Offe, C. (1991), *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, CNCA-Alianza.

Przeworski, A. (1990), *Capitalismo y socialdemocracia*, México, Alianza.

Rose, R. (1998), *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE.

Wright, D. S. (1978), "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

\_\_\_\_\_. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.

**Índice de contenido**  
**“Federalismo y relaciones intergubernamentales**  
**en México y Brasil”**

**COORDINADORES**  
**Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda**  
**Joel Mendoza Ruiz, Roberto Moreno Espinosa**

<b>TÍTULO DEL CAPÍTULO</b>	<b>PÁG</b>
<b>Presentación</b> .....	7
Mauricio Valdés Rodríguez	
<b>Tendencias contemporáneas del federalismo en México</b> .....	9
José Chanes Nieto	
<b>La descentralización y el equilibrio de las relaciones intergubernamentales en el federalismo brasileño</b> .....	37
Eduardo José Grin, Martina Bergues y Fernando Luiz Abrucio	
<b>El estudio de las relaciones intergubernamentales en México</b> .....	55
Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda	
<b>El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil</b> .....	87
Eduardo José Grin, Martina Bergues y Fernando Luiz Abrucio	
<b>Relaciones fiscales intergubernamentales entre la Federación y los estados mexicanos. La encrucijada entre centralización y desarrollo</b> .....	139
Ady Patricia Carrera Hernández	
<b>Distribución de los recursos y las relaciones intergubernamentales entre los estados y la unidad en la federación brasileña</b> .....	161
Ricardo Carneiro Alves y Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende	
<b>Las transferencias intergubernamentales entre los estados y municipios brasileños</b> .....	181
Mauro César Da Silveira	
<b>Finanzas públicas: la programación del gasto intergubernamental en México</b> .....	197
Joel Mendoza Ruiz	

TÍTULO DEL CAPÍTULO	PÁG
<b>Las transferencias intergubernamentales en la educación brasileña: Un análisis del papel de los directivos de la escuela</b> .....	241
Fernando Luiz Abrucio, Catarina Ianni Segatto Ana Paula Massoneto y Lara Elena Ramos Simielli	
<b>La implementación del gasto intergubernamental en México: discrecionalidad, resultados e impactos</b> .....	263
Jaime Espejel Mena y Fermín Leonel Reyes	
<b>Los desafíos del control en la recaudación fiscal de grandes ciudades: el caso de San Pablo</b> .....	293
Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Luciana Paes Elmais y Brauner Geraldo Cruz	
<b>Conflictos por límites competenciales en México</b> .....	321
Miguel Ángel Sánchez Ramos y Rafael Cedillo Delgado	
<b>Conflictos por límites competenciales en Brasil</b> .....	335
Cibele Franzese	
<b>Federalismo y relaciones intergubernamentales: la gestión en la Zona Metropolitana del Valle de México</b> .....	353
José Antonio Rosique Cañas, Óscar Mauricio Covarrubias Moreno y Roberto Moreno Espinosa	
<b>El papel de los gobiernos estatales en el fortalecimiento de la coordinación federal: el caso de la educación</b> .....	379
Catarina Ianni Segatto y Fernando Luiz Abrucio	
<b>Relaciones intergubernamentales y política social en México</b> .....	395
Antonio Inoue Cervantes y Karina Rebeca Ramírez González	
<b>Políticas regulatorias de las relaciones intergubernamentales en materia urbana en el Estado de México</b> .....	417
Enrique Moreno Sánchez y Melesio Rivero Hernández	
<b>Políticas urbano-ambientales y de vivienda de interés social en Brasil: marco legal y relaciones intergubernamentales</b> .....	443
Flávia De Paula Duque Brasil, Ricardo Carneiro Alves y Rafael Lara Mazoni Andrade	
<b>Conclusiones</b> .....	475
Joel Mendoza Ruiz y Eduardo José Grin	