

# RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES EN EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO<sup>1</sup>

*Rigoberto Soria Romo<sup>2</sup>*

## 1 Introducción

El tema de la seguridad pública en México ha tomado en los últimos años creciente interés debido a que es un problema en ascenso y preocupa cada vez más tanto a la sociedad como al gobierno en sus tres ámbitos de gobierno. Algunos aspectos del problema, por ejemplo el narcotráfico, son de tal gravedad que incluso se han convertido en un problema de seguridad nacional y en una amenaza a la estabilidad del país. Este trabajo no pretende abarcar todas las aristas de la seguridad pública, pues es un problema muy complejo, sino que se limita plantear, en un análisis preliminar, algunos aspectos de su financiamiento en el caso de México y las relaciones fiscales intergubernamentales que se presentan en un país federal.

Para el cumplimiento de lo anterior, en este apartado se presentan algunos conceptos básicos para el resto del trabajo como son la definición de seguridad pública, el ámbito responsable de esta función y su evolución y alguna información sobre la inseguridad pública en México.

De acuerdo al Instituto Nacional del Federalismo (Inafed, 2009): “la seguridad pública es la función a cargo del estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública”. Ramírez Marín (2003: xi) añade que “la seguridad pública es una de las obligaciones ineludibles del Estado y uno de sus fundamentos ideológicos más importantes ... El Estado de Derecho no sería concebible, ni posible, sin orden ni tranquilidad públicos, es decir, sin seguridad pública” (negritas de Ramírez Marín).

---

<sup>1</sup> La presente ponencia es parte del proyecto “Las relaciones fiscales intergubernamentales federación-estado-municipio en el gasto social y la seguridad pública: el caso Jalisco” apoyado por CONACYT a través de La convocatoria "Apoyo Complementario a Investigadores en Proceso de Consolidación" 2008-2009, Convenio 91075.

<sup>2</sup> Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: [soriaromo@yahoo.com.mx](mailto:soriaromo@yahoo.com.mx). Teléfono y fax: + 52 (33) 3770 3456 y 3770 3300 extensiones 5613 y 5364.

## 1.1 El deterioro de la seguridad pública en México

Un estudio reciente (Mascott Sánchez, 2003: 1) resume la problemática relacionada con la seguridad pública en México:

La seguridad pública se ha convertido en una de las preocupaciones centrales del gobierno y de la sociedad, no sólo en México sino en la mayor parte del mundo. Varias razones han contribuido a este resultado: incremento de las tasas de incidencia delictiva, crecimiento en el porcentaje de delitos que se cometen con uso de violencia; proliferación de armas de fuego; mayor publicidad de casos específicos de delitos; baja eficacia de los sistemas de prevención y sanción del delito, entre otras. A esta lista, algunos autores han añadido la pobreza y/o la desigualdad en la distribución de la riqueza pero aún no existe evidencia empírica concluyente sobre este tema.

Una coincidencia de muchos autores (Ramírez Marín, 2003 y Mascott Sánchez, 2003, por ejemplo) es el acuerdo de que uno de los principales obstáculos y dificultades que enfrenta la investigación en los asuntos de seguridad pública es la falta de datos completos, confiables y comparables.

Según Mascott Sánchez (2003: 3) en el caso de México, las estimaciones de las tasas de criminalidad indican que la inseguridad es un problema en ascenso, en especial con respecto al robo, en todas sus modalidades, el homicidio y el secuestro. Esta tendencia se ha agudizado a partir de los años noventas, lo que transformó a la seguridad pública en una de las preocupaciones centrales, en parte debido al incremento del porcentaje de delitos que se cometen con uso de violencia.

De acuerdo al mismo trabajo, el uso de violencia ha incrementado la sensación de inseguridad, generando severas consecuencias en la psicología y en el comportamiento de quienes lo sufren: 1) sensación de pérdida de derechos; 2) incremento en los gastos públicos y privados en materia de seguridad; 3) disposición creciente a portar armas; 4) creciente apoyo a la pena de muerte y/o a procurarse "justicia" por mano propia; 5) incremento en el apoyo a actividades violentas y/o ilegales por parte de la policía. De acuerdo con la misma autora (Mascott Sánchez, 2003: 12) en México tampoco se confía en los tribunales ya que entre 65 y 76 por ciento de la población expresa poca o nada de confianza mientras que sólo 3 por ciento en promedio afirma tenerles mucha confianza.

Un problema adicional en México está relacionado con la poca eficacia de los cuerpos policíacos, ministerios públicos y tribunales para sancionar el delito, en especial a partir de los años 90, luego del incremento en las tasas nacionales de delincuencia. Esta falta de

eficacia se ha convertido en parte de un círculo vicioso en el que impunidad, incremento de la desconfianza, incremento en la delincuencia y sensación de inseguridad se combinan para elevar tanto la criminalidad como la sensación de inseguridad (Mascott Sánchez, 2003: 12). Ante este problema en crecimiento ¿Cuál ha sido la respuesta del Estado mexicano?

## 1.2 El estatus constitucional de la seguridad pública en México

A pesar de la importancia de la función de seguridad pública, en México no hubo un señalamiento expreso de dicha responsabilidad en las constituciones federales mexicanas, especialmente la de 1857 y la de 1917, vigente actualmente (Ramírez Marín, 2003: 41).

No fue sino hasta la reforma al Artículo 115 constitucional de 1983, cuando se le asigna esta función al municipio, ámbito de gobierno con mayores problemas y más carente de recursos financieros, humanos y materiales para hacerse cargo de tan importante función. Sin embargo esta concepción de seguridad pública municipal

Remitía a la tradicional función de vigilancia preventiva, que realizan las policías municipales para evitar infracciones a los Reglamentos de Policía y Buen Gobierno ... (es decir) ... reglas de comportamiento general, en vías públicas, calles, plazas, caminos y lugares de concurrencia (Ramírez Marín, 2003: 260).

Sin embargo, este concepto de seguridad pública municipal “fue incapaz de enfrentar la creciente organización criminal, la violencia urbana y los fenómenos sociales actuales” (Ramírez Marín, 2003: 260).

Dada lo anterior insuficiencia y tratando de introducir un concepto de mayor alcance, en 1994, se reforman los artículos 21 y 73, fracción XXIII de la Constitución General de la República<sup>3</sup>. La reforma del Artículo 21 constitucional eleva el concepto y la atribución de la seguridad pública a todos los ámbitos del Estado mexicano al hacer esta función una responsabilidad de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios en sus respectivos ámbitos de competencia. Al mismo tiempo señala una serie de principios que deben regir la actuación de las instituciones policiales como la legalidad, la eficiencia, el profesionalismo y la honradez. Finalmente, pero no menos importante, también ordena la coordinación de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios con el fin de establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF, 31 de Diciembre de 1994).

---

<sup>3</sup> Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1994.

Por su parte, la reforma al Artículo 73 constitucional establece facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de delitos y faltas contra la federación en asuntos relacionados con la seguridad pública, así como fijar los castigos a imponer ante la ocurrencia de lo anterior. De igual forma se faculta al congreso general “para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal” (DOF Diciembre 31 de 1994).

De esta forma, se trata de definir la seguridad pública de manera integral, donde las diferentes partes del Estado mexicano (federación, estados, municipios y Distrito Federal) se responsabilizan de esta atribución. Sin embargo no todas las partes se encuentran en igualdad de circunstancias para atenderla. Destacadamente en el aspecto financiero los estados (incluyendo al Distrito Federal) y los municipios no cuentan con los recursos suficientes para instrumentar esta función. De manera que se tienen que implementar una serie de transferencias financieras de federación a estados y municipios para que ejerzan con limitaciones su responsabilidad en lo que respecta a la seguridad pública.

En base a las reformas legislativas anteriores y tratando de dar coherencia a la política de seguridad pública nacional, se emite la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>4</sup> en 1995 y se crea el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP); se integra la Policía Federal Preventiva en Diciembre de 1998; se promulga el primer Programa Nacional de Seguridad Pública, vigente de 1995 a 2006, a cargo de la Secretaría de Gobernación (Segob) hasta el año 2000; se establece la Secretaría de Seguridad Pública el 30 de Noviembre de 2000, y se promulga el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012<sup>5</sup> en Enero de 2008. En el aspecto financiero intergubernamental, en 1999 comienza a operar el Fondo de Apoyo a la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y en 2008 se inicia el Programa de Subsidios para la seguridad pública a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal (Subsemún).

## 2 El entramado financiero público en un país federal

---

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación del 12 de Diciembre de 1995.

<sup>5</sup> Diario Oficial de la Federación del 28 de Enero de 2008.

Richard Bird (1999: 8) señala con claridad cuatro preguntas a plantear al analizar las relaciones fiscales intergubernamentales en un país federal:

- a) ¿Quién hace que? La cuestión de la asignación de funciones de gasto entre los diferentes ámbitos de gobierno.
- b) ¿Quién cobra que contribuciones? La distribución de fuentes de ingresos fiscales.
- c) ¿Cómo se refleja lo anterior en la, casi inevitable, generación de una brecha entre gastos e ingresos de los gobiernos locales o subnacionales? Esta es la cuestión del desequilibrio vertical.
- d) ¿En que medida se debe intentar ajustar las diferencias entre necesidades y capacidades de los diferentes gobiernos en un mismo nivel horizontal? La cuestión del desequilibrio o brecha horizontal.
- e) A lo anterior habría que agregar una quinta pregunta ¿que entramado de relaciones se establece entre los diferentes ámbitos de gobierno al instrumentar las políticas fiscales que involucran a más de uno de ellos?

De lo anterior se desprende que “la asignación de responsabilidades y competencias e ingresos a los diferentes ámbitos de gobierno en un sistema federal es un asunto clave del federalismo fiscal” (Von Hagen, 2002: 448).

Una respuesta se encuentra en el modelo TOM, llamado así por Bird et al., (2002), siguiendo los primeros autores que construyeron este modelo: Tiebout (1956), Oates (1977) y Musgrave (1961, 1983). Musgrave (1983) plantea que en una economía de mercado, se acepta la intervención del estado en aquellas áreas en las que el mercado no puede ofrecer soluciones óptimas. En estas condiciones, la sociedad debe recurrir a mecanismos de decisión colectiva, es decir, a sistemas políticos, para determinar el nivel de provisión del conjunto de bienes de públicos y sociales y para distribuir entre los ciudadanos las cargas fiscales requeridas para su financiamiento.

Basado en lo anterior, desarrolla un modelo de división de funciones del sector público en redistributivas, de estabilización y asignativas. Las primeras corresponden al gobierno central o nacional y las asignativas corresponden tanto al gobierno local como al central, dependiendo de su naturaleza. Este trabajo se concentra en la función asignativa.

Lo anterior lleva a preguntarse acerca de los principios de asignación colectiva que deben prevalecer. Es decir ¿cuál es el grado de centralización-descentralización deseable? La respuesta desde la teoría, es muy débil y diversa, por lo que en la práctica las respuestas dadas por diversos países a estas preguntas varía en función de diferentes factores: 1) la naturaleza específica de los arreglos institucionales forjados a través de su devenir histórico; y 2) la naturaleza técnica tanto de las funciones de gasto como de las fuentes de ingreso.

Para analizar las relaciones intergubernamentales en un país federal es necesario primero establecer las características técnicas de las funciones correspondientes a cada uno de los ámbitos de gobierno por un lado y las fuentes de ingresos fiscales que les corresponde a cada ámbito de gobierno. Sin embargo antes de entrar al tema, es conveniente dar algunos principios de la distribución de fuentes impositivas en un país federal.

## 2.1 La distribución de ingresos en una federación

¿Qué impuestos u otras fuentes de ingresos corresponden a cada uno de los ámbitos de gobierno? Lo ideal desde la teoría es que la carga fiscal debe ser internalizada. Es decir los servicios y bienes provistos por un ámbito de gobierno deben ser financiados en la mayor medida posible con los recursos provistos por los residentes de su jurisdicción. Sin embargo ésta es una situación ideal, por lo que en la práctica se han propuesto diversos criterios que tratan de acercar la realidad con el ideal.

- Los niveles más cercanos a la comunidad deben gravar aquellas bases con baja movilidad interjurisdiccional.
- Los impuestos personales con tipos progresivos deben ser usados por los niveles de gobierno dentro de los cuales pueda ser implementada más eficientemente una base impositiva global.
- Los impuestos progresivos, dirigidos a objetivos redistributivos, deben ser responsabilidad del gobierno central.
- Los impuestos que tienen objetivos de estabilización deben ser centrales.
- Las bases impositivas distribuidas de manera altamente desigual entre subjurisdicciones deben ser usadas centralmente.
- Los impuestos aplicados según el principio del beneficio y tasas de usuarios son apropiados a todos los niveles.

En base a los anteriores criterios se han desarrollado diversos modelos, encabezados por Musgrave y sus críticos y seguidores.

En resumen, desde la teoría, tomando en cuenta las diversas propuestas, en relación a la distribución de ingresos o fuentes impositivas entre los diferentes niveles de gobierno, se pueden aplicar los siguientes criterios:

- Conveniencia de internalizar la carga tributaria.
- Los impuestos con mayor incidencia en funciones de redistribución y estabilización deben ser del gobierno central.
- Existe deseabilidad de cierta uniformidad de impuestos a lo largo de todo el territorio.
- También se debe estimular la responsabilidad fiscal relacionando ingresos y gastos.
- Es conveniente reconocer la diversidad y autonomía estatal y local.

Lo anterior genera que los impuestos más productivos y dinámicos sean de naturaleza federal o central y los impuestos menos productivos y difícil de administrar le corresponden a los ámbitos regionales y locales o subnacionales.

En síntesis, se puede afirmar que desde el punto de vista teórico existe un gran empuje a la centralización de los ingresos en el ámbito central de gobierno ya que el gobierno federal concentra buena parte de las fuentes fiscales de mayor potencialidad, más flexible y productivas. Esto ocurre también en la práctica de diversos países como Argentina (Porto y Sanguinetti, 2003); Guatemala (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales de Guatemala, 2003); Venezuela (Fuenmayor, 2003; Rangel, 2005); Brasil (Secretaría de Ingresos Federales, 2003), entre otros.

Por su parte también desde la teoría se impulsa la descentralización de las funciones de gasto hacia los gobiernos locales, por lo que se les asignan funciones que demandan gran cantidad de recursos que no pueden obtener con sus propias fuentes ya que, en general, tienen bases más estrechas y menos elásticas que los impuestos federales. Más aún, con “el crecimiento económico y la urbanización las necesidades de gasto público tienden más hacia los servicios prestados por los gobiernos locales, como por ejemplo los servicios sociales, el suministro de agua potable etc.” (Bahl, 2003: 42).

Por lo anterior no es extraño observar una amplia brecha entre las funciones de gasto y las fuentes de ingresos de los gobiernos locales. Esta brecha se conoce como desequilibrio

vertical, que ha sido documentada por diversos autores (Bird, 2000; Bird *et al.*, 2002; Castells, 1988; Jiménez, 1979; Musgrave y Musgrave, 1995).

Un sistema de transferencias también cumple otras funciones como son la de igualación o equidad interregional, también llamada perecuación, que consiste en cerrar la brecha horizontal, es decir las disparidades de ingresos entre regiones o gobiernos locales que en los países en desarrollo suelen ser muy amplias (Bhal, 2003: 44-45).

Una tercera justificación para la aplicación de un sistema de transferencias intergubernamentales es la corrección de externalidades en el gasto de los gobiernos locales, “por ejemplo, es posible que los gobiernos subnacionales no gasten lo suficiente en los servicios de educación y salud, a comparación de lo que desearía la nación en su conjunto” (Bahl, 2003: 45). En estos casos es deseable que el gobierno central transfiera recursos a los gobiernos locales para que éstos aumenten su gasto en dichos servicios.

Una cuarta razón, señalada por Bird *et al.*, (2002: 66) es que las transferencias se utilizan también para implementar la política federal a través de los gobiernos locales, dejando a éstos margen para seleccionar los instrumentos a aplicar.

Cuando existe desequilibrio vertical, desequilibrio horizontal y/o externalidades se requiere la transferencia de recursos entre los distintos ámbitos de gobierno, generalmente del ámbito central o federal a los gobiernos locales. De aquí surge la pregunta ¿cómo cerrar la brecha o desequilibrio vertical u horizontal o compensar externalidades? ¿Cuáles son las ventajas y/o desventajas de utilizar las diversas modalidades de transferencias o subvenciones?

La respuesta a las anteriores preguntas lleva a estudiar los diversos tipos de transferencias fiscales que se dan en un sistema federal, así como su naturaleza. Se entiende por transferencia o subvención a los recursos de otros niveles de gobierno cuya función es compensar la falta de correspondencia “que pudiera existir entre sus necesidades de gasto agregadas por una parte y su capacidad fiscal agregada (más capacidad por tasas), por otro lado” (Castells, 1988: 69).

## 2.2 Tipos de transferencias

A través de la historia de la literatura del federalismo fiscal, se han generado diversas clasificaciones de transferencias intergubernamentales. Las primeras se debe a De Luis Díaz y del Arco (1978: 36 y ss) y a Giménez (1979: 15 y ss), siendo sistematizadas posteriormente por Castells (1988), misma que ha sido desarrollada por autores posteriores (Bahl, 2003; Rego Veiga, 2003). En este trabajo se tomará como base a Castells a la que se le agregarán los avances planteados por los autores más recientes ya mencionados.

No se debe perder de vista que las transferencias son solo un instrumento de los muchos que existen en materia de relaciones intergubernamentales y la advertencia de Giménez (1979: 11), aunque temprana, es todavía válida

La cuestión es compleja por la diversidad de objetivos que se persiguen, la variada gama de instrumentos de que se dispone y las complicadas relaciones y yuxtaposiciones existentes entre ambos. La dificultad del tema proviene, básicamente, de la imposibilidad casi absoluta que existe de dar *una* respuesta, técnicamente viable y políticamente factible, que satisfaga mínimamente los objetivos perseguidos [...] la importancia del tema es obvia. De cómo se articulen finalmente estas relaciones dependerán cuestiones tan fundamentales como el mayor o menor desequilibrio interregional, la mayor o menor eficacia en la asignación de recursos por parte del sector público y, en última instancia, la propia viabilidad de la organización fiscal del Estado.

Como punto de partida existe el hecho de que para financiar los gastos de un gobierno se han diseñado dos grandes formas de organización: un sistema fiscal único y sistemas fiscales diferenciados.

Un sistema fiscal único implica un conjunto definido y determinado de tributos (impuesto sobre la renta, impuesto sobre las ventas, impuesto al valor agregado etc.) administrado por un solo ámbito de gobierno, que a su vez financia vía transferencias al resto de las jurisdicciones de un país. Puede existir descentralización en algunas funciones como la fiscalización, la recaudación, entre otras, pero la determinación de las bases y tasas pertenece a un solo orden de gobierno. Este sistema se asocia más a un régimen unitario o central que a uno federal.

Por su parte existen sistemas fiscales diferenciados cuando cada ámbito de gobierno tiene, ya sea de manera exclusiva o compartida, la potestad tributaria sobre un conjunto de fuentes impositivas, pudiendo compartir o coordinarse en algunas funciones de administración fiscal como la recaudación, la fiscalización o el registro de contribuyentes.

Tanto en el caso de un sistema impositivo único como en el caso de sistemas fiscales diferenciados, existe una serie de mecanismos para el logro del equilibrio vertical, entre los que destacan:

Los sistemas de distribución de impuestos (*Tax sharing*), que se da cuando se distribuye o participa un porcentaje de la recaudación de un impuesto o varios impuestos a los gobiernos locales ubicados en la jurisdicción donde se recauda.

Los sistemas de distribución de ingreso (*revenue sharing*) ocurren cuando las participaciones a los gobiernos locales se determinan como un porcentaje de los ingresos totales del gobierno central. La distribución de ingresos ocurre mediante un conjunto de transferencias o subvenciones del gobierno central o de otros gobiernos del mismo nivel, que pueden tomar diferentes formas, entre las que destacan las siguientes.

- a) Las transferencias son no condicionadas, cuando el ámbito receptor las puede gastar libremente.
- b) Las transferencias también pueden ser condicionadas, cuando el gobierno otorgante decide (restringe o condiciona) en que se pueden gastar los recursos transferidos.
- c) Las transferencias condicionadas pueden ser por grandes categorías de gasto (bloques) o pueden ser para un proyecto específico (categóricas o por categoría).
- d) Las transferencias también pueden ser graduales, cuando el gobierno otorgante establece una subvención proporcional al gasto o coste del servicio o de la obra y exige que el ámbito receptor financie el resto de la misma.
- e) También se puede introducir la variable localización geográfica cuando una transferencia se asigna a un determinado ámbito de gobierno, por ejemplo un municipio o condado.

Otro punto importante a definir son los criterios para la distribución de las transferencias que pueden variar desde:

- a) Asignación por fórmulas. Se utilizan criterios objetivos y cuantitativos para distribución de las participaciones entre los gobiernos beneficiados. Su objetivo es lograr mayor transparencia y certeza en la distribución de los recursos y al mismo tiempo minimizar la discrecionalidad en la misma.
- b) Asignación vía criterios *ad hoc*. Tiene dos ventajas: desde el punto de vista del gobierno central (donador) proporciona un máximo de flexibilidad, además que permite al gobierno central modificar sus prioridades de gasto sin cambiar sus asignaciones.

c) Reembolso de gastos efectuados por los gobiernos locales. Esta transferencia puede ser abierta (se cubre el costo total) o cerrada (cubre hasta cierto límite). Entre las desventajas destacan: a) compromete la voluntad local y puede retardar la verdadera descentralización fiscal; b) impone un costo de supervisión muy alto para el gobierno central, así como a los gobiernos locales en costos administrativos relacionados con informes y observancia de las normas; finalmente, la transferencia de recursos bajo esta figura “probablemente no será igualadora” (Bahl, 2003: 67).

En la práctica de los diferentes países se observa una serie de combinaciones que no obedecen a un patrón teórico, sino que se construye en función de su historia, cultura, y sistema político entre otros elementos.

### 3 El financiamiento de la seguridad pública en México

A pesar de que, como se vio anteriormente, la seguridad pública es una responsabilidad de los tres ámbitos de gobierno de que se compone la república mexicana. El financiamiento corresponde en su mayor parte al gobierno nacional y en una pequeña parte a las entidades federativas. El municipio, orden de gobierno más débil fiscalmente y primer eslabón de la cadena en la seguridad pública participa únicamente en la fase preventiva de la seguridad pública.

El financiamiento de la seguridad pública en México tiene diversos componentes (CEFP, 2008). El primero de ellos es el que ejerce el gobierno federal a través de cinco ramos administrativos y dependencias: la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Marina, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Seguridad Pública y el Ramo 23 que corresponde a Provisiones Salariales y Económicas. El segundo elemento son un conjunto de transferencias que hace el gobierno federal a las entidades federativas, a través del FASP y a los municipios a través del Subsemún. Un tercer elemento son los recursos que aportan las entidades federativas que concurren con las aportaciones federales del FASP para integrar en Fideicomiso Fondo para la Seguridad Pública (FOSEG) y los fondos de los municipios del país orientados a la seguridad pública preventiva. En este trabajo se integran todos los recursos aquí señalados excepto los aportados por los municipios del país, de los cuales no se dispone de información. Como se observa en el Cuadro 1, a medida que se agrava el problema de la inseguridad en México, también se van intentando soluciones como

la creación de nuevas dependencias, observando al mismo tiempo una tendencia a incrementar los recursos dedicados a esta función.

### 3.1 El financiamiento directo federal

A partir de las reformas constitucionales de 1994 con las cuales la seguridad pública se hizo una función concurrente de federación, entidades federativas y municipios, en el ámbito federal, la Secretaría de Gobernación se hizo cargo de esta función. A partir de 1998, a medida que el narcotráfico se convirtió en un problema de seguridad pública, comenzaron a participar tanto la Secretaría de Marina (SEMAR) como la Procuraduría General de la República (PGR) debido a que el narcotráfico es un delito federal. En 1999 comienza a militarizarse la lucha contra el narcotráfico al intervenir la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), misma tendencia que prevalece hasta la fecha. Posteriormente a fines del año 2000, se crea la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y a partir del año siguiente se convierte en la principal dependencia responsable de atender este problema, con la concurrencia de SEMAR, SEDENA y PGR.

Durante todo el periodo que se analiza, existe una tendencia creciente en el financiamiento de la seguridad pública en México con recursos federales, aunque se observa una caída en términos reales entre 2002 y 2005 (véase Cuadro 1 y Gráfica 1). En los dos años de la presente administración se acelera la asignación de recursos para esta labor, principalmente a través de la SSP. De acuerdo con la misma tendencia, la asignación *per cápita* para seguridad pública se ha incrementado de 45 pesos en 1997 hasta 307 en 2008 (véase gráfica 2). De la misma manera, la participación en el PIB ha llegado a 0.36% en 2008 de un 0.09% inicial en 1997. Esta es la importancia que se le ha dado a la seguridad pública en los últimos años, aunque hay que resaltar que los tres últimos años el incremento ha sido sin precedentes, de acuerdo a la prioridad dada a esta función en la actual administración (véase el Cuadro 2).

Cuadro 1  
Financiamiento de la seguridad pública en México  
(Millones de pesos)

Millones de pesos corrientes	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 *	2008 *
Programa Nacional de Seguridad Pública	2,044	3,779	11,534	12,834	15,421	12,750	11,250	12,430	14,812	17,238	26,507	32,788
Secretaría de Gobernación**	2,044	2,276	2,196	3,671								
Secretaría de Seguridad Pública ***					5,115	6,343	5,649	6,397	6,853	8,676	17,626	17,498
Secretaría de Marina		121	90	250	250	250	319	274	108	117	232	246
Secretaría de la Defensa Nacional			1,400	400	650	1,429	1,207	987	1,049	1,368	1,872	1,438
Procuraduría General de la República		1,382	1,376	1,451	1,681	224	200	200	267	455	122	1,562
RAMO 23 Provisiones salariales y económicas												500
FASP ****			4,715	5,213	5,786	3,210	2,733	3,500	5,000	5,000	5,000	6,000
SUBSEMUN *****												3,642
Recursos Estatales del FOSEG			1,756	1,846	1,938	1,294	1,141	1,069	1,533	1,621	1,653	1,901
Millones de pesos constantes a precios de 2008												
Programa Nacional de Seguridad Pública	4,256	6,634	18,027	18,409	21,188	16,574	14,065	14,772	17,036	19,053	28,238	32,788
Secretaría de Gobernación**	4,257	3,996	3,432	5,267								
Secretaría de Seguridad Pública ***					7,028	8,245	7,062	7,603	7,883	9,590	18,778	17,498
Secretaría de Marina		212	140	357	343	325	400	326	125	130	248	246
Secretaría de la Defensa Nacional			2,188	574	893	1,858	1,509	1,174	1,207	1,512	1,995	1,438
Procuraduría General de la República		2,426	2,156	2,082	2,310	292	251	239	307	503	130	1,562
RAMO 23 Provisiones salariales y económicas												500
FASP ****			7,369	7,479	7,950	4,173	3,417	4,160	5,751	5,527	5,326	6,000
SUBSEMUN *****												3,642
Recursos Estatales del FOSEG			2,745	2,649	2,663	1,682	1,427	1,271	1,764	1,792	1,761	1,902

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008. Documento CEFP/029/2008.

\* Los datos correspondientes a 2007 y 2008 provienen de la Cuenta de la Hacienda Pública 2008

\*\* Hasta el año 2000 se hizo cargo de la seguridad pública

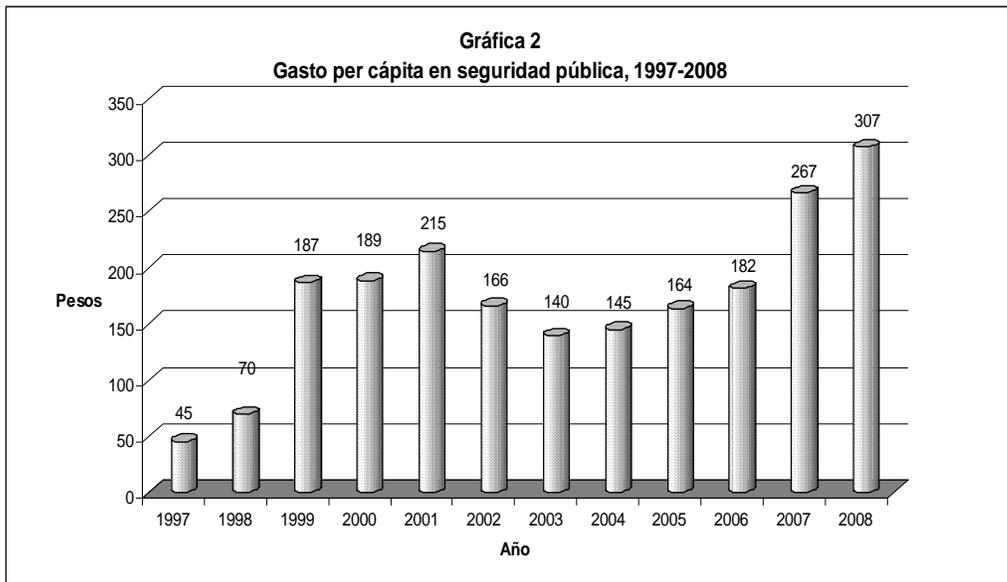
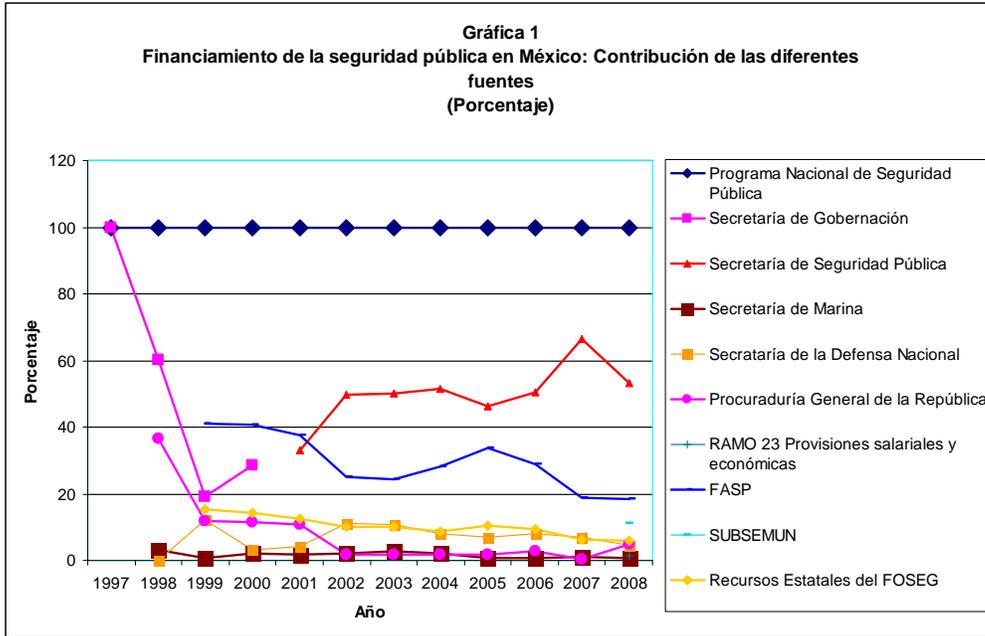
\*\*\* Se crea en el año 2000 y comienza a operar en 2001

\*\*\*\* Fondo de Apoyo a la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (FASP) se crea en 1998 y comienza a operar en 1999

\*\*\*\*\* Recursos Estatales del Fideicomiso Fondo de Seguridad Pública (FOSEG)

\*\*\*\*\* Programa de Subsidios para la seguridad pública a los municipios y demarcaciones del Distrito Federal (SUBSEMUN) se crea en 2008 y forma parte del presupuesto de la SSP

En el mismo sentido, es importante señalar que gran parte del financiamiento de esta función es federal, ya que la aportación de las entidades federativas es únicamente el rubro denominado Recursos Estatales del FOSEG en el Cuadro 3, cuyo porcentaje oscila entre 15.23% en 1999 descendiendo a 5.80% en 2008, observando una tendencia permanente a la baja. Los recursos federales directos se complementan con los programas de transferencias condicionadas a las entidades federativas y a los municipios.



Cuadro 2  
Relaciones básicas en el financiamiento de la seguridad pública en México  
(Millones de pesos constantes a precios de 2008)

RELACIONES BÁSICAS a precios de 2008	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tasa de crecimiento anual		55.86	171.72	2.12	15.09	-21.78	-15.14	5.03	15.33	11.84	48.20	16.12
Gasto per cápita	45.39	69.71	186.90	188.80	215.01	166.29	139.51	144.95	163.90	181.73	266.89	307.37
Como porcentaje del PIB	0.09	0.09	0.21	0.21	0.21	0.21	0.11	0.11	0.23	0.23	0.27	0.36

Fuente: Cálculos realizado en base al Cuadro 1.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008.

### 3.2 El Fondo de Apoyo a la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal

En primera instancia, cinco años después de la reforma constitucional ya mencionada, donde se establece que la seguridad pública es corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobierno, y ante la escasez de recursos de las entidades federativas, se crea el FASP dentro del Ramo 33. Los recursos del FASP, son transferencias condicionadas a las entidades federativas que se distribuyen en base a una serie de variables establecidas en el artículo 44 de la LCF con base en los criterios siguientes:

- Número de habitantes
- Índice de ocupación penitenciaria
- Implementación de programas de prevención del delito
- Los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los municipios y
- El avance en la aplicación de Programa de Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

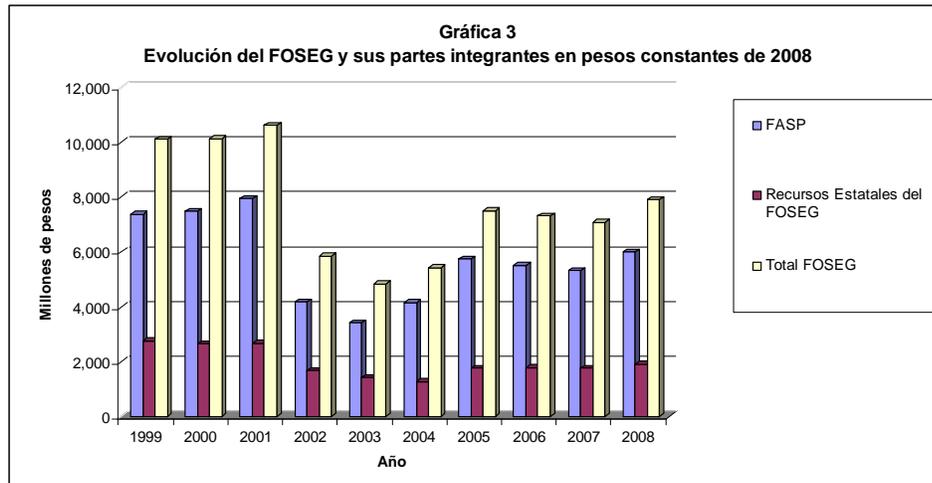
Las ponderaciones de las anteriores variables, las fija el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en una reunión celebrada a principios de cada año, para el ejercicio presupuestal correspondiente.

Hasta 2008, los recursos asignados al FASP se transfirieron a cada entidad federativa a través de un fideicomiso denominado: “Fondo de Seguridad Pública del Estado” (FOSEG). Estos recursos se complementan con recursos aportados por las entidades federativas. El FOSEG fue hasta 2008 el mecanismo de financiamiento de las acciones convenidas tanto por las autoridades federales y estatales, mismas que son las prioridades del Programa Nacional de Seguridad Pública y se fijan a través de “un proceso complejo de negociación que regularmente se concreta en el primer trimestre de cada año” (CEFP, 2008: 24).

Durante los años de su existencia, se detectan varias características del FOSEG. En primer lugar, la participación de las entidades federativas en el FOSEG ha oscilado entre 23 y 29 por ciento, como se muestra en el Cuadro 3, por lo que la participación de la federación ha sido en una proporción de 3 a 1 en promedio.

Una segunda característica del FOSEG es que tanto la contribución del FASP aumentó sus primeros años (entre 1999 y 2001), pero a partir de 2001 comienza una tendencia descendente que se observa principalmente entre 2002 y 2004, aumentando a partir de éste año, aunque no se recupera la aportación real de 2001, que ha sido la mayor en la historia del FASP. En general, los recursos tanto del FASP como del FOSEG han disminuido en términos reales.

Por otra parte, al ser una transferencia condicionada gradual o concurrente donde los recursos estatales se aportan como una proporción de los recursos federales la aportación de las entidades sigue la misma tendencia. Lo anterior se observa en la Gráfica 3 y en el Cuadro 3.



Cuadro 3 Financiamiento de la seguridad pública en México (Estructura porcentual)													
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Programa Nacional de Seguridad Pública	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
Secretaría de Gobernación	100	60.2	19.04	28.61									
Secretaría de Seguridad Pública					33.2	49.75	50.21	51.5	46.3	50.3	66.50	53.4	
Secretaría de Marina		3.2	0.78	1.95	1.6	1.96	2.84	2.2	0.7	0.68	0.88	0.75	
Secretaría de la Defensa Nacional		0.0	12.14	3.12	4.2	11.21	10.73	8.0	7.1	7.94	7.06	4.39	
Procuraduría General de la República		36.6	11.94	11.31	10.9	1.76	1.78	1.6	1.8	2.64	0.46	4.76	
RAMO 23 Provisiones salariales y económicas												1.52	
FASP			40.88	40.63	37.6	25.18	24.29	28.2	33.8	29.0	18.86	18.3	
SUBSEMUN												11.1	
Recursos Estatales del FOSEG			15.23	14.39	12.6	10.15	10.14	8.6	10.4	9.41	6.24	5.80	

Fuente: Cálculos realizados en base al Cuadro 1. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública 2008 y SHCP.- Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008

Otro problema del FASP son los frecuentes subejercicios presupuestales en que incurren las entidades federativas, que para 2007 fue del 50.8% y para 2008 de 45.2%. Es decir recursos aprobados por la Cámara de diputados, presupuestados no fueron ejercidos en el año para el cual fueron destinados. Lo anterior originó que a partir del ejercicio 2009 se cambiaran las reglas para las transferencias de recursos del FASP, con lo cual se desapareció el FOSEG para cada una de las entidades federativas y se especificó que estas transferencias “serán depositadas en una cuenta bancaria específica para su aplicación de manera final” (CEFP, 2009: 1). De igual manera se simplificó la normatividad aplicable y se permitió a las entidades federativas reasignar los recursos y ampliar o reducir las metas de un programa específico, siempre y cuando se atiende a los objetivos de los diferentes programas de seguridad pública. Con esto se atiende a una de las recomendaciones planteadas por Bird *et al*, (2002) de no reglamentar en exceso las transferencias condicionadas.

Cuadro 4 Integración del FOSEG (Millones de pesos constantes a precios de 2008)										
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
FASP	7,369.43	7,479.16	7,950.31	4,172.56	3,416.66	4,159.60	5,750.64	5,526.63	5,326.41	6,000.00
Recursos Estatales del FOSEG	2,745.37	2,649.03	2,662.74	1,682.15	1,426.80	1,270.94	1,764.18	1,792.40	1,761.23	1,901.90
Total FOSEG	10,114.80	10,128.18	10,613.06	5,854.71	4,843.45	5,430.54	7,514.82	7,319.03	7,087.64	7,901.90
<b>Integración del FOSEG (Porcentaje)</b>										
FASP	72.86	73.84	74.91	71.27	70.54	76.60	76.52	75.51	75.15	75.93
Recursos Estatales del FOSEG	27.14	26.16	25.09	28.73	29.46	23.40	23.48	24.49	24.85	24.07
Total FOSEG	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
<b>Tasas de crecimiento de los componentes del FOSEG (Porcentaje)</b>										
FASP	-	1.49	6.30	-47.52	-18.12	21.74	38.25	-3.90	-3.62	12.65
Recursos Estatales del FOSEG	-	-3.51	0.52	-36.83	-15.18	-10.92	38.81	1.60	-1.74	7.99
Total FOSEG	-	0.13	4.79	-44.83	-17.27	12.12	38.38	-2.61	-3.16	11.49

Fuente: Cuadro 1

### 3.3 El programa de subsidios a la seguridad pública municipal.

Comenzando en 2008 se crea un nuevo programa de transferencias federales a los principales municipios del país, denominado Programa de Subsidios a la Seguridad Pública (Subsemún). Este programa lo opera directamente la SSP y los recursos se incluyen en su presupuesto, a través del SNSP con los municipios seleccionados. Para 2008 se aprobaron recursos por 3 mil 589.4 millones de pesos como transferencias a 135 municipios y a 15 demarcaciones del Distrito Federal, mientras que para 2009 se presupuestaron 4 mil 138 millones de pesos, un incremento nominal de 15.3%.

Estos recursos son adicionales a los del FASP y se transfieren a los municipios seleccionados en base a dos criterios (Cesp, 2008 a: 22):

- a) El número de habitantes en los Municipios y Delegaciones del Distrito Federal.
- b) Incidencia delictiva, medida mediante un Índice de Criminalidad Compuesto (ICC)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Donde el ICC = IC\*(P/100,000)

IC= Índice de Criminalidad, como indicador de incidencia delictiva.

P= Población del Municipio o Demarcación territorial del Distrito Federal.

De acuerdo a los anteriores criterios se obtuvo una lista jerarquizada de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal que calificaron para recibir el SUBSEMUN y se seleccionaron dos Municipios de cada estado y dos demarcaciones territoriales del Distrito Federal con ICC más alto. Para completar la lista se seleccionaron los municipios o demarcaciones del Distrito Federal con mayor ICC de todo el país, hasta completar 135 municipios y 15 delegaciones del Distrito Federal.

A lo anterior se añadió una serie de reglas para la asignación de los recursos para 2008: Los recursos asignados a un municipio o demarcación territorial del D.F. no pueden ser inferiores a nueve millones de pesos o superiores a 104.1 millones de pesos. La suma de los recursos en una sola entidad federativa deberá ser equivalente al menos a un múltiplo de 9.0 millones pesos. El total de subsidio por entidad federativa no podrá exceder el monto de 287.2 millones de pesos (SSP, 2008). Por su parte los municipios o demarcaciones beneficiadas deberán de aportar el equivalente al 25% del presupuesto Subsemún que les asigna la SSP. Este 25% se debe destinar al desarrollo de un Programa Municipal de renivelación salarial del personal operativo, en forma permanente para el mejoramiento de los policías y el personal que operará los Centros de Captura del Sistema Único de Información Criminal (SUIC).

Este programa tiene varios objetivos, entre los que destacan:

- a) Profesionalización de los elementos policiales e implantación del Servicio Profesional de Carrera Policial.
- b) Equipamiento básico de las corporaciones policiales, el cual comprende armamento, uniformes, equipo de protección personal y vehículos.
- c) Infraestructura, adquisición, adecuación y modernización del equipo necesario para la interconexión a Plataforma México. Así como instalar un Sistema de Información Municipal que deberá alimentar diariamente la base de datos del SUIC.
- d)

Plataforma México es un proyecto de alcance nacional que pondrá las tecnologías de información y telecomunicaciones al servicio de la función policial municipal, con el apoyo del Subsemún, para conectarlos con tecnologías de comunicaciones, voz, datos e imágenes y alinear en un solo sentido sus sistemas de información, producción de reportes y registro de datos, mediante convenios de coordinación.

Otro objetivo no menos importante es que el Subsemún busca que los municipios y el gobierno del Distrito Federal adopten el Nuevo Modelo Policial. Toda vez que a partir de la capacitación de los policías municipales, estarán en aptitud de emplear el Manual Básico de Actuación Policial que diseñó la SSP; utilizar el Informe Policial Homologado para favorecer el intercambio de datos del SUIC a través de la Plataforma México. Por otra parte, los municipios asignarán personal para integrar la Unidad de Análisis, Consulta y Captura de la Información, responsable de cargar la información correspondiente al SUIC. Se pretende que con estas acciones el Subsemún permitirá transitar del actual modelo reactivo de la policía a la aplicación del modelo proactivo que promueve la SSP. Sin embargo estamos a prácticamente un año de su puesta en marcha, por lo que sus resultados se podrán evaluar en el mediano plazo.

#### 4 Conclusiones y comentarios finales

En base a los diferentes desarrollos asociados al federalismo fiscal, en este trabajo se ha avanzado en la construcción de una matriz teórica y metodológica apropiada para el análisis de las relaciones intergubernamentales en México. Como parte de esta matriz se ha planteado una tipología de las transferencias fiscales intergubernamentales existentes en la teoría para enmarcar en ella el conjunto de mecanismos de transferencia utilizados en México en la política de seguridad pública, concretamente se ha estudiado tanto el financiamiento federal directo como la instrumentación del FASP del Ramo 33 y el Subsemún, administrado por la SSP.

De esta manera se clarifica el entramado de relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno al instrumentar las políticas de financiamiento de la seguridad pública en México, aspecto poco conocido del sistema, ya que una buena coordinación incrementa las posibilidades de éxito de la política pública impulsada, mientras que una coordinación deficiente puede generar su fracaso, el mal uso de los recursos públicos y el no cumplimiento de las metas planteadas y hasta mal manejo de los recursos y corrupción.

A pesar de la importancia que tiene la función de seguridad pública en una nación, en el caso de México no se había reconocido a nivel constitucional de manera explícita hasta 1983, año en que se asignó esta responsabilidad a los municipios. Sin embargo dada la debilidad general y fiscal de este ámbito de gobierno, pronto fue rebasado por la gravedad y complejidad del problema. Ante los retos que presentaba la seguridad pública, en 1994 se reforma la constitución federal, para hacer de esta función una responsabilidad compartida de federación,

entidades federativas y municipios y para sentar las bases de un Sistema Nacional de Seguridad Pública con el liderazgo y el financiamiento principal a cargo de la federación.

Sin embargo al ser una función compartida por los tres ámbitos de gobierno, además del financiamiento directo de la federación se instrumentaron dos programas de transferencias condicionadas: una para las entidades federativas (FASP) y otro orientado hacia los municipios (Subsemún).

Ambos programas de transferencias tienen características diferentes, pues el FASP se constituye con transferencias graduales, es decir donde las entidades aportan aproximadamente el 25% de la asignación. Por otra parte se observa que tanto la asignación federal como la asignación estatal para el FASP han caído en términos reales durante el periodo que se observa (1999-2008) por lo que la tendencia es a concentrar la política de seguridad pública en la federación.

Quizá como resultado del fracaso del FASP, que provocó el decremento en su asignación surge el Subsemún, que es un programa de transferencias directas de la SSP con los 135 municipios y las 15 demarcaciones del Distrito Federal más poblados y con mayor índice delictivo. Este programa tiene el propósito de apoyar a dichos municipios y delegaciones a alinear sus políticas y estrategias con las de la federación y a apoyar el cumplimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Seguridad Pública vigente.

## Referencias

- Bahl, Roy (2003). "Las transferencias intergubernamentales en los países en desarrollo y transición: principios y prácticas". *El Trimestre Fiscal*, Número 76, Junio de 2003: 39-77.
- Bird, Richard (2001). *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*, BID
- Bird, Richard, Bernard Dafflon, Claude Jeanrenaud y Gebhard Kirchgassner (2002). "Assignment of responsibilities and fiscal federalism". En Watts Ronald y Raoul Blinderbacher (2002), *Federalism in a changing world – Learning from each Other, Conference Reader*, St. Gallen, Switzerland.
- Castells, Antonio (1988). *Hacienda Autónoma: Una perspectiva de federalismo fiscal*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2009). *Cambios en la normatividad para las transferencias de recursos al Fondo Nacional de Seguridad Pública (FASP)*. <http://www.cefp.gob.mx> Nota informativa. Notacefp/016/2009, Marzo 31 de 2009.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008). *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y el Presupuesto de Seguridad Pública*. <http://www.cefp.gob.mx>. Notacefp/016/2009, Documento CEFP/029/2008, Mayo de 2008.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008 a). Distribución del Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN). <http://www.cefp.gob.mx>. Nota informativa. Notacefp0172008.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales de Guatemala (2003). "La distribución de las transferencias del gobierno central a las municipalidades: Evaluación y propuestas". *El Trimestre Fiscal*, Número 76, Junio de 2003: 225-266.
- De Luis Díaz-Monasterio-Guren y Luis del Arco Ruete (1978). *La distribución de las fuentes de ingresos impositivos en una hacienda federal*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Fuenmayor, Jennifer (2003). "Necesidad de equilibrio fiscal entre transferencias intergubernamentales y competencias tributarias de los estados de Venezuela". *El Trimestre Fiscal*, Número 76, Junio de 2003: 79-100.
- Giménez, A. (Coordinador) (1979). *Financiación de las autonomías*. Madrid: H. Blume Ediciones.
- INAFED (2009). *La Seguridad Pública Municipal*. [http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC\\_La\\_seguridad\\_publica\\_municipal](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_La_seguridad_publica_municipal) [consultado el 3 de marzo de 2009].
- Mascott Sánchez, María de los Ángeles (2003). *Seguridad pública: Incidencia delictiva y sensación de inseguridad*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/) [consultado el 11 de Mayo de 2009].
- Musgrave, Richard y Peggy B. Musgrave (1973).- *Public Finance in theory and practice*, McGraw Hill, New York.
- Oates, Wallace.- *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

- Oakerson, Ronald (1999). *Governing local public economies*. Oakland: ICS Press.
- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti (2003). "Las transferencias intergubernamentales y la equidad distributiva". *El Trimestre Fiscal*, Número 76, Junio de 2003: 267-294.
- Ramírez Marín, Juan (2003). *Seguridad pública y constitución*. México: Editorial Porrúa.
- Rangel Guerrero, Christi (2005). "Autonomía y gobernabilidad: principios contrapuestos en el federalismo venezolano. Sobre cómo tiende a desaparecer el espacio local". Ponencia presentada al Segundo Encuentro Internacional: Desarrollo local en un mundo global. Evento virtual realizado del 5 al 23 de diciembre de 2005 en la página [www.eumed.net/eve/](http://www.eumed.net/eve/).
- Rego Veiga, Gustavo (2003). "Las transferencias y sus efectos sobre el gasto. Una aproximación". *El Trimestre Fiscal*, Número 76, Junio de 2003: 101-136.
- Secretaría de Ingresos federales de Brasil (2003). "Mecanismos de cooperación entre administraciones tributarias de diferentes niveles de gobierno". *El Trimestre Fiscal*, Número 76, Junio de 2003: 191-224.
- Secretaría de Seguridad Pública (2008). *Reglas de Operación del SUBSEMUN*. Diario Oficial de la Federación, 25 de enero de 2008.
- Tiebout, Charles M (1956). "A pure theory of local expenditures", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, Oct. , 1956: 416-424.
- Watts Ronald y Raoul Blinderbacher (2002), *Federalism in a changing world – Learning from each Other*, Conference Reader, St. Gallen, Switzerland.