

PRÓLOGO

En el presente número de la revista *denarius* se presentan seis artículos y dos reseñas de libros que en su mayoría centran la atención en el tema de las Finanzas Públicas y el Federalismo Fiscal, para lo que se recogen puntos de vista económico-administrativos. La temática es de especial relevancia en el contexto de una administración federal que, después de año y medio de ejercicio al momento de escribir este prólogo, continúa generando un amplio debate entre la comunidad académica y científica por la forma en que aborda los problemas nacionales, en especial el uso y asignación de los recursos públicos. Antes de presentar los trabajos compilados, se propone dar a los lectores un acercamiento somero a la naturaleza y objeto de estudio de las finanzas públicas y el federalismo fiscal, con el fin de ubicar en el ámbito deseable el contenido de este ejemplar de *denarius*.

De acuerdo con Harvey S. Rosen, las finanzas públicas son la rama de la economía que estudia las actividades fiscales y de gasto de gobierno. El autor explica que hay una ligera impropiedad en el uso del término debido a que los problemas fundamentales a los que la disciplina se aboca se relacionan con el uso de recursos reales y no con problemas financieros. Dado esto, algunos especialistas prefieren etiquetar a la disciplina como economía del sector público o simplemente economía pública. Las finanzas públicas modernas, explica, se centran en las funciones microeconómicas del gobierno, por lo que surge la pregunta ¿cómo afecta y debe afectar el gobierno la asignación de recursos y la distribución del ingreso?

Por otra parte, autores mexicanos como Carlos Tello entienden al federalismo fiscal como la meta de la justicia social en beneficio de todas las personas, de manera tal que tanto la nación como las partes que la integran prosperen. Es claro que el federalismo fiscal constituye un conjunto de principios rectores que ayudan a diseñar las relaciones financieras entre los niveles de gobierno nacional y subnacionales. Con el tiempo, este principio se ha ampliado, dando lugar a lo que se conoce como federalismo fiscal de segunda generación, en que la preocupación ya no es sólo transferir recursos o funciones a los gobiernos subnacio-

nales, sino también diseñar mecanismos de seguimiento, evaluación, auditoría e identificación de idoneidades, de tal forma que el nuevo sistema supere al basado en la centralización.

A continuación, se hace un acercamiento a los trabajos que conforman este número de *denarius*.

La revista inicia con el artículo “El Federalismo Fiscal mexicano: la desigualdad permanente”, a cargo de Federico Novelo Urdanivia, quien presenta un análisis de la “institucionalidad” del federalismo fiscal desde 1980, revisando la desigualdad que se ha gestado entre estados, así como dentro de ellos. Posteriormente, realiza un análisis de la distribución estatal de las participaciones federales y las aportaciones por entidad federativa respecto al Producto Interno Bruto (PIB) nacional, a partir de cuya fórmula se hace evidente la ineficiencia de algunas entidades acompañada de una mayor asignación de recursos. Así, se muestra la necesidad de realizar una reforma fiscal (declarada por el ejecutivo desde el inicio de su periodo) que promueva una descentralización de los ingresos con el fin de disminuir la rigidez y persistencia de la pobreza.

A manera de propuesta, Novelo Urdanivia señala que la posposición de entrega de las participaciones a los gobiernos estatales está generando parálisis de las administraciones, lo que podría provocar altos costos considerando la densidad y territorialidad del crimen organizado en el país. Al final, junto con una serie de recomendaciones puntuales, el autor señala la necesidad de transitar hacia una descentralización de recursos y facultades institucionales, generar estímulos fiscales para que las entidades mejoren sus sistemas de recaudación, reorientar los gastos hacia propósitos sociales, y buscar la justicia social caracterizada por la erradicación de la corrupción y la desigualdad.

¿Ampliar la centralización o descentralizar el gasto en México?, ¿Cuáles son los cambios necesarios para que un avance sobre la descentralización pueda arrojar los resultados esperados? Estas son algunas de las interrogantes que Eduardo Ramírez Cedillo y Rocio Aguilar Trujillo formulan en su trabajo “México: descentralización fiscal en momentos

de cambio y austeridad”. Tras ofrecer un acercamiento teórico y conceptual al federalismo fiscal, los autores presentan un estudio basado en 23 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en que encuentran que la disminución de la descentralización del gasto, acompañada con un aumento en la centralización del ingreso, llevó a un mayor crecimiento económico. A pesar de ello, se evidencia que en el caso de México no se presenta dicha realidad, sino que más bien se caracteriza por una centralización tanto en el ingreso como en el gasto.

Después de un análisis cualitativo y cuantitativo a partir particularmente de los ramos 23, 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), los autores arriban a que, en el caso de los ramos 28 y 33, aunque su objetivo principal es el de reasignar más equitativamente los recursos, no siempre terminan satisfaciendo las necesidades sociales. En el caso del ramo 23, cuestionan la sustancial reducción de que ha sido objeto.

Ramírez y Aguilar concluyen identificando la necesidad de reestructurar los mecanismos de distribución, fortalecer las herramientas de recaudación y contables e incentivar que se mejore la calidad de la recaudación con el objeto de lograr una descentralización de los ingresos que permita acceder a soluciones de problemas sociales, más allá de acciones como el recorte presupuestal del actual gobierno. Dichas conclusiones reafirman lo planteado por Novelo Urdanivia. Finalmente, señalan la necesidad de descentralizar las actividades fiscales atendiendo a las buenas prácticas, así como rediseñar el federalismo fiscal mexicano de acuerdo con por lo menos: i) la descentralización de los ingresos, ii) la inclusión de las transferencias con fines de igualación, y iii) el desarrollo de capacidades técnicas y administrativas.

Cuahutli Alberto Cruz Belmont y Pedro Humberto Moreno Salazar, en “La Red de Protección Social en México: ¿Hacia una seguridad social incluyente?”, muestran el tránsito del Sistema de Seguridad Social hacia un Sistema de Protección Social, con una exposición de dos dimensiones ante los pisos de protección social y cómo se ha tratado de extender la cobertura en el país. Por otra parte, muestran a través de qué

elementos se está logrando dicha cobertura en función del gasto que se realiza para los programas o acciones públicas.

Partiendo de la estadística matemática y mediante un análisis de correlación ubican 12 variables (programas o acciones públicas) que corresponden a la distribución del gasto en la Red de Protección Social por decil de ingresos. En seguida aplican la técnica de componentes principales a fin de precisar los pesos para cada componente, y en seguida eligen los dos primeros componentes ya que la varianza acumulada del dúo representa 92.16%. Con ello concluyen que los dos elementos más representativos de su trabajo son: i) la *Subsidiaria de la política de flexibilización del mercado de trabajo* (79.68%) y ii) el *Régimen de seguridad social* (12.48%).

Los autores concluyen que lo anterior no actúa en un sentido social, más bien pretende resarcir la inserción de México en la economía global, afectando el bienestar social con la creación del sistema de protección social que sólo presenta la fragmentación y la evidente diferenciación de calidad de los servicios de salud en el país.

En “Centralismo o descentralización fiscal en México: factores y crisis que persiste en un contexto de pérdida social, 2000-2018”, Fernando Gaona Montiel presenta lo que concibe como un asunto de necesaria identificación de la fuerte dependencia de los recursos federales, mucho más allá de un proceso de análisis del problema de la recaudación de ingresos fiscales por parte de los estados por sé.

Con la ayuda de series estadísticas para el periodo de 2000-2018 y la presentación de un modelo de tipo fiscal, Gaona señala que en México había existido una presión por continuar con la descentralización que se había gestado desde finales del siglo pasado; sin embargo, el proceso se ha cortado en los últimos años y, más aun, se ha realizado un intento por revertir dicho proceso para regresar a una centralización mayor. De tal manera que queda lesa la capacidad y las funciones subnacionales agravándose por el difícil contexto macroeconómico y federativo.

Basado en evidencia teórica, conceptual y empírica, Gaona discrimina entre ingresos fiscales, recaudación y trasferencias de recursos fede-

rales, mismas que utiliza para mostrar que hay limitaciones y dependencia de ingresos federales, así como de factores que reprimen la mejoría en las finanzas estatales. Las series muestran claramente la insuficiencia de la recaudación local.

Es claro que los ingresos de la federación provienen de distintos rubros y que existe una conexión entre las distintas variables microeconómicas y las macroeconómicas que interactúan entre sí y a su vez generan un impacto en indicadores globales como la inflación. Así, Ulises Galicia Martínez y Anayeli Martínez Nicolás llevan a cabo en su trabajo “Un modelo no monetario de la inflación en México, 2007-2018” un análisis de la inflación en que encuentran que existe un peso muy alto del precio de la gasolina magna en la formación del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Galicia y Martínez realizan un análisis de diversos indicadores del sector real de la economía mexicana para determinar el contexto económico en que se ha desenvuelto el comportamiento de los precios de las gasolinas, sopesando su nivel explicativo de la inflación considerando un cambio estructural derivado de la transición control-liberalización en 2013-2014. También llevan a cabo un análisis de algunos indicadores financieros tanto de México como de Estados Unidos para exponer los mecanismos de transmisión subyacentes de los precios sobre la inflación.

Mediante el análisis de los datos los autores observan que la tendencia de la economía mexicana es hacia la desaceleración en variables como la producción, la inversión y el empleo. Asimismo, y con el apoyo de la modelación econométrica, presentan un modelo ARMAX de 6 y 12 rezagos para los respectivos componentes y muestran que una variable no monetaria, el precio de la gasolina, influye significativamente en la inflación, aunque no dejan de lado algunas financieras como el tipo de cambio nominal.

Con el artículo “Un análisis estructural para la inflación en Estados Unidos”, Luis Efrén Yáñez Villegas y Yessica Guadalupe Bautista Baeza presentan un estudio sobre el comportamiento de la inflación en

Estados Unidos en el periodo de 2007 a 2018 a partir de un enfoque estructural en el cual hacen la propuesta de que el comportamiento del precio de la gasolina regular tiene un fuerte impacto en el INPC.

El estudio de la inflación del país foráneo se realiza tomando en consideración algunas de sus principales variables macroeconómicas y financieras, entre ellas consumo, inversión, PIB, y balanza en cuenta corriente, tasas de interés y tipo de cambio. Poniendo en la balanza dichos indicadores, Yáñez y Bautista proceden a realizar un análisis gráfico y cualitativo para encontrar que las trayectorias tanto de la inflación como del precio de la gasolina regular en el periodo de 2006-2018 se comportan de un manera muy similar antes y después de 2008.

Luego de hacer una revisión de la política monetaria, los autores recomiendan medidas a tomar para Estados Unidos: que se considere el precio de la gasolina como una variable central de la evolución de su índice de precios. Esto con base en el análisis de los periodos corriente y rezagado a través de un modelo de Media Móvil Autorregresiva Exógena (ARMAX, por sus siglas en ingles) en que se evidencia dicha relación y se pronostica el comportamiento futuro.

Declarando que “le es imposible encontrar los adjetivos que representen lo meritorio de su trabajo”, en “Homenaje póstumo a Fernando Antonio Noriega Ureña” Cristhian Villegas Herrera rinde honor y da cuenta brevemente de la trayectoria académica del académico de la UAM-Azcapotzalco, cuyo deceso tuvo lugar en Tequisquiapan, Querétaro, en enero de 2020.

Después de hacer un repaso de su formación académica, en la que tuvo la oportunidad de estudiar en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y en la Universidad Católica Boliviana, en su natal Bolivia, para después llegar a México (su segunda patria y a la que profesó un gran cariño) a estudiar la maestría en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el doctorado en Ciencias Económicas en la UAM, Villegas relata que Noriega comenzó su labor docente en 1975 en su alma máter, la UMSA, para después, ya en México, incursionar en instituciones como la Universidad Anáhuac del Norte, el CIDE,

PEMEX y la UNAM. Finalmente, se asentó en la UAM, primero en la Unidad Xochimilco y después en la Unidad Azcapotzalco, siendo por varios periodos coordinador de la Maestría y Doctorado en Ciencias Económicas.

Con sus precisiones sobre el Teorema de la superioridad de la teoría de la inexistencia del mercado de trabajo, Villegas recuerda lo mucho que se preocupó Noriega por ese tema. Asimismo, observa que, con relación a la pobreza, alguna vez expresó: “Si no logramos que con nuestro trabajo más gente coma y viva mejor, habremos fallado como economistas”.

La riqueza intelectual que aporta *denarius* en su trigésimo octavo número termina con la reseña elaborada por Luis Amado Sánchez Alcalde del libro *Los Incentivos Perversos del Federalismo Fiscal Mexicano. La Necesidad de un Nuevo Modelo*. Sobre éste menciona que es “una obra imprescindible de leer no sólo para aquellos economistas que estudian el sector público”. Se trata de un trabajo coordinado por Alfonso Mendoza Velázquez, participando un conjunto de especialistas de alto nivel. Sánchez Alcalde presenta una sinopsis de la primera parte, ya que la considera especialmente importante y coincidir con la naturaleza analítica y crítica de los trabajos presentados en la revista.

En el trabajo “El espacio fiscal de los estados: definición e implicaciones”, Noel Pérez Benítez y Héctor J. Villarreal Páez argumentan que las subnaciones se encuentran sujetas a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) para fines de gasto por su alta dependencia de las transferencias gubernamentales. Con objeto de que se pueda generar una herramienta analítica para futuras investigaciones, proponen la estimación de un indicador que permita identificar la capacidad de los gobiernos para financiar su gasto sin poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas a partir del uso de cinco indicadores.

Carlos M. Urzúa y Alberto Velázquez, en “Errores fiscales en el ámbito federal”, estudian las reformas metodológicas que ha sufrido la LCF, destacando la participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) en los cambios del Fondo de Aportaciones

para la Educación Básica (FAEB). Tras analizar y cuestionar la presente realidad que, dice Sánchez, dista del espíritu del Federalismo, Urzúa y Velázquez arriban a la necesidad de: i) reformar la LCF para que se premie a los estados con mayores esfuerzos recaudatorios en lugar de mayores recaudaciones nominales; ii) contar con un respaldo técnico adecuado en el ámbito federal, y iii) asegurar asesoría apartidista pertinente en materia económica en el Congreso de la Unión.

Finalmente, Sánchez pasa revista al trabajo “¿Cómo disciplinar a los estados y municipios? Rediseño del federalismo fiscal en México”, de Fausto Hernández Trillo. Se trata de una revisión del proceso de descentralización en México en que se debaten sus debilidades y oportunidades, aclarando que no se espera que la descentralización arregle todos los problemas del sector público. Al final se presentan una serie de ejes rectores necesarios para la reforma del sistema.

Así, el número 38 de *denarius*, revista editada y producida por el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, brinda una vez más a sus lectores una serie de trabajos y reseñas inéditos para el tema central a que se aboca, y agradece a los participantes sus valiosas aportaciones.

Josue Morales Villa

Roberto Gutiérrez Rodríguez