

LOS INGRESOS INTERGUBERNAMENTALES EN MÉXICO 1980-2002: UNA INTERPRETACIÓN INSTITUCIONAL-EVOLUCIONISTA

JOSÉ GERARDO MORENO AYALA¹

Resumen

En este artículo se presentan los principales rasgos de las teorías económicas institucionalistas y evolucionistas que permiten comprender los cambios tecnoeconómicos y socioinstitucionales que se han registrado en las últimas décadas a escala global. Estos cambios constituyen el marco indispensable para advertir las fuerzas tecnoeconómicas y socioinstitucionales que están modulando las transformaciones en las relaciones fiscales intergubernamentales. Finalmente se destaca la continuación inercial de la senda centralista en la evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en México durante las dos últimas décadas del siglo, mediante el análisis de la estructura de ingresos de los tres ámbitos de gobierno del federalismo mexicano.

Palabras clave: Economía institucional, economía evolucionista, cambios tecnoeconómicos y socioinstitucionales, ingresos intergubernamentales.

Abstract

In this article the main features of the institutional and evolutionary economics are presented that allow to understand the techno-economic and socio-institutional changes that have been registered in the last decades to global scale. These changes constitute the indispensable base to notice the techno-economic and socio-institutional forces that are modulating the transformations in the intergovernmental fiscal relationships. Finally, in this article stands out the inertial continuation of the centralist path in the evolution of the intergovernmental fiscal relationships in Mexico during the last two decades of the century, by means of the analysis of the structure of revenues of the three level of government of the Mexican federalism.

Key words: Institutional economics, evolutionary economics, techno-economic and socio-institutional changes, intergovernmental revenues

¹ Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México
jgma56@hotmail.com

El siervo no sabe lo que hace su amo, ya que él sólo le habla de las acciones, no del fin a alcanzar; y por eso se somete servilmente y con frecuencia pecando contra el fin...

Pascal

Introducción

El objetivo del presente trabajo es analizar los ingresos intergubernamentales en México en las dos últimas décadas del siglo XX, teniendo como marco interpretativo los aportes del institucionalismo económico así como del evolucionismo. En una primera parte se exponen las principales tesis de las escuelas del institucionalismo económico y del evolucionismo económico que se consideran pertinentes para abordar el análisis de los sistemas fiscales y, más particularmente, los ingresos intergubernamentales. Finalmente se expone la estructura de los ingresos de los gobiernos federal, estatales y municipales en el contexto del cambio mundial o globalización para los años de 1980 y 2002.

El análisis económico de las relaciones fiscales intergubernamentales ha descansado fundamentalmente en los principios básicos de eficiencia y equidad propuestos por diferentes teorías que tienen como objeto de estudio la economía pública o el estudio de las relaciones generales entre el Estado y la economía. El estudio de los ingresos intergubernamentales forma parte del campo de análisis e interpretación del federalismo fiscal. En palabras de José Ayala (1999: 350), "La teoría del federalismo fiscal busca proveernos de respuestas sobre las razones para adoptar una estructura de gobierno federal, reglas para la asignación de recursos federales entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingreso y, finalmente, el establecimiento de los modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa".

La teoría del bienestar aportó a la teoría de las finanzas públicas el enfoque de las fallas del mercado y, consecuentemente, la propuesta de una teoría de la intervención gubernamental para resolver las fallas en la competencia, por externalidades, mercados incompletos, fallos de información o por la existencia de bienes públicos nacionales y locales. A partir de estos últimos, Tiebout formuló la hipótesis que lleva su nombre y que contribuyó a argumentar a favor de la descentralización desde la perspectiva de la búsqueda de la maximización del bienestar a través de una asignación óptima de los recursos económicos sustentada en la competencia entre los gobiernos locales y el "voto con los pies" de los ciudadanos. Desde la economía del bienestar se han realizado propuestas de provisión de bienes públicos, justificando la intervención del Estado en la economía y, en un país federal, argumentado su provisión

entre los diferentes ámbitos de gobierno local y central. Así, de la provisión diferenciada de bienes públicos nacionales y locales se derivan las funciones y competencias gubernamentales y, por lo tanto, se determinan las necesidades de gasto y el ingreso suficiente para su financiamiento.

Sustentándose en la teoría de la incidencia tributaria que estaría determinada por la elasticidad y la movilidad de los bienes y servicios a gravar, se deduce la inconveniencia de que los gobiernos locales graven los factores de producción móviles. Debido a la creciente movilidad de los factores de producción, es cada vez más difícil que las principales fuentes de recaudación sean de competencia local². La teoría de la incidencia fiscal aborda cuál es la capacidad tributaria y de endeudamiento de cada ámbito de gobierno y la necesidad de establecer transferencias condicionadas y no condicionadas. A partir de estos planteamientos se busca determinar los niveles adecuados de ingresos, propios o sustentados en transferencias intergubernamentales. Trabajos importantes en este sentido para México son los de Arellano (1996), Sempere y Sobarzo (1996 y 1998) y Gamboa (1996 y 2002).

De acuerdo con Stiglitz (2000) la existencia de transferencias intergubernamentales se justificaría por las siguientes dos razones:

1. Porque el gobierno central puede ser más eficiente en la recaudación fiscal que los gobiernos locales y/o sus costos son inferiores y;
2. Porque la riqueza de las regiones o sus bases tributarias son diferentes y se prefiere que el gobierno central recaude los tributos con la finalidad de que redistribuya recursos fiscales hacia las regiones más pobres.

La conclusión básica de Wallace Oates (1977) sobre la tendencia de las relaciones fiscales intergubernamentales en su famosa obra, *Federalismo fiscal*, es la de una creciente centralización de los ingresos gubernamentales en las estructuras de gobierno federal.

De manera más reciente, la teoría de la elección pública incorporó el análisis de los procesos políticos y, desde un enfoque en la cual coincide con la nueva economía política y la economía política neoclásica, considera que el Estado no puede mejorar el funcionamiento del mercado y sí empeorarlo (Chang, 1996). A partir de este cuerpo teórico se busca aportar respuestas a los procesos presupuestarios, de negociación y de transferencia entre los distintos poderes del gobierno republicano y los diferentes ámbitos gubernamentales de la federación.

Sin embargo, los anteriores marcos explicativos tradicionales de las relaciones fiscales intergubernamentales no son adecuados para comprender el cambio económico e institucional ni, por supuesto, atender a la complejidad

2 Teresa Ter-Minassian (1997) señala que en las últimas décadas se muestra una tendencia a la devolución de responsabilidades de gasto a los gobiernos locales, tendencia de mucho menor alcance en la cesión de soberanías fiscales.

de los factores determinantes de esos cambios: las transformaciones en los sistemas tecnoeconómicos, los cambios en la estructura económica y la configuración espacial de los sistemas económico-sociales y los procesos de adecuación entre unos y otros. La necesidad de abordar estas dimensiones que están determinando cambios en los sistemas fiscales se muestra en trabajos como el de Díaz (1995), quien argumenta que el nuevo entorno internacional y la competencia exigen replantear el pacto federal ante la obsolescencia del viejo sistema institucional. También Calderón (1998) aún cuando expone las teorías del federalismo fiscal tradicionales, sustentadas en la economía del bienestar y la teoría de la elección pública, tuvo que emprender un estudio histórico y utilizando diferentes disciplinas, entre las que se encuentran vertientes de la ciencia política, el institucionalismo y análisis de la globalización y las cadenas productivas globales, para abordar la complejidad del cambio institucional del federalismo mexicano.

El institucionalismo y el evolucionismo económico

No es la intención del presente trabajo presentar una discusión completa del enfoque institucionalista, sino exponer los elementos más relevantes que permitan enriquecer el análisis y estudio de las finanzas intergubernamentales. Tampoco forma parte de la intención del presente trabajo realizar una crítica sistemática de otros enfoques teóricos y/o marcos interpretativos, en especial los vinculados al pensamiento neoclásico, a pesar de que en algunos momentos y sólo para enfatizar la interpretación institucionalista, ésta se contrasta con aquellos.

El institucionalismo ha constituido en las casi tres últimas décadas uno de los enfoques e interpretaciones económicas más novedosas y fructíferas, logrando en 1991 y 1993 el reconocimiento mediante la obtención de sendos premios Nobel en Economía en las figuras de Ronald Coase, quien destacó el papel de los costos de transacción entre los agentes económicos y Douglass North, quien postuló la importancia de las instituciones en el desempeño económico. Sin embargo, el institucionalismo económico está lejos de ser una doctrina o sistema teórico acabado y homogéneo y en el cual incluso podemos distinguir dos vertientes principales: 1) la del Viejo Institucionalismo y 2) la del Nuevo Institucionalismo Económico.

Sin duda, una de las diferencias fundamentales del nuevo institucionalismo con el institucionalismo de Veblen es que el primero se caracteriza por una concepción ahistórica de las instituciones y por considerar a la propiedad privada y a los mercados como parte de un estado original de la naturaleza. Es decir, la propuesta neoinstitucionalista considera el surgimiento de las instituciones a partir de individuos racionales dados. La teoría neoinstitucionalista, al partir de los individuos para sustentar su teoría del surgimiento de las instituciones, y, podríamos decir que el punto de partida para la explicación

del conjunto de mediaciones, acciones, normas y reglas que caracterizan al conjunto social, se debe, de hecho, a que no ha podido escapar al condicionamiento social de la sociedad capitalista que ve al individualismo como una condición propia, natural al ser humano y a la propiedad privada también como una categoría natural, intrínseca a la naturaleza humana. Es este individualismo metodológico el que constituye un elemento común de las corrientes que los estudiosos han integrado bajo el encabezado de “neoliberalismo” y que el neoinstitucionalismo (NI) ha mantenido en sus propuestas teóricas fundamentales. Otra diferencia sustancial entre el NI y el viejo institucionalismo (VI) es, según Lara y Gandlgruber (2003), que para el primero la unidad de análisis fundamental es el costo de transacción, mientras que para el VI la unidad básica de análisis es la institución, que se conceptualiza tanto como un depósito de hábitos (individuales) como de rutinas (organizacionales) que se cristalizan en el tiempo y que al mismo tiempo son un producto que crea a los sujetos sociales y una creación de ellos mismos.

El institucionalismo económico, como enfoque para abordar el estudio de la economía se nutre de las aportaciones seminales de Thorstein Veblen, John Commons y Wesley Mitchell, a quienes se les reconoce actualmente como los representantes del *viejo institucionalismo*. En este momento, uno de los principales representantes de esta importante corriente del pensamiento económico es Geoffrey Hodgson.

Para el viejo institucionalismo (VI) las instituciones constituyen un concepto que permite entender la acción y mediación humana. Dos son los temas centrales en la propuesta del viejo institucionalismo en torno a las instituciones: 1) los individuos no están dados ni constituyen el principio y la base ahistórica de la construcción de las instituciones, las cuales surgirían a partir de un contrato social, sino que, por el contrario, los individuos son tanto los productores como el producto de las circunstancias históricas y sociales y, 2) la mediación e interacción humana que lleva a la conformación de instituciones está sustentada de manera esencial por los hábitos³. A partir de estos elementos centrales se puede entender una conceptualización de institución como “...una manera de pensamiento o acción de cierto predominio y permanencia, incrustada en los hábitos de un grupo o en las costumbres de un pueblo” (Walton H. Hamilton en Hodgson, 2003: 907) o “Como explica Jeffrey Nugent (2002), las instituciones son reglas concebidas por los humanos que afectan el comportamiento, limitan ciertas acciones, proveen incentivos para otras, y de esta manera vuelven la vida social más o menos predecible” (Harris, 2005: 319).

3 “El hábito puede definirse como una propensión deliberativa y autoactuante que encaja en una pauta de comportamiento previamente adoptada. Un hábito es una forma de comportamiento no reflexiva, autosustentada, que surge en situaciones reiteradas” (Hodgson, 2003: 905)

Los atributos más generales de la propuesta del Viejo Institucionalismo, elaborados por Hodgson (2003), son: 1) examinar de manera especial los rasgos institucionales y culturales del comportamiento y actividad humana, no centrándose el estudio en los aspectos meramente económicos; 2) realizar un análisis eminentemente interdisciplinario, incorporando los aportes de ciencias como la sociología, la historia, la psicología y otras ciencias; 3) abandonar el supuesto del agente económico racional, que busca maximizar su bienestar, y hacer énfasis en el hábito y el comportamiento innovador de los individuos; 4) la modelización matemática se constituye más como un instrumento de la teorización y no el paradigma de la cientificidad en sí misma; 5) el análisis no parte de la formulación de modelos, sino de hechos estilizados en un sistema de explicaciones causales y; 6) utilizar material empírico e histórico de manera amplia y en forma comparativa.

Las características de las instituciones formuladas por Hodgson (2003) son:

1. Todas implican la interacción humana y en ella está presente un proceso de retroalimentación de información;
2. Comparten características, concepciones y rutinas comunes;
3. Generan y comparten conceptos y expectativas;
4. No son eternas, pero son relativamente duraderas, autoreforzantes y persistentes y;
5. Incorporan valores y normas morales.

La explicación de las instituciones tiene que partir no de un estado natural original, sino de la evolución de otras instituciones. Con ello se invalida también esa concepción normativa de que el conjunto social entre más respete la libertad individual y abandone el Leviatán será una *mejor* sociedad, una sociedad *más* humana. Por el contrario, "Lo que se requiere es una teoría del proceso, la evolución y el aprendizaje, y no una teoría que proceda de un estado de naturaleza original, libre de institución, que es tanto artificial como insostenible" (Hodgson, 2003: 911). De hecho, no puede considerarse una naturaleza humana sin evolución, sin historia, sin sociedad, pues la naturaleza humana es en sí misma social e histórica, un producto no intencionado - intencionado⁴.

La estructura social no es la suma de los individuos, ni éstos están determinados de manera absoluta por aquella y, por lo tanto, en la explicación del conjunto social y de los procesos de cambio social no tienen primacía explicativa ni los factores individuales ni los institucionales, ni tampoco tienen un estatus explicativo y ontológico equivalente (Hodgson, 2003).

4 Este proceso es esencialmente histórico y en sí mismo debe considerarse como un proceso de transformación desde rasgos menos conscientes e instintivos a elementos cada vez más intencionados, sustentados en conceptos, valores y expectativas comunes y en un conocimiento y comprensión de la realidad natural y social en el que se da la interacción humana.

North (1993) considera que las instituciones generalmente cambian de manera incremental y los cambios discontinuos (debido a revoluciones o conquistas) no lo son totalmente al estar encajonados por las limitaciones informales, las cuales tienen una dinámica de cambio más lenta. Siguiendo a Freeman y Pérez (1988) que elaboraron una taxonomía de los cambios tecnológicos, podemos decir que los cambios institucionales pueden ser 1) incrementales, 2) radicales 3) nuevo sistema institucional en alguna o algunas estructuras sociales y económicas y, 4) nuevo paradigma institucional, la cual implica modificaciones radicales y sistémicas en las relaciones sociales básicas, impactando al conjunto social. La extensión, profundidad y ritmo de difusión de los cambios institucionales incrementales y radicales en el espacio institucional del cual parten, estará determinado por la estructura jerárquica de la sociedad, las relaciones de poder y las costumbres y hábitos sociales, y en general las normas informales, cristalizadas en las formas y relaciones sociales específicas a los regímenes económico-sociales. Cuando los cambios, además de ser radicales abarcan un rango más o menos amplio de organizaciones e instituciones se hace mención de un nuevo sistema institucional. Cuando las nuevas normas y reglas formales e informales abarcan el conjunto social, desde las normas sociales básicas, entonces se puede considerar el surgimiento de un nuevo paradigma institucional.

La comprensión del cambio o evolución económico e institucional está siendo abordado por los evolucionistas (Pérez, 2000 y 2003), quienes a partir de los cambios en los paradigmas tecnoeconómicos proponen marcos interpretativos que destacan la evolución económica, social e institucional a través de ondas largas de expansión y depresión. Así, el actual proceso de reestructuración o cambio estructural, estaría determinado por el agotamiento del paradigma fordista-keynesiano y por los cambios que traen el desarrollo, aplicación y difusión de las nuevas tecnologías, el creciente papel del conocimiento, el impulso de la gestión flexible en la producción y la necesidad de adecuar el sistema socioinstitucional, ante el agotamiento del sistema tecnoeconómico de producción en serie y consumo de masas y el modo de regulación sustentado en el keynesianismo (Jessop, 1999). De acuerdo al enfoque evolucionista, la difusión de este nuevo sistema tecnoeconómico en el sistema socioinstitucional se da a través de "prácticas óptimas" y "criterios y principios de sentido común" para el diseño institucional y organizacional, que en el momento actual son la descentralización, la operación en redes, la interacción basada en juegos de suma positiva entre organizaciones y diferentes agentes económicos, el mejoramiento continuo, la participación y la búsqueda de consenso, los cuales conforman el paradigma técnico-organizacional (Pérez, 2003).

Debido a los planteamientos anteriores se considera que la teoría evolucionista ha contribuido a analizar la historicidad del cambio técnico, distinguir los cambios cuantitativos y cualitativos en las trayectorias tecnológicas,

valorar el carácter gradual o radical del cambio, analizar la dinámica de su generación, aplicación y difusión y resaltar sus vínculos con el sistema socioinstitucional, así como el proceso de ajuste de este último ante el cambio técnico y la innovación⁵. Uno de los elementos en los que se muestra el carácter histórico de la sociedad humana es el desarrollo de su base económica y, como parte de ella las innovaciones tecnológicas. Las implicaciones de las tecnologías para el cambio económico y social tienen que ver con la profundidad y radicalidad de las innovaciones tecnológicas. Sin lugar a dudas que los progresos en las técnicas de producción son constantes, permanentes y están en función de factores sociales, laborales o técnicos, pero la mayoría de las veces no modifican de manera profunda ni los procesos ni los productos, aun cuando en el largo plazo pueden expresarse en una modificación de los coeficientes técnicos que requieren la producción de bienes y servicios. En otras ocasiones las innovaciones pueden ser más radicales las cuales generalmente están asociadas a novedosos descubrimientos en el campo de la ciencia básica o aplicada y del cual suelen surgir nuevos materiales, productos o procesos; su generalización a más de un sector dependerá de si constituyen innovaciones técnica y/o económicamente vinculadas y entonces puede hablarse de clusters. En caso de mejoras radicales y generalizadas, entrelazadas con innovaciones organizacionales, dan lugar a nuevos sectores y ramas de producción. Finalmente, cuando las innovaciones además de ser radicales y

5 Para Dosi (1988) la innovación involucra la búsqueda, descubrimiento, experimentación, desarrollo, imitación, adopción de nuevos productos, procesos productivos y estructuras organizacionales. Es un proceso caracterizado por: 1) la incertidumbre pues sus resultados no son fácilmente conocidos *ex ante* (las soluciones a los problemas técnicos son desconocidas y es imposible trazar con precisión las consecuencias de las acciones emprendidas), a pesar de que los agentes económicos, que están motivados por el afán de ganancia, deben de tener alguna percepción de las oportunidades técnicas y económicas; 2) una mayor confianza en que los progresos científicos comanden las nuevas oportunidades tecnológicas; 3) la creciente complejidad de las actividades de innovación e investigación favorece las organizaciones de investigación formales y tiende a integrar las actividades formales de investigación en las empresas de negocios, antes que a los innovadores individuales; 4) complementariamente a la característica anterior, una significativa cantidad de innovaciones y mejoramientos son originados a través de procesos de aprender-haciendo y aprender-usando, a través de actividades informales de solución de problemas de producción y; 5) el cambio técnico es una actividad acumulativa, pues su dirección a menudo está definida por el estado de las tecnologías que ya se están empleando, porque la naturaleza de las tecnologías determina el rango dentro de las cuales los productos y procesos se pueden ajustar a las cambiantes condiciones económicas y debido a que la probabilidad de realizar avances tecnológicos están determinados por los niveles tecnológicos ya alcanzados. Las oportunidades de innovación están determinadas por: a) la facilidad con la que las ventajas tecnológicas, como quiera que sean definidas, pueden ser alcanzadas; b) las diferentes posibilidades para que el innovador se apropie de los beneficios económicos en términos de ganancias o participaciones en el mercado y; c) los diferentes grados de acumulatividad de las ventajas tecnológicas en términos de la dinámica de los rendimientos crecientes al esfuerzo de innovación y las probabilidades de autocorrelación del éxito innovador, tanto a nivel de simple empresa como de industria.

generales tienen implicaciones fundamentales de largo alcance, constituyen una verdadera revolución tecnológica y cambian el conjunto de prácticas óptimas en el sistema económico e inclusive en el sistema socioinstitucional y se considera que constituyen un nuevo paradigma tecnoeconómico (Rivera, 2000). La dinámica sinérgica entre las condiciones tecnológicas y económicas, por un lado, y el marco institucional por el otro, dan lugar a un periodo más o menos largo de crecimiento de la productividad. Por el contrario, cuando se presenta una falta de armonía entre el paradigma tecnoeconómico y las instituciones, los objetivos y las prácticas de las organizaciones sociales, entonces se presenta un periodo de crisis y estancamiento que impulsa a cambiar los objetivos de la sociedad o a procesos de reestructuración⁶.

Así, como parte de los nuevos arreglos institucionales, se requiere que el sistema de relaciones gubernamentales modifique, además de sus “prácticas óptimas” y sus “principios y criterios de sentido común”, sus objetivos económicos y sociales, entre los cuales están ahora la promoción de innovaciones y su difusión en organizaciones, procesos y productos, el mejoramiento de la competitividad estructural en un mundo de economías abiertas, la integración y consolidación de redes de producción flexibles y mantener la integración social. En suma se requiere un Estado que impulse la creación y consolidación de capital humano y social (Lundvall y Borrás, 1997).

El institucionalismo, el viejo institucionalismo, al igual que el evolucionismo, parte de una concepción histórica de la economía, pero en donde la evolución de las interacciones y comportamiento humano, están “cristalizados” en hábitos y reglas, las cuales incluyen relaciones jerárquicas y de poder. North (1993) destaca en el comportamiento de los individuos el papel del altruismo y el comportamiento maximizador del bienestar del individuo. Ambos contribuyen a explicar el comportamiento de los individuos y las prácticas sociales que llevan al cambio o a la estabilidad social.

Un logro de la economía institucional es traer al análisis económico de las sociedades el papel de relaciones sociales que estructuran las relaciones económicas. Con ello es posible formular que el Estado, como parte de las relaciones básicas que integran la producción y reproducción del sistema en su conjunto, pero más allá de su papel estrictamente económico (es decir, en los vínculos del régimen fiscal con las actividades productivas, de circulación y/o distributivas, con un enfoque de maximización del bienestar de indivi-

6 “Por *reestructuración* se entiende el proceso mediante el cual los modos de producción transforman sus medios organizativos para llegar a realizar los principios estructurales *inalterables* de su operación. Los procesos de reestructuración pueden ser tanto sociales y tecnológicos como culturales y políticos, pero están todos orientados hacia el cumplimiento de los principios contenidos en la estructura básica del modo de producción. En el caso del capitalismo, el impulso que lleva al capital privado a maximizar beneficios constituye el motor fundamental del crecimiento, la gestión y el consumo” (Castells, 1995: 35).

duos racionales), para incorporar los hábitos y costumbres y el altruismo, en un proceso de desarrollo histórico.

Los cambios tecnoeconómicos y socioinstitucionales y las relaciones fiscales intergubernamentales.

Por una lado tenemos que exponer los aspectos metodológicos generales que impiden un tratamiento adecuado de las relaciones fiscales intergubernamentales. No estamos de acuerdo con el sustento del individuo racional, ni tampoco con la parcialización del conocimiento, abordando únicamente los aspectos de eficiencia y no los aspectos sociales e institucionales.

Generalmente los marcos teóricos que buscan explicar los sistemas fiscales parten de una concepción del Estado como parte de la dicotomía Estado-mercado. En estos cuerpos teóricos, el papel y funciones del Estado se consideran tan sólo como un complemento de las interacciones entre los agentes económicos en los mercados. Partir de ideas normativas sustentadas en la dicotomía mercado – Estado y en donde la naturaleza humana tendría como sustrato natural al mercado no permite comprender el condicionamiento y la determinación multidimensional y evolutiva de los procesos de cambio social e institucional.

No debe de olvidarse la importancia que tiene el principio que rige el sistema económico, el afán de ganancia, pero tampoco el altruismo ni otras concepciones y aspiraciones sociales e individuales, pues son dos elementos importantes que definen la senda del cambio social. La concreción de ambos tiende a darse en el diseño y operación de un proyecto de nación en cuanto resultado de la conformación de un bloque histórico que aglutina las aspiraciones e intereses de las grupos sociales y económicos.

Los sistemas de ingresos gubernamentales deben entenderse, en la medida que implican normas, reglas de comportamiento, interacciones, organizaciones y mediaciones humanas, como sistemas en proceso de evolución, como sistemas que determinan otros procesos institucionales y que a la vez ellos están determinados por otros progresos institucionales.

Entonces podemos concluir que el federalismo fiscal es una institución social o más exactamente, un sistema institucional en evolución, que parte de una base, está vinculado con otras dimensiones económicas, sociales e institucionales, la trayectoria de su evolución tiene rasgos inciertos y en cierta medida está determinado por jerarquías sociales y estructuras de poder.

Un elemento clave del sistema económico que está influyendo en los cambios en las funciones del Estado-nación es la creciente internacionalización de los flujos monetarios y de bienes y servicios que ha determinado que los agentes económicos puedan escapar al control nacional y a que las políticas macroeconómicas de carácter fiscal y monetario nacionales ya no funcionen apropiadamente. La operación de estas fuerzas, que se expresan en un au-

mento en el papel de los sistemas de “gobierno” supranacionales, así como un papel más destacado de los gobiernos locales, están dando lugar a un “vaciamiento” del Estado-nación. Este concepto “...pretende indicar dos tendencias: primera, que el Estado nacional mantiene muchas de sus funciones de dirección central, incluyendo los atavíos de la autoridad ejecutiva central y de la soberanía nacional así como de los discursos que lo sostienen; y segunda, que sus capacidades para traducir su autoridad y soberanía en un control efectivo están limitadas por un complejo desplazamiento de poderes” (Jessop, 1999: 80). La operación de estas tendencias tiene, por supuesto, profundas implicaciones sobre las bases y jerarquías sociales, políticas e institucionales en los que se fundan el consenso y el dominio en las nuevas formas de gobierno globales y, por supuesto en la necesidad de estudiar los sistemas de financiamiento gubernamental y sus perspectivas antes los profundos cambios.

Por lo anterior consideramos que el Estado-nación ya no sólo representa los intereses de los actores nacionales, sino que es susceptible de responder a las necesidades y objetivos de las redes empresariales o gubernamentales a escala global. El que responda a unos u otros intereses será resultado de las alianzas estratégicas entre grupos nacionales y supranacionales. Por lo tanto, uno de los elementos más importantes que han modificado el análisis del federalismo fiscal tiene que ver con el cambio en el papel del Estado-nación merced al mayor peso de las fuerzas centrípetas del capitalismo, lo cual se manifiesta en la modificación de las fuerzas sociales que actúan en la configuración de las relaciones fiscales intergubernamentales. Es decir, en la definición de la estructura de relaciones intergubernamentales no participan con sus intereses sólo los actores “internos” del Estado-nación, sino que una serie actores supranacionales, desde las empresas transnacionales, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo u organizaciones no gubernamentales, además, incluso los actores propiamente nacionales desarrollan nuevas prácticas que no están sólo circunscritas a la esfera nacional o local, sino que están entrelazadas en las redes globales.

La selección de políticas tributarias, por ejemplo, está circunscrita a nuevas limitaciones de instituciones formales e informales, pero la configuración de estas constituyen un complejo de intereses supranacionales, nacionales y locales. Así, el libre flujo de capitales, que responde a las necesidades de los intereses de los sectores financieros, comerciales y productivos globales reduce la tributación a la circulación de bienes y servicios, así como reduce las tasas máximas de imposición a los ingresos de personas físicas y empresas y favorece la recaudación al consumo, las ventas y en general los impuestos indirectos (Owens, 1992), además de fortalecer el principio del beneficio en la prestación de los bienes y servicios públicos.

Desde la década de los ochenta se manifestaron diversos cambios en el sistema fiscal y cuya tendencia general consistió en promover un mayor énfasis en el rol de las fuerzas del mercado, una postura más neutral del gobierno, que el tamaño del Estado debería reducirse o por lo menos no aumentar y fomentar una descentralización de egresos e ingresos, así como un enfoque más intervencionista del nivel local. La tendencia que siguieron los sistemas tributarios en los países de la OECD en las primeras etapas de desmantelamiento del Estado fordista-keynesiano y que prácticamente se mantienen hasta nuestros días se rescatan de Owens (1992), quien muestra que el ambiente fiscal en la OECD se puede resumir en 1) una modificación del balance entre la imposición directa e indirecta; 2) un incremento en el escepticismo hacia los subsidios fiscales y; 3) una tendencia a favorecer una política tributaria de impacto más neutral en las decisiones de los agentes económicos. En cuanto a las medidas para favorecer la imposición indirecta respecto a la directa, así como la conformación de un sistema tributario más neutral se dio, por un lado, a través de la introducción creciente de los impuestos a las ventas de base amplia, como el IVA y, por el otro a la reducción de las tasas marginales de los impuestos al ingreso⁷.

La refuncionalización de las actividades de intervención del Estado-nación en las cuales adquieren preeminencia, por un lado, la función de acumulación con un énfasis en las necesidades de las nuevas tecnologías y, por el otro, la función de dominación por encima de la legitimación y la redistribución social, pero también las particularidades de la nueva configuración espacial del capitalismo (Empresa-red, espacio de flujos, fragmentación espacial a la par de una integración con toma de decisiones centralizadas de los procesos productivos y que se traduce en una concentración del excedente económico en los nodos globales) le confiere un mayor peso a los gobiernos locales en la provisión de infraestructura y otros servicios, así como coordinador de estrategias de innovación o aprendizaje regional o local (Becattini y Rullani, 1993; Castells, 1995; OCDE, 1998; Cayeros, 1995), sin que se presenten las posibilidades de su financiación con recursos propios de los gobiernos locales, particularmente en aquellas regiones, lugares y escalas que no logran generar un núcleo tecnológico endógeno ni una capacidad social de acumulación.

La posibilidad de que ciudades y regiones se constituyan en sistemas locales con una capacidad endógena de crecimiento vuelve más imperativas

7 Por ejemplo, el impuesto general al consumo impulsado entre los miembros de la Comunidad Económica Europea y en países como Australia, Nueva Zelanda, Japón y Canadá se consideró como clave para reducir el déficit presupuestal y disminuir las tasas del impuesto al ingreso. En el Reino Unido se propuso reducir las tasas impositivas a las empresas de 52 a 35 por ciento y en Estados Unidos en lugar de 15 categorías con una tasa máxima de 50%, con la reforma de 1986 se pasó a sólo dos tasas, de 15 y 28% y las contribuciones empresariales pasaron de 46 a 34 por ciento (Owens, 1992).

las demandas de los gobiernos locales de fuentes de financiamiento autónomas. Mientras que las posibilidades de las regiones que no cuentan con capital humano⁸ y social, instituciones con capacidad de gestión, innovación y aprendizaje organizacional, en suma, que no logren conformar un núcleo tecnológico endógeno y una capacidad social de acumulación y que, por lo tanto, no puedan integrarse en trayectorias de desarrollo, buscarán y será necesario para el mantenimiento del régimen federal, mantener un sistema de relaciones fiscales cuyo eje central esté determinado por la distribución de transferencias no condicionadas y/o condicionadas. Se requieren, entonces, nuevos acuerdos que permitan regular las nuevas formas de configuración espacial del capital con la espacialidad de las formas socioinstitucionales, entre las cuales es crucial garantizar la canalización de un excedente económico en la forma de ingresos gubernamentales, acorde a las necesidades del nuevo modo de desarrollo. El reto será establecer un sistema socioinstitucional que articule las fuerzas anárquicas mercantil-capitalistas, que determinan el proceso de acumulación del capital, con el conjunto de las relaciones sociales que no responden directamente a dicha lógica, incluyendo la obtención de parte del excedente con fines de distribución por el Estado en el conjunto de los distintos niveles de escala, lugares y regiones que integran el espacio de la actuación global del capital, y que, por lo tanto, implican una modificación *ad hoc* de las relaciones fiscales intergubernamentales. La complejidad de la configuración requerida, así como la diversidad de actores y estrategias demanda un pacto social y fiscal, que por su naturaleza es multidimensional y evolutivo y su concreción estará determinado por el conjunto sistémico de sus circunstancias espaciales y temporales.

Los ingresos intergubernamentales en México 1980 y 2002

En el caso de México, el federalismo fiscal forma parte del marco socio-institucional de relaciones sociales básicas en que se reproduce el sistema socioeconómico en su conjunto. Este sistema de relaciones fiscales intergubernamentales está determinado por el sistema tecnoeconómico, pero a su vez constituye un sistema que influye en este último a través de las funciones gubernamentales y el régimen de extracción y uso del excedente social a través del ingreso y el gasto gubernamental y que en conjunto forman parte de las limitaciones formales e informales que estructuran la cooperación y competencia, así como ofrecen una estructura de incentivos en las actividades humanas, favoreciendo o no al desempeño económico eficiente.

8 Esquivel (1999) encuentra que en México, a partir de 1960 se ha registrado un creciente proceso de divergencia regional en la formación de capital humano.

En la conformación del federalismo mexicano estuvo siempre presente la visión de nación y república, independencia y soberanía. Así, el federalismo constituye una de las aspiraciones del pueblo de México y, sin embargo, tal aspiración estuvo limitada por los requerimientos del proceso de acumulación de capital que necesitaba del fortalecimiento del Estado-nación como el espacio y marco socioinstitucional necesario para su desenvolvimiento en términos de estabilidad y desempeño económico, para lo cual se requería la concentración del esfuerzo gubernamental en las áreas estratégicas pertinentes al proceso de acumulación de capital. Esta lógica de desenvolvimiento se aceleró en el periodo de posguerra por las necesidades de acumulación de capital, en la forma proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, que requirió una amplia, centralizada y cada vez mayor participación del Estado en la economía.

El crecimiento de los ingresos gubernamentales por un periodo tan largo, de más de cinco décadas, fortaleció fundamentalmente al Gobierno Federal⁹, lo cual fue expresión del despliegue del paradigma fordista-keynesiano y sus exigencias en el plano de las funciones gubernamentales.

El modelo de desarrollo fordista-keynesiano si bien presentó sus rasgos clásicos en los países desarrollados, en los países en desarrollo asumieron las características de industrialización sustitutiva de importaciones, un acelerado y concentrado proceso de urbanización y el Estado como actor activo en el proceso de desarrollo, llegando a ser en muchas ocasiones el demiurgo de relaciones capitalistas e incluso él mismo transformarse en la personificación del capital. Todas estas dimensiones del desarrollo económico, socioinstitucional y espacial tienen como rasgo común y necesario la centralización, que a través de los objetivos de desarrollo y crecimiento y a través de mecanismos de causación acumulativa le imprimieron en México una forma particularmente aguda. Es decir, la centralización debe considerarse como causa y efecto del proceso de desarrollo, bajo la forma del paradigma tecnoeconómico de la producción en serie y consumo de masas y las formas socioinstitucionales de un Estado keynesiano en un país en desarrollo. Ayala al analizar la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX, indicaba que “La presencia económica y social de un aparato burocrático fuerte, centralizado... es asumida como elemento constitutivo básico en la modernización capitalista, y en particular en los procesos de industrialización en los cuales casi sin excepciones históricas el Estado ha tenido un papel clave” (2001: 14).

9 Pablo González Casanova (1989), señaló que el peso de los ingresos de los ayuntamientos en el total de los ingresos gubernamentales del país pasó de 8% en 1930 a apenas 2.8% en 1960, en tanto que el Gobierno federal pasó de concentrar 69 a 79% , respectivamente. Para 1980 el Gobierno federal concentraba 91% de los ingresos gubernamentales totales, mientras que los municipios apenas tenían 1.6% y el Distrito Federal 2 por ciento (Moreno, 1995).

En el campo del federalismo fiscal esta dinámica socioinstitucional se expresó en una creciente centralización fiscal, entendido como el fenómeno y proceso mediante el cual el Gobierno federal se transformó en el principal sujeto activo en las relaciones fiscales entre Estado y contribuyentes. Esta centralización fiscal se expresa fundamentalmente en el predominio prácticamente absoluto del Gobierno federal en la soberanía de objeto¹⁰.

Dos son las razones fundamentales de acuerdo a Joseph Stiglitz (2000) que justifican la recaudación del gobierno federal en una mayor cuantía que los gobiernos locales o en una proporción mayor a la determinada por la conveniencia teórica, y son: a) el gobierno federal es más eficiente en la recaudación fiscal que los gobiernos locales y/o sus costos de recaudación son menores y, b) que la riqueza de las regiones, en que se sustentan las bases tributarias son tan dispares que es más conveniente que el gobierno federal recaude los tributos y realice una redistribución de los recursos fiscales que beneficie a las regiones más pobres. Adicionalmente, como ya hemos destacado, la centralización fiscal estuvo determinada por las prácticas óptimas y principios de sentido común del sistema socioinstitucional característico del paradigma fordista-keynesiano.

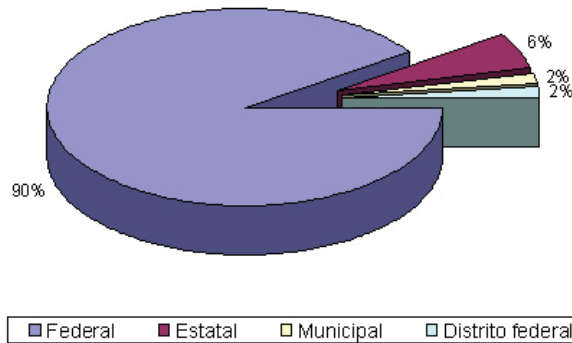
Las condiciones sociales, económicas e institucionales del sistema fiscal mexicano justificaron fehacientemente la centralización de los recursos en el gobierno federal. En primer lugar, como se puede observar en la evolución de la recaudación del gobierno federal, la centralización de las atribuciones fiscales en el gobierno federal, a partir de la constitución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, aumentó notablemente la recaudación tributaria y no tributaria. Esta situación permitió una evolución favorable en la posición fiscal de los tres ámbitos de gobierno. Por otra parte, como se analiza en Moreno (2006), la desigualdad en que está distribuida regionalmente la riqueza fiscal, medida por el valor agregado generado en las entidades federativas, o la capacidad de recaudación propia de las entidades federativas y de los municipios es mayor a la desigualdad en que se distribuyen las participaciones federales, por lo cual estas últimas se han constituido en un instrumento para reducir la desigualdad en la capacidad fiscal de los gobiernos locales.

La síntesis del proceso de centralización fiscal alcanzado hasta 1980 lo podemos observar en el gráfico 1, donde se muestra la distribución de los in-

10 De acuerdo a la teoría de las tres soberanías (Gerloff y Newmark en Astudillo, 1989), en el hecho fiscal ejercido por el sujeto activo, el Estado, podemos distinguir tres momentos: a) la soberanía de objeto, que recae sobre quien esté facultado para gravar al sujeto o hecho jurídico; b) la soberanía sobre las sumas recaudadas y que corresponde a quien recibe los rendimientos y; c) la soberanía administrativa, determinada por quien controle administrativamente la recaudación de los ingresos gubernamentales.

gresos ordinarios entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, antes de distribuir participaciones.

Gráfico 1
Ingresos ordinarios del federalismo en México
1980, antes de distribuir participaciones



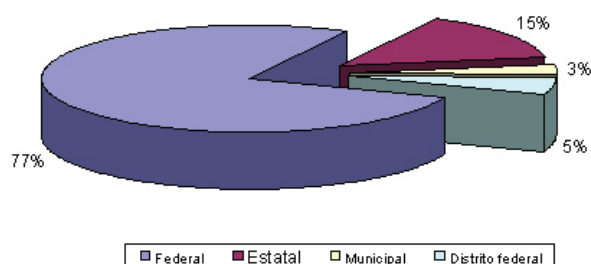
Fuente: Moreno (2006)

Con el gráfico 1 se puede determinar quién era, en 1980, el sujeto activo fundamental de las relaciones fiscales, es decir cuál ámbito de gobierno tenía la capacidad para decidir quién pagaba impuestos, qué tipo de impuestos, cuáles eran los montos que los contribuyentes tenían que pagar y cuándo los tenían que pagar. El Gobierno federal en 1980 ejercía una soberanía de objeto sobre 90% de los ingresos ordinarios, pero considerando al Distrito Federal, que en ese año se consideraba parte de la estructura y presupuesto del Gobierno federal, tenemos que 92% de todos los recursos públicos eran soberanía del Gobierno federal, en tanto que apenas 8% era recaudado por estados y municipios.

Con el gráfico 2 podemos considerar que ante el avance de la vía de los convenios de coordinación fiscal los gobiernos locales accedían a una mayor cantidad de recursos fiscales a través de transferencias fiscales no condicionadas y que por lo tanto les permitía aumentar su capacidad en la toma de decisiones en materia de gasto, aumentando su soberanía sobre las sumas recaudadas y su potencialidad en la toma de decisiones de gasto. Por supuesto que con ser las participaciones federales una parte importante de los ingresos gubernamentales totales, no modificaban en lo fundamental el carácter centralista de las relaciones fiscales intergubernamentales, aún cuando permitían

relativizar la condición del centralismo y dependencia fiscal de los gobiernos locales. La necesidad de conceptualizar la relativización de la dependencia y autonomía de los gobiernos estatales, municipales y Distrito federal, se muestra claramente en que su contribución al desarrollo fiscal al ceder sus soberanías y, por lo tanto al reducir la participación de sus ingresos propios de 20.53% a 9.12% de los ingresos gubernamentales totales, les permitió aumentar sus ingresos ordinarios en 3.2 veces en el periodo de una década, de 1970 a 1980 (Moreno, 1995).

Gráfico 2
Ingresos ordinarios del federalismo en México 1980
después de distribuir participaciones

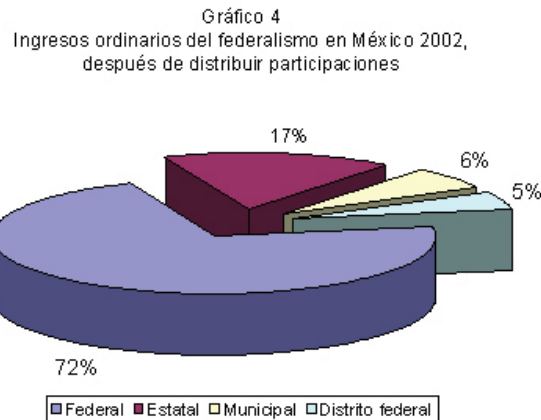


Fuente: Moreno (2006)

Como puede observarse en el gráfico 3, el resultado de la dinámica de los ingresos propios de los tres ámbitos de gobierno del federalismo mexicano ha sido la creciente centralización de los ingresos gubernamentales en poder del Gobierno federal, pues después de dos décadas tiene la soberanía de objeto de 92% de todos los ingresos gubernamentales, sin incluir al Distrito federal como lo hicimos para 1980. El aumento porcentual en el peso de sus ingresos fue a costa de los ingresos de los gobiernos estatales, que como vimos registraron una caída en sus ingresos propios. El otro ganador fue el Distrito federal que pasó de un porcentaje de ingresos de 2% en 1980 a uno de 3% en 2002. Los municipios mantienen en 2002 el peso relativo en el total de los ingresos ordinarios que tenían en 1980.

La modificación de la estructura de ingresos ordinarios entre los gobiernos federal, estatal, municipal y Distrito federal alcanzada en 2002, después de incluir la distribución de participaciones federales, se muestra en el gráfico 4. La diferencia con la estructura de la soberanía sobre las sumas recaudadas

existente en 1980 es el aumento relativo de capacidad en la toma de decisiones de gasto de los gobiernos estatales, que ganan 2 puntos porcentuales y los municipios que pasan de 3 a 6 por ciento de los ingresos gubernamentales totales, después de distribuir participaciones. El gobierno del Distrito federal mantiene 5% de los ingresos gubernamentales totales. En consecuencia, el Gobierno federal disminuye su participación en la soberanía sobre las sumas recaudadas en cinco punto porcentuales, disminuyendo en esa medida su capacidad de decisión sobre el gasto gubernamental.



Fuente: Moreno (2006)

Conclusiones

Esta investigación ha significado, por lo menos para el autor, una manera de romper con el efecto paradigma en el estudio y comprensión de las relaciones fiscales intergubernamentales. El primer esfuerzo por romper dicho efecto consistió en abandonar los enfoques normativos, ahistóricos y atomistas tan comunes en el estudio del federalismo fiscal y asumir que las fuerzas tecnológicas, económicas, sociales y políticas del cambio mundial contemporáneo constituyen determinantes objetivos y subjetivos que es necesario incorporar a la comprensión del cambio y configuración particular de las relaciones fiscales intergubernamentales en México.

Otro esfuerzo no menos importante fue ir recortando y resaltando los elementos que dentro del complejo conjunto de la realidad constituyen elementos significativos en la comprensión del objeto de estudio. Además, al tratar de utilizar novedosos esfuerzos interpretativos, tales como el evolucionismo y el institucionalismo, se encontró que son escasos los estudios aplicados a la comprensión de las actividades y políticas fiscales intergubernamentales, por

lo que fue necesario utilizar un enfoque holístico de sus avances y resultados interpretativos para aprovecharlos en el tema de estudio propio.

En la construcción del marco interpretativo jugó un papel clave la consideración de que el actual proceso de cambio mundial representa la adecuación del conjunto socioinstitucional a la revolución tecnoeconómica. Este proceso, que se ha conceptualizado como reestructuración y está fuertemente “influenciado” por factores tecnoeconómicos, rompe con su carga determinista al discurrirse que su concreción y sentido está enmarcado en el conjunto de las relaciones sociales que, estructuradas y jerarquizadas por un bloque histórico, con sus hábitos, rutinas y aspiraciones, le imprimen subjetividad y sentido histórico al cambio material. Las diferentes sendas que puede asumir el proceso de reestructuración está, así, mediado tanto por la distinta configuración y dinámica de los factores objetivos del cambio, pero también por la diversidad de las fuerzas sociales y sus programas políticos; se deduce entonces al cambio social como un proceso abierto a diversas posibilidades. En última instancia, el análisis de la posibilidad de un cambio más profundo y radical en las relaciones sociales, que signifique la modificación del principio capitalista de reproducción y la modificación aún más radical del sistema de relaciones económico-sociales y con ello del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, quedó fuera de los límites de la investigación.

Uno de los resultados de la construcción del marco interpretativo fue la posibilidad de comprender la evolución del Estado y sus rasgos centralistas a partir del modo de desarrollo fordista-keynesiano. Estos rasgos centralistas constituyen la dependencia de la senda y su permanencia o superación está condicionada por la constitución de un bloque histórico que dirija las prácticas y aspiraciones sociales por una nueva senda que esté en consonancia o no con el nuevo paradigma tecnoeconómico. Se concluye que aún cuando se ha iniciado el proceso de cambio socioinstitucional, mediante la implantación del régimen neoliberal, se considera que por las contradicciones que caracterizan este sistema social e institucional no es sustentable y que, por lo tanto, está abierto e inconcluso el proceso de reestructuración en su dimensión estatal.

La transformación socioinstitucional en el sistema fiscal se muestra en la tendencia que siguieron los sistemas tributarios en los países desarrollados y posteriormente en los países en desarrollo en las primeras etapas de desmantelamiento del Estado fordista-keynesiano y que prácticamente se mantienen hasta nuestros días y que se puede resumir en 1) una modificación del balance entre la imposición directa e indirecta; 2) un incremento en el escepticismo hacia los subsidios fiscales y; 3) una tendencia a favorecer una política tributaria de impacto más neutral en las decisiones de los agentes económicos. El corolario de esta tendencia es el estancamiento en el crecimiento de la carga fiscal y, por lo tanto, un aumento previsible en las disputas por el excedente

económico en la forma de ingresos fiscales entre los ámbitos de gobierno central y locales.

La dinámica y sinergia entre el centralismo estructural y fiscal generada durante toda la etapa del modo de desarrollo fordista-keynesiano llevó a que aún cuando se había iniciado su agotamiento, la inercia centralista del sistema fiscal continuó al iniciarse la década de los ochenta.

La evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales en el periodo de 1980 a 2002 se caracterizan por la continuación de la tendencia centralizadora iniciada desde la primera mitad del siglo XX, pero que se aceleró y profundizó en la década posterior a la Segunda Guerra Mundial y con la reforma fiscal más importante del siglo XX, la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980.

Uno de los elementos más importantes que han modificado el análisis del federalismo fiscal tiene que ver con el cambio en el papel del Estado-nación merced al mayor peso de las fuerzas centrípetas del capitalismo, lo cual se manifiesta en la modificación de las fuerzas sociales que actúan en la configuración de las relaciones fiscales intergubernamentales. Los organismos financieros internacionales se han convertido en un actor de los procesos de reestructuración en general y de los procesos de descentralización en particular. Ellos inciden en las formulaciones de política, en el diseño de los programas de descentralización y con la aportación de recursos crediticios para su instrumentación, operación y evaluación.

Por ello, podemos concluir que el Estado-nación ya no sólo representa los intereses de los actores nacionales, sino que es susceptible de responder a las necesidades y objetivos de las redes empresariales o gubernamentales a escala global. El que responda a unos u otros intereses será resultado de las alianzas estratégicas entre grupos nacionales y supranacionales.

La nueva base del federalismo no puede ya descansar únicamente en el Estado-nación, pero tampoco puede prescindir de él. Por un lado, el Estado-nación es cada vez más incapaz de gravar las fuentes de ingreso derivadas del nuevo paradigma tecnoeconómico, particularmente debido a la gran movilidad del capital, su estructura en forma de redes y el control de las cadenas de valor, pero ceder a ello, a través de una transferencia de soberanías fiscales a los gobiernos locales o tratar de mantener el viejo esquema de centralización tributaria puede llevar a una inestabilidad más grave al retroalimentar los patrones de inequidad y polarización económica, social y espacial con graves implicaciones para la sustentabilidad del sistema. Es indispensable resolver la movilidad del capital a través de acuerdos que aglutine los intereses de los países emergentes estableciendo acuerdos de cooperación en la materia e impida la competencia tributaria entre ellos. Posiblemente tenga que resolverse el problema político del bloque histórico que ha de conducir tal tarea inaplazable del desarrollo, pero también resolver el problema de la sangría

de recursos que significa la deuda externa y la deuda interna. También deben considerarse la falta de impulso al crecimiento económico, las políticas de mejoramiento de la calidad de vida, bienestar y de formación de competencias que mejoren y aumenten el capital social y conserven el capital natural, como base material indispensable para lograr el crecimiento y el desarrollo.

El análisis del perfil de la hacienda de cada uno de los ámbitos del federalismo mexicano en el periodo que se estudia nos muestra lo siguiente: 1) en 1980 los ingresos que obtenía el Gobierno federal por la prestación de bienes y servicios, ya fueran de carácter privado o público, representaban una minúscula parte de sus ingresos ordinarios totales; en cambio, sus ingresos derivados de ingresos tributarios que son unilateralmente establecidos por el Estado, sin contraprestación directa, de carácter coactivo y para satisfacer necesidades colectivas, después de haber centralizado las soberanías fiscales a costa de los gobiernos locales alcanzaba el 96% de sus ingresos ordinarios. Para el año 2000, el Gobierno federal había disminuido el carácter de su hacienda fiscal, hasta un 78% de sus ingresos ordinarios, por el raquítico incremento de la recaudación tributaria, pero sobre todo por el mayor peso de los ingresos por el derecho sobre extracción de petróleo.

Concomitantemente, debido al proceso de centralización fiscal, el perfil de la hacienda de los gobiernos de las entidades federativas fue de un carácter crecientemente dependiente, pues las participaciones federales pasaron de representar 62.5% a 78.4%. Esta dependencia debe, sin embargo, relativizarse en la medida que ha significado una mayor cantidad de recursos. Podríamos decir que se presenta un trade off entre una pérdida de soberanía de objeto por parte de las entidades federativas y un aumento en la soberanía sobre las sumas recaudadas.

En cuanto a los ayuntamientos, podemos decir que sus niveles de dependencia, respecto a las participaciones federales y pese a la reforma constitucional que les cedió los tributos sobre la propiedad inmobiliaria, aumentó tanto de manera absoluta como relativa. Las participaciones federales pasaron de representar 36.9% de sus ingresos ordinarios en 1980 a 67.6% en el año 2000. Es decir, al igual que con la hacienda de los estados se presentó en los ingresos de los ayuntamientos un trade off entre la cesión de soberanías de objeto en las fuentes tributarias a las que podría, aunque no de manera exclusiva y si concurrente sobre todo con el Gobierno federal, recurrir para financiar el desarrollo de sus jurisdicciones. Esta mayor capacidad fiscal local no implica, por supuesto que la carga fiscal total del país sea la más adecuada para cubrir las necesidades de desarrollo. Tampoco implica por supuesto que se haya mejorado la equidad y justicia del sistema tributario ni por supuesto que las cargas que los mexicanos tienen ni el gasto gubernamental que reciben, considerado espacialmente, sean equitativas.

Bibliografía

- Arellano Cadena, Rogelio, 1996: "Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México" en Rogelio Arellano Cadena (Comp.), *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, México, Gobierno del Estado de Puebla - Fondo de Cultura Económica.
- Astudillo Moya, Marcela, 1989: *La distribución de los ingresos públicos entre la federación y los estados*, México, UNAM IIEc.
- Ayala Espino, José, 1999: *Economía del sector público mexicano*, México, FE-UNAM.
- Ayala Espino, José, 2001: *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*, México, UNAM.
- Becattini, Giacomo y Enzo Rullani, 1993: "Sistema local y mercado global", en *Economía e política industriale*, núm. 80, traducción de Alejandro Montoya.
- Caballero, Gonzalo, 2002: "Sistemas fiscales: un análisis institucional" en *Comercio exterior*, vol. 52, núm. 3.
- Calderón Rodríguez, José María, 1998: *El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México entre economía y política*, México, Tesis de doctorado de la Facultad de Economía - UNAM.
- Castells, Manuel, 1995: *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid, Alianza.
- Chang, Ha-Joon, 1996: *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel.
- Díaz Cayeros, Alberto, 1995: *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Dosi, Giovanni, 1988: "The nature of the innovative process" en G. Dosi *et al*, *Technical change and economic theory*, Great Britain, Pinter Publishers.
- Esquivel, Gerardo, 1999: "Convergencia regional en México, 1940-1995", *El Trimestre Económico*, vol. LXVI (4), núm. 264.
- Freeman, Christopher y Carlota Pérez, 1988: "Structural crisis of adjustment, business cycles and investment behaviour" en Giovanni Dosi, Christopher Freeman, Richard Nelson, Gerald Silverberg y Luc Soete, *Technical Change and Economic Theory*, Great Britain, Pinter Publishers.
- Gamboa González, Rafael, 1996: *Fiscal Federalism in México*, Tesis doctoral, Berkeley, USA, University of California.
- Gamboa González, Rafael, 2002: "Potestades tributarias para gobiernos estatales en México" en *INDETEC*, núm. 129, junio.
- González Casanova, Pablo, 1989: *La democracia en México*, México, Era.
- Harriss, John, 2005: "Instituciones, política y cultura: un argumento a favor del "viejo" institucionalismo en el estudio del cambio histórico" en Karla Valverde Biseca y Alejandra Salas-Porras (Coord.), *El desarrollo-diversas perspectivas-en las ciencias, las instituciones, el Estado, la democracia, la cultura y la sociedad civil*, México, Gernika.

- Hodgson, Geoffrey M., 2003: "El enfoque de la economía institucional" en *Comercio exterior*, vol. 53, núm. 10, octubre de 2003.
- Jessop, Bob, 1999: *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Colombia, Siglo del Hombre Editores.
- Lara Rivero, Arturo A. y Bruno Grandlgruber, 2003: "Presentación" en *Comercio exterior*, vol. 53, núm. 10, octubre de 2003.
- Lundvall, Bengt-Åke y Susana Borrás, 1997: *The globalising learning economy: Implications for innovation policy*, European Union, TSER programme-Commission of the European Union.
- Moreno Ayala, José Gerardo, 1995: *Las relaciones fiscales intergubernamentales en el marco del centralismo fiscal 1970-1990*, Tesis de maestría, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense.
- Moreno Ayala, José Gerardo, 2001: "El potencial económico y fiscal del estado de México ante el proceso de reestructuración del capital" en *Quivera*, año 3, núm. 5, Toluca, México, Facultad de Planeación Urbana y Regional – Universidad Autónoma del Estado de México.
- Moreno Ayala, José Gerardo, 2006: *La evolución del federalismo fiscal mexicano ante el cambio mundial 1980-2000*, México, proyecto de investigación 2045/2005U, Facultad de Planeación Urbana y Regional-Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados-Universidad Autónoma del Estado de México, mimeo.
- North, Douglass C., 1993: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Oates, Wallace E., 1977: *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1998: *Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo*, México, OCDE.
- Owens, Jeffrey, 1992: "Financing Local Government" en King, David, *Local government economics in theory and practice*, Londres, Routledge.
- Pérez, Carlota, 1992: "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo" en *El trimestre económico*, vol. LIX, núm. 233, enero-marzo, México, FCE.
- Pérez, Carlota, 2000: "Cambio de paradigma y rol de la tecnología en el desarrollo" en *Ciclo: La ciencia y la tecnología en la construcción del futuro del país*, Caracas, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- Pérez, Carlota, 2003: "Revoluciones tecnológicas, cambios de paradigma y de marco institucional" en Aboites, Jaime y Gabriela Dutrénit, *Innovación, aprendizaje y creación de capacidades tecnológicas*, México, UAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Rivera, Miguel Ángel, 2000: *México en la economía global. Tecnología, Espacio e Instituciones*, México, UNAM-UCLA-Editorial Jus.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo, 1996: "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas", en Arellano Cadena, Rogelio (Comp.) *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, México, Gobierno del Estado de Puebla, Fondo de Cultura

JOSÉ GERARDO MORENO AYALA

Económica.

Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo, 1998: *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, México.

Stiglitz, Joseph, 2000: *La economía del sector público*, España, Antoni Bosch.

Ter-Minassian, Teresa, 1997: *Fiscal federalism in theory and practice*, Washington, Fondo Monetario Internacional.