



Instituto Nacional de Administración Pública

VI Curso de Gobernabilidad y
Desarrollo Institucional.



Reingeniería Institucional.
Estudio Comparado de la Distribución Constitucional de
Competencias entre Órdenes de Gobierno:
México y España.

Rogelio Ríos González

Alcalá de Henares, Madrid, España.
Abril y Mayo de 2008.

INTRODUCCIÓN.¹

El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Douglas C. North (1990)

El presente estudio pretende ofrecer una visión sencilla y moderna de los posibles cambios que son necesarios realizar en las instituciones mexicanas fundamentales, para la construcción de un sistema democrático más representativo, que permita la instrumentación de políticas públicas más eficaces y eficientes para la solución de necesidades sociales y el uso de recursos públicos.²

Parte de la premisa de que en la medida en que las políticas de gobierno tengan un mejor balance entre cercanía con los ciudadanos y economías de escala, mejores resultados en el mediano y largo plazo podrán esperarse; y que para alcanzar este propósito, es necesaria una reingeniería institucional que faculte a las diversas administraciones públicas de los distintos órdenes de gobierno territorial, del sistema de competencias y recursos que les permitan la instrumentación de acciones concretas más específicas, sobre sectores diferenciados de su población.³

Considera intrínsecamente, que el problema de la corrupción disminuye a través del tiempo, en la medida en que el sistema democrático avanza en su nivel de rivalidad partidista (monitoreo) y se posibilita la alternancia de grupos políticos entre períodos de elección popular; y si se incrementa al mismo tiempo, la participación ciudadana en su interés por la toma de decisiones en los asuntos comunes de su localidad y región.

La metodología empleada será la del estudio comparativo del sistema de competencias públicas territoriales descritas en la constitución política vigente de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917 y la Constitución Española del 29 de diciembre de 1978, a raíz de la experiencia práctica reciente y bajo la perspectiva del enfoque de análisis de políticas públicas y de la economía institucional.

En la primera parte, se promueve la importancia de promover políticas públicas más racionales y efectivas para México; en la segunda parte, se detalla el papel de las instituciones y su relación con el desempeño económico, explorando, con respecto a la distribución de competencias de sus órdenes de gobierno territorial, los orígenes, características, coincidencias y diferencias entre la Constitución Mexicana y la Española y finalmente, en la tercera parte, se estudia el fenómeno del cambio institucional;

¹ El concepto de INSTITUCIÓN empleado en el presente estudio, distingue al modo de la economía neoinstitucional, a las organizaciones de las normas, a los jugadores de las reglas. Ya que para comprender de forma objetiva la actividad política y económica de los agentes sociales y sus agrupaciones, debe separarse a las organizaciones públicas y privadas del conjunto de normas que regulan su interacción e incentivos; haciendo así del concepto de institución pública, el conjunto de reglas formales e informales que ordenan la distribución y el uso del poder político gubernamental (reglas) y no el conjunto de organizaciones públicas (jugadores).

² La Representatividad Democrática de acuerdo con Guillermo O'Donnell se refiere a la participación del pueblo en la toma de decisiones colectivas; por el contrario de la Democracia Delegativa, en la cual al elegir representantes populares, se entiende que éstos tienen la capacidad o atribución para decidir por el pueblo. O'Donnell, Guillermo. 1991. *¿Democracia Delegativa?* San Pablo: CEBRAP

relacionándolo con el desempeño práctico constitucional de España y México, evaluado a partir de la distribución de personal y el gasto de las administraciones públicas.

I. LA NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS MÁS RACIONALES Y EFECTIVAS PARA MÉXICO.

El significado teórico y práctico de las ciencias de políticas o análisis de las políticas se fundamenta en la exigencia de racionalidad de la elaboración de las políticas.

Harold D. Laswell (1951)

El estudio académico de las funciones del gobierno a través del análisis de las políticas públicas es un enfoque que hasta fechas recientes no gozaba en América Latina de una investigación sistemática. Este hecho se debió a que en la orientación teórica que siguieron la administración pública y la ciencia política estándar, al construir sus teorías sobre la premisa de la dicotomía política-administración (donde la política decide y la administración pública sólo ejecuta) y explicar las decisiones de gobierno desde el exterior del gobierno mismo, ubicaron al proceso de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas fuera de sus ámbitos específicos de acción.⁴

Esto se incrementó en la práctica, en el caso mexicano, debido a que en lo político, durante un período largo y reciente de casi 70 años (hasta el año 2000), la escasa rivalidad partidista no propició un incremento en la competitividad política y en los últimos dos sexenios presidenciales, la inercia monopólica de esta etapa previa, ha hecho perdurar los hábitos y costumbres políticas de pretender la centralización interna de las decisiones, basado en un sistema de disciplina interna de los partidos, más que en el esfuerzo de la negociación de acuerdos de interés nacional y no sectario.⁵

Este efecto, ha sido reforzado en la transformación democrática de los gobiernos estatales y municipales, por la aparición de un frecuente fenómeno de bipartidismo local, ya sea entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) o el Partido de la Revolución Democrática PRD, donde al contar con mayorías absolutas, se mantiene la concentración partidista de las decisiones, no obstante las diferencias entre sus niveles de avance democrático.

En lo económico, la aplicación en México, así como en la mayoría de los países de Latinoamérica, del modelo de Centro Periferia y la inversión en educación, en la que se consideró que el desarrollo económico propiciado por fuerzas exógenas como la inversión de capital y la aplicación de nueva tecnología, acompañado de generaciones capaces de insertarse en la esperada transformación económica, traería como resultado una diseminación del desarrollo, ocasionó al mismo tiempo de un crecimiento económico discutible con relación al crecimiento demográfico, un notable desborde migratorio hacia las grandes ciudades y el empobrecimiento del campo, una clase dirigente que mantiene el poder fomentando su interés particular en el desarrollo

⁴ Aguilar Villanueva 1992. 15-28

⁵ La disciplina interna de los partidos hoy se considera disfuncional, tanto por el desborde masivo de militantes del tradicional Partido Revolucionario Institucional PRI que lo ha fragmentado, como por el crecimiento desarticulado y desmedido del Partido Acción Nacional PAN, ahora en el poder federal.

institucional (apoyado en la religión), y que ha puesto en riesgo incluso, como pudo verse en las últimas elecciones presidenciales, a la incipiente democracia mexicana.⁶

Por otra parte, la estrategia de apertura comercial de México con el mundo (acuerdos comerciales con 46 países) impulsada sobretodo durante los dos últimos sexenios federales del PRI, ha beneficiado hasta ahora más al consumo de la economía, con la disponibilidad de mercancías de diversos orígenes; que a la producción nacional que es posible realizar con éxito en los mercados extranjeros.⁷

Por lo que el esperado desarrollo económico⁸ a través de las exportaciones, no ha sido consolidado, a pesar de contar positivamente con un entorno macroeconómico de estabilidad con baja inflación, tasas de interés históricamente bajas, tipo de cambio estable y altos precios internacionales de petróleo, debido a los problemas generados por un mercado interno contraído⁹ y a los obstáculos institucionales que enfrentan la mayoría de las empresas nacionales para alcanzar la meta de la competitividad.¹⁰

Esta problemática política y económica, se combina y se hace más compleja como consecuencia también de la corrupción aduanera que está permitiendo el ingreso masivo e ilegal de productos provenientes de China¹¹; la concentración del sistema bancario en manos extranjeras que sostienen por ejemplo, la promoción de la vivienda nacional e hipotecas desde hace más de 10 años¹² y a los cambios tecnológicos en las comunicaciones que transforman el flujo de información al que los ciudadanos tienen acceso (TV e Internet) y que incrementan la influencia de la cultura norteamericana¹³.

Lo que aunado al importante deterioro ambiental por la mala industrialización (desregulada y sucia) y la concentración de población en grandes ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey¹⁴, aceleran la necesidad del cambio institucional del Estado, para la implementación de mejores políticas públicas para el desarrollo, a partir de una nueva organización política y administrativa.

En resumen, puede decirse que en México, es urgente descentralizar y desconcentrar la administración pública, ya que la progresiva pluralidad y diferenciación de los ciudadanos, su alta concentración en ciudades y dispersión con difícil acceso en el campo, la notable disparidad en los niveles de desarrollo entre regiones; así como la complejidad, retraso, interdependencia e importancia de los fenómenos políticos¹⁵ y la actual condición de estancamiento económico, requieren de una racionalidad en las decisiones y acciones de políticas públicas que se sustente en información más directa y confiable, que mejoren la capacidad gubernamental de dirigir sus esfuerzos en las decisiones y las acciones que constituyen su agenda de gobierno,¹⁶ y es aquí donde la asimilación de experiencia práctica de otros países que han logrado resolver situaciones

⁶ En las últimas elecciones presidenciales mexicanas de julio de 2006, el PAN y el PRD obtuvieron lo que puede describirse como un empate técnico, que tuvo que ser resuelto por el Tribunal Superior del Poder Electoral Federal y que ha sido desconocido, activa o pasivamente, por un importante sector del país.

⁷ No es posible alcanzar un desarrollo sostenible sin un balance entre consumo y producción nacional, ya que al mediano y largo plazo, no puede solventarse el uno sin el otro.

⁸ México ha sido calificado de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2004) como la economía número 11 del mundo, pero en el lugar 53 en desarrollo y el número 54 en competitividad.

⁹ Existen en México al menos 60 millones de pobres que no tienen acceso al desarrollo (INEGI 2000).

¹⁰ El costo de la energía Mexicana es 30% mayor que la de sus principales socios comerciales.

¹¹ China creció el 25% de su producción nacional, sólo en los últimos tres años sin acuerdos comerciales.

¹² Todos los grandes Bancos en México, con excepción de Banorte, son extranjeros: Citibank (Banamex); BBV (Bancomer), HSBC y Santander (Serfin).

¹³ Que promueve la apatía y la negatividad por lo mexicano en favor de lo Estadounidense, y la violencia y el uso de drogas como forma de vida (películas y juegos de video).

¹⁴ Estas tres grandes ciudades concentran más de un tercio de la población mexicana (105 millones).

¹⁵ En México hoy se asignan más recursos públicos a los partidos políticos que a la promoción del desarrollo.

¹⁶ Se entiende por agenda o formación de la agenda, al proceso a través del cuál ciertos problemas llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos de política pública (Elder y Cobb 1984: 77-104).

similares, como lo es el caso Español respecto de su avance institucional, ponen de manifiesto la importancia del trabajo en equipo entre gobernantes y ciudadanos para alcanzar los anhelos de reforma institucional que debe consolidar el estado Mexicano.

II. La Economía Institucional y el Desempeño Económico.¹⁷

La teoría neoinstitucional, también llamada nueva economía institucional, concibe a las instituciones como al conjunto de reglas en una sociedad o como las restricciones creadas por el hombre que dan forma a su interacción, con objeto de reducir la incertidumbre y disminuir los costos de transacción de los individuos al proporcionar una estructura estable que define y limita su conjunto de elecciones.

Oliver E. Williamson (1991)

De acuerdo con la nueva economía institucional, la configuración institucional de una sociedad determina su desempeño económico. Esto es así, debido a que las instituciones son el conjunto de limitaciones de una sociedad que determinan el conjunto de acciones válidas y los resultados esperados de la actividad económica, reducen la incertidumbre y definen la relación entre los procesos de decisión político y económico, la estructura de derechos de propiedad y las modalidades de coordinación y control entre los mercados y las organizaciones.¹⁸

Se trata de patrones regularizados de interacción que son conocidos, practicados y aceptados regularmente por determinados agentes sociales, que en virtud de esas características, continúan interactuando conforme a las reglas y normas descritas en esos patrones: incorporan y excluyen al conjunto de agentes potencialmente relevantes; conforman la distribución de probabilidad de los resultados de las decisiones; congregan el nivel de acción y organización de los agentes que interactúan con ellas; inducen patrones de representación otorgando el derecho a hablar y decidir por otros; estabilizan a los agentes representantes y sus expectativas y amplían y definen los horizontes temporales de los actores.¹⁹

Las instituciones formales (jurídicas o escritas) y las informales (códigos de conducta o normas convencionales) orientan la actividad económica y política de una sociedad para satisfacer los intereses de quienes tienen el poder de negociación suficiente para imponerlas, mantenerlas y hacerlas cumplir, por lo que el estudio de las instituciones y sus niveles de desarrollo explican la manera en la que las sociedades evolucionan a través del tiempo, su trayectoria y resultados.²⁰

Por tanto, resuelven en primera instancia los problemas de toma de decisiones para la cooperación entre agentes sociales, derivados tanto de factores humanos, como los descritos por la racionalidad limitada y el oportunismo, como los factores de contexto, como la complejidad, la incertidumbre y la información asimétrica, al reducir los costos de transacción y permitir o limitar el desarrollo; y en segunda instancia, se constituyen en el instrumento de las relaciones de poder que interactúan en una economía, afectando su desempeño al organizar la estructura de incentivos y oportunidades,

¹⁸ North, Douglas C. 1990. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México. FCE.

¹⁹ Odonell, Guillermo. 1991. *¿Democracia Delegativa?* San Pablo: CEBRAP

²⁰ "Lo que hace la diferencia en el desarrollo de los pueblos, no es la capacidad de sus individuos, sino su capacidad de acción colectiva a través de su desarrollo institucional" Joan Prats I. Catalá, 2003. *Institutions and Development in Latin America*. Barcelona: Center for International Private Enterprises.

determinar los costos de producción y transacción, establecer los derechos de propiedad de los agentes sociales y determinar las posibilidades de crecimiento de la productividad a través del uso de la tecnología y la organización productiva.

A partir de este marco conceptual, con la definición operativa de las instituciones y su influencia sobre el desempeño económico y político de una sociedad, es posible examinar a continuación el marco institucional formal descrito en las constituciones de España y México para esbozar así, los posibles cambios que son necesarios realizar en las instituciones mexicanas fundamentales, para la construcción de un sistema democrático más representativo, que permita la instrumentación de políticas públicas más eficaces y eficientes para la solución de necesidades sociales y el uso de recursos públicos.

II.1 La Constitución Española de 1978.

Aprobada por las Cortes Generales (en España, las Cortes se refieren al parlamento) en sesiones plenarias del 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum del 6 de diciembre de 1978 y sancionada por el Rey el 27 de diciembre del mismo año, la constitución española pretende garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo; consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular; proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones; promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida; establecer una sociedad democrática avanzada, y colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra.

Con respecto a la distribución de competencias entre órdenes de gobierno territorial, es necesario analizar los artículos que establecen sus condiciones generales, estos son en el título preliminar, los artículos 1 y 2; y sobre Economía y Hacienda, del Título VII los artículos 128, 131 y 133.

En el artículo primero, España se constituye como un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político; determina también que la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado y establece la forma política del Estado español de una monarquía parlamentaria. En el artículo segundo, se describe la importancia de la indisolubilidad de la Nación Española, como patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, así como la solidaridad entre todas ellas.

En el artículo 128, se señala la subordinación al interés nacional de toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad. En el artículo 131, se describe que el Estado podrá mediante ley, planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta de la riqueza y su más justa distribución; y estipula que el Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, y que para tal fin, se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley. Y finalmente, en el artículo 133, se señala que la potestad para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado y

que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes y que las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

Con respecto a la organización territorial del Estado, esbozaré los siguientes artículos ubicados dentro de la Constitución Española en de tres capítulos que versan sobre sus principios generales, sobre la administración local y las Comunidades Autónomas.

En el artículo 137 de los principios generales, se establece que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, y que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

En el artículo 138, el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad con el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo a las circunstancias del hecho insular; y delimita que las diferencias entre los estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar en ningún caso, privilegios económicos o sociales.

En el artículo 139, se especifica que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio, y que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas, así como la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

En el artículo 140 de la Administración Local, la constitución garantiza la autonomía de los municipios, gozando de personalidad jurídica plena, y señalando entre otros procedimientos, que su administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y Concejales.

En el artículo 141 se describe a la provincia como ente local también con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado; que el Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo y que se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la figura de provincia.

En el artículo 142 se determina que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y que éstas se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En el artículo 143 de las Comunidades Autónomas, se describe que en el derecho a la autonomía (artículo 2), las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional e histórica, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en la constitución en este Título y en los respectivos estatutos.

En el artículo 144, se determina que las Cortes Generales mediante ley orgánica, podrán por motivos de interés nacional, autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma y autorizar o acordar su Estatuto de autonomía.

En el artículo 145 se señala que en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas, y que las Comunidades Autónomas sólo podrán celebrar entre sí de acuerdo con los Estatutos, los convenios para la gestión y prestación de los servicios propios, el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación.

En el artículo 147, se establece que dentro de los términos de la propia Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y que el Estado reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.

En el artículo 148 se establecen las competencias de las Comunidades Autónomas en 22 materias: La organización de sus instituciones de gobierno; las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen local; la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio; los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, así como el transporte desarrollado por estos medios o por cable; los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y en general los que no desarrollen actividades comerciales; la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía; los montes y aprovechamientos forestales; la gestión en materia de protección del medio ambiente; los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés en la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales; la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial; las Ferias interiores; el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional; la artesanía; los Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma; el Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma; el fomento de la cultura, de la investigación y en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma; la Promoción y ordenación del turismo en su ámbito local; la Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio; la Asistencia social; la Sanidad e higiene; la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

En el artículo 149 se establecen por su parte, las competencias exclusivas del Estado español en 32 materias: La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes institucionales; la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo; las relaciones internacionales; la defensa y fuerzas armadas; la administración de Justicia; la legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas; la legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los Órganos de las Comunidades Autónomas; la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales donde existan; la legislación sobre propiedad intelectual e industrial; el régimen aduanero y arancelario; comercio exterior; el sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros; la legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; la Hacienda General y Deuda del Estado; el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; la sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación farmacéutica; la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas; las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que garantizarán a los administrados un tratamiento común entre ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la

organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas; la pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación de sectores atribuyan a las Comunidades Autónomas; la marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves; los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación; la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de instalaciones eléctricas cuando se aproveche afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial; la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma; las bases de régimen minero y energético; el Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos; las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas; la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la explotación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas; la seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica; la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia; las estadísticas para fines estatales y la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

Además en este artículo se especifica que sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural con las Comunidades Autónomas; así como que todas las materias no atribuidas expresamente al estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Así como también, que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado.

En el artículo 156 se le atribuye a las Comunidades Autónomas la autonomía financiera para el desarrollo y la ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Además, se detalla que las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de sus recursos tributarios de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

En el artículo 157 se constituyen los recursos de las Comunidades Autónomas a través de los impuestos cedidos por el Estado, los recargos sobre los impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado, a través de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, a través de transferencias de un fondo de

compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a través de los rendimientos procedentes de su propio patrimonio e ingresos de derecho privado y el producto de sus operaciones de crédito.

En el artículo 158 se establece que en los Presupuestos Generales del Estado, podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español; y que con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un fondo de compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales.

Con esta descripción del contenido de los artículos relacionados con el sistema de competencias territoriales de la Constitución Española, es posible tener una visión clara de los principios de integración, solidaridad y protección del interés general que la forman, así como del espíritu descentralizador de la actuación gubernamental basado sobretudo en la autonomía de sus regiones.

II.2 La Constitución Mexicana de 1917.

Aprobada por el Congreso Constituyente el primero de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria del 19 de septiembre del mismo año y expedido por la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que con respecto a la organización política y la distribución de competencias entre órdenes de gobierno, caben citarse a continuación el contenido de los siguientes artículos, que se encuentran repartidos en 3 secciones referidas a las Garantías Individuales, artículos 2, 25 y 26; de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, en los artículos 39, 40 y 42 y de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, artículos 115, 116, 117 y 118.

En el artículo 2, se constituye a la Nación Mexicana como única e indivisible, con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, definiéndolos como aquellos pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En el artículo 25, se determina que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad quedan protegidas por esta Constitución.

Además define que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución. Y que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

En el artículo 26, se establece un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la

Nación, con la participación de los diversos sectores sociales para incluir sus demandas e incorporarlas al plan nacional y a los programas de desarrollo.

En el artículo 39, se establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, por lo que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En el artículo 40, se expresa como voluntad del pueblo mexicano el constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En el artículo 41, se establece que la soberanía del pueblo se hará a través de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal y que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a determinadas bases.

En el artículo 115, se detalla que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, a partir de la base de que cada Municipio deberá ser gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, y en la que la competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal, se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Además, los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Por lo que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Los Municipios tendrán a su cargo también las funciones y servicios públicos del Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; el alumbrado público; la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; los mercados y centrales de abasto; los panteones; el rastro; las calles, parques y jardines y su equipamiento; la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, que establece que la imposición de penas es exclusiva de la autoridad judicial, policía preventiva municipal y tránsito; y las demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Y los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento

respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que se haga cargo temporalmente, o se presten o ejerzan coordinadamente con el Estado.

Los municipios también administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

También se formarán de las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer estas contribuciones, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus

competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

Y finalmente, se establece que las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios y que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

En el artículo 116, se divide al poder político de los estados para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y se establece que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo, y que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a determinadas normas de orden político, con respecto a la elección de los gobernadores de los Estados, el número de representantes en las legislaturas de los Estados, el ejercicio del Poder Judicial de los Estados, las Constituciones y leyes en materia electoral, los Tribunales de los contencioso administrativo, las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, los convenios entre la Federación y los Estados y de los Estados con los Municipios.

En los artículos 117 y 118 se establecen las siguientes limitaciones a la actividad política y económica de los Estados, los cuales en ningún caso pueden: Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras; acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía; expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra; hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Con estos apuntes de ambas constituciones, relacionadas con las competencias de sus divisiones territoriales y políticas, es posible identificar similitudes y diferencias para

obtener conclusiones útiles para un rediseño institucional, en la búsqueda por alcanzar un mejor desempeño práctico de acuerdo con las condiciones actuales mexicanas.

III. El Cambio Institucional y la Toma de Decisiones.

El desciframiento del medio es una función del conocimiento adquirido, y la forma en que este conocimiento se desarrolla y evoluciona influye en las percepciones que tiene la gente cuando explica y racionaliza su entorno, por lo que sumadas a las limitaciones computacionales del individuo para procesar, organizar y utilizar información, así como las incertidumbres propias del desciframiento, crean la fuerza para hacer evolucionar a las normas y a los procedimientos que simplifican los procesos de decisión.

Douglas C. North (1991)

Para los economistas neoinstitucionales, la creación de instituciones no es producto de la búsqueda de eficiencia social sino privada, es decir, para servir a los intereses de aquellos organismos o grupos que poseen el suficiente poder de negociación para implantar nuevas leyes o normas. Por lo que su evolución o transformación institucional se determina entonces, por la constante interacción entre agentes sociales, intereses y reglas del juego. Consideran en general, que la creación de instituciones socialmente eficientes responde al hecho de que en determinadas circunstancias, los objetivos privados de quienes tienen el poder para implantar nuevas reglas coinciden con determinados objetivos sociales y crean soluciones institucionales que así resultan o que evolucionan²¹ para llegar a serlo. Circunstancias que pueden deberse a la necesidad de justificar acciones y fines privados con propósitos o metas sociales para evitar el monitoreo excesivo por parte de gobernados o de rivales políticos.²²

Además sostienen que esta transformación mantendrá una continuidad socialmente ineficiente producto de los efectos de rendimientos crecientes que refuerzan su dirección en un sentido dado, y que ésta dependencia o trayectoria sobre la senda, sólo puede alterarse debido a consecuencias no previstas, a efectos externos o a fuerzas exógenas al marco analítico (North 1990:29).

De acuerdo con esto, el cambio institucional puede darse a partir de la influencia política y económica de determinados grupos de personas que ejerzan su poder sobre el resto de la sociedad, a través del cambio incremental o radical de las instituciones formales que mejor satisfagan sus intereses. Por lo que los cambios institucionales del Estado serán siempre coercitivos, de acuerdo con el poder político y la influencia del

²¹ Alchian (1950: 211-221) considera, basado en las ideas de Charles Darwin sobre la evolución, y en contra del enfoque funcionalista, que ni la eficiencia ni la maximización de recursos es un objetivo en sí mismo para los empresarios (políticos o económicos), esto constituye sólo una consecuencia de la constante búsqueda por sobrevivir en un mundo de alta competencia, tal que las instituciones actuales son entonces el resultado de la evolución de instituciones que han surgido, que han perecido o que se han desarrollado a través del tiempo.

²² North (1990) escribe que en política, como en economía, los ajustes tendrán lugar cuando los rendimientos privados excedan a los costos privados; si no, el problema del Gorrón impedirá el ajuste. Más formalmente, puede examinarse esta situación, si aplicamos la regla de decisión entre grupos privilegiados y latentes de la teoría de los grupos de Olson, y consideramos a la formación de instituciones en busca de intereses privados como el resultado de la lucha entre grupos de interés; entonces si en un momento dado los objetivos privados se desvían de objetivos sociales, situación en donde "todos ganarían", un miembro o una parte de los miembros de grupos latentes percibirían cambios en sus beneficios y contribuciones, para transformar los resultados de su regla de participación y hacer más inestable al sistema pudiendo convertirse en un grupo privilegiado (Olson 1980: 132-167).

grupo que lo impulse, en contraposición con el impacto sobre los intereses del resto de agentes sociales o personas, su poder e influencia sobre la opinión política (normalmente dado por su nivel de agrupación o de dispersión), así como la mercadotecnia política y el uso de los métodos o formas de acción que se adopten.

Sin embargo, la influencia y el papel de las instituciones informales, condicionadas por aspectos culturales, por costumbres y tradiciones determinarán el grado de aceptación de estos cambios y constituirán, tanto la fortaleza o debilidad potencial del cambio, como el hilo conductor de la trayectoria institucional que se siga, independientemente de la fuerza coercitiva que lo impulse y lo mantenga. De forma que el cambio institucional, existirá siempre que el interés por cambiar exista y se manifieste en la sociedad con la suficiente fuerza política para mantenerse al menos durante el período de transición en que la informalidad institucional logre adaptarse.

Cuestión que puede a priori prevenirse, desarrollando en el papel los efectos principales que un cierto cambio puede causar en la sociedad y anticipar las maneras con que puedan mitigarse las fuerzas del rechazo formal e informal, siempre que la utilidad esperada de la transformación aparezca y justifique el esfuerzo, superando los rendimientos crecientes anteriores y alterando la vía institucional natural hacia espacios de desarrollo con mejores posibilidades de eficiencia económica y equidad política.

Por lo que desde una visión de análisis político institucional, el estudio del cambio puede beneficiarse ampliamente de un concepto surgido en la ingeniería industrial y la gestión empresarial, desarrollado como modelo teórico para el direccionamiento de los cambios organizacionales. Este concepto se deriva del estudio analítico de los procesos productivos, en el que desde la producción en masa o en serie, desarrollada para la industria automotriz con Henry Ford a inicios del siglo 20 a la fecha, ha permitido tanto en procesos de manufactura como en procesos meramente administrativos, incrementar sustancialmente la capacidad productiva de los recursos, siendo bautizada de acuerdo con la moda de gestión imperante en cada momento desde entonces y con diversos matices, conforme a los objetivos comerciales que la competitividad económica de las organizaciones, ha ido señalando en las diversas economías mundiales.

Este concepto sin pretender ser exhaustivo, ha sido llamado: estudio de tiempos y movimientos, ingeniería de métodos, ingeniería de procesos, ingeniería o análisis de valor, teoría de restricciones, justo a tiempo, control estadístico de procesos, investigación de operaciones; y con un enfoque al mercado (cliente) cero defectos, calidad total, aseguramiento de la calidad, etc. Pero quizá el más breve, sencillo y significativo sea actualmente el uso de la palabra que hace referencia a dos palabras unidas que implican la acción de volver a hacer, de repetir algo, a través del uso del ingenio y la creatividad, desde el principio o como si no existiera antecedente previo: este concepto es la Reingeniería.

Esta técnica, permite a través de la definición de un objetivo claro y contundente, el análisis de las operaciones de manufactura o las actividades de administración, que componen su proceso de realización, para determinar por esta vía, nuevas formas de organizar la aplicación de recursos que la simplifican y sincronizan con objeto de disminuir tiempos, reducir costos y elevar la confiabilidad (calidad).

En el ámbito institucional, la reingeniería se justifica y aplica al resaltar la importancia de la búsqueda de racionalidad desde una visión teórica o académica, en circunstancias aisladas, nuevas o diferentes a las que le dan origen a las instituciones en términos reales, ya que al diferenciar el concepto de institución, del concepto de organización, la reingeniería institucional alude a la necesidad de realizar cambios profundos o drásticos

de arriba hacia abajo, en hoja en blanco, buscando recrear el funcionamiento institucional desde cero, desde el principio, sin hacer referencia directa con la actual organización, que puede desde esta visión, llevarnos a actuar conforme al paradigma conocido y aceptado, en lugar de crear uno de acuerdo con nuevas circunstancias.

Es pertinente y congruente además, con el método de estudio comparado de las sociedades, debido a que una de las más grandes dificultades a que puede enfrentarse un científico social, es precisamente la posibilidad de experimentar; de crear un modelo con la posibilidad de aislar sus variables fundamentales para poder deducir conclusiones relevantes en particular, obteniendo información relevante a través del tiempo.

Por lo que la dinámica del cambio institucional a través de propuestas de reingeniería, estará determinada por el conjunto de decisiones que adopten los actores sociales en su interacción con otros actores para la creación de instituciones, buscando la satisfacción de sus intereses y constituyéndose en la fuente principal del cambio social.

Denotando entonces que la clave del cambio, será la capacidad de los agentes sociales en forma de grupos u organizaciones, para visualizar oportunidades de mejoramiento social a través de decisiones que promuevan la eficiencia social de la creación de instituciones. Desde una visión de filosofía pública,²³ para auto imponernos “velos de ignorancia” que eleven nuestra capacidad de diseñar instituciones más eficientes socialmente para encontrar el interés privado de los beneficios colectivos.

Esto puede lograrse de acuerdo con investigaciones previas,²⁴ comprendiendo que el proceso racional de toma de decisiones consiste en una abstracción de la realidad (percepción subjetiva) que asume poseer un problema bien definido, una gama completa de alternativas de elección, información completa o al menos suficiente de sus consecuencias, tiempo disponible para decidir, la capacidad y los recursos necesarios.²⁵

Y reconociendo que las decisiones de los agentes sociales son el resultado de su maximización económica individual, quienes al interior de un proceso de toma de decisiones perciben y valoran subjetivamente los costos y beneficios generados por sus diferentes alternativas de elección, en términos tanto absolutos como marginales y que para influir en ellos, será necesario crear en su percepción la idea de que las decisiones socialmente eficientes son también beneficiosas para su agenda personal; y que por otra parte, la toma de decisiones socialmente ineficientes resultarán, cuando menos en el largo plazo, costosas para la consecución de sus propias metas.

Por lo que es necesario para la promoción de las transformaciones institucionales que requiere el Estado Mexicano, para la desconcentración y descentralización de su administración pública, crear una visión clara de los efectos esperados con el cambio institucional que incentive e impulse a sí mismo, al conjunto de agentes sociales con el poder de negociación suficiente para llevarla a cabo; a través del método comparado académico para facilitar, sin caer en copias de adopción de modelos, sino en adaptaciones inteligentes a partir de circunstancias particulares, la prevención de estos efectos del cambio institucional propuesto.

Cuestión que sólo puede darse en la medida en que la información que posean los agentes sociales miembros de una sociedad (a nivel mayoritario o de quienes tienen el poder de negociación suficiente), coincida en resaltar el resultado neto de la

²³ Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.

²⁴ Ríos González, Rogelio. 2000. *Análisis Económico Institucional de las Decisiones de Políticas: El Caso de la Comisión Federal de Competencia*. México Distrito Federal: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

²⁵ Esta postura pertenecen a la visión racional estricta de la toma de decisiones, la cuál puede quizá reconocer la existencia de diversas y poderosas restricciones, pero sin renunciar por ello a la exigencia de la máxima racionalidad posible en la formulación y decisión de las políticas (Aguilar 1994: 41).

transformación institucional, en donde la sumatoria de los beneficios personales percibidos y esperados superen claramente a la sumatoria de sus costos. Es decir, a través de un cambio de percepción a través de la información, que impulse políticamente el interés de los gobernantes por asumir los riesgos.

III.1 Coincidencias y Diferencias Constitucionales.

Con relación al marco general que orienta la distribución de competencias entre órdenes de gobierno es posible destacar las siguientes coincidencias:

1. Ambas constituciones fueron redactadas por sus respectivos constituyentes pocos años después de largos períodos de dictadura política. En el caso Español, su constitución se aprueba en el año de 1978, a sólo 3 años de haber concluido la dictadura del General Francisco Franco, a causa de su fallecimiento, la cual tuvo una duración de alrededor de 36 años. Por lo que la necesidad de reorganizar al país, bajo nuevos lineamientos que protegieran la cultura, las tradiciones, las lenguas e instituciones de todos los españoles y sus pueblos, propició que la participación de las fuerzas políticas coincidieran en impulsar la Democracia y el Estado de Derecho, bajo el reconocimiento absoluto de su tradición monárquica; la necesidad de unificar a la Nación Española integrando a la clase trabajadora y las diferencias culturales de sus diversas regiones, descentralizando el poder político del Estado, a través de la creación novedosa del concepto de Comunidad Autónoma.

En el caso Mexicano, la constitución política se inscribe en un momento histórico de convulsión social, a sólo 7 años de haber concluido la dictadura del General Porfirio Díaz, que tuvo una duración de 33 años y que finaliza cuando decide convocar a elecciones y abandonar el país en el año de 1910 (a consecuencia de su avanzada edad). Lo que posteriormente da pie al inicio del movimiento revolucionario, debido al asesinato del candidato triunfador Ignacio L. Madero, por parte del General Victoriano Huerta, segundo a bordo en el ejercito mexicano del General Díaz, y que no puede darse por terminada formalmente, sino hasta el año de 1920 en que el General Álvaro Obregón Salido, líder militar victorioso de la campaña militar, gana las elecciones a la Presidencia de la República y logra cumplir su período de 4 años satisfactoriamente.

Por lo que impera además de la necesidad de reunificar los intereses nacionales como en el caso español, la urgencia de estabilizar al país sometiendo a todas las fuerzas políticas y militares mexicanas en un proyecto de nación conjunto y moderno, incluyendo en la base política a la figura del municipio libre como célula de articulación representativa para su desarrollo y la centralización del poder del Estado en una Federación incluyente con grandes facultades.

2. También es posible identificar y destacar una gran similitud entre la constitución española y la mexicana en su espíritu constituyente, en el propósito por alcanzar un Estado Social y Democrático de Derechos capaz de promover y proteger la libertad, la justicia, la igualdad, la composición cultural y política, las tradiciones, las lenguas e instituciones a través del establecimiento de una nación indivisible e indisoluble y el derecho a la autonomía y la solidaridad de las regiones y de sus pueblos indígenas.

Así como otros aspectos que delimitan claramente el desempeño de las instituciones y sus potencialidades, con la actividad pública y privada, como lo es por ejemplo, la soberanía nacional centrada en el pueblo y consolidada en los poderes del Estado en el caso español y en los poderes de los Estados además, en el caso mexicano; la subordinación al interés público de los bienes y riqueza nacional; el establecimiento de

los mismo derechos y obligaciones para sus ciudadanos; la libre circulación de individuos y mercancías en todo el territorio nacional y la atribución del Estado como ente planeador incluyente y rector del desarrollo económico, incluida su potestad de establecer tributos.

Además, destaca la similitud en la organización territorial y política del Estado basada en la figura del Municipio, con personalidad jurídica propia, administrados por ayuntamientos elegidos democráticamente y la facultad de administrar libremente su Hacienda y recursos, así como la atribución de recibir contribuciones de parte del Estado y en el caso mexicano, también provenientes de la Federación.

Por su parte, es posible identificar las siguientes diferencias básicas:

1. En primer término, deben destacarse que no obstante cierta similitud en los momentos históricos en que ambas constituciones fueron redactadas, la edad de cada una de ellas es muy distinta. Puede decirse en términos prácticos que en el recuerdo popular, todavía hay actualmente ciudadanos españoles que pueden dar fe personal del momento histórico en que se firma la constitución española, mientras que en México esto es un hecho que sólo consta en la historia del país. La constitución española cumple 30 años; mientras que la mexicana le triplica la edad con 91 años, no obstante los 41 decretos de reforma a que ha sido objeto desde septiembre de 1993 a la fecha. Lo que habla por un lado, de la modernidad que puede atribuirse a la constitución española con respecto a la mexicana y a la posibilidad de vigencia política y apoyo social de la que puede disfrutar.

2. Otra diferencia fundamental estriba en la composición política del Estado Español y la Federación Mexicana, y es precisamente que en el caso de España, el poder constituyente se tradujo en una monarquía parlamentaria que rescata la figura del Rey como factor de integración e inspiración nacional, en un papel de figura política sin responsabilidad, pero con atribuciones de representación Estatal; mientras que en el caso de México, el poder constituyente, se manifestó con la creación de una República, Representativa, Democrática y Federal, compuesta por Estados (31) libres y soberanos en su régimen interior.

3. En su forma, la Constitución Española consta de 169 artículos distribuidos en 10 títulos, los cuales hacen referencia a los derechos y deberes fundamentales; de la Corona; de las Cortes Generales; del Gobierno y la Administración; de las Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales; del Poder Judicial, de Economía y Hacienda; de la Organización Territorial del Estado; del Tribunal Constitucional y de la Reforma Constitucional. Por su parte, la Constitución Mexicana consta de 136 artículos distribuidos en 9 títulos los cuales hacen referencia en su título primero, a las garantías individuales de los mexicanos y de extranjeros; en el título segundo, a la soberanía nacional y la forma de gobierno y las partes integrantes de la federación y del territorio nacional; en el título tercero, de la división de poderes, del Poder Legislativo, de la elección e instalación del Congreso, de la iniciativa y formación de las leyes, de las facultades del Congreso, de la Comisión Permanente, de la Fiscalización Superior de la Federación, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial; en el título cuarto de las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado; en el título quinto de los Estados de Federación y del Distrito Federal; en el título sexto, del trabajo y de la previsión social; en el título séptimo, de las prevenciones generales; en el título octavo, de las reformas a la Constitución y en el título noveno, de la inviolabilidad de la misma.

4. Otra diferencia sensible, como podrá verse después, se observa en la redacción del artículo 142 de la Constitución Española, que a diferencia y en correspondencia con el

artículo 115 de la Constitución Mexicana sobre el municipio, se especifica claramente el propósito de que las haciendas locales dispongan de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones, lo que hace empatar formalmente a la actividad pública en el cumplimiento de los objetivos de sus funciones y servicios, con la disponibilidad de recursos para ejecutarlos.

III.2. El Desempeño Institucional Comparado.

Una vez conocido el marco institucional fundamental que orienta la distribución de competencias territoriales entre órdenes de gobierno, es necesario a continuación contrastarla con la experiencia práctica reciente de cada país para obtener conclusiones prácticas sobre los posibles cambios necesarios en las instituciones mexicanas fundamentales, en la construcción de un sistema democrático más representativo.

En esta sección por tanto, se observa la composición proporcional de los órdenes de gobierno territorial de España, comparando al personal al servicio de las administraciones públicas, antes y después del efecto autonómico de las regiones, impulsado por la Constitución Española de 1978 y su actual estructura proporcional sin la participación del municipio; así como la distribución reciente del gasto público por tipo de administración, comparada con la composición proporcional de las administraciones públicas de los órdenes de gobierno territorial de México, también con la distribución de personal a su servicio y el ejercicio de su gasto público.²⁶

El Caso Español: La Base.

Como puede verse, en el siguiente cuadro, el personal al servicio del Gobierno Central Español ha disminuido proporcionalmente del 80 al 22%, mientras que el personal al servicio de las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas ha aumentado del 6 al 14%, al igual que el personal de los Gobiernos Municipales creció del 14 al 23.9%. Lo que permite comprobar en la práctica, el nivel de descentralización administrativa propugnada por la autonomía regional de su Constitución Política.

DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA				
	1983		2007	
GOBIERNO ESTATAL	1,357,000	80%	559,345	22%
COMUNIDADES AUTÓNOMAS (17)	107,000	6%	1,283793	50.2%
MUNICIPIOS (8,112)	232,000	14%	612,553	23.9%
Total	1,696,000	100%	2,554,582	100%
Porcentaje de la Población Total	4.5%		5.4%	
Población Total Española	37,742,561		45,200,707	
FUENTE: 1983 INAP/2007 RCP. Registro Central de Personal. Ministerio de Administraciones Públicas.				

Además, puede verse también que el tamaño proporcional del personal que trabaja en estas administraciones, creció casi un punto porcentual de 1983 al 2007, en un total de 759,691 cargos públicos, lo que implica una mayor participación en el empleo de los españoles en la actividad administrativa gubernamental después de 24 años.

²⁶ El sector público es resultado de la preferencia social, elegida por los ciudadanos democráticamente, y, por tanto, su dimensión y cobertura pública será reflejo de esa elección. Gil-Ruiz, Carmen; Iglesias Quintana, Jaime. 2007

Por otra parte, para conocer la proporción de la descentralización administrativa del primer paso, es decir, del Gobierno Central al de las Comunidades Autónomas, podemos ver la distribución proporcional del personal al servicio de la administración pública de éstos órdenes, en el que se amplía proporcionalmente el efecto descentralizador de la Constitución Española del 92.7% al 30.3% para el Gobierno Central y del 7.3% al 69.7% para los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA				
GOBIERNO ESTATAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS (17) Total Porcentaje de la Población Total Población Total Española	1983		2007	
	1,357,000	92.7%	559,345	30.3%
	107,000	7.3%	1,283,793	69.7%
	1,464,000	100%	1,843,138	100%
	3.9%		4.1%	
37,742,561		45,200,707		
FUENTE: 1983 INAP/2007 RCP. Registro Central de Personal. Ministerio de Administraciones Públicas.				

Con respecto a la composición proporcional del gasto público anual ejercido por tipo de administración pública, puede verse a continuación que el Gobierno Central efectúa un poco más de la mitad del total del gasto público español, lo que si restamos de esta cantidad lo correspondiente a la Seguridad Social con valor de 82.874 millones de euros, le queda un gasto público al Gobierno Central disponible del 22% con respecto al total, equivalente a 62,870 millones de euros para 2007.

EL GASTO PÚBLICO ESPAÑOL EN 2007.		
Millones de Euros		
GOBIERNO ESTATAL*	145,744	51%
COMUNIDADES AUTÓNOMAS (17)	102,878	36%
MUNICIPIOS (8,112)	37,150	13%
Total	285,773	100%
% del PIB	38.6%	
Producto Interno Bruto	740,344	
* Incluye la Seguridad Social administrada por el INSS (Instituto Nacional de la Seguridad Social) por un total de 82,874 millones de euros. El INSS es una agencia del Ministerio del Trabajo.		
Fuente: Cifras del Banco Mundial.		

Con estos datos, cabe citar a continuación un estudio reciente del Instituto de Estudios Fiscales de la Secretaría General de Presupuesto y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre la distribución funcional del gasto público por Administraciones, en el

que se pone de relieve el reparto competencial del sector público español.²⁷ En este estudio, se confirma que la Administración central tiene encomendados básicamente la prestación de servicios públicos tradicionales (defensa, servicio exterior, y seguridad ciudadana y administración de justicia de ámbito nacional) y una parte importante de su gasto, corresponde a aportaciones a otras Administraciones públicas y a la Unión Europea, así como el servicio de la deuda pública.

Las Administraciones territoriales por su parte, tienen una amplia presencia en la oferta de bienes y servicios más próximos al ciudadano. En concreto, el 60% del gasto de las Comunidades Autónomas corresponde a los servicios de educación y sanidad, y algo más del 12% se dedica a los servicios económicos, fundamentalmente infraestructuras del transporte y la agricultura.

En cuanto a las Entidades locales, los municipios, la oferta de sus servicios públicos está más repartida, correspondiendo el 60% a seguridad ciudadana, vivienda y servicios comunitarios, actividades culturales y recreativas, servicios sociales, transporte y protección del medio ambiente.

Además, en este estudio se explica que existen, ámbitos de competencia compartida por las tres Administraciones, como lo es por ejemplo en el área de asuntos económicos, el transporte, la agricultura, los asuntos de comercio, la industria, seguridad ciudadana, etc. Y finalmente, la llamada Seguridad Social, dedicada al pago de jubilaciones y prestaciones principalmente laborales, y desde el año 2000, sin incluir la sanidad o salud pública, tiene una clara presencia en el ámbito de la protección social, sin perjuicio de la prestación de servicios sociales por Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias.

Según este estudio, una de las consecuencias de este reparto funcional del gasto público es la distinta composición económica del gasto entre Administraciones. Como se ha anticipado, la Administración central tiene un importante papel financiador de otras Administraciones públicas. Más del 40% de su gasto son transferencias a otras Administraciones. A ello hay que unir un 6% de gasto adicional en concepto de contribución al presupuesto de la Unión Europea. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el Estado aporta la totalidad de la contribución a la UE, mientras que recibe menos del 20% de los retornos, correspondiendo aproximadamente el 60% a las Comunidades Autónomas.

Con esta información adicional es posible visualizar con claridad el grado de descentralización alcanzado por las instituciones de gobierno territorial españolas, en las que no obstante constituirse como un gobierno de Estado Central y de Comunidades Autónomas, fuera de un esquema Federal, puede servir de lección práctica para comprender la importancia de equiparar la autonomía institucional de las administraciones públicas, con la dotación económica para el ejercicio de sus funciones.

El caso Mexicano: El Contraste.

La distribución proporcional del personal empleado en los diferentes órdenes de gobierno territorial mexicano, para un primer paso de espíritu descentralizador, muestra un fenómeno paradójico:

²⁷ Gil-Ruiz Gil-Esparza, Carmen Luisa, Iglesias Quintana, Jaime. 2007. *El Gasto Público en España en un Contexto Descentralizado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría General de Presupuesto y Gastos, Ministerio de Economía y Hacienda.

El personal empleado en los Gobiernos Estatales y en el Distrito Federal es del 91.1%, contra el 5.9% del Gobierno Federal, es decir que 19 de cada 20 puestos de trabajo se ofrecen en los Gobiernos Estatales frente al Gobierno Federal, o sea que la proporción entre estos órdenes de gobierno a nivel de personal empleado es casi 16 veces mayor, que al compararse con el mismo ejercicio para el caso Español puede verse que el personal empleado en las Comunidades Autónomas es apenas 2.3 veces el empleado en el Gobierno Central.

DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MÉXICO		
GOBIERNO FEDERAL GOBIERNOS ESTATALES (31) Y DF Total Porcentaje de la Población Total Población Total Española	2006	
	151,617	5.9%
	2,404,738	94.1%
	2,566,355	100%
	2.5%	
103,300,000		
FUENTE: INEGI. Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática.		

Ahora bien, al analizar la proporción del gasto público ejercido por orden de gobierno en México puede verse y demostrarse pragmáticamente que existe una centralización de orden económico en la operación de los recursos públicos nacionales. La proporción del gasto público del gobierno federal es mayor al doble que los recursos de los gobiernos de los estados, incluido el del Distrito Federal.

EL GASTO PÚBLICO MEXICANO EN 2005.		
Millones de Pesos		
GOBIERNO FEDERAL*	1,477,368	63.2%
GOBIERNOS ESTATALES (31) Y DF	697,515	29.8%
GOBIERNOS MUNICIPALES (2,455)	163,841	7%
Total	2,338,724	100%
% del PIB	28%	
Producto Interno Bruto	8,366,206	
* Gasto Programable Federal.		
Fuente: INEGI. Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática.		

Por lo que puede concluirse desde una visión práctica, bajo el método comparado entre ambos países que el manejo de recursos públicos por servidor público en México es radicalmente distinto, mientras que un servidor público federal en México gestiona en promedio 9.74 millones de pesos (573 mil euros), el servidor público de los gobiernos

estatales gestiona en promedio 290 mil pesos (17 mil euros), o sea 33.6 veces menor cantidad de dinero; mientras que en España, el servidor público del gobierno central gestiona en promedio 260 mil euros (4.43 millones de pesos), contra 80 mil euros (1.36 millones de pesos) gestionados en promedio por un servidor público de las Comunidades Autónomas, o sea apenas 3.25 veces mayor cantidad (TC.17 pesos/euro).

En México, la concentración de recursos públicos disponibles por servidor público en el Gobierno Federal sobre los Gobiernos Estatales y el Distrito Federal, es 10.33 veces mayor que la concentración de recursos públicos disponibles por servidor público en el Gobierno Central español sobre los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1 El análisis comparativo del sistema competencial de los órdenes de gobierno territorial de la Constitución Mexicana, con respecto al sistema de distribución de competencias descritas en la Constitución Española, permite concluir que no existe evidencia suficiente para afirmar que en México esté limitada la posibilidad de autonomía, ni por parte de la operación económica de los Estados, ni por parte de la operación económica de los municipios. No obstante, este hecho de que no estén jurídicamente limitados, no significa que en la práctica, estos órdenes de gobierno tengan los recursos suficientes para hacer frente con eficacia y eficiencia a su instrumentación de políticas públicas.

Para la suficiencia de recursos públicos en esta labor, sería necesaria una reingeniería fiscal y administrativa en el uso de los recursos públicos, a través de la desconcentración y la descentralización de funciones y servicios de gobierno con formulas de transferencia directa de recursos, como lo es por ejemplo la asignación de un porcentaje directo de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto sobre la Renta (ISR), que son los dos principales impuestos de la recaudación fiscal, al estilo del impuesto al valor añadido español en el que un porcentaje del mismo se destina de forma directa las Comunidades Autónomas donde se recauda.

Para que este cambio tenga respaldo institucional, debería cambiarse el artículo 156 de la Constitución Mexicana en donde se señala que los Gobiernos Municipales administrarán libremente su hacienda, así como las diversas fuentes de sus ingresos, incluidas las transferencias de los Gobiernos Estatales y del Gobierno Federal, especificando al estilo del artículo 142 de la Constitución Española, que estas haciendas deberán disponer además de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones a través de formulas claras y objetivas para estas transferencias. Eliminando de esta forma, la absoluta discrecionalidad política que representa el hecho de concentrar una bolsa de recursos públicos federales, para distribuirla después anualmente entre los 31 Estados de la República, el Distrito Federal y los 2,455 Municipios.

2. Por parte de las instituciones españolas, cabe decir que los resultados prácticos que pueden atribuirse como crítica a este modelo descentralizador son dos; la falta de cooperación y quizá el exceso de competencias por parte de Comunidades Autónomas que se relacionan por problemas comunes, como lo fue por ejemplo el asunto del trasvase de aguas del río Ebro para suministrar Comunidades Autónomas vecinas, en el que no obstante, que este recurso es considerado y contemplado como un tema de interés claramente nacional y por tanto competencia del Estado, los derechos de propiedad informales manifestados por la población de regiones dentro de las Comunidades Autónomas y obviamente representados por sus líderes políticos y

gobernantes, creó un clima de tensión resuelto por esta Constitución, pero ignorado en la práctica por los agentes sociales.

El segundo problema que es posible observar en este arreglo de competencias, aparece cuando se denota un déficit por la clara falta de participación de los gobernantes de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones en las políticas públicas estatales que podría ser resuelto quizá, por una cámara territorial al estilo federal, donde la toma de decisiones políticas públicas cuente con un respaldo que las legitime territorialmente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. 1994. *La Hechura de las Políticas*. Vol. 2 de *Colección Antologías de Política Pública*. México: Porrúa.
- Albizu, Enema. 2004. *Reingeniería de Procesos en España: La Adaptación de una Moda de Gestión*. Revista de Dirección y Administración de Empresas. Número 11, Marzo 2004.
- Alchian, Armen A. 1950. *Uncertainty, Evolution, and Economic Theory*. Journal of Political Economy 58.
- Clements, Benedict; Faircloth, Christopher; Verhoeven, Marijin; 2007. *Gasto Público en América Latina: Tendencias y Aspectos de Política*. Centro de Estudios para América Latina, CEPAL.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.
- *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado, número 311, 29 diciembre de 1978
- Gil-Ruiz Gil-Esparza, Carmen Luisa, Iglesias Quintana, Jaime. 2007. *El Gasto Público en España en un Contexto Descentralizado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Secretaría General de Presupuesto y Gastos, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb. 1984. "Formación de la Agenda: El Caso de la Política de los Ancianos." En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Luis F. Aguilar Villanueva, comp., 77-104. México: Porrúa.
- Elías, Antonio; Escalante, Lucía; Lorenzelli, Marco; Milnitsky, Sergio. 2003. *¿Comenzó la Reingeniería Institucional? Una Revisión de la Política de Cambio Institucional del Actual Gobierno*. Paraguay.
- Laswell, Harold. 1951. "La Orientación hacia las Políticas." En *El Estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva, comp., México: Porrúa.
- North, Douglass C. 1990. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo. 1991. *¿Democracia Delegativa?* San Pablo: CEBRAP
- Olson, Marcur Jr. 1980. *Una Teoría de los Grupos y las Organizaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Prats I Catalá, Joan. 2003. *Institutions and Development in Latin America*. Barcelona: Center for International Private Enterprise.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ríos González, Rogelio. 2000. Análisis Económico Institucional de las Decisiones de Políticas: El Caso de la Comisión Federal de Competencia. México DF: ITAM.
- Williamson, Oliver E. 1991. *Mercados y Jerarquías: su Análisis y sus Implicaciones Antitrust*. México: Fondo de Cultura Económica.