

# EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: UN ESTUDIO COMPARADO ENTRE LOS ESTADOS DE MÉXICO, GUANAJUATO Y TABASCO



Dr. JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ SALINAS

**EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: UN ESTUDIO COMPARADO ENTRE  
LOS ESTADOS DE MÉXICO, GUANAJUATO Y TABASCO**

**Dr. JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ SALINAS**

Fundación Tecnológica Autónoma del Pacífico

2024 ©

## **TÍTULO ORIGINAL**

**EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: UN ESTUDIO COMPARADO ENTRE  
LOS ESTADOS DE MÉXICO, GUANAJUATO Y TABASCO**

## **COMITÉ EDITORIAL**

**Germán Martínez Prats  
Maximiliano Martínez Ortiz  
Verónica Vázquez Vidal  
José Alfredo Gil Alipi  
Alfredo Guatemala Mariano**

## **COLABORADORES**

**Representación literaria: Fundación Tecnológica Autónoma del Pacífico**

**Coordinación editorial: Rafael Ricardo Rentería**

**Diseño y diagramación: Ludwing Andrey Ramos Medina**

**Reservados todos los derechos.**

**La presente obra fue evaluada por pares, bajo la modalidad de doble par  
ciego.**

**Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, distribuida o transmitida en  
cualquier forma o por cualquier medio, incluidas fotocopias, grabaciones u otros métodos  
electrónicos o mecánicos, sin el permiso previo por escrito del editorial, excepto en el caso  
de citas breves incorporadas en reseñas críticas y ciertos otros usos no comerciales  
permitidos por la ley de derechos de autor.**

**ISBN: 978-628-95642-7-3**

**1ª edición**

**2024-12-28**

**Cali, Colombia**

**Copyright 2024 ©**



## Índice

Introducción	5
<b>CAPÍTULO I: GENERALIDADES PARA EL ESTUDIO DEL FEDERALISMO FISCAL Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL</b>	<b>9</b>
1. Breve aproximación al estudio del federalismo fiscal y cambio institucional	12
1.1. Federalismo y cambio institucional en el caso mexicano	13
	41
<b>CAPÍTULO II: EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: UN ABORDAJE TEÓRICO</b>	
2.1. Institucionalismo	21
2.1.1. Viejo institucionalismo	22
2.1.2. Nuevo institucionalismo	26
2.1.3. Cambio institucional	35
2.2. Federalismo	43
2.2.1. Federalismo Jurídico-político y administrativo	47
2.2.2. Federalismo Fiscal: Convenciones Nacionales Fiscales y Ley de Coordinación Fiscal	51
2.3. Conferencia Nacional de Gobernadores: CONAGO	73
2.4. Comprendiendo el impacto de las instituciones en el federalismo mexicano	86
<b>CAPÍTULO III: ESTUDIO COMPARADO DEL MODELO FEDERAL EN LOS ESTADOS DE MÉXICO, GUANAJUATO Y TABASCO</b>	<b>98</b>
3.1. Apuntes metodológicos	98
3.2. Sistema de partidos políticos y alineamiento partidista	103
3.3. Bases para la Coordinación Fiscal	110
3.4. Análisis comparativo de los estados de México, Guanajuato y Tabasco	115
3.4.1. El caso del Estado de México	119
3.4.2. El caso de Guanajuato	136
3.4.3. El caso de Tabasco	144

<b>CAPÍTULO IV: REFLEXIONES FINALES</b>	166
4.1. Sobre el Federalismo fiscal	166
4.2. Estado de México	176
4.3. Guanajuato	177
4.4. Tabasco	178
4.5. Método comparado y neoinstitucionalismo	179
Referencias	190

## INTRODUCCIÓN

El presente libro titulado “El federalismo fiscal mexicano: Un estudio comparado entre los estados de México, Guanajuato y Tabasco” *tiene por **objetivo general** analizar los mecanismos por los cuales el cambio institucional permite reacomodos en el alineamiento partidista, observados como realineamientos o desalineamientos entre el gobierno nacional y los de las entidades federativas de Guanajuato, Estado de México y Tabasco, en el periodo comprendido entre el año 2000 y 2018 permitiendo mecanismos normativos e institucionalizados tendientes a la centralización y discrecionalidad en la asignación y distribución de recursos fiscales contenidos en los Ramos 28 y 33, por lo que se hace uso del **método comparativo** para contrastar las unidades de análisis referente a las **dos variables de interés: cambio institucional y federalismo fiscal.***

Es preciso señalar que la idea inicial que dio pauta a la realización de la presente investigación tuvo su origen en un cuestionamiento detonante, ¿qué factores determinan la participación fiscal de las entidades? De manera progresiva, este planteamiento preliminar fue cristalizando un camino de indagación a través de un refinamiento de posicionamientos iniciales y búsqueda constante de referentes teóricos y empíricos que tuvieron su soporte en la siguiente **pregunta detonante:** *¿Cómo influye la alineación partidista de los gobiernos subnacionales de Guanajuato, Estado de México y Tabasco respecto al gobierno federal para mantener mecanismos de centralización y discrecionalidad en la asignación de recursos federalizados de los Ramos 28 y 33 en el periodo comprendido del año 2000 a 2018? Así, **el argumento de partida** es que el alineamiento partidista vertical unificado entre gobiernos estatales y federal permite mantener el diseño normativo del federalismo fiscal mexicano y su tendencia a la centralización y discrecionalidad en la asignación de recursos de los Ramos 28 y 33.*

Entre los **principales hallazgos** encontrados se encuentra que los recursos fiscales de los Ramos 28 y 33, para los estados comparados, son objeto de mecanismos de discrecionalidad que se generan en la dinámica no declarada del pacto fiscal mexicano, favoreciendo con ello que su uso se encuentre supeditado a fines que tienen que ver, más bien, con el mantenimiento de las fuerzas políticas en el poder

nacional y en los gobiernos subnacionales. En este sentido, el cambio institucional reflejado en el tipo de alineamiento partidista de los gobiernos subnacionales en referencia al nacional, incidirá en dichas formas discrecionales de asignación de recursos. Por ejemplo, para los años 2007, 2013 y 2018, Guanajuato, Estado de México y Tabasco, respectivamente, vieron como sus recursos ejercidos de los Ramos 28 y en especial del 33 superaron a los que fueron aprobados. Entonces, gobiernos estatales que tenían un tipo de alineamiento vertical unificado con el partido político en el poder federal, corroboran empíricamente la importancia del cambio institucional en la manera en la que se desarrolla el pacto federal mexicano.

Así, el trabajo de investigación está conformado por los siguientes capítulos: El primer capítulo llamado *Generalidades para el estudio del federalismo fiscal y el cambio institucional* en el que se desarrollan planeamientos preliminares que permiten dar cuenta del institucionalismo y federalismo como base teórica y el comparativismo como fundamento metódico para analizar la relación teórica y explorar referentes empíricos que den cuenta de la influencia del alineamiento partidista en el desarrollo de mecanismos discrecionales para la repartición de recursos federalizados incluidos en los Ramos 28 y 33.

El segundo capítulo llamado: *El cambio institucional y el federalismo fiscal mexicano: un abordaje teórico* hace un recorrido analítico sobre los principales enfoques del institucionalismo enfatizando su relevancia para el abordaje de los tópicos en cuestión, toda vez que son las instituciones responsables de cuidar que en la arena política se actúe con base en los valores normativos prevalecientes, lo interesante resulta cuando en esos límites normativos se toleran, incluso, se justifican mecanismos de alineamiento partidista y cuya presencia no figura expresamente en ninguna base formal-legal del federalismo fiscal mexicano. Por otra parte, se analizan las raíces del federalismo mexicano, su fundamento constitucional para luego finalizar en los orígenes, particularidades y componentes del federalismo fiscal mexicano.

El capítulo tercero nombrado *Estudio comparado del modelo federal: el caso del Estado de México, Guanajuato y Tabasco* muestra datos y estadísticas sobre dos aspectos fundamentales: El primero de ellos sobre el tipo de alineamiento partidista



de los gobiernos subnacionales de los estados en comento, respecto al gobierno nacional en el intervalo de tiempo de 2000 a 2018. Por otra parte, se hace uso de información sobre los recursos asignados y aportados a las entidades, teniendo como punto de referencia los partidos políticos gobernantes en el poder federal, obteniendo evidencia que en efecto, tal como lo reporta la literatura especializada, existe favorecimiento para aquellos estados que mantienen alineamiento vertical unificado. Esto puede explicarse, en parte, por la necesidad del partido en el poder de concretar acciones para llevar a buen puerto su proyecto de gobierno.

En *las conclusiones* se argumenta sobre la importancia que tiene el alineamiento partidista, como un fenómeno del cambio institucional en el poder, sobre el desarrollo de mecanismos y acciones no explícitas a favor en la asignación de recursos federalizados, colocando en la mesa de discusión la valía de continuar estudiando la influencia de factores no considerados en la base formal-legal del federalismo fiscal mexicano. De esta manera, se propone seguir fortaleciendo los procedimientos y acciones en favor de la transparencia presupuestaria y con ello erradicar el margen de maniobra de la discrecionalidad.

Por último, en el apartado de *referencias* se enlista el material citado y que sirvió como sustento teórico o metodológico para el análisis de los referentes empíricos hallados. De esta manera, se considera que la tesis desarrollada cumplió con los requisitos suficientes de rigurosidad científica en la línea de generación de conocimiento de ciencia política del Doctorado en Ciencias Sociales que la Universidad Autónoma del Estado de México oferta.

De esta manera, la investigación desarrollada planteó, por una parte, tres unidades de análisis que por su realidad fiscal representaron escenarios de contraste para determinar si en efecto la relación de variables propuesta en el terreno teórico cobraba impacto al hallar referentes empíricos. Si bien es cierto, los resultados encontrados permitieron fortalecer los planteamientos descriptivos iniciales, es preciso considerar y no pasar desapercibidos sus propios límites explicativos, principalmente, al comparar diferentes entidades toda vez que cada una de ellas tienen características particulares, y su posición en el pacto fiscal mexicano puede variar, sin embargo, lo que parece mantener cierta constancia empírico-analítica es

el impacto que tiene el cambio institucional en acciones relacionadas a la administración pública corroborando los siguientes argumentos: a) las instituciones son entidades fundamentales para la conducción y determinación de decisiones en la relación Federación-entidades, también, b) el efecto que produce el cambio institucional puede reflejarse a nivel normativo, pero también, en el diseño de acciones que bien pueden manifestarse de manera explícita o tácita

# CAPÍTULO I

## GENERALIDADES PARA EL ESTUDIO DEL FEDERALISMO FISCAL Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL

El presente capítulo aborda dos constructos fundamentales para el tratamiento del libro en cuestión “ El Federalismo fiscal mexicano: Un estudio comparado entre los Estados de México, Guanajuato y Tabasco”. El primero de ellos es el institucionalismo (viejo y nuevo institucionalismo) y, el segundo, es el federalismo fiscal. Su importancia radica en que su abordaje favorece el análisis de la influencia de las instituciones políticas en el trazado de las distintas rutas fiscales que siguieron a lo largo del periodo comprendido entre los años 2000 y 2018 en las tres entidades federativas objeto de estudio. Es así que la propuesta de estudio no solo es pertinente, sino también conveniente debido a su actualidad y trascendencia en la comprensión de las políticas fiscales que han caracterizado la relación entre el gobierno nacional y las entidades federativas en México.

El abordaje clásico que desde la ciencia política se lleva a cabo de las instituciones se gesta a través de tres niveles, que van desde una visión global hasta la más específica a través de enfoques, teorías y modelos (Eslava, 2010). De esta manera, el análisis de las implicaciones de las instituciones en asuntos de Administración Pública no solo es teórica, sino también metodológica pues el objetivo central es encontrar referentes empíricos de las proposiciones teóricas que los diversos enfoques y modelos teóricos ponderan. De esta manera, el cambio institucional se coloca en el centro de interés para el desarrollo de la presente de investigación como punto de inflexión para comprender, de manera lógica, pero también de forma empírica, su influencia en el federalismo fiscal mexicano.

La propuesta de trabajo sugiere una inclinación hacia el abordaje del cambio institucional desde la perspectiva de teorías y modelos, pues se hace especial énfasis en cómo las instituciones han impactado en el desarrollo del federalismo fiscal mexicano, en particular de tres entidades federativas que por su situación

fiscal hacen posible, de manera comparativa, establecer un diagnóstico oportuno de sus factores inherentes, para poder explicar sus procesos y horizontes futuros.

De esta manera, es posible comprender que las instituciones establecen marcos jurídicos para controlar, evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas del gobierno federal, así como para dar mayor certeza de la función pública mediante políticas de transparencia y rendición de cuentas. En síntesis, son las instituciones quienes ofrecen certeza jurídica y política, por tanto, reducen la incertidumbre (Barrios, 2013).

Según Uvalle (2004) la gestión realizada por los gobiernos tendrá una base muy sólida en la institucionalidad pues representa un medio que se relaciona con los valores de las instituciones y por tal motivo, su eficacia es producto no solo de recursos técnicos y tecnológicos, sino también de la orientación institucional que se imprime en el cumplimiento de metas. Las instituciones y la institucionalidad son amplios derroteros que trastocan transversalmente la gestión pública pues reproducen capacidades aplicadas que promueven la eficacia final de las políticas públicas. Con ello, la gestión pública debe considerarse como la gestión del gobierno en la que se articulan decisiones, capacidades, recursos, estrategias y acciones en el marco normativo institucional.

En resumidas ideas, las instituciones permiten establecer los marcos normativos con los cuales la gestión pública y la implementación de las políticas públicas son plausibles. En este sentido, la certeza operativa que brindan es fundamental para el logro de los propósitos diseñados, por tanto, su valor es estratégico en la vida política.

Por su parte, el abordaje del federalismo fiscal cobra relevancia al comprender los contrapesos históricos que han sido consecuencia de una labor relativamente constante entre las posturas de centralización y descentralización en las responsabilidades fiscales de la federación. En palabras de Díaz (2002) el federalismo fiscal permite al gobierno nacional asumir ciertas responsabilidades y facultades que rebasan las atribuciones estatales o municipales, y que de no asumirse como tal, se estaría en riesgo de mantener el orden y equilibrio. No obstante, el conflicto se gesta cuando se evidencian extralimitaciones del gobierno

nacional y, en consecuencia, resta facultades a las entidades en temas de recaudación de recursos, ello genera imposibilidades para cumplir a plenitud el Óptimo de Pareto. En concordancia Merino (2005) expresa que, si por el contrario, existen mecanismos claros y transparentes respecto a las facultades y mecanismos de asignación de recursos entre federación y entidades, entonces, habrá mayor eficiencia del gasto para obras que garanticen la prestación de servicios públicos.

La estructura y organización del estado del arte gira en torno a las dos grandes propuestas teóricas que se desarrollarán en los capítulos subsecuentes. La perspectiva institucionalista brinda soporte teórico de gran valor para dar cuenta de cómo las administraciones federales y estatales entran en una especie de interrelación que permite comprender, entre otras cuestiones, la repartición de los recursos fiscales. En esencia, la apuesta por el institucionalismo brindará elementos analíticos y explicativos de aquellos valores normativos que han dado firmeza y certeza sobre los mecanismos de repartición fiscal en las entidades y periodos previamente expuestos. Por último, tratar el federalismo fiscal mexicano dará lineamientos generales que permitan entender cómo se ha conformado la dinámica de reparto de recursos a las entidades a través de los ramos 28 y 33, donde el factor partido en el poder juega un rol esencial.

Este primer capítulo contiene el diseño de investigación y una breve descripción de la metodología para el estudio del federalismo fiscal y el cambio institucional, elementos esenciales que fundamentan la búsqueda de referentes empíricos y su explicación a través de dos posicionamientos teóricos; el institucionalismo y el federalismo fiscal mexicano. En el trasfondo, la propuesta de investigación sugiere distintos tipos de arreglos institucionales diseñados en función de los gobiernos provenientes de distintos partidos a nivel federal y estatal.

El capítulo estará conformado por el abordaje de los antecedentes del objeto de investigación, así como un breve bosquejo sobre las bases teóricas que dan sentido analítico al planteamiento del problema propuesto. De igual manera, se analiza algunas consideraciones metodológicas, partiendo de la delimitación del tema, así como el método, fases y momentos para el acopio de información, referentes empíricos y análisis e interpretación de los datos obtenidos. Así, el apartado es

medular para la construcción de la tesis doctoral toda vez que invita a la apropiación del sentido explicativo de los planteamientos teóricos y metodológicos subsecuentes.

## **1. Breve aproximación al estudio del federalismo fiscal y cambio institucional**

Una federación es fruto de la unión o conjunción de corporaciones o entidades que inicialmente permanecían separadas y para su conformación se requiere de las siguientes fases de acuerdo con Sánchez De la Barquera (2014). En primera instancia se requiere que los estados o corporaciones se encuentren independizados y que, además, su estatus sea reconocido formalmente, para luego establecer las ventajas de constituirse en un Estado federado y, por último, la creación formal-legal de un Estado federado que permita la armonización de intereses y esfuerzos conjuntos. Así la federación recién constituida mantendrá a los Estados fundadores sin que estos pierdan su propia identidad, por ejemplo, naciones como los Estados Unidos de América o la República Federal Alemana surgieron. El proceso federativo en México, Brasil y Canadá fue en sentido opuesto, en lo que se podría llamar un movimiento centrífugo (Altamirano, 2004). En estos casos, el Estado federal recibió el impulso decisivo a partir de una diseminación desde el centro político, sin que haya existido un acuerdo previo entre Estados libres previamente conformados.

### **1.1. Federalismo y cambio institucional para el caso mexicano**

Para Medina (2009) el federalismo no solo es una forma de gobierno, sino también una corriente de pensamiento que aparece como consecuencia de la afirmación de la soberanía nacional con la revolución francesa y busca superar las limitaciones que impone la diversidad frente al deseo de unidad nacional. Sin embargo, el primer antecedente del federalismo como forma de gobierno se debe ubicar en la Constitución de los Estados Unidos de América, que representó una solución práctica y funcional a los obstáculos que se interponían a los deseos de convivencia de las trece colonias originales (González, 1995; Benson, 2014). Esta alternativa supondría un modelo político que serviría de inspiración.

En este contexto, de acuerdo con García Pelayo (2005) un Estado federal:

- Hace posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes, y no simplemente de relaciones de supra y subordinación como los imperios coloniales.
- La federación puede optar por la integración de Estados autónomos en un orden superior, es decir, respetar su autonomía en ciertas atribuciones, pero salvaguardar el orden y desarrollo de todas ellas en una sola prescripción formal-legal.
- El federalismo puede manifestarse también como una acentuación del principio de división de poderes destinada a garantizar la libertad.

De esta manera, es posible encontrar una definición político-estatal y otra social sobre el federalismo.

De acuerdo con Sánchez De la Barquera (2014) la primera hace énfasis en los tres poderes del Estado; es decir, en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizados en la Constitución. También hace referencia a que las tareas estatales se reparten entre el Estado central y los Estados miembros, de tal forma que cada orden estatal en ciertos ámbitos puede decidir solo y asumir la responsabilidad de sus acciones. La segunda es de corte social-filosófica y hace referencia a que una formación (social) puede considerarse federal siempre y cuando se construya bajo el principio de asociación voluntaria de unidades autónomas considerablemente descentralizadas. Así, el sustento constitucional del Estado federal mexicano es reconocible en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una República representativa, democrática, laica, y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (CPEUM, Art. 40, 2022).

Por su parte, el artículo 41 constitucional apunta que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos en los que la competencia de estos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (CPEUM, Art. 41, 2022).

De acuerdo con Barragán (2007) en México, la soberanía, se distribuye para su ejercicio en cuando menos dos grandes áreas de conformidad con el principio federalista: una de esas áreas es la federal; la otra es la de los estados miembros de la unión. Es lo propio de lo federal en México, evitar que el poder esté concentrado en un solo centro; o permitir que su ejercicio se pueda distribuir entre los poderes federales y los poderes estatales; o entre la Federación y los estados. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 menciona que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.

Según Benson (2014) y el propio Barragán (2007) se puede apreciar una secuencia perfecta de los textos en vigor, pues ahí reside el principio de la soberanía popular; en seguida está la voluntad del pueblo soberano de constituirse en República representativa, popular, federal, compuesta de estados libres y soberanos; y el principio de su distribución para su ejercicio. Todo el contenido de soberanía expresada en el artículo 39, será distribuido para su ejercicio, dice el artículo 41, a favor de los poderes de la Unión y a favor de los poderes de los estados.

De lo anterior, se puede asumir que la conformación de una federación pasa por el deseo de sus estados-miembro de desarrollar dicha alianza, pues ven en ella mejores condiciones de resguardo, cooperación, orden y desarrollo pero, además, se debe consolidar dicha alianza en acuerdos formales que representen los principios constitucionales de su reconocimiento (Faya, 1988) pues es indispensable el desarrollo de una Constitución que garantice con plena claridad la división de poderes, facultades y atribuciones (Barragán, 2007). De esta manera, la Carta Magna permite precisar las facultades otorgadas al poder federal, y legitimar las competencias de las entidades. Es el documento más importante, en el que podemos encontrar una delimitación de las potestades para cada entidad federativa.



Es posible encontrar el antecedente más remoto del federalismo mexicano en la Constitución de Cádiz de 1812. De acuerdo con Faya (1988) en su capítulo titulado “Del Gobierno Político de las Provincias y de las diputaciones provinciales”, artículo 355 señala lo siguiente:

Primero: Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieran cabido a la provincia.

Segundo: Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos.

Sexto: Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas. (Faya, 1988, pp. 101-111)

Es así, que el reconocimiento de las diputaciones provinciales en la Constitución de 1812, se debió en gran parte a los esfuerzos desplegados por los diputados de la Nueva España, encabezados por Miguel Ramos Arizpe, quien de acuerdo a varias lecturas minuciosas de sus memorias pareciera ser que formula alegatos concisos contra la centralización. Por otra parte, según Badía (1976) también presenta respuestas concretas al mejor gobierno de las provincias. Considera indispensable la descentralización, tanto en materia política como administrativa-y judicial. Fue Ramos Arizpe el principal redactor del Acta Constitutiva, formada en gran parte por las estipulaciones de la Constitución de Cádiz, integradas con otras disposiciones para conformar un documento con 36 artículos que se puso a discusión en el pleno del 20 de noviembre de 1823. De esta manera, para la instauración de la Constitución de 1824, el Congreso Constituyente sostenía una tensa y profunda discusión acerca de la forma de gobierno. Se planteaban las posibilidades de una forma centralista o una federalista que reconocía estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior (Paoli, 2016) impulsados por tres poderes centrales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Resulta interesante que la primera Acta Constitutiva de corte federal estuviera conformada con base en la Constitución de Cádiz y no en la Constitución estadounidense que hacía residir la soberanía en el pueblo. En dicha acta se establecía que México adoptaría un gobierno republicano, federal y teniendo como

base de gobierno la representatividad del poder del pueblo (Paoli, 2016) siendo los estados entes libres, independientes y soberanos en todo lo inherente a su administración y forma de gobierno. En este momento histórico se consideraba 17 estados además de las Californias y Colima. También instaura un sistema bicameral cuya función de la cámara baja es de representación política y la cámara alta es de representación territorial que sin duda alguna, esta última complementa el diseño institucional del federalismo (Altamirano, 2004).

Para el tratamiento de una realidad presente o el estudio de los fenómenos sociales, económicos o políticos, incluso el quehacer de las instituciones y de los componentes de los regímenes políticos, existen diversos marcos teóricos y/o referentes metodológicos que permiten explicar con rigor, uno a uno de los elementos que se requieren analizar, y así lograr los resultados/hallazgos que sirvan de base para construir el discurso científico respecto a los tópicos de interés. Por lo que, es posible afirmar que no existe realidad presente o fenómeno alguno que no pueda ser explicado desde las teorías y/o métodos científicos, pues estos se van ajustando (o rediseñando) con base en la dinámica de los acontecimientos.

Ejemplo de lo anterior, es el institucionalismo que se renueva para configurar el nuevo institucionalismo a efecto de explicar la realidad de las instituciones y su entorno o, en su caso, la teoría de la representación social y el análisis del discurso que suman cúmulo de insumos para dar cuenta de lo que publica, se transmite o se divulga en los diversos medios de comunicación o en los discursos institucionales.

De ahí que, para el desarrollo de la tesis “Repercusiones del cambio institucional en el federalismo fiscal mexicano en los años 2000, 2012 y 2018: Un estudio comparativo entre los Estados de México, Guanajuato y Tabasco” se tendrán como base para su abordaje: i) el estudio comparado de casos (fundamento metodológico), ii) el institucionalismo y nuevo institucionalismo, iii) la alineación partidista vertical y iv) los ciclos políticos.

Una vez identificadas las herramientas teórico-metodológicas que servirán de fundamento para el tratamiento del presente objeto de investigación, surge la interrogante, ¿por qué esta herramienta y no otra?

Como se había afirmado en el primer epígrafe, existen múltiples teorías y métodos para el estudio de los fenómenos sociales, políticos y económicos, por lo que las herramientas pueden abarcar un espectro amplio de tópicos. No obstante, para dar cuenta de cuál ha sido el cauce que tomó el federalismo fiscal en el proceso de cambio político, es posible acogerse a la identificación de un determinado número de entidades federativas (estudios de casos) a efecto de conocer las variaciones que ha tenido la ministración de los recursos económicos a los gobiernos subnacionales que devienen de los Ramos 28 y 33. De ahí que, el análisis diacrónico/sincrónico y la elección de casos, que es una de las categorías del método comparado (Badie y Hermet, 1993; Sartori, 1994; Lijphart, 2008; Altamirano y Martínez, 2011) hace posible explicar mediante un examen cualitativo el rumbo que tomó la asignación de recursos a las entidades federativas.

Al tiempo, también, el institucionalismo (Koelble, 1995; March y Olsen, 1984) y más aún el institucionalismo económico (North, 1995; Caballero, 2009) que permite dar cuenta de las instancias que están involucradas en el federalismo económico y, en consecuencia, posibilitan explicar desde las instituciones gubernamentales los Ramos 28 y 33, pues es sabido que las instituciones se ven sometidas a un proceso de modificación incremental por medio del cual buscan adecuarse a las condiciones que las rodean. En lo que toca a la alineación partidista vertical (Sánchez, 2020) y los ciclos políticos (Cervantes, López y García, 2014; Nordhaus, 1975) permitirían analizar las variaciones que han tenido los Ramos 28 y 33 en su distribución teniendo presente el partido de gobierno (federal y estatal) y los procesos electorales, incluso dar cuenta de la incidencia de estos componentes en el transcurso de las asignaciones de los recursos económicos.

Así, con la suma de estos referentes explicativos hará posible dar cuenta el quehacer y las bases fundacionales del Estado mexicano y las instituciones que le dan vigencia en los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como también detallar el significado y alcance del federalismo fiscal en la dinámica que se impulsa (paritario o diferenciado) en la realidad nacional.

Es así que derivado del análisis de los antecedentes teóricos y elementos sustanciales del marco teórico-conceptual se delimita en el siguiente cuadro los

principales posicionamientos que, de alguna manera, son consistentes con los planteamientos principales de la propuesta de tesis. Esto sin duda, permite brindar mayor claridad a los principios teóricos que se consideran puntos de partida.

**Tabla 1. Relación entre cambio institucional y federalismo fiscal**

AUTOR	IDEAS PRINCIPALES
Flores y Espejel (2009)	México ha forjado un sistema de gobierno y cuya evolución se gesta en la medida en que sus instituciones permiten la integración de diversos intereses en las agendas públicas.
Espejel, Flores y Rodríguez (2011)	La naturaleza institucional de la administración es una noción esencial del Estado democrático de derecho. Su importancia es tal que regulan una parte decisiva del poder ejecutivo y abarcan ámbitos tan importantes como: gestión financiera y presupuestaria, instrumentos de contabilidad, permitiendo con ello el posicionamiento de la institucionalidad en la relación del Estado con la sociedad.
Caballeros (2009)	Es necesario plantear como vía de estudio y análisis la importancia de las instituciones en los federalismos. De hecho, el énfasis tendría que destacar la importancia de entender el federalismo como un proceso de cambio institucional.
Uvalle (2006)	Las instituciones juegan un papel fundamental en todo sistema democrático pues la conducción que se tenga de ellas y el respeto a sus fundamentos normativos permitirá evaluaciones ciudadanas más positivas.
Tello (2006)	Señala las áreas de oportunidad que tienen los sistemas de gobierno actuales, pues su diseño permite acciones discrecionales y de favoritismo en la relación centro-periferia.
Sánchez (2020)	La alineación partidista vertical según Sánchez (2020) hace referencia a cuando un partido político es capaz de controlar distintos niveles de gobierno, es decir, forma un tipo “alineamiento partidista vertical unificado”, lo que permitiría conocer la incidencia de este condicionante en la asignación de recursos federales en el contexto del federalismo fiscal.
Sánchez De la Barquera (2014)	El federalismo se caracteriza por una repartición de responsabilidades y decisiones, de tal suerte que su génesis debe estar vinculada a la idea de colaboración constante entre los estados-miembro y estos con la federación.

Fuente: Elaboración propia a partir de los autores citados.

Derivado del análisis que se expone en la tabla anterior, es posible encontrar algunos elementos que a continuación se enuncian.

- Las instituciones representan una noción fundamental para el Estado democrático, pues favorecen el delineamiento de normas que hacen posible el funcionamiento administrativo.
- Las instituciones, en México, han favorecido una correcta relación entre los distintos niveles de gobierno.

- El cambio institucional puede determinar, incluso, cambios sustanciales en las diversas áreas de la Administración pública, pues surgen nuevos enfoques y perspectivas que han de transformar las mismas normas y reglas.
- El federalismo fiscal debe analizarse a la luz de las instituciones, y particularmente del cambio histórico que han sufrido, pues la relación fiscal entre el gobierno nacional y los subnacionales no está dada en función de personas específicas, más bien obedece a la conformación estructurada que se origina entre instituciones.

Con base en lo anterior, es posible determinar de forma explícita la relación entre las dos principales variables de estudio: el cambio institucional y el federalismo fiscal. Resulta de gran interés que, desde el institucionalismo, se hace especial hincapié en la importancia de las instituciones como entidades normativas del comportamiento de los individuos, que impregnan su influencia en la administración pública, a través del desarrollo de perspectivas, modelos y estrategias que inciden; por ejemplo, en el federalismo fiscal, en virtud del tipo de relación entre el gobierno nacional y el de las entidades federativas que fungirán como unidades de análisis en esta tesis.

La distribución de recursos fiscales obedece, entre otras circunstancias, a factores endógenos, como el buen funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, ello no significa una relación causal, más bien, es necesario adoptar una postura en la que se tomen en consideración otros elementos y variables que, de alguna forma, permanecen relacionadas, por ejemplo; la alineación partidista y con ello ciertas tendencias a la centralización o descentralización de la política fiscal. Ello sin duda, privilegia el estudio exhaustivo de las instituciones, en el marco de la distribución de los recursos, en el marco del federalismo fiscal.

## **CAPÍTULO II**

### **EL CAMBIO INSTITUCIONAL Y EL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO: UN ABORDAJE TEÓRICO**

El presente capítulo se desarrolla a través del desglose de los dos grandes posicionamientos teóricos que fundamentan el trabajo de tesis. El primero de ellos es el institucionalismo que, a través de sus dos grandes vertientes (viejo y nuevo institucionalismo) permite comprender cómo los valores normativos dispuestas por las instituciones políticas juegan un rol fundamental en la manera en cómo se desarrollan relaciones de interdependencia entre organismos que conforman la Administración pública. Además, desde este abordaje teórico es posible explicar los reacomodos y ajustes que se desarrollan en las relaciones entre el gobierno federal y los estatales como una expresión de la aparición, transformación o reacomodo de ideologías y reglas que definen el comportamiento entre los actores involucrados. Se trata así, de una apuesta en la que se entiende que las acciones derivadas de los asuntos políticos se dan en un entorno mucho más amplio que el puramente individual (Steinmo, 2003) y en lugar ofrece un entendimiento mediado por espacios de convergencia y divergencia.

Desde el viejo institucionalismo y el neoinstitucionalismo se desarrollan planteamientos que permiten, por una parte, comprender de manera general la importancia de las instituciones en el ámbito de la construcción jurídica de las normas (Marsh y Stoker, 1997) y entender, por ejemplo, que el federalismo mexicano y su actualidad fiscal deviene de un proceso histórico que acompaña al proceso de consolidación del sistema de gobierno mexicano. El nuevo institucionalismo abre el foco de atención a los valores normativos que conducen las relaciones sociales y políticas en un momento y espacio determinado, por lo que su utilidad es amplia para dar cuenta del cambio institucional como elemento de gran importancia de los ciclos políticos y su impacto en la alineación vertical partidista. Todo ello, entendido como el conjunto de factores que favorecen cierto tipo de orden en la repartición de los recursos fiscales de los Ramos 28 y 33 para las entidades del Estado de México, Guanajuato y Tabasco.

El federalismo mexicano y, particularmente, el fiscal es de importancia capital debido a que permitirá puntualizar algunas características, procedimientos y mecanismos que se llevan a cabo para que, entre gobierno federal y estatales, exista conformidad en los recursos fiscales destinados a cada entidad a través de los Ramos 28 y 33.

Lo complejo de esta situación, es que los cambios institucionales que se dieron en periodos de alternancia en el poder Ejecutivo nacional, es decir en los años 2000, 2012 y 2018, no solo representan cambio de partido, son la antesala de modificaciones que pueden verse consumadas en los recursos fiscales destinados a las entidades o en los mecanismos para obtenerlos. Así, los alcances del federalismo fiscal pueden verse comprometidos si la repartición de los recursos no es equitativa, eficaz y eficiente, rompiéndose con ello el Óptimo de Pareto.

Por último, se generan las condiciones analíticas para repasar algunos mecanismos de los ciclos políticos e institucionales, entendidos estos como los espacios donde suceden los ajustes instrumentales y operativos en las formas fiscales de repartición. Sin ser concluyente, el capítulo en desarrollo abre la caja de herramientas teóricas (Collins, 1996) para dar pauta a la búsqueda de referentes empíricos y el análisis correspondiente.

## **2.1. Institucionalismo**

En las ciencias sociales, tales como la economía, sociología y ciencia política, las teorías institucionales encuentran especial amparo para su implementación. De manera general, el institucionalismo recupera la importancia de las instituciones al considerar los procesos económicos, políticos y sociales. De acuerdo con Toledo y Vizcaíno (2013) el origen de esta corriente es estadounidense, posee antecedentes inmediatos a la escuela histórica alemana, y en las últimas tres décadas el debate académico que ha generado ha sido amplio. La idea general que enarbola esta corriente es que las instituciones importan a la hora de analizar tanto el desempeño económico como el comportamiento político de las sociedades, comunidades y grupos en general.

México tiene un sistema de gobierno que encuentra su principal fortaleza en su diseño institucional, pues estas han estado presentes en los momentos históricos de coyuntura política más importante en la Federación y han permitido la solución de problemas, adversidad y conflictos de intereses. Así, las instituciones que han fortalecido el federalismo mexicano han favorecido su estabilidad, armonización, pero, sobre todo, la gobernabilidad nacional (Flores y Espejel, 2009).

Los siguientes apartados hacen referencia a la definición del institucionalismo, enfoques y características esenciales de sus distintos tipos. Su análisis no se circunscribe solo a la mención y explicación de sus componentes, sino más bien fungen de base para una elaboración profunda sobre el impacto que ejercen las instituciones, a través del cambio institucional, en la gestión pública, particularmente en lo relacionado con la asignación y distribución de recursos en el marco del federalismo fiscal.

### **2.1.1 Viejo institucionalismo**

La teoría institucional ha ocupado un lugar privilegiado en la ciencia política, pues ha permitido explicar los fenómenos sociales y políticos desde el funcionamiento de las instituciones formales de las que el Estado dispone para regular la relación con los individuos y entre ellos. En esencia, debido a la complejidad de los sistemas culturales y económicos se hace necesario que las instituciones configuren una serie de normativas orientadas a regular el comportamiento individual. Entonces, desde esta perspectiva, según Pereyra (2009), se asume que la creación y permanencia de las instituciones es de vital importancia para legitimar mecanismos de regulación de comportamientos individuales en favor de la armonía y de la solución consensada de conflictos y divergencias.

El origen del institucionalismo se encuentra en la obra de T. Veblen quien confronta la economía marginalista del último tercio del siglo XIX y muestra especial influencia del historicismo alemán. En esencia, el institucionalismo pone énfasis en el estudio de la sociedad a partir de instituciones formales, y de la efectividad de estas (Torres, 2015).



Para Powell y Dimaggio (1991) El estudio de las instituciones vive actualmente un interés significativo en la ciencia política como consecuencia de la perspectiva conductual de los años 60's y de su fundamento en el individualismo. El institucionalismo parte de la premisa de que el comportamiento de los individuos está en función de procurar maximizar los beneficios personales con base en marcos normativos que regulen el actuar colectivo aún en condiciones de dificultades y de incertidumbre en la información, por ello, las instituciones han persistido como un mecanismo necesario en el que el Estado conduce las decisiones en favor del beneficio mayor a las personas, y estas identifican en las primeras el medio por el cual la estabilidad y orden son procurados como condiciones fundamentales de vida colectiva.

El viejo institucionalismo propone que las instituciones representan en sí y en sus valores normativos soluciones a circunstancias y conflictos que ocurrieron en determinada época, pero que no necesariamente se ajustan a los momentos de actualidad y las circunstancias que los definen. Por ello, las instituciones son diseñadas para brindar certeza y estabilidad en contextos de desequilibrio y anarquía, por lo que el institucionalismo clásico permite entender que el surgimiento y consolidación de instituciones será consecuencia de una constante negociación de intereses de grupos que desean imponer su voluntad, por ello, los límites normativos que institucionalmente son puestos representan el medio ideal para armonizar e incluir diversas posturas, opiniones y perspectivas de gobierno.

El origen etimológico de la palabra institución deriva del latín *institutio* que significa institución y se aplicaba mayormente a organismos con labores educativas culturales o de investigación. Cabe mencionar que hay distintos tipos de instituciones; las hay formales e informales. Su abordaje es de gran importancia, toda vez que permite entender el comportamiento social, político y económico (Uriarte, 2013). Czada (2014) menciona que el concepto político de las instituciones se introduce con la satisfacción de necesidades sociales, o bien con la producción y distribución de bienes públicos que se vinculan con contradicciones de interés, que no son resueltas bajo ordenamientos naturales.

Es así que las instituciones, son las constituciones, gabinetes parlamentos, burocracia, cortes, ejércitos, y en algunos casos, el sistema de partidos. Dicho con otras palabras, son los organismos referidos al Estado, gobierno, y sociedad que procuran un acercamiento entre estos (Pereyra, 2009).

De lo anterior, se desprende la noción de que la aplicación del término instituciones hace referencia a las acciones u organizaciones informales, normas de conducta, y costumbres consideradas importantes en una sociedad. Conviene señalar que de acuerdo con Torres (2015) el estudio del impacto que tienen las instituciones en la vida social y política es un efecto de la postguerra poniendo especial énfasis en las decisiones individuales y colectivas. Tal como señala Pollack (2009) el tema de las instituciones políticas comenzó a cobrar especial fuerza en las ciencias sociales, en especial, bajo el velo de dos críticas fundamentales: a) La política no puede ser un mero reflejo de algo que ocurre en la sociedad y b) La política no puede ser explicada a partir de procesos y decisiones meramente individuales.

Entonces, la sociedad moderna se conforma de una diversidad intereses y de poderes que requieren saber las reglas del juego y adherirse a un conjunto de normas para coexistir armónicamente, a través de la articulación de intereses y del diseño de mecanismos que permitan la participación diversa en la toma de decisiones, ello brindará legitimidad al Estado, pero sobre todo orden y productividad. (Flores y Espejel, 2009). Por ello, asuntos como la autoridad, conducción obediencia, legitimidad, corresponsabilidad, beneficios compartidos y algunos otros necesitan de reglas institucionales que sean producto de la aceptación individual y colectiva, para evitar que el egoísmo se imponga sobre el bien público.

Es así, que resulta de gran valor teórico rescatar las principales características de este enfoque, que de acuerdo con Peters (2003) son las siguientes:

- Legalismo: Los límites formales-legales son cruciales para la vida en la sociedad moderna. Las instituciones son las encargadas de delimitar y sancionar aquellos comportamientos individuales que se opongan a los principios básicos de convivencia armónica.

- Holismo: Este enfoque se fundamentó metodológicamente en el comparativismo, toda vez que se solían confrontar sistemas íntegros en lugar de examinar instituciones individuales.
- Historicismo: De manera general, se estimaba con gran valor la influencia de las acciones del Estado en la sociedad, en la misma medida en que esta definía la política.
- Análisis normativo: La preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significaba que su trabajo no podía ser científico, no al menos desde la perspectiva positivista.

Es así que el viejo institucionalismo puso de relieve algunos elementos estructurales de gobierno, como también sus elementos históricos y normativos.

De esta manera, es plausible identificar que la importancia que se le otorga al estudio de las instituciones radica en que forman parte fundamental de los medios por los que se puede llegar a comprender los sistemas políticos, la democracia, procesos de participación e interacción social, así como las prácticas políticas y las reglas que regulan la vida en sociedad.

Aunque la teoría institucional ofrece en el campo de la ciencia política un marco explicativo muy interesante para comprender el comportamiento colectivo e individual, también ofrece rutas de fortalecimiento, en especial para dar cuenta de la acción personal. Para legitimar la importancia de las instituciones en el marco del federalismo mexicano Vargas (2005) destaca que estas deben de progresar y ajustarse de acuerdo con los momentos coyunturales. De hecho, el nuevo institucionalismo hace especial énfasis en estos factores, que de alguna manera no fueron expresados con la debida profundidad en el viejo institucionalismo. Es así, que la transición del viejo al nuevo institucionalismo obedece, en parte, a la consideración de vertientes y líneas de estudio que no fueron abordadas con profundidad. No se trata pues de un salto paradigmático, sino más bien de la configuración de premisas que robustecieron la perspectiva que hacía notar la trascendencia de las instituciones en la vida política.

### **2.1.2. Nuevo institucionalismo**

El nuevo institucionalismo, según Peters (2003) planteó una visión que superaba la perspectiva conductista y el de la elección racional, pues estos expresaban que los individuos actúan de manera autónoma y aislada, basándose en normas sociopsicológicas, o bien, en el cálculo del beneficio personal. En ambos casos, las decisiones y acciones de los individuos no se ven inmersas en un contexto social amplio, que de alguna manera sí plantea el institucionalismo. Ante estos escenarios, el nuevo institucionalismo plantea retomar el origen de la ciencia política al volver la mirada al estudio del impacto que tienen las instituciones en la vida social y política de las personas. En este sentido, bien vale señalar que:

El Nuevo Institucionalismo concibe al Estado como una organización dotada de poderes suficientes, para actuar como garante del interés público en doble sentido: primero, restringiendo la conducta maximizadora y egoísta de los agentes económicos a través del mantenimiento y vigilancia de las instituciones públicas; y segundo, creando nuevas instituciones. (Peters, 2003, p. 77)

Resulta confirmatoria la afirmación que realiza Uriarte (2013) al exponer que, en sus señalamientos más atinados, el nuevo institucionalismo, mostró con claridad que los otros enfoques teóricos daban escasa o nula importancia a los contextos institucionales y una exagerada atención a la conducta individual, para abordar la condición social humana como la suma de comportamientos individuales, y como uno de los tópicos centrales de las ciencias sociales.

Es así que el nuevo institucionalismo nació como un intento de recuperar las virtudes del viejo institucionalismo y de superar las limitaciones presentes en el análisis conductista y de la elección racional. Los primeros que acuñaron el término fueron March y Olsen, pues según su perspectiva, les permitía notar fundamentos instrumentalistas y reduccionistas de los supuestos del conductismo y del modelo racional. Dicho con otras palabras; este nuevo enfoque se distinguirá porque establece una relación de reciprocidad entre la acción social y el entorno político y socioeconómico en la que se desarrolla (Peters, 1999).

Entonces, tal como lo expone Sánchez (2009) la proposición teórica del nuevo institucionalismo está basada en la idea de que las instituciones son pautas o

normas de conducta en la sociedad. De esta manera, la explicación de la Política está en función de la influencia que tiene en la sociedad a través de la organización institucional. Es así que, para el nuevo institucionalismo, la estabilidad es el resultado de la obediencia a las reglas que norman la actividad económica, que bien pueden ser formales o informales, cuya garantía al cumplimiento de las normas se encuentra expresada en la sanción.

Entonces, el nuevo institucionalismo como paradigma emergente, sostiene que, sin negar la influencia de los actores sociales ni de los motivos individuales, las instituciones son entidades capaces de perseguir sus propios objetivos, y al hacerlo afectar a la sociedad. Es así, que las personas no actúan en espacios vacíos, más bien lo hacen en contextos institucionales (March y Olsen, 2006).

Los contextos institucionales tienen la función principal de reducir la incertidumbre en la interacción provocada, entre otras cosas, debido a las limitaciones que tiene el ser humano para procesar y organizar la información del medio ambiente. Las instituciones aminoran la incertidumbre al otorgar una estructura estable para la interacción, aunque esto no suponga una visión estática de ellas, al contrario, se definen como dinámicas debido a la continua modificación que expresan los códigos de comportamiento, normas y leyes (North, 1995). Esto significa, también, que para que los agentes puedan actuar en un mundo incierto, es necesario restringir la libertad de sus posiciones de partida con instituciones que estén hechas para dinamizar la libertad del conjunto de la sociedad (Pereyra, 2009).

Asimismo, señala que desde la perspectiva neoinstitucional, el individuo es el punto de partida porque buscan garantizar las condiciones que permiten el libre desenvolvimiento de sus potencialidades. Sin embargo, el individuo atomista y autodeterminado no puede ser el último eslabón de las relaciones sociales, porque este recae en las instituciones, que otorgan certidumbre en la cooperación social. Es así que el nuevo institucionalismo se distingue porque intenta poner en el centro de análisis a la acción colectiva, es decir, pretende establecer una relación de reciprocidad entre la acción social y su entorno socioeconómico y político.

Según Farfán (2007) es posible encontrar un orden institucional correspondiente a grandes acontecimientos o procesos, que bien pueden ser económicos, políticos o

sociales, que influyen sobre la formación o el surgimiento de las instituciones y que, por ello, condicionan las políticas públicas; es decir, abordar cómo fenómenos cruciales la prosperidad económica, guerras, incluso procesos de reforma político-social. Todos ellos, fundamentales para determinar el éxito de una idea que aspire a convertirse en política institucionalizada. También es posible encontrar cómo las distintas clases sociales, grupos de presión, asociaciones formales e informales y coaliciones de diversa índole influyen en la toma de decisiones.

En la organización llamada Estado, se tiene la capacidad de diseñar y organizar instituciones de diversa índole, que funcionan precisamente como reglas del juego. En el funcionamiento interno de dichas instituciones el Estado adquiere atribuciones para diseñar y crear políticas sociales, que a la postre, funcionan como marcos regulatorios para todos los individuos que conforman una sociedad (Ayala, 2004) En otros términos, el Estado funciona como una organización privilegiada que tiene la posibilidad de diseñar políticas, que constituyen marcos regulatorios, que desde el punto de vista institucional regulan la acción individual y de grupo dentro de una sociedad. De tal suerte, que uno de los propósitos finales del Estado es brindar bienestar a través de la implementación de políticas públicas (Farfán, 2007).

Por lo anterior, resulta interesante el señalamiento que lleva a cabo Pereyra (2009) sobre las características de las instituciones.

- Es permanente: Las instituciones son permanentes y perduran más allá de las voluntades de quienes las crearon.
- Uniforma conductas: Las instituciones permite delimitar comportamientos individuales a través de normas, sanciones, reglamentos que favorecen una convivencia armónica.
- Persigue un fin: Toda institución está diseñada para cumplir con una serie de metas particulares, por ello su funcionamiento debe estar orientado a cumplir con cada requerimiento administrativo, social o económico en interrelación con otras instituciones que de igual manera están determinadas a cumplir con ciertas encomiendas.

- Requiere instrumentos para llevar a cabo sus fines: Dichos instrumentos pueden ser tangibles, o bien, pueden ser ideales y normativos que definan comportamientos aceptables.

Por su parte Del Castillo (1997) señala que un criterio de definición de las instituciones es su alcance explicativo para dar cuenta de un fenómeno político. Si las instituciones establecen las reglas del juego político-social, entonces, se debería asumir que dichas reglas pueden presentarse de manera explícita o tácita, por lo que las reglas regulativas tienen la función de mediar el comportamiento individual de las personas mediante sanciones y normas objetivamente establecidas en convenios de convivencia colectiva, en tanto que las reglas constitutivas son más complejas de identificar y, por tanto, de asimilar de manera individual, pues no están escritas en ningún reglamento pero su importancia radica en que forman parte de la percepción común.

Cabe señalar que existen diversas perspectivas o vertientes del Nuevo Institucionalismo, que de acuerdo con Ayala (1996) son:

Económico: Con base en la perspectiva de North (1993) el cambio institucional es logrado gracias a la comprensión de un aparato institucional-cognoscitivo que implica las siguientes premisas: 1) El desempeño económico está moldeado por la existencia de reglas formales e informales y por las particularidades de su implementación. De esta manera, los sistemas económicos que adopten mecanismos y procedimientos de otros Estados corren el riesgo de obtener distintos resultados toda vez que sus componentes y características pueden variar, 2) la estructura económica moldea límites en los que se debe desarrollar la política, las reglas impuestas impulsan determinadas decisiones, y 3) Los factores adaptación y flexibilidad son elementos sustanciales pues permiten el desarrollo de acciones de ajuste, por lo que los sistemas económicos y políticos que presenten ambas cualidades, tendrán mayores posibilidades de resistir eventualidades exógenas.

Para Vargas (2008) este tipo de institucionalismo se fundamenta en dos perspectivas, una teórica y la otra metodológica. La primera de ellas, la teoría de la información imperfecta y la segunda es el comparativismo de los procesos de desarrollo, los cuales fundamentan y justifican los arreglos institucionales. De esta

manera, el institucionalismo económico identifica los efectos de las instituciones en el desempeño de las naciones, cuyas diferencias son explicadas por las diferencias en sus arreglos y conformaciones. Es así que si se pretende una modelización teórica sobre la relación que guardan las dimensiones económicas y políticas nacionales, esta debe incluir cómo las decisiones políticas afectan el curso económico, y al mismo tiempo la influencia de las instituciones.

Entonces, el desarrollo económico es una posibilidad que solo puede desarrollarse si las instituciones de Estado generan un ambiente propicio para el diseño e implementación de alternativas que solucionen problemas presentes y aquellos que se suscitarán ante la necesidad de cambio. Así, un buen desarrollo económico se logra a través del cumplimiento de ciertos criterios: a) cambios demográficos, calidad y cantidad de la población, b) la acumulación de experiencia y aprendizaje para el desarrollo de acciones institucionales pertinentes e indispensables y c) fortalecimiento del marco institucional, pues es solo a través de las instituciones que se refuerza determinados comportamientos y se sanciona otros (Canales y Mercado, 2011).

Sociológico: De acuerdo con Uriarte (2013) esta perspectiva constituye un campo de la teoría de la organización. Pone especial énfasis en el poder que tienen las creencias religiosas en fijar el comportamiento: el conocimiento social, una vez institucionalizado existe como hecho y así puede ser transmitido socialmente. Se interesa en la manera en cómo los actores moldean sus creencias y preferencias. Retoma la preocupación clásica acerca de cómo las instituciones influyen, y hasta cierto momento moldean, los comportamientos de los individuos, pero desde otros supuestos normativos que difieren de los establecidos por el viejo institucionalismo que tienden a asociar estructuras e instituciones con su función para la estabilidad social.

Político: Según March y Olsen (2006) los valores, formas y procedimientos para la toma de decisiones políticos son aprendidas en el mismo seno de las instituciones, pues los actores individuales asumen un marco que delimita su actuar. De esta manera, una labor fundamental de las instituciones es el diseño de perspectivas con



las cuales se asume y generaliza una visión del mundo, sus retos y el perfil de acciones requeridas.

Histórico: El institucionalismo histórico no es una teoría en particular ni un método específico. De acuerdo con Canales y Mercado (2011) se entiende mejor como un enfoque para el estudio de la política y cambio social que recupera de la teoría política de grupos y del estructural-funcionalismo de la década de los 70's. Según Hall y Taylor (1996, citados en Canales y Mercado, 2011) este tipo de institucionalismo se conforma por cuatro elementos esenciales: a) la relación entre instituciones y conducta individual en términos relativamente amplios, b) se destaca las asimetrías de poder asociadas con la operación y desarrollo de las instituciones, c) existe una tendencia a tener una visión de consecuencias no intencionales, y d) metodológicamente este enfoque puede utilizar la técnica narrativa en la construcción de explicaciones históricas basadas en análisis cualitativos.

A continuación, y de manera contrastante se señala comparativamente algunos aspectos esenciales, que de acuerdo con Vargas (2014) tienen los distintos tipos de neoinstitucionalismos.

**Tabla 2. Enfoques del nuevo institucionalismo**

Dimensión/ Tipo de institucionalismo	Institucionalismo sociológico	Institucionalismo histórico	Institucionalismo de la elección racional
Institución	Todo de tipo de acción social en relación a los demás y en la que se pueda transmitir significados socialmente relevantes.	Toda estructura formal e informal vinculada al orden gubernamental.	Mecanismos formales e informales que permiten a las personas decidir su comportamiento.
Ontología	Adopta una visión constructivista.	Se ajusta a una perspectiva constructivismo débil.	Realismo ontológico.
Racionalidad	Institucionalidad	Aprobiabilidad	Instrumentalismo
Objeto de estudio clave	Estructuras sociales y su relación con las instituciones.	Políticas públicas y constelaciones de poder	Prioriza el abordaje de las decisiones personales en función de una perspectiva de mayor beneficio.
Autores ejemplares	Di Maggio, Olsen, March, Meyer	Hall, Pierson, Steinmo	North, Sheplse

Fuente: Tomado de Vargas J. (2014). *Reflexiones sobre el impacto del nuevo institucionalismo económico, sociológico e histórico institucional en la política social.*

Lo importante es notar los puntos de partida, así como los fundamentos que permiten claridad a los distintos enfoques enmarcados en el nuevo institucionalismo, y así identificar áreas de encuentro y también de desencuentro, lo que a su vez favorece una visión plural del desarrollo de este enfoque teórico.

Para Farfán (2007) este tipo de nuevo institucionalismo plantea que las instituciones de la actualidad deben ser consecuencia de un proceso paulatino de cambio en el que, además, se refleje la preponderancia de ciertos valores normativos e intereses que conducen, a su vez, a decisiones de poder y de gobierno. Desde esta perspectiva, la historia resulta fundamental pues permite comprender la manera en la que se van desglosando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están incrustados en instituciones.

El nuevo institucionalismo debe mirarse como el enfoque que analiza cómo la intervención del gobierno permite regular los intercambios en el entramado económico y no solo como un ente capaz de regular normativamente las reglas del juego político. Por tanto, el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones es una obligatoriedad de los sistemas económico-políticos porque brindan mayores herramientas de estabilidad y orden colectivo, estableciendo límites a las decisiones e intereses individuales pues los mayores beneficios estarán siempre en función de acciones de intercambio.

En síntesis, el nuevo institucionalismo contribuyó al redescubrimiento de las instituciones en las ciencias sociales, y particularmente en la ciencia política. Se pueden distinguir algunas vertientes de aportación: a) las instituciones son reglas del juego político que determinan quien tiene derechos políticos (principio de inclusión), b) los actores que compiten por el poder político, que las propias instituciones fomentan y que afectan la decisión de los actores de mantener el orden establecido a favorecer el cambio institucional.

Derivado del análisis anterior, parece conveniente realizar una breve comparación entre el viejo institucionalismo y el neoinstitucionalismo con el ánimo de identificar convergencias, divergencias, así como líneas futuras de análisis.

**Tabla 3. Tipos de institucionalismo**

<b>Enfoque</b>	<b>Viejo institucionalismo</b>	<b>Nuevo institucionalismo</b>
Histórico	Desde esta perspectiva se considera que las instituciones han surgido como parte de la complejidad de los sistemas de gobierno, sin embargo, su visión es estática en el tiempo.	Esta nueva visión supone que las instituciones son dinámicas y sufren constantes ajustes como parte de su proceso de adaptación a los momentos coyunturales
Sociológico	Su énfasis radica en analizar como la colectividad construye instituciones como entes reguladores del comportamiento individual de los grupos humanos.	Bajo este nuevo paradigma el principal interés radica en analizar cómo las personas acomodan y adaptan sus propias preferencias y creencias al colectivo social.
Económico	Se fundamenta en la noción del agente económico racional que toma las mejores decisiones de acuerdo a sus mayores beneficios.	Resurge el interés en las instituciones como agentes reguladores del mercado y se distancia de las perspectivas individualistas que miran solo al agente económico.
Político	Los estudios políticos desde el viejo institucionalismo dan cuenta de la importancia de las instituciones como agentes reguladores desde una óptica normativa.	Su principal línea de análisis radica en abordar cómo las decisiones racionales de las personas están enmarcadas en los límites que proponen las instituciones.

Fuente: Tomado de Uriarte, A (2013) *El cambio institucional en la Administración Pública en México y Sinaloa*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Con base en lo expuesto anteriormente es posible identificar algunos componentes esenciales que bien pueden configurar una definición propia que a continuación se señala.

El nuevo institucionalismo es un enfoque multidimensional e inacabado que permite el estudio del impacto que tiene la política en la sociedad a través de las instituciones, pues ellas representan normas de comportamiento de individuos que forman parte de un sistema sociopolítico. De esta manera, el accionar de los sujetos está basado en un marco prescriptivo-descriptivo que impone límites, y al mismo tiempo brinda certidumbre.

Por lo anterior, el nuevo institucionalismo pretende explicar el comportamiento social y político tomando como referencia el diseño de las instituciones y sus reglas, para así dar cuenta que los temas sociales, y en particular los políticos, no se desarrollan en el ámbito de las decisiones meramente individuales o personales (Torres, 2015), sino que tienen convergencia en perspectivas más globales capaces de aglutinar la diversidad y heterogeneidad.

La importancia del nuevo institucionalismo radica en que pone en el centro de atención la importancia que tienen las instituciones como espacios donde la diversidad de necesidades, opiniones y perspectivas son reguladas por el establecimiento de reglas y valores normativos que exige a todas las partes acatarse a las especificidades de la interdependencia establecida. Así, la vinculación entre el gobierno nacional y gobiernos estatales queda debidamente acotada y delimitada en el marco que establezca la normatividad conducente, bajo el principio de pluralidad y apertura a la democracia. No obstante, a veces los ciclos políticos imponen cierto dinamismo en el que la eficacia, eficiencia, y objetividad (como valores constitutivos de la interdependencia entre los gobiernos) pueden salvaguardarse o, de lo contrario, pueden verse mermados. Condiciones de alternancia política, posturas ideológicas y tendencias hacia la centralización o descentralización de recursos, son tan solo algunos ámbitos que, de manera exógena, pueden repercutir en el juego institucional.

Sin embargo, también es notable señalar los desacuerdos que persisten en la perspectiva neoinstitucionalista, pues es, todavía, un modelo en construcción que demanda señalar algunas de las cuestiones que se perfilan como horizontes para clarificar. En este sentido Uriarte (2013) comenta que las principales líneas inconclusas son: a) la ausencia de una definición compartida de institución, b) el limitado alcance teórico para explicar el cambio institucional y c) las dificultades que enfrenta el nuevo institucionalismo para explicar el fenómeno de la supranacionalidad.

Parece ser que la crítica que realiza Uriarte sobre la falta de consenso en definiciones sustanciales en el institucionalismo, puede ser una observación aplicable a todas las propuestas teóricas de las ciencias sociales y ciencia política, recordando que su objeto de estudio es polifacético y multidimensional (Sartori, 1994) sería complicado definiciones y explicaciones unívocas, la diversidad de perspectivas, de puntos de partida analíticos y diversidad de ideas (Olivé, 2009) hace que este tipo de ciencias cada día se vean más influidas por una especie de pluralismo teórico.

### **2.1.3. Cambio institucional**

El cambio institucional es esencial en el enfoque del nuevo institucionalismo. De acuerdo con Peters (2003, citado en Sánchez, 2009) es que a través de un proceso de aprendizaje las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. Dichos cambios representan un conjunto de oportunidades, pero también implican amenazas a las pautas de comportamiento establecidas. De esta forma, el cambio institucional es un proceso complicado porque los cambios habidos pueden ser consecuencia de los cambios en cuanto a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva.

De esta manera, 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. Los agentes, son fundamentales toda vez que participan en actividades deliberadas que direccionan el cambio institucional. Resulta coincidente el punto de vista de Vargas (2008) quien señala que los procesos de cambio institucional son regularmente procesos políticos de movilización de campañas para legitimar la innovación social y etnológica en las organizaciones. El cambio, entonces, es un proceso precipitado por la disfunción de un evento que dispara la apreciación de amenaza.

Según March y Olsen (2006) los procesos agregativos consisten en una negociación en la que los grupos e individuos involucrados aceptan sacrificar algunas preferencias a cambio de satisfacer otras necesidades. En tanto, los procesos integrativos, son aquellos en los que los ciudadanos participan en forma dinámica de preferencias compartidas por todos. Al respecto, conviene señalar lo que bien apunta Sánchez:

El éxito de cualquier tentativa de cambio institucional no depende solo de los recursos que controlan quienes lo promueven, sino de la naturaleza del poder y de las reglas institucionalmente específicas por las que reproducen, asignan y controlan los recursos. La naturaleza institucional del poder proporciona oportunidades específicas, no solo para la reproducción, sino también para la transformación el cambio institucional a lo largo del tiempo, define las reglas que moldean la conducta económica y el intercambio, por esta

razón es tan importante en el desempeño de las sociedades y de las economías.  
(Sánchez, 2009, p. 88)

Es importante hacer notar que el cambio institucional implica procesos y fenómenos de diversa índole que comprenden desde su origen hasta la desaparición y restauración. De esta manera, es plausible reflexionar sobre si el cambio institucional en la Administración Pública en México ha podido acomodarse ante las nuevas realidades, o bien, se mantiene con figuras rebasadas (Artavia, Benavides y Parada, 2018). Al respecto, resulta interesante señalar, tal como lo comenta Uvalle (2004) que la Administración Pública contemporánea tiene un perfil distinto que rebasa su alcance instrumental y procedimental para identificarla como una institución que tiene responsabilidad en la vida nacional.

De manera resumida, es posible identificar las siguientes características del cambio institucional según Espinosa (2005):

- Las instituciones no son inmutables, pues cambian con el paso del tiempo y bajo un determinado contexto sociohistórico-político.
- El cambio es paulatino y gradual.
- El cambio institucional es impulsado por la presión ejercida por factores endógenos y exógenos propios a las propias instituciones.

Así, podemos identificar que el cambio institucional es una característica inherente a la Administración Pública, y se hace presente a través de factores formales, informales, exógenos y/o endógenos.

Al respecto, señala North (1995) que, si bien el mundo en el que vive el ser humano es dinámico, las teorías con las que se analizan su condición política, social y económica tienden a ser estáticas. El cambio, entonces, es producto de la cantidad y calidad de los seres humanos, la reserva de conocimiento humano y la matriz institucional que define la estructura de incentivos en la sociedad. En este mismo sentido, Weyland (2011) expresa que la incertidumbre que enfrentan los actores sociales y políticos, especialmente en momentos de crisis da pie al surgimiento de reformas o creación de nuevas

instituciones. Nuevos programas o esquemas pueden de repente permitir a los actores atravesar y superar los momentos de turbulencia.

El cambio institucional no sucede solamente por motivos de interés y poder, sino también por factores de oferta, ya que las ideas no surgen de forma directa de los intereses, sino por la influencia misma de las instituciones; es decir, existe una relación de influencia recíproca entre las instituciones y los actores, en donde las primeras son moldeadas por las acciones de estos últimos (Weyland, 2007). La relación entre actores e instituciones esta invariablemente vinculada; ambas están siendo modificadas unas a otras.

De acuerdo con Uvalle (2006) el éxito de los sistemas de gobierno es un asunto de interés, pues además de permitir comprender cómo estos asumen y diseñan acciones que permiten implementar reglas, normas y sanciones que regulan la relaciones entre el Estado y la sociedad, pero también es un tema de disposición, voluntad y aptitud para concretar en medidas en favor de logro de objetivos comunes y de necesidades colectivas resueltas. Así, el accionar de las instituciones se desarrolla en el marco normativo, valorativo e ideológico del sistema de gobierno y que gozará de mayor aceptación ciudadana en tanto dicho marco sea acorde al punto de vista común.

De acuerdo con Moreno (2009) los ajustes ocurridos en el tiempo en los escenarios político y económico han traído como consecuencia modificaciones en la práctica de gobierno y las formas en las que se toman decisiones, por ello, la modernidad exige nuevas formas de gobernabilidad que impulsen. En el modelo económico mexicano, el cambio institucional ha generado un proceso de nuevas reglas y actores emergentes en general, acelerándose el cambio económico e institucional por el nuevo contexto de la globalización. De esta manera, el cambio institucional considera dos aspectos esenciales: a) determina el modo evolutivo de las sociedades a lo largo del tiempo y b) la influencia de las instituciones en la economía (Uriarte, 2013).

Luego entonces, las afirmaciones de Uriarte obligan a pensar y reflexionar que el cambio institucional tiene que mirarse desde una óptica histórica, que permita resaltar que las condiciones sociales, económicas y políticas en las que emergen y se desarrollan las instituciones no son súbitas, más bien tienden a ser dinámicas

(Perdomo, Charry y González, 2019), y en esta peculiaridad permiten identificar procesos y mecanismos de interacción de los agentes involucrados. Al mismo tiempo invita a reflexionar que su origen obedece, también, a la incompatibilidad de intereses o necesidades, o tan solo a la competencia entre ellos, lo que a su vez representa una lectura de pluralidad y heterogeneidad en una sociedad por demás diversa.

A continuación, se presentan de manera resumida algunas definiciones de cambio institucional y sus implicaciones en la teoría institucionalista.

**Tabla 7. Definiciones de cambio institucional**

Autor	Definición
Alvarado, 2007	Se debe asumir por cambio institucional como el conjunto de prácticas que están orientadas a rediseñar las prácticas institucionales a través de la modificación de su base normativa.
Inayatullah, 2005	El cambio en las instituciones es producto de la aparición de fuerzas exógenas que motivan la necesidad de rediseñar los mecanismos con los que habitualmente funcionan.
Powell y DiMaggio, 1991	Sostienen de manera recurrente que las instituciones van a verse en la necesidad de cambiar siempre y cuando existan en su ambiente la convergencia de incertidumbre y apertura a la adaptación, por lo que nuevos procedimientos, lineamientos y sanciones pueden aparecer en la normativa institucional.
Friedland y Alford, 1991	El cambio que sufren las instituciones obedece a la interacción de múltiples factores, por ejemplo, aparición de nuevos actores políticos y sociales, eventos coyunturales y requerimientos de negociación que permita, entonces, disipar las incertidumbres.

Fuente: Elaboración propia a partir de Perdomo, G., Murillo, G. y González, C. (2019). Cambio organizacional e institucional desde las perspectivas teóricas. En *Entramado*. Recuperado el 1 de junio de 2022 de: <https://www.redalyc.org/journal/2654/265462713004/movil/>

Las definiciones anteriores sugieren, en primera instancia, que no existen aproximaciones conceptuales unívocas, sin embargo, todas ellas reflejan una perspectiva de dinamismo acerca de los procesos sociales, políticos y económicos que obligan justamente a los reajustes y mecanismos de adaptación de las instituciones. Al mismo tiempo, sugieren la idea de heterogeneidad y pluralidad en



cuanto a los intereses, necesidades y posturas de los agentes involucrados en una sociedad global y democrática. La meta de las instituciones es, entonces, ser flexibles y permeables para poder responder al dinamismo del mundo actual y a la pluralidad y diversidad de los agentes que en ella se encuentran. Se coincide con Alvarado (2007) al enfatizar que para que exista dicho cambio, es requisito fundamental un cambio normativo, no solo a nivel de reglas que delimitan la forma de interdependencia, sino también en cuanto a los valores del núcleo ontológico y epistemológico del cual subyace la razón de ser de las instituciones. Lo cual permite identificar que las instituciones van respondiendo al contexto de los procesos sociales, políticos y económicos; y los actores son quienes pueden en su caso impulsar su adecuación a través de los cambios normativos; aunque no es regla; ya que esa modificación puede deberse a otros factores vinculados al dinamismo de la propia sociedad.

Dicho lo anterior, es posible enfatizar que las instituciones revelan las condiciones, normas y acciones de la vida político-administrativa y de la relación entre el gobierno nacional y los subnacionales. Por tanto, su abordaje resulta primordial cuando se estudian tópicos que hacen referencia a las interacciones de estructuras vinculadas a la organización de políticas públicas, pues no son las personas quienes logran su éxito, son más bien las instituciones quienes pueden llevar a buen puerto cualquier acción en materia política.

De manera resumida el cambio institucional se evidencia en tres procesos fundamentales que a continuación se señalan.

- Dependencia de la trayectoria: Explica la persistente influencia del pasado sobre la realidad presente y futura. Este mecanismo permite comprender los motivos por los cuales los cambios sustanciales en el plano normativo de largo plazo son muy complicados que sucedan pues a nivel valorativo las instituciones se mantienen con relativa estabilidad a través de periodos prolongados. En el ámbito económico, según North (1993) esta característica explica las causas por las cuales las economías se mantienen por tiempos prolongados sin cambios sustanciales que contravengan sus pilares normativos.

- Eficiencia adaptativa: Proporciona los incentivos para alentar el desarrollo de mecanismos descentralizados de toma de decisiones que puedan maximizar rutas y esfuerzos para la solución divergente de problemas. La clave del crecimiento son los procesos de adaptación y no de distribución (Buendía, 2014) pues de esta manera se ajustan y reacomodan las normas, procedimientos e incluso roles de los agentes sociales y políticos involucrados. Lo que en realidad permite comprender este proceso es que la adaptación no se gesta en las entidades individuales o personas, más bien sucede en el núcleo de funcionamiento institucional. Así, la habilidad de adaptarse ha sido crucial para dar cuenta de la eficacia y eficiencia de las instituciones occidentales y de acuerdo con North (1993) la flexibilidad y permeabilidad institucional es lo que permite que se mantengan vigentes, incluso, en los momentos de mayor agitación política.
- La estructura artefactual: Describe el carácter tangible e intangible de las instituciones, pues al mismo tiempo se componen de reglas e incentivos que promueven la adaptación en momentos de inestabilidad. Según Buendía (2014) la principal función de este proceso es proyectar la eficiencia institucional a través del uso más racional de los recursos disponibles.

Una vez expuestos los mecanismos relacionados con el cambio institucional, es preciso señalar la forma en que se perciben en el federalismo fiscal; por lo que conviene hacer algunas precisiones.

El cambio institucional al que hace referencia la investigación está determinado por los procesos de alternancia en el gobierno federal y por la alineación vertical que, pueden o no tener, los gobiernos de las entidades federativas. Se aprecia, procesos de adaptación y reacomodo en los mecanismos de distribución de los recursos fiscales, como una manera de hacer prevalecer una ideología y una postura política que tiene que ver con múltiples factores, por ejemplo, tendencia a la centralización o descentralización de los recursos fiscales, política en materia de crecimiento económico o mecanismos de combate a la desigualdad social, etc. Todos los cambios perceptibles son, entonces, esfuerzos por lograr que se logre el pacto fiscal,

sin que ello suponga necesariamente una repartición equitativa, pero sí eficaz y eficiente.

En nuestro país, en la década de los 80's se observan una serie de circunstancias económicas y políticas que propician que las instituciones que hasta ese momento eran funcionales, eficaces y eficientes dejarán de serlo. La incorporación del sector privado a la dinámica económica nacional obligó una nueva estructura institucional que permitiera mayor competitividad (Alba, 2007) y mejorar los mecanismos de regulación. El debilitamiento institucional en esta década y en la posterior, sería un síntoma de la desaceleración económica, problemas sociales y falta de consenso político (Buendía, 2014). Lo cual, se pudo observar en las reformas electorales, que desde el partido hegemónico se impulsaron para dotar de nuevas reglas al sistema de partidos para que este se fuera transformando hasta dar paso a la alternancia. Según Ayala (2000) los principales factores que ocasionaron la necesidad de un cambio institucional en esta época fueron:

- Un entorno social más global y menos local. El estado keynesiano parecía sucumbir ante una dinámica globalizadora (Fraser, 2012) y en donde las instituciones tenían un escenario cada más complejo y plural, era imposible encarar el nuevo orden social, económico y político con instituciones obsoletas y poco familiarizadas con los principios normativos que exigía aquel momento.
- Mayor diferenciación social, económica y política de los agentes del desarrollo, traducidos en un síntoma de la pluralidad y heterogeneidad de este mundo global.
- Una ruptura ontológica entre el país legal y el país real, es decir, una disonancia entre las normas y reglas que eran preservadas por aquellas instituciones obsoletas, en contraste con circunstancias sociales, económicas y políticas más dinámicas y a las que las instituciones existentes no respondían pues no estaban diseñadas para ese mundo nuevo.

La respuesta del Estado se orientó al desarrollo de procesos paulatinos de cambio institucional, nuevas estructuras normativas, legales y jurídicas se diseñarían para

responder a tales circunstancias, bajo los mismos principios de eficiencia y eficacia que ha caracterizado la noción de institucionalidad, sin embargo, esto no ha garantizado que se cumpla a plenitud con dichos principios, pues más bien se observa el eco de la informalidad (North, 1993) a través de agentes políticos y sociales que hacen imposible que el diseño institucional opere bajo los principios óptimos de legalidad, equidad y justicia. Asignatura pendiente al día de hoy que invita a reflexionar sobre el tema central de la tesis: el federalismo fiscal como consecuencia del cambio institucional.

El federalismo fiscal, tal como lo observamos en la actualidad, es consecuencia de un proceso histórico de consolidación del sistema de gobierno mexicano, sus mecanismos de adaptación y los valores normativos que lo delimitan han sido construidos con el pasar de los años y con el diseño de instituciones, organizaciones y normas que han hecho posible su fortalecimiento, con todas las deficiencias e imprecisiones que se pueden observar, pero al final del día es innegable su capacidad de adaptación y permeabilidad que le son dadas por esas mismas instituciones diseñadas para tal efecto, y que intentan responder a los ciclos políticos cuya peculiaridad es el dinamismo que manifiestan, evidenciándose con ello un cambio institucional de tipo político.

Así, el cambio institucional al que alude la presente investigación es aquel que permite mejores mecanismos fiscales, logrando con ello el cumplimiento de los principios normativos del Estado mexicano: equidad, justicia y respeto a la pluralidad traducido en acciones que garanticen la transparencia y procedimientos regulatorios que fomenten claridad y objetividad.

Por lo cual, parece conveniente realizar una breve distinción que, para fines conceptuales, resulta no solo importante, sino también obligada. Se observa, quizá con resaltada medida, una diferencia entre el término institución y organización pues, aunque parezcan sinónimos salvaguardan diferencias sustanciales que conviene resaltar. A continuación, se realiza un ejercicio reflexivo que conduce a resaltar las distinciones esenciales entre ambos conceptos y no emplearlos indistintamente.

## 2.2. Federalismo

El siguiente apartado tiene el objetivo de establecer un abordaje analítico sobre el federalismo mexicano como consecuencia del cambio institucional. Para tal efecto, se considera que su composición actual obedece a un proceso histórico de consolidación. Su base normativa parte del reconocimiento sociológico de la diversidad de grupos sociales que pueden coexistir y desarrollarse a plenitud bajo los límites de un orden superior que sea capaz de organizar los intereses de todas las colectividades. Así, uno de los principios sociológicos más importantes es el concepto de Nación (Faya, 1988) tomando en cuenta la diversidad y unidad.

Un recorrido histórico sobre las formas de conformación de los gobiernos mundiales puede ofrecer pistas muy valiosas, sobre todo, con miras hacia la conformación de los Estados-nación. Si bien es cierto, muchas de sus facultades se estipularon gracias a una visión contractualista (Sartori, 1994), lo cierto es que la misma historia puede dar cuenta de absolutismos que centralizaron el poder y, en consecuencia, las condiciones de estabilidad, equidad y justicia se vieron fracturadas por decisiones que eran tomadas no desde la óptica del bien común, sino más bien desde las entrañas de convicciones personales. El diseño de los estados federados, entonces, surge como una medida para el debilitamiento y destrucción de liderazgos absolutistas (Suprema Corte de la Justicia de la Federación, 2005) y en favor se fortalece la idea de reconocimiento a la pluralidad social y política.

Un Estado federal es un ente político que nace por medio de una unión o conjunción de corporaciones o Estados que anteriormente se encontraban separados, por lo que el proceso de formación de un Estado federal se compone de tres etapas según Sánchez De la Barquera (2014). Primero, la independencia de los Estados que se reúnen, después la alianza que todos signan, y por último, la creación de un nuevo Estado que surge a partir de esta alianza. De esta manera, el nuevo Estado contiene a los Estados fundadores sin que estos dejen de existir. Es así, que naciones como los Estados Unidos de América o la República Federal Alemana surgieron. El proceso federativo en México, Brasil y Canadá fue en sentido opuesto, en lo que se podría llamar un movimiento centrífugo. En estos casos, el Estado federal recibió el

impulso decisivo a partir de una diseminación desde el centro político, sin que haya existido un acuerdo previo entre Estados libres previamente conformados.

Por lo anterior, el federalismo alude a una forma de gobierno que se fundamenta en un pensamiento político que tiene en sus raíces una visión clara de sociedad construida a través de procesos políticos. Esta concepción surge como una forma de reafirmar la noción de la soberanía nacional heredada de la Revolución francesa (Mena, 2009) y tiene en América sus antecedentes en la Constitución de los Estados Unidos toda vez que fue el primer tratado federal en la historia de Occidente.

La plena comprensión del reconocimiento de la diversidad y pluralidad en la constitución de las naciones es quizá, uno de los fundamentos más importantes del Estado pues favorece el diseño e instauración de políticas públicas que bajo el principio de eficacia y eficiencia pueden dar respuesta administrativa y organizativa a los requerimientos y necesidades de todos los grupos sociales que constituyen la nación.

Entre los grandes dilemas que encaran los Estados está optar por alguna de las dos principales formas de gobierno. La primera alternativa es centralizar el poder y las decisiones fundamentales en materia política, administrativa y económica, soslayando la heterogeneidad (Faya, 1988) y la pluralidad ontológica representada en la diversidad de grupos sociales. Por otro lado, también existe la posibilidad de considerar todas estas particularidades en una forma de gobierno que apueste a la descentralización, autonomía y ordenamientos jurídicos locales (Mena, 2009) que reconozcan distintos órdenes territoriales con circunstancias económicas, históricas, sociales y políticas específicas.

El federalismo representa la alternativa que reconoce la pluralidad ontológica y la heterogeneidad social, pues permite la descentralización de toma de decisiones y promueve cierta autonomía y autogestión, aunque todo ello en un Pacto entre el gobierno federal y los subnacionales. De esta manera, según Baca (2005) es posible identificar las siguientes características.

- Una Constitución escrita que divide los poderes y que garantiza que tanto el gobierno nacional y los subnacionales no sean despojados de las facultades que poseen.
- Una legislatura bicameral que represente al pueblo (cámara baja) y otra la que represente a los Estados que conforman la federación (cámara alta).
- El derecho de las entidades a participar en las reformas a la Carta Magna y a cambiar las propias, siempre y cuando no contravengan los intereses supremos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Un gobierno descentralizado que promueve ciertas atribuciones autónomas a los estados para la toma de decisiones en diferentes ámbitos, por ejemplo, para el uso de los recursos fiscales. (Baca, 2005)

De esta manera, es posible encontrar una definición político-estatal y otra social sobre el federalismo. De acuerdo con Sánchez De la Barquera (2014) la primera hace énfasis en los tres poderes del Estado; es decir, en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizados en la Constitución. También hace referencia a que las tareas estatales se reparten entre el Estado central y los Estados miembros, de tal forma que cada orden estatal en ciertos ámbitos puede decidir solo y asumir la responsabilidad de sus acciones. La segunda es de corte social-filosófica y hace referencia a que una formación (social) puede considerarse federal siempre y cuando se construye bajo el principio de asociación voluntaria de unidades autónomas considerablemente descentralizadas. Así, la federación, proyectada hacia el interior de las entidades que la forman, se funda en la libertad de los integrantes de la comunidad para decidir sobre su gobierno interior, libertad que conlleva a la participación y a la responsabilidad política, por lo que la democracia es un principio fundamental del federalismo (Álvarez, 2009).

El Pacto Federal, entonces, representa el mecanismo por el cual las entidades delegan de manera explícita ciertas facultades a la federación, por ejemplo, política exterior, defensa del espacio aéreo y marítimo (Álvarez, 2011) en favor de la conservación de ciertas atribuciones locales y las referentes a la gestión municipal.

Así, el supuesto del equilibrio político entre nación y estados tiene más posibilidades de lograrse al cederse algunas potestades, pero con el objetivo de ganar otras.

Es posible justificar el federalismo en la Carta Magna, pues esta señala que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (CPEUM, Art. 41, 2022).

Ambos artículos constitucionales dejan manifiesto el supuesto de repartición de facultades y atribuciones entre la federación y los estados, guardando equilibrio entre los poderes políticos de ambas partes, promoviendo cierta autonomía y autogestión de los estados en favor del establecimiento de principios normativos más amplios de organización que se amparan en la figura de la federación.

Por tanto, el federalismo cumple funciones normativas, y al mismo tiempo, organizativas de la vida política, pues estructura los límites en los que descansan las atribuciones y facultades de cada uno de los entes que lo integran. A continuación, de acuerdo con Serna (2018) es posible identificar las siguientes funciones esenciales:

- La protección de minorías por medio de la existencia de corporaciones territoriales autónomas.
- El mejoramiento de la vida democrática, toda vez que garantiza el diseño de medios por los cuales fomentar la participación y el reconocimiento a la diversidad de intereses de la población.
- El aseguramiento del *status quo*, por medio de la coacción institucional para llegar a un compromiso en el que se impiden los cambios políticos radicales, y más todavía los de carácter unilateral que afecten los intereses y beneficios de las entidades que conforman la federación.



- Favorecer el camino al cambio, a través de reformas estatales cuyo fin último sería realizar adecuaciones normativas producto de condiciones exógenas.

Con base en lo anterior, se asume que el federalismo representa un ideal político heredado de la Revolución francesa, como una expresión a la confianza racional de poder organizar y sistematizar formas de gobierno que favorezcan la repartición de atribuciones y facultades entre el gobierno federal y el de las entidades. Los principios normativos que amparan esta forma de gobierno son la eficiencia y eficacia para la toma correcta de decisiones, por las cuales se estima que las partes involucradas optarán por las mejores opciones en un entramado social delimitado por instituciones políticas.

El federalismo es, entonces, una forma de organización política que encuentra en la distribución de facultades entre el gobierno federales y los gobiernos estatales una forma de lograr contrapesos que permitan el equilibrio de fuerzas políticas, y además permite el abordaje de problemas diversas que rebasan la división geográfica y político de lo nacional y subnacional, por lo que también es una forma de cooperación equitativa entre las entidades que lo conforman, o al menos, en su génesis lleva esa consigna. Sin embargo, existen características que hacen particularmente diferentes al federalismo dependiendo del tiempo, momento y circunstancia que le dio origen.

### **2.2.1. Federalismo Jurídico-político y administrativo**

El federalismo mexicano gestado con los constituyentes de 1824 lejos de consolidarse como el formato que crearon los federalistas en la Convención de Filadelfia de 1787 o como sus similares de Alemania o Bélgica, lo que se observa según Altamirano (2010) en el entramado de los poderes de la Unión es un modelo limitado y asimétrico que está cercano a su homólogo de Canadá.

Más allá del cauce que ha tomado el federalismo en esta geografía, lo real es que en la práctica política se han formado dos tipos, según Rovira (1986), La Pégola (1994) y Sánchez de la Barquera (2014): i) el federalismo cooperativo (también llamado intraestatal y centrípido) y ii) el federalismo dualista (también llamado interestatal y centrífugo).

El propio Sánchez de la Barquera (2014), refiere que:

El modelo cooperativo se caracteriza así mismo por la gran cantidad de decisiones que requieren de la aceptación tanto de las instancias locales como de las federales. Como resultado tenemos un fuerte enlace de ambos niveles en el proceso de toma de decisiones. En el federalismo dual, por el contrario, es muy reducida la cantidad de dichas decisiones. En este caso se habla de un alto grado de separación en el proceso decisorio (Sánchez de la Barquera, 2014, p. 220).

De ahí, que se afirme que México tenga un modelo federal de tipo cooperativo en donde coexisten: federación y colectividades territoriales que para el caso mexicano son entidades federativas y para otros países pueden denominarse estados federados. En Bélgica e Italia se denominan región, en España comunidades autónomas, y en Suiza cantones; todas con un conjunto de atribuciones establecidas en la letra constitucional nacional (Altamirano, 2004).

En efecto en la Constitución nacional suma un número de artículos que establecen facultades explícitas y facultades implícitas en palabras de Carbonell (2003, p. 385) y que para otros autores (Carpizo, 1972; Tena, 2007) pueden ser competencias exclusivas y concurrentes (o coincidentes), incluso residuales para los órdenes de gobiernos, sin olvidar que la base de esta estructura estatal se establece en el artículo 40, que a la letra señala:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (CPEUM, Art. 40, 2022).

Así, la federación a través del Congreso de la Unión legisla explícitamente en materias contempladas en el artículo 73 constitucional, y, en otras, que están consideradas en el artículo 124 constitucional (las denominadas residuales). Las facultades implícitas son según este mismo artículo 73 las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales o como afirma Carpizo (1972) que existe un clara y diáfana de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no está *expresamente* conferido a la federación es competencia de las entidades federativas.

Por su parte, Altamirano (2010) señala que en lo referente a las competencias, podemos identificar tres: i) las llamadas compartidas (73 constitucional); ii) otras en donde no participan las entidades federativas (117 constitucional) y iii) otras que no están atribuidas a la federación (124 constitucional). Lo cual representa el marco jurídico dentro del cual las entidades federativas pueden circunscribirse en su actuar.

En adición a estos epígrafes referidos, el artículo 41 constitucional le otorga potestad a las entidades federativas a efecto de organizarse en su régimen interior sin contravenir a la Carta Magna en atención a que son colectividades territoriales autónomas para gobernar, legislar y administrar sus propios asuntos en el ámbito del artículo 115 constitucional, que señala “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”.

Tal como se ha planteado en párrafos anteriores, el orden legal del federalismo mexicano se encuentra en los artículos 40 y 41 de la Carta Magna. En el primero de ello, la idea sustancial gira en torno a que el Estado federal está compuesto por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidas en una federación. Resulta importante la noción de soberanía compartida para todas las entidades que conforman el Estado, y al mismo tiempo la que posee la federación, dejando fundamento para la distribución y atribución de ciertas facultades correspondientes a cada una de ellas.

De esta manera, aunque las entidades poseen ciertas atribuciones propias de su gestión interna, de ninguna manera deben ser antagónicas en su fundamento legal y administrativo. Para tal efecto, conviene destacar los principios que posee el Estado mexicano según Carpizo (1972):

- Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas tienen autonomía para encargarse de tareas inherentes a su función interna.

- Entre la federación y las entidades existe coincidencia de decisiones esenciales amparada en el artículo 40 constitucional. Esto significa que, bajo ninguna consideración, las entidades estatales pueden contravenir los preceptos de la Carta Magna.
- Todo lo que no es atribuible a la federación es potestad de las entidades que la conforman.

Los puntos anteriores son planteamientos generales que dan sustento al Estado federal mexicano, y que de alguna manera dan cuenta de una de las características más importantes de este. La carta magna delimita perfectamente las atribuciones, potestades y facultades que son inherentes a cada uno de los estados que suscriben el pacto federal. Estamos ante un marco normativo, que regula ontológica y deontológicamente desde su fuente la coexistencia de la federación y de los estados subnacionales.

Se trata pues de la descentralización (Muñoz y Zárate, 2016) toda vez que el poder de decisión no solo se encuentra en el centro, sino que es compartido a todas las entidades en el marco de sus facultades y atribuciones. Así, esta propiedad (la descentralización) intenta contrarrestar potestades absolutas encarnadas en una sola persona. Pero no solo ello, sino que además deja entrever una serie de factores relacionados, por ejemplo, con los mecanismos y procedimientos relacionados con las reparticiones fiscales que, incluso, hoy día tienden a ser de naturaleza discrecional cuando variables exógenas y coyunturales se asoman. Ello supone vicisitudes que tienen que ser superadas con la generación de contrapesos jurídicos y normativos (Rivera, 2005) que garanticen el cumplimiento de los principios de equidad, justicia distributiva y respeto a la pluralidad.

Estas características sostienen la naturaleza jurídica del Estado mexicano, cuyo origen es posible identificarlo en procedimientos contractualistas que, a su vez, fundamentan una decisión fundamental acerca de la construcción de la mejor forma gobierno (Carpizo, 1972). El mismo autor ofrece una lectura muy interesante acerca de los principios normativos del Estado mexicano y que son identificables en las siguientes propiedades: soberanía, derechos humanos, separación de poderes,

sistema representativo, régimen federal, juicio de amparo y supremacía del Estado sobre la religión.

En síntesis, el federalismo mexicano tiene como marco de actuación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la cual permite potenciar un equilibrio en la toma de decisiones que impidan mecanismos de centralización y prácticas que contravengan los principios normativos de equidad, justicia y respeto a la pluralidad.

### 2.2.2. Federalismo fiscal: Convenciones Nacionales Fiscales y Ley de Coordinación Fiscal

La noción de bienes públicos configura una de las bases por las cuales surge el federalismo fiscal, pues intenta dar cuenta de cómo debería de ser la repartición de responsabilidades para que estos sean garantizados en función de divisiones geográficas (Rabell, 2010). En este sentido, los mecanismos clasificatorios sobre los cuales descansan los sistemas de ingresos, gastos y transferencias entre gobiernos son vistos a la luz de tres funciones económicas fundamentales: estabilización de la economía, distribución y provisión de bienes.

**Tabla 4. Funciones económicas de los distintos niveles de gobierno**

Nivel de gobierno	Estabilización	Distribución	Provisión
<b>Federal</b>	Política monetaria	Directrices: Distribución del ingreso Programas sociales	Relaciones exteriores Recursos naturales Comercio Comunicaciones
<b>Estatal</b>		Administración: Distribución del ingreso Programas Sociales	Agricultura Desarrollo económico Educación Salubridad
<b>Local</b>		Participación Distribución del ingreso Programas sociales	Policía Alumbrado Drenaje Parques Calles Agua Basura

Fuente: Rabell, E. (2010). Federalismo fiscal en México. México: Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro

Los gobiernos han hallado en diferentes formas de organización la solución a la repartición de atribuciones y facultades en materia económica. En países como México, se atribuye mayores potestades de estrategia y diseño de directrices a la nación (Tello, 2006) en tanto que a los gobiernos subnacionales se les ha otorgado mayores responsabilidades operativas para la administración de los ingresos. Lo cual puede ser indicativo de la incesante presencia histórica del centralismo. De manera sintética las funciones descritas en la tabla 8 hacen referencia a las siguientes consideraciones:

**Estabilización:** Hace referencias a las obligaciones macroeconómicas atribuibles a la federación. Estas estrategias de acuerdo con Colmenares (1999) se diseñan con la intención de evitar crisis económicas y promover el desarrollo y bienestar social.

**Distribución de ingresos:** Estas actividades están destinadas a la justicia social, combate a la pobreza y programas de desarrollo social, pues estos representan algunos de los principales objetivos del Estado contemporáneo (Rabell, 2010) y conseguir con ello, equidad en la distribución de los ingresos. Son acciones implementadas desde el orden federal, pero también desde los estatales, pues se asume que estos últimos dirigirán sus esfuerzos a combatir circunstancias de pobreza social de manera focalizada y atendiendo a necesidades específicas.

**Provisión de bienes y servicios:** En este rubro se evidencian problemas clasificatorios, toda vez que surge la pregunta, ¿le corresponde a la federación o a los poderes descentralizados dicha encomienda? De nueva cuenta, el federalismo fiscal encuentra en la repartición de facultades y atribuciones (Muñoz y Zárate, 2016) el medio ideal para dar respuesta eficiente ante tal dilema, pues el área de beneficio social es una de las asignaturas más importantes de ambos niveles de gobierno.

Así, la teoría de la hacienda pública refiere las facultades y potestades de los gobiernos nacional y subnacionales en el ámbito de recaudación de fondos tributarios con la finalidad de implementar políticas públicas más eficientes en apego y concordancia al pacto fiscal mexicano. En este sentido, se le atribuye a la federación dos funciones elementales; de estabilización y de redistribución (Musgrave, 1980) en tanto que a los estados y municipios se les confiere la potestad de asignar determinados recursos a necesidades específicas, aunque en el

trasfondo se encuentre en mayor o menor medida la influencia del proyecto político del partido en el poder central.

La construcción del federalismo fiscal en México, es resultado de un proceso social inevitablemente complejo, que se ha desarrollado a partir de diferentes elementos y en dos vías: La construcción de instituciones formales e informales; en el que el marco normativo se ha ido adaptando y modificando de forma diferente a la realidad que presentan las entidades federativas, delegando tareas que no cumplen y otorgando diferentes esquemas de repartición de fondos, por lo que es conveniente y oportuno abordar el Sistema de Nacional de Coordinación Fiscal y los elementos del Federalismo Fiscal. En este sentido, Riker (1964) sostiene que el federalismo actual es un sistema que busca la descentralización económica y política a través de los siguientes aspectos:

- Una jerarquía de gobiernos;
- Un delineado de autoridad en el que cada nivel de gobierno mantiene cierta autonomía;
- Una garantía de gobierno en la que se asegure el ámbito político;

Aunque las tres condiciones anteriores son fundamentales para lograr el federalismo, podrían resultar insuficientes para enmarcar sus implicaciones. Al respecto Weingast (2014) señala que bajo esta forma de gobierno se requiere de la facultad regulatoria de la autoridad dividida en:

- La autoridad para regular mercados como la facultad máxima de la federación
- La prevención de los gobiernos subnacionales para impulsar barreras comerciales contra los bienes y servicios de otras unidades políticas.

De esta manera, la federación mexicana encuentra el acuerdo fiscal que le ha permitido consolidarse a través del pacto en el que las entidades ceden un poco de su autonomía en aras de fortalecer a la federación. México encuentra en su Carta

Magna los lineamientos esenciales por los cuales ampara su forma de gobierno republicana, democrática y federal. El principio federal que garantiza que el gobierno nacional y los estados cuenten con el poder de imponer cualquier tipo de impuesto o contribución para ofrecer los servicios públicos e deriva del artículo 41 constitucional (Rabell, 2010), así como algunas restricciones que sugieren supremacía de la federación para que los entidades no puedan imponer contribuciones a ciertas actividades.

Entre los criterios para determinar las competencias fiscales de la federación y los estados se encuentran, según De la Garza (2004):

- Jurisdicción coincidente entre los gobiernos federal y estatales en la mayoría de las fuentes de ingreso, de acuerdo con los artículos 73 y 124 constitucional
- Determinadas restricciones a las facultades recaudatorias de los estados, en favor de mayores potestades a la federación.
- Restricciones específicas a las entidades en materia de recaudación fiscal fundamentadas en los artículos 117 y 118 constitucionales.

Las consecuencias naturales de este tipo de pacto es que la apropiación de las fuentes de mayores ingresos ha sido tomada por la federación (Díaz, 2002), sin embargo, las entidades podrían imponer impuestos sobre las ventas e ingresos en general toda vez que la Constitución no establece ningún tipo de restricción. En suma, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal plantea la necesidad de un convenio entre el gobierno nacional y los subnacional a fin de que estos últimos cedan ciertas facultades al poder central y con ello lograr mecanismos de repartición más equitativos (Serna de la Garza, 2004) a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales. En la actualidad, todas las entidades han optado por firmar este tipo de convenios, permitiendo que la Federación controle aproximadamente el 80% de los ingresos fiscales totales generados en la nación (Díaz, 2002), mostrando con ello el alto grado de dependencia de las entidades respecto a las participaciones federales. Esa repartición de los recursos parte del supuesto de que el gobierno federal debe mantener un dominio sobre los impuestos directos para que entonces sea posible la armonía y equidad nacional. Dichas



participaciones se organizan y se estructuran en el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La distribución de competencias en materia de ingreso y gasto entre los diferentes órdenes de gobierno es uno de los aspectos más importantes de los sistemas federales. Para determinar los montos de correspondencia para los Estados y municipalidades, de igual forma, cómo deben gastarlo, representa un tópico de difícil manejo. En México, el sistema financiero ha desarrollado instrumentos de coordinación originales: las normas mexicanas permiten la acción dinámica y la concurrencia de las voluntades gubernamentales (Aguilar, 1996).

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es consecuencia de la celebración de acuerdos llevados a cabo entre la federación y las entidades como un esfuerzo por intentar fortalecer el sistema de recaudación a través de la implementación de acciones que permitieron ampliar el poder central y restringir algunas responsabilidades tributarias estatales y locales, sin embargo, también ha permitido claridad en gravámenes y eliminar triples tributaciones que, a su vez, ha potenciado la relación administrativa entre los niveles de gobierno. En ese contexto fue necesario implementar un sistema cuyos objetivos fundamentales permitieran dar coherencia a los ordenamientos tributarios de los tres órdenes de gobierno. Los primeros intentos por definir las relaciones fiscales intergubernamentales mexicanas se expresaron en la Ley de Clasificación de Rentas y las leyes participativas de impuesto federales. Con la primera convención fiscal, inició un periodo de reuniones de trabajo y formulación de textos legales que continuó con tres convenciones más. Asimismo, como consecuencia el avance que el país registró a lo largo del siglo XX, específicamente, en materia de coordinación fiscal se debió a las Convenciones Nacionales Fiscales realizadas en los años de 1925, 1933 y 1947. De manera descriptiva se señalan los principales fondos participables contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

*Fondo General de Participaciones:* Se compone del 20% de la recaudación fiscal participable. Esta se define conforma por la cantidad final de recursos obtenidos por

todos sus impuestos, así como por los derechos de extracción de petróleo y minería, disminuidos por el total de devoluciones por el mismo concepto. De esta manera, de acuerdo con Chnguil (2014) este fondo se distribuye de la siguiente manera:

- El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tengan cada entidad.
- El 45.17% derivado del coeficiente que toma en cuenta la eficiencia recaudatoria de cada Estado, premiando a los que recaudaron más.
- El 9.66% se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitantes que tenga cada estado.

*Fondo de Fomento Municipal:* Se compone del 1% de la recaudación fiscal participable que corresponde a los municipios del país. Los recursos de este fondo no se reparten de manera directa a los municipios, toda vez que se distribuye entre los estados y estos, a su vez, son los responsables de distribuirlos a sus municipios.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal contempla otro tipo de transferencias de la Federación a los estados, que representan aportaciones de diverso tipo. Se encuentran fundamentadas en el artículo 25 de dicha Ley bajo el título de “recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, del Distrito Federal, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la ley”

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- Fondo de Aportaciones Múltiples;
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

También, resulta necesario señalar que el importe fijado a las transferencias se determinará con base en el fondo al que pertenezca (Serna de la Garza, 2004), por ejemplo, para el Fondo de Aportaciones de Educación Básica se considera el número de escuelas registradas y el número de personal docente y administrativo encontrado en ellas, así como el monto total del recurso destinada en el dicho Fondo en el ejercicio anterior inmediato. Cabe señalar que el recurso transferido no se calcula con base en fórmulas previamente fijadas, más bien, se establece bajo el arropo de reuniones de autoridades federales y estatales en materia educativa donde acuerdan lineamiento de asignación presupuestaria bajo el principio de equidad.

Las participaciones han sido de gran valor para los gobiernos subnacionales porque se trata de recursos no etiquetados que bien pueden emplearse con relativa flexibilidad, su uso también depende de múltiples factores, por ejemplo, del endeudamiento que cada estado tenga. Así, por ejemplo, las haciendas públicas estatales son frágiles ante variaciones sustanciales en las trasferencias que reciben pues se elevada dependencia respecto al poder central los limita en sus facultades de recaudación y ante tal escenario y en aras de cumplir con sus propias responsabilidades sociales muchos gobiernos subnacionales ven en el endeudamiento la única forma de cubrir sus necesidades de ingreso financiero.

Ahora bien, ¿cuáles son los elementos del federalismo fiscal? Tal como se ha planteado, la relación fiscal y los acuerdos emanados de esta entre el gobierno nacional y los subnacionales encuentran su fundamento en el Sistema de Coordinación Fiscal. Básicamente, y como menciona Soria (2004), el sistema se encuentra conformado, principalmente, por cuatro componentes: *la política fiscal, la distribución de participaciones, la colaboración administrativa y el gasto descentralizado.*

La política fiscal son aquellos instrumentos que habilitan al sector público para obtener ingresos bajo diferentes modalidades y que son destinados para satisfacer

demandas y necesidades sociales, así como garantizar servicios fundamentales y de uso cotidiano por parte de la ciudadanía (Soria, 2004). En este sentido, la política fiscal contempla una serie impuestos y derechos a cobrar, las tasas a aplicar, las exenciones impositivas y asuntos similares, la cual será abordada a través de la historia que dio origen a la Actual Ley de Coordinación Fiscal, retomando las experiencias de las convenciones nacionales de 1925, 1933 y 1947, asimismo, los convenios de adhesión y cooperación entre los órdenes de gobierno.

En cuanto a la colaboración administrativa, comprende aquellas funciones de administración de ingresos federales, en específico por parte de las municipalidades en virtud de convenio de Colaboración Administrativa. Por esta actividad, las entidades federativas y municipios reciben incentivos económicos de la federación. Por parte del componente de gasto descentralizado y las participaciones, deben ser entendidas como transferencias condicionadas, es decir, destinadas a cubrir un servicio específico definido por la federación. Las participaciones, remiten al concepto de ingresos que la federación transfiere a estados y municipios, en virtud de la firma del convenio de adhesión.

Un elemento fundamental para comprender de mejor manera las relaciones gubernamentales fiscales consiste en comprender las implicaciones del principal mecanismo de asignación de recursos que son las transferencias (Díaz, 2002). Este concepto surge por la ineficiencia que se puede encontrar por los beneficios o costos externos entre agentes económicos. Su clasificación se encuentra determinada por dos tipos: condicionales e incondicionales (Astudillo, 2005). En las primeras, los recursos están etiquetados y destinados para rubros específicos y su uso obedecerá exclusivamente para tal efecto. En tanto que, en el segundo tipo, los recursos no tienen un destino específico, por lo que los gobiernos subnacionales podrán usarlos de acuerdo a sus necesidades. Las ideas fundamentales que amparan esta dinámica, de acuerdo con Díaz (2002) son el desequilibrio de la capacidad de recaudación y la responsabilidad del gasto, diferente capacidad tributaria entre las entidades y municipios y, finalmente, puede contribuir a generar un ambiente armónico en el terreno fiscal.

El sistema de participaciones federales se creó en 1980, con la Ley de Coordinación Fiscal, y se definió como la instrumentación del derecho que tienen las entidades federativas de participar en los ingresos federales, a cambio de ser parte de un convenio de adhesión, en el que se comprometen a invalidar o suspender cualquier tipo de impuesto que le corresponda a la federación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020). Su operación se basa en la aplicación de una fórmula que inició recompensando el esfuerzo recaudatorio, para que en la década de 1990 se adhiriera el factor población. Por otra parte, las convenciones generales tuvieron como meta final de traducir en lineamiento más sencillos el sistema tributario de México al homologar mecanismos y acciones entre las entidades y gobiernos locales, así como de la ampliación de las potestades fiscales al gobierno nacional con la firme convicción de optimizar los sistemas de recaudación tributaria.

En las Convenciones se planteó como finalidad diseñar e implementar acciones que permitieran fortalecer el pacto fiscal mexicano a través del esquema de participaciones que perseguía, entre otras cuestiones, un sistema de repartición de recursos fiscales más equitativo y con ello mejorar los canales de comunicación entre el poder central y los gobiernos subnacionales y locales.

También resulta obligada una lectura histórica para definir los antecedentes del Sistema de Coordinación Fiscal y de su base normativa que se encuentra en la Ley de Coordinación fiscal, por lo que es preciso señalar la importancia de la primera Convención Nacional Fiscal de 1925. Hacia el mes de julio de ese año, el Presidente de México Plutarco Elías Calles y su Secretario de Hacienda el Lic. A. Pani convocaron por primera vez a los Gobernadores de los estados a sumarse a la primera Convención Nacional Fiscal llevada a cabo en el mes de agosto y cuyo principal objetivo era acordar y fijar lineamientos claros entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para hacer más eficiente el sistema de tributación y erradicar las acciones que contravenían el buen funcionamiento del pacto fiscal. En suma, esta primera Convención tuvo gran relevancia debido a que, por una parte, representó el primer esfuerzo sistematizado entre los niveles de gobierno para fijar acuerdos en aras de fortalecer la Hacienda Pública.

De esta manera, cabe recordar que los principales objetivos de esta primera Convención serían:

- Establecer límites entre las facultades fiscales de la federación, estados y, por último, municipios;
- Diseñar e implementar un Plan Nacional de Arbitrios que fuera capaz de extenderse por todo el territorio mexicano en aras de supervisar y coordinar las tareas fiscales de los tres niveles de gobierno;
- Diseñar un órgano capaz de vigilar y sancionar la correcta ejecución de los acuerdos establecidos, principalmente en lo relacionado al respeto de las facultades fiscales del gobierno central, entidades y municipios (Tépach, 2004).

Dicha Convención nombró dos comisiones para trabajar particularmente dos aspectos fundamentales: El primero y quizá el de mayor preocupación era acabar con la doble o triple tributación y el segundo era el fortalecimiento de un plan para vigilar, supervisar e incluso, sancionar acciones que contravinieran los planteamientos fundamentales. Los resultados a los que se llegó en el primer tema, es decir, sobre las cuestiones inherentes a afinar el sistema de tributación fue que era necesario fortalecer el diálogo más recurrente entre la federación y los estados a fin de que cada cuatro años se fijaran los impuestos y las competencias tributarias de cada nivel de gobierno y que en caso de que alguna autoridad estatal no asistiera a dichas reuniones se asumiría su aprobación en todo acuerdo celebrado.

Por su parte, la Comisión responsable de analizar el diseño e implementación de plan de arbitrios resolvió lo siguiente: Era necesario, en primera instancia, aclarar y unificar todos los impuestos que iban a tributarse en todos los estados de la federación y que en función de ello se establecieron mecanismos para la supervisión de que, en efecto, se aplicaran las disposiciones acordadas y que con ello se redujeran los conflictos económicos entre entidades debido a la inexacta diversidad de tarifas cobradas referentes a ciertos impuestos. (De la Garza, 1990)

Al final se obtuvieron los siguientes resultados:

- Los impuestos sobre la tierra y edificios son exclusivos de los estados;
- Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales;
- Los impuestos referentes a la tierra y sus construcciones serán recaudados por las entidades federativas;
- Los gobiernos subnacionales podrán tener control tributario sobre temas no comerciales y sobre concesiones realizadas por gobiernos municipales, así como por la impartición de servicios públicos de su responsabilidad;
- El gobierno nacional tendrá exclusivo poder sobre actividades comerciales e industriales, no obstante, las entidades federativas podrán participar en los impuestos derivados de tales actividades tomando en consideración una tasa uniforme;
- Se deberán tratar de forma separada los impuestos de causa especiales y en futuras convenciones se deberá establecer si su imposición será facultad de la Federación o de las entidades;
- Además, se incorporará un nuevo impuesto sobre la Renta que deberá ser potestad exclusiva de los gobiernos subnacionales (De la Garza, 2004).

Como señala de la Garza (1990), a partir de las conclusiones, es posible apreciar que la primera Convención Nacional Fiscal determinó cuáles impuestos corresponderían a la Federación y cuáles a los Estados. Asimismo, introdujo un principio que vendría a convertirse en elemento central del sistema tributario mexicano: la participación de los estados en ingresos producidos por impuesto cobrados por la Federación y viceversa.

Para diciembre de 1926, el presidente Plutarco Elías Calles envió la iniciativa al Legislativo para reformar los artículos en comento, sin embargo, al no recibir respuesta satisfactoria, desde la presidencia se tuvieron que diseñar leyes que permitieran hacer más eficiente y optimizar el sistema de tributación gestado desde

la Coordinación Nacional Fiscal (Tépach, 2004) aunque infortunadamente, incluso dichas leyes no entraron en vigor y el sistema de tributación mexicano se mantuvo sin alteración alguna (Pimentel, 2003) propiciando incertidumbres y claroscuros que se iban a perfilar de manera constante hasta la segunda Convención Nacional Fiscal.

Ya para el mes de mayo de 1932 y siendo presidente Abelardo L. Rodríguez se lanzó la convocatoria para la II Convención Nacional Fiscal y llevada a cabo entre los meses de febrero y abril del siguiente año. En esta Convención la meta sería exactamente la misma: el establecimiento de límites, facultades y potestades tributarias a la federación, estados y gobiernos locales. De esta manera, los objetivos que se tenían dispuestos fueron clasificados de la siguiente manera: a) confirmar la necesidad de establecer límites y restricciones a las facultades tributarias de los tres niveles de gobierno, b) hacer visible la necesaria coordinación de los sistemas tributarios estatales y el federal con el ánimo de mantener estrecha comunicación en temas de interés común y, en consecuencia, c) erradicar conflictos y divergencias ocasionados por la captación de recursos por motivo de impuestos, que en esencia era un tema relativamente constante desde la primera Convención (Serna de la Garza, 2004).

Derivado de la Convención Nacional Fiscal de 1933, las conclusiones originadas estuvieron centradas primordialmente a la resolución de la falta de claridad en la competencia tributaria del gobierno nacional y los subnacionales. Al respecto, conviene destacar algunos planteamientos de acuerdo con Tépath (2004):

- La tributación local deberá estar fundamentada en los límites territoriales que a los estados les compete y el gobierno central no podrá cobrar impuestos adicionales a los que las entidades podrán realizar al respecto, sin embargo, cabe aclarar que la recaudación tributaria no podrá llevarse a cabo tomando como referencias inmuebles que pudieran pertenecer a la Federación o aquellos que estuvieran destinados a satisfacer necesidades relacionadas a los servicios públicos o de comunicación. Será objeto de impuesto la



propiedad que se encuentre en ambientes urbanos y rurales, así como la que se encuentre edificada o sin construcción;

- Los gobiernos subnacionales deben tener potestad fiscal sobre todo acto no mercantil que pueda ocurrir en sus respectivos límites territoriales;
- De igual manera los gobiernos subnacionales tendrán la competencia tributaria sobre los servicios públicos que se desarrollen en sus municipios y toda concesión que se geste en el marco de sus límites territoriales y facultades fiscales;
- En su contraparte, el gobierno nacional debería asumir la potestad tributaria de toda actividad ligada al comercio, sobre la renta e industria;

Los acuerdos logrados en la II Convención, sin embargo, no pudieron llevarse a cabo debido a que fueron pactados al final del sexenio y eso impidió que pudieran ser valorados por el poder legislativo. Aunado a lo anterior, otros factores de carácter endógeno, por ejemplo, la inestabilidad social, económica y política, así como de índole exógena como la Segunda Guerra Mundial ocasionaron que el tema fiscal quedara relegado a un segundo momento (Tépach, 2004). Aunque esta segunda Convención permitió planteamientos muy interesantes, infortunadamente no pudieron consolidarse en mandatos constitucionales que permitieran modificar sustancialmente la dinámica tributaria hasta ese momento existente, aunque una de ellas sí lo pudo cumplir: la participación activa de los Estados en la definición y división de impuestos de orden federal y subnacional.

La reforma de 18 de enero de 1934 al artículo 73 fracción X, atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de energía eléctrica, estableciéndose, además, el principio:

*...en el rendimiento de los impuestos que el Congreso Federal establezca sobre energía eléctrica, en uso de las facultades que en materia de legislación le concede esta fracción, participarán los estados y los municipios en la proporción que las autoridades*

*federales locales respectivas acuerden. (Serna de la Garza, 2004, p. 366)*

Por ejemplo, se constitucionalizó el principio que, a pesar de, el poder de crear un impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a participar en los ingresos recaudados por este concepto. Asimismo, es importante resaltar la participación del nivel municipal en este principio.

En conjunto, la iniciativa de reforma a los artículos 73 y 131, que buscaba delimitar los poderes impositivos de la Federación y estados, donde se señaló como impuestos federales: i) los impuestos y derechos de importación y exportación; ii) los impuestos sobre la renta de las sociedades de las personas físicas; iii) impuestos sobre los recursos naturales propiedad de la nación, donde los estados y municipios participarían en los ingresos producidos por tales explotaciones; iv) impuestos sobre instituciones de crédito y compañías de seguros; v) impuestos especiales sobre la energía eléctrica, gasolina y otros productos derivados del petróleo, ferrocarriles, transporte por vías generales de comunicación, hilados y tejidos, azúcar, cerillos y fósforos, tabaco, alcoholes y mieles incristalizables, aguamiel y productos de su fermentación, cerveza, jugos, lotería y rifas, explotación forestal, donde los estados y municipios participarían sobre la base de producción y consumo, y; vi) impuestos sobre servicios públicos federales y concesiones (De la Garza, 1990).

En lo que respecta a los Estados, les correspondieron los siguientes impuestos: i) impuesto al predial, y; ii) impuesto general sobre la industria y el comercio que sustituirá a los antiguos impuestos de patente. No obstante, el proyecto de reforma y adiciones a la Constitución presentado por el presidente Cárdenas no fue aprobado por el Congreso de la Unión (Tépach, 2004). Eventualmente, en 1943, se aprobó y el Congreso de la Unión quedó facultado para legislar a efecto de impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones y para establecer contribuciones respecto al comercio exterior, explotación de recursos naturales, instituciones de crédito, servicios públicos concesionados y especiales.

Aunque los avances en temas fiscales fueron interesantes en las dos convenciones celebradas, también es necesario apuntar que su alcance en el desarrollo de medidas concretas fue limitado pues, aunque se tuvo gran voluntad para avanzar en temas sustanciales en materia recaudatoria el mayor objetivo alcanzado fue el de la delimitación y determinación de las competencias y facultades fiscales de la federación y de las limitadas potestades para los gobiernos subnacionales. Un periodo de mayor bonanza fue el de 1947 a 1979 pues además de que logró armonizar con mayor eficiencia el sistema hacendario mexicano, se logró imponer un impuesto sobre los ingresos mercantiles (Aguilar, 1996).

Ya para el mes de octubre del año de 1947 se lanzó la convocatoria para la III Convención Nacional Fiscal y se llevó a cabo en el mes de noviembre. La finalidad que perseguía el Presidente Miguel Alemán era consolidar mecanismos que permitieran coordinar a los tres niveles de gobierno respecto a las facultades de tributación, pues la realidad nacional sugería grandes problemas de recaudación de las mayorías de las entidades del país, por lo que según Serna de la Garza (2014) este sería el fundamento que más tarde animara el Sistema de Coordinación Fiscal, tal cual se conoce hoy día.

Como objetivos específicos de esta convención se presentan:

- Diseñar un Plan Nacional de Arbitrios que permitiera tener plena certeza de que las competencias fiscales nacionales y subnacionales se respetaran;
- Implementar acciones que favorezcan la división de impuestos entre el poder central, gobiernos subnacionales y locales a fin de que se tenga como factor de diferenciación la capacidad de control que se tenga, en primera instancia, para recaudar los impuestos y, en segundo momento, para dar plena certeza de que el recurso obtenido se usará para fines explícitos y no para aprovechar unilateralmente su conveniencia (Serna de la Garza, 2004);
- Ponderar que la colaboración entre niveles de gobierno que permitan acciones fiscales coordinadas y acordadas es un tema central para esta convención. Además, de desarrollar mecanismos que permitan optimizar y, en el mejor de los casos, aprovechar al máximo los recursos recaudados con

el ánimo de satisfacer necesidades y cubrir servicios elementales (Tépach, 2004).

Los trabajos de la Asamblea se desarrollaron a través de nueve Comisiones Dictaminadoras, encargadas de analizar y realizar recomendaciones para tópicos específicos respecto a los impuestos. Las comisiones son presentadas a continuación, de igual forma, las conclusiones a las que llegaron.

*Impuestos especiales sobre determinadas actividades comerciales e industriales:*

La Comisión concluyó bajo los siguientes criterios: a) Los impuestos referidos a explotación de recursos naturales y actividades industriales, así como generación de gasolina, benzol y productos ligeros del petróleo generarían participaciones, b) Los impuestos ocasionados por la actividad ferroviaria deberán ser exclusivos del poder central y los estados y municipios no tendrán ningún tipo de asignación, c) sobre los impuestos referentes a la explotación de recursos naturales se otorgará una participación justa para las entidades y gobiernos locales, d) los impuestos generados por actividades especiales serán repartidos en cuatro cuotas fijas a saber: federación, estados y municipios y una última que será conformada por un fondo reservado exclusivamente para apoyar a los estados en caso de que estos tuvieran un déficit en su presupuesto, e) en caso de que el fondo fuera insuficiente, se acordaría con los gobiernos de los estados la creación o ampliación de impuestos, f) incrementar las participaciones estatales correspondientes a impuestos especiales equivalentes a un 25% de los ingresos netos totales a nivel federal, g) desaparición de los impuestos por consumo de agua, h) desaparición de impuestos a empresas del giro de transportes y homologar un tratamiento especial y, por último, i) erradicar cualquier impuesto con fin extrafiscal (Tépach, 2004).

*Impuestos sobre la agricultura:* En esta convención se desarrollaron los siguientes acuerdos: a) considerar que los impuestos sobre productos agrícolas y complementarios del impuesto predial fueran transitorios conforme avanzara el proceso de catastración, b) dicho proceso tendría que ser facultad de las entidades federativas, c) evitar doble tributación (estatal y federal) a los mismos productos, d)

eliminar cualquier impuesto a productos de campo que sean considerados de primera necesidad y que sean de consumo interno y, por último, e) mantener impuestos extra fiscales que permitieran fortalecer fondos destinados al campo, principalmente para su desarrollo (Serna de la Garza, 2004).

*Impuestos sobre la propiedad rústica y urbana* se concluyó bajo los siguientes ejes: a) sobre predios urbanos, los impuestos se mantendrían sobre los conceptos de tierra y construcciones, b) la base del impuesto sobre predios recaería sobre el valor de la tierra y sus mejoras, c) el avalúo del predio tenía que ser sobre el valor de venta, d) la valuación tendría que ser realizada con base en catastros técnicos ubicados en las Oficinas Catastrales estatales, e) la recaudación del impuesto predial correría a cuenta de las entidades y estas fijarían montos de repartición a los municipios, f) erradica impuesto por plusvalía (Tépach, 2004).

*Impuestos sobre productos de la inversión de capitales:* La comisión encargada concluyó bajo los siguientes ejes rectores: a) evitar doble tributación, por lo que deberían ser gravados solo una vez, b) los municipios deberían dejar de imponer impuestos sobre productos de inversión de capitales y, c) las organizaciones de beneficencia y empresas dedicadas a servicios públicos y educativos dejarían de tributar dicho impuesto (Tépach, 2004).

*Impuestos sobre sueldos y salarios:* En este eje, se dictaminó lo siguiente: a) ser gravados una sola ocasión y así evitar la doble tributación, b) tanto estados y municipios deberían suprimir cualquier impuesto relacionado a las remuneraciones laborales, por último, c) fijar un mínimo exento (De la Garza, 1990)

En lo que respecta a la comisión de impuestos sobre herencias, legados y donaciones, se dictaminaron dos recomendaciones, la primera, establecer una legislación uniforme en toda la República; la segunda recomendación se presenta como un modelo de la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados para el Distrito Federal. (Tépach, 2004).

En la comisión de derechos por servicios públicos municipales, se dictaminó: i) la Hacienda Pública Municipal debería formarse esencialmente del producto de impuestos y derechos sobre actividades de carácter local (espectáculos, aguas potables, drenaje, urbanización, mercados, etc.); ii) la participación en impuestos federales sería uniforme, finalmente; iii) las legislaturas de los estados deberían fijar las leyes de Hacienda y Orgánica Municipal (Serna de la Garza, 2004).

*Plan Nacional de Arbitrios.* Esta comisión concluyó que el desarrollo debe ser coordinado entre la Federación, Estados y Municipios, asimismo, se debía proyectar el Plan General de Fomento de la Producción y un Sistema Nacional de Impuestos. La última conclusión remite a la elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios que fijara las fuentes de ingresos de la federación, estados y municipios y que estos últimos aumentaran sus ingresos totales (Tépach, 2004).

En general, y en consecuencia, la III Convención Nacional Fiscal llegó a las siguientes conclusiones:

- Desaparecer todo impuesto estatal o municipal referente a la remuneración laboral y sobre las inversiones de capital, de tal suerte que solo pueden ser objeto de recaudación por el poder central. Para tal efecto, la participación del gobierno nacional, subnacionales y locales será crucial y será determinada con base en el establecimiento de acuerdos y constatados por el legislativo que corresponda;
- Diseñar y aplicar un instrumento legislativo de orden federal y homogéneo sobre herencia y legados;
- El impuesto sobre predio deberá ser de orden local y los municipios deberán asegurar y garantizar capacidad operativa para su recaudación;
- La recaudación de impuestos por parte de los municipios quedará establecida por las actividades inherentes al orden local y, principalmente, por el desarrollo de servicios públicos elementales;

- De esta manera, los impuestos objeto de recaudación municipal serán: a) sobre diversiones y espectáculos y, b) actividad comercial por menudeo de artículos que son relacionados a primeras necesidades y comercio que pueda llevarse a cabo en mercados locales y ambulante.
- Un planteamiento que resultó de gran interés fue que se les adjudicaba la facultad a las entidades de imponer impuesto al comercio y obligaba a la Federación a eliminar cualquier impuesto especial por dicho concepto
- Por último, se consideró pertinente y vigente la necesidad de consolidar un Plan Nacional de Arbitrios como consecuencia del consenso entre el poder central y las entidades federativas, asumiendo con la misma relevancia las necesidades municipales.

Ya para el mes de diciembre de 1953 se constituye por primera vez la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades que forman parte de ella y cuyas directrices fueron: a) instauración de procesos para que la Federación revisara y analizara la viabilidad de las leyes estatales en materia recaudatoria, b) establecimiento de sanciones en caso de que algún estado mostrara renuencia a la aplicación de las acciones propuestas, por último, c) la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios (Pimentel, 2003).

Finalmente, la Comisión Nacional de Arbitrios se conformaba por integrantes de las siguientes instancias: a) Secretarías de Hacienda, Economía y Gobernación, además de, b) cinco representantes de los estados y, finalmente, por tres representantes de los causantes. Cabe mencionar que los municipios no tenían representación alguna. Esta Comisión contribuyó a acelerar mecanismos de acuerdo y coordinación entre los estados y la Federación en materia de recaudación fiscal, por ejemplo, gracias a la normativa expresada se logró que los gobiernos subnacionales renunciaran a ciertas recaudaciones para ser favorecidos por mayores participaciones (GEM, 2003).

Durante la década de 1960, los Estados se coordinaron más estrechamente con la federación para recaudar y administrar diversos tributos a cambio de una mayor

participación del ingreso recaudado, entre ellos, destacan los impuestos sobre la renta, impuesto sobre la tenencia y el impuesto especial sobre bebidas alcohólicas, aguas envasadas y cigarros. Durante este periodo, para incentivar a que el total de las entidades se coordinaran en el ISIM, en 1973 se incrementó la tasa del impuesto de 3 a 4 por ciento, y la participación de los estados se elevó a 45 por ciento de la recaudación generada en la localidad, asimismo, se aseguró una tasa mínima de 20 por ciento para los municipios (Aguilar, 1996). Para el año de 1972 eran 18 estados quienes habían ingresado de manera regular al pacto fiscal mexicano y tan solo un año después todas las entidades federativas lograban formar parte de este al reformarse la Ley Federal de Ingresos Mercantiles con una tasa del 4 por ciento aplicable en todo el territorio nacional en lugar de dos impuestos; una federal y otro estatal de 1.8 y 1.2 por ciento, respectivamente (Aguilar, 1996). Otro fenómeno que contribuyó fue que la SHCP amplió las facultades administrativas y de fiscalización por concepto de auditoría y sanciones a los estados lo que permitió, entonces, mayor capacidad tributaria a los gobiernos subnacionales (Pimentel, 2003). Así, para febrero de 1973, se logró coordinar el último Estado (Estado de México) a este esquema (Morones, 1995).

Para la siguiente década, después de 1975, la recaudación se fue deteriorando gradualmente y aparecieron problemas en la administración tributaria. En adición, los estados hicieron explícita su inconformidad ante la manera en que se distribuían los recursos federales asignables, bajo los siguientes argumentos: i) la mayor parte de los ingresos se concentraba en unos cuantos estados; ii) se manipulaba la ubicación de los contribuyentes, lo que permitía, a ciertas localidades, cobrar los ingresos que le corresponde a otras; iii) en la participación del ISIM existían diferencias en su distribución; iv) existan retrasos continuos en el pago de las participaciones de los estados, finalmente; v) se podían percibir las pérdidas netas en el total de la recaudación (Aguilar, 1996).

Posteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 derogó la Ley de 1953 y originó lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Tépach, 2004). Es el instrumento que da las bases para el sistema de coordinación



actual que, dentro de un sistema jurídico administrativo, a través de convenios, acuerdos y declaratorias da las pautas para que se establezcan en forma expresa las relaciones fiscales entre Federación, Estados y Municipios (Chapoy, 1991).

De manera paralela, Colmenares (2019) plantea una serie de retos históricos que guarda el federalismo fiscal mexicano, en parte por las prácticas que han atentado a los principios normativos de equidad y justicia. Para tal cometido, expone los siguientes aspectos:

- Establecer mecanismos que compensen las diferencias de captación tributaria entre los estados, sin que esto represente la necesidad de que los estados con menores alcances fiscales impongan más impuestos a sus ciudadanos. Este aspecto, quizá, es una de las problemáticas que agravan el incumplimiento del Óptimo de Pareto pues, en el caso mexicano, los estados que menos aportaciones fiscales realizan son los que reciben mayores particiones, por ejemplo, de acuerdo con Rosales (2020) Oaxaca que tiene una aportación de 1.6% en el PIB nacional, recibe de la federación por fondos federalizados 3.9%.
- Formular una distribución de responsabilidades fiscales entre el gobierno federal y los estatales a fin de lograr mayor equilibrio de repartición de atribuciones, sin que esto represente mayores cargas a los contribuyentes.

Derivado de lo anterior, parece ser que los grandes retos que se tienen en el federalismo fiscal es lograr consolidar mayor equilibrio entre las responsabilidades de recaudación de las entidades y, al mismo tiempo, conseguir que la repartición fiscal se apegue de mejor manera al cumplimiento del Óptimo de Pareto y que, al mismo tiempo, se eliminen prácticas discrecionales y partidistas en la asignación de recursos a través, por ejemplo, de los Ramos 28 y 33.

Con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1980 se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a efecto de que la nación mexicana estructure un régimen definido y claro sobre el sistema de recaudación de los impuestos (federales y locales), incluso va más allá al otorgar potestades a los niveles de

gobierno (federal, estatal y municipal) y sus propios alcances, así como también de la distribución de los mismos entre estos gobiernos, que dicho sea de paso, ha sido “la manzana de la discordia” toda vez que algunos estados han afirmado que el esquema nacional adoptado (SNCF) es injusto, inequitativo o desigual. Ejemplo de ello, fue lo ocurrido en el 2020 en donde hubo un fuerte reclamo de los gobiernos de Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco, Michoacán, Aguascalientes y Guanajuato, quienes pugnaban por un cambio en el pacto fiscal federal, dado que las entidades a su cargo producen más y reciben menos aportaciones. De ahí que su intención de romper con el pacto federal, refiriéndolo según BCReporteros (2020) como una forma de romper con el pacto federal debido a que el Gobierno de México no atiende el recorte al presupuesto de esas demarcaciones.

Con el SNCF se respondía a dos cuestiones: i) a la necesidad de que exista una política fiscal que garantice la eficiencia en la asignación de recursos económicos y la equidad para distribuirlos; y ii) a la naturaleza de los impuestos, por lo cual algunos deben estar centralizados (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002)

Bajo la LCF, los componentes del modelo federal mexicano (federación, estados y municipios) responden a un esquema único en cuanto a recaudación (o cobranza) de las tasas impositivas, transferencia y distribución, materializándose en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (art. 10 de la Ley de Coordinación Fiscal) con sus consecuentes fondos institucionales (Recaudación Federal Participante, art. 2 de la LCF) que posibilitaran a éstos responder al espíritu del pacto federal.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que, entre sus líneas, señala lo siguiente:

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. Establece los lineamientos, reglas e instrumentos jurídicos fundamentales de las relaciones fiscales intergubernamentales. Por lo tanto, fortalece y consolida la tendencia a simplificar y hacer más equitativo el sistema tributario nacional, pues promueve la eliminación de la

conurrencia impositiva de una misma base tributaria por dos o más ámbitos de gobierno.

### **2.3. Conferencia Nacional de Gobernadores: CONAGO**

Los estados y municipios presentan severas deficiencias en su administración tributaria, y ello se refleja con claridad en los niveles de recaudación (Elizondo, 2004) esto les ha obligado a depender sustancialmente de las transferencias federales al grado de que casi el 80% de sus ingresos dependen de estas. Ello sin duda alguna ha traído diversos esfuerzos por ampliar y mejorar las potestades fiscales de las entidades federativas, incluso, de los gobiernos municipales, por ejemplo, la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

El antecedente inmediato de la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se puede hallar en el mes de octubre de 1999 cuando se constituye la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) una asociación civil impulsada por mandatarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Téllez-Cuevas, 2014) y como respuesta en favor del incremento de la participación federal en los presupuestos estatales. Entre los objetivos más importantes que perseguía se encontraban según Roldán (2006): a) constituir un contrapeso a la influencia histórica que han mantenida las autoridades federales en la asignación

de recursos a las entidades y, b) establecer un espacio de negociación entre autoridades de los distintos niveles de gobierno. El esfuerzo de la ANAGO trajo consigo resultados interesantes en materia de recursos asignados a las entidades, por ejemplo, se creó el Programa de Apoyo y Fortalecimiento a Entidades Federativas (PAFEP) destinado a educación, infraestructura, salud y deuda pública. A la postre dicho programa se convertiría en el Ramo 39 con motivo de la aprobación del presupuesto para el año 2000.

El año 2001 incorporó a la agenda nacional la revisión del federalismo y con la discusión específica sobre el reparto de responsabilidades y recursos entre la federación y los estados. En el marco de mayor competencia política y mayor capacidad de sanción por parte de la sociedad y la necesidad de dar mejores y mayores resultados (Gutiérrez, 2004) se convirtió en el mejor argumento político de

partidos y gobiernos estatales para analizar, entre otras cuestiones, el reparto fiscal y las responsabilidades inherentes a él, y con ello promover una iniciativa fiscal que fue rechazada, pero ubicó en la agenda política el tema hacendario como prioridad.

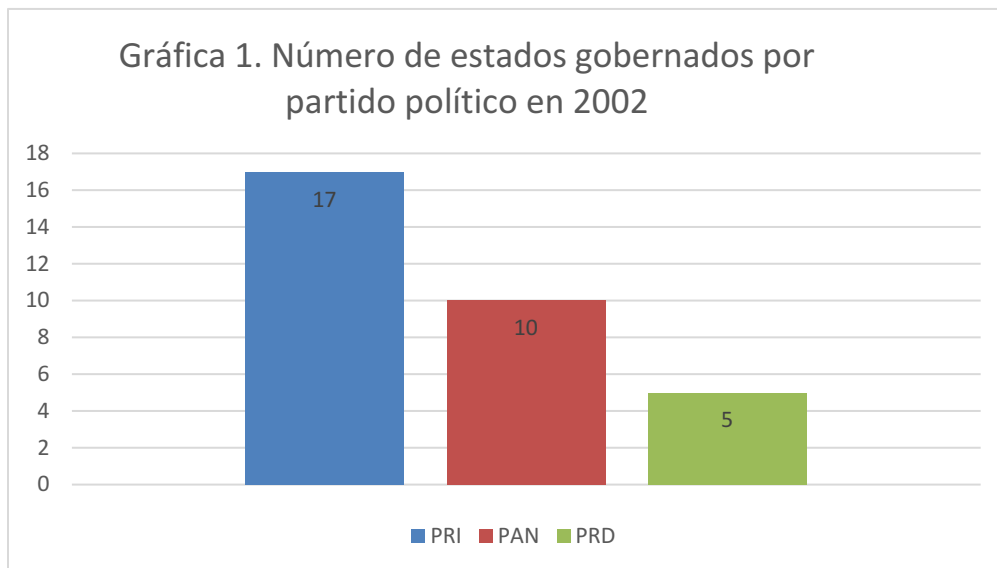
Es así que, en el mismo año, en Mazatlán, se reunieron los gobernadores de la mayoría de los estados del país (Téllez-Cuevas, 2014): Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, con la necesidad de establecer propuestas para modernizar la hacienda pública en las tres esferas del gobierno, así como la de promover la visión federalista de la nación (Declaratoria de Mazatlán, 2001). Entre los acuerdos más importantes se encontraban:

- Establecer las bases para promover una reforma fiscal que permitiera mayores capacidades y potestades a los gobiernos subnacionales en aras de promover una mayor autonomía para cada uno de ellos,
- Justificar la importancia de una reforma hacendaria integral que fortalezca al federalismo a través de mayores ingresos para los estados y municipios,
- Proponer la creación de un Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público que sea integrada por el Presidente de la República y los gobernadores de las 32 entidades de la Nación.

Las entidades y la Federación se desarrollan en un escenario de interdependencia en el que todas las partes involucradas se benefician cuando las necesidades y diferencias son resueltas de manera armónica (Knuepling, 2007). Entonces, al recurrir a los canales normativos intergubernamentales se favorece el cumplimiento de intereses colectivos.

La alternancia en el poder trajo consigo un reacomodo de las relaciones entre el gobierno federal y los estatales y, al mismo tiempo, originó el conflicto de competencia y necesidad de encontrar canales de comunicación para establecer consensos (Hernández, 2019) con la posibilidad de crear políticas públicas y marcos comunes de incidencia en los que la transformación del país era una realidad debido al cambio en el sistema de partidos que trajo la llegada del Partido Acción Nacional

(PAN) al gobierno federal, entonces, la CONAGO representó una suerte de mecanismo para buscar formas alternativas de diálogo (Gutiérrez, 2004).



Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral (2002) Recuperado de: [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/bol\\_a9\\_2.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/bol_a9_2.pdf)

Se puede observar en la gráfica anterior que para el año 2002 las gobernaturas quedaron distribuidos en los tres partidos políticos de mayor arraigo nacional, si bien es cierto el PRI tenía la mayor cantidad de gobernaturas con 17, ya se lograba identificar una tendencia que apuntaba a cierto equilibrio de fuerzas políticas, máxime cuando en el gobierno federal, por primera vez, asumía el poder un partido político distintito al PRI, toda vez que Vicente Fox por parte del PAN era el encargado del Ejecutivo Federal.

La creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se gesta en julio de 2002 con la finalidad de establecer espacios libres e incluyentes para el debate y el intercambio de opiniones acerca de los problemas más importantes que padecen las entidades del país. La invitación a sumarse a ella tenía el doble propósito de fortalecer el federalismo y la democracia en un contexto social cada vez más complejo y dinámico.

En su estructura interna, la CONAGO permitía un espacio de acompañamiento colectivo, independiente de la extracción partidista de los gobernadores que,

idealmente, tenía la convicción de erradicar el antiguo modelo hegemónico en el que un solo partido tenía el poder en los tres niveles de gobierno, la pluralidad de puntos de vista, así como diversas fuerzas políticas exigía nuevos modelos y mecanismo de comunicación y consensos.

De acuerdo con el informe de labores (2005-2010) de la misma CONAGO, sus principales funciones se encuentran delimitadas en los siguientes rubros:

- a) Permitir el intercambio institucional que vincule y aglutine, por medio del diálogo e intercambio de opiniones, planteamientos que permitan la instrumentación de medidas para fomentar una mayor participación tributaria de las entidades y gobiernos locales en aras de un mayor equilibrio y autonomía fiscal.
- b) Impulsar el fortalecimiento de los estados para que promuevan el desarrollo nacional y cuenten con los recursos para hacer frente a las necesidades de la sociedad.
- c) Reafirmar el compromiso con el Pacto Federal y establecer mecanismos por los que se fortalezca el federalismo.
- d) Proponer diseños de políticas públicas para el fortalecimiento del federalismo y de los procesos de descentralización, con el diseño de programas incluyentes en materia de seguridad, justicia, bienestar social y democracia
- e) Representar una nueva relación entre los tres órdenes de gobierno sustentada en el respeto y colaboración.
- f) Buscar coincidencias con el Gobierno Federal en la búsqueda de soluciones a las demandas sociales, infraestructura y servicios públicos con base en los principios de solidaridad, equidad y justicia.

Cabe mencionar que la CONAGO se ha organizado a través de comisiones que tienen la finalidad de realizar determinadas tareas y son los gobernadores de las entidades quienes las lideran. Estas comisiones abren espacios de debate y de intercambio de opiniones para operacionalizar proyectos en temas sustanciales (Morales y Salazar, 2009) tales como política presupuestaria, descentralización administrativa y fortalecimiento de los gobiernos locales.

En suma, los temas sustanciales que trató la CONAGO en su creación fueron cinco a saber (Hernández, 2019): 1) reformas estructurales, 2) campo, 3) seguridad pública, 4) desarrollo social, y 5) presupuesto. De igual manera, unas de las principales causas que originaron dicha conferencia fue el reclamo por mejorar los mecanismos de distribución de transferencias de recursos públicos y dar seguimiento de excedentes petroleros.

Es relevante la aparición y mantenimiento de la CONAGO, toda vez que, si bien es cierto, no existe ningún ordenamiento jurídico o legal que ampare su creación y funcionamiento ha sabido responder a exigencias de legitimación (Mejía, 2015) al favorecer espacios de intercambio y de argumentaciones en favor de planes que tienen como sustento un marco económico, social y político común. Parecía ser que dicha organización de gobernadores se constituía como un ente fuerte en los temas de mayor relevancia en la relación entre federación y estados. En este paso a la institucionalización, la CONAGOO ha logrado ocupar un papel relevante en la relación de poderes federal y estatales (Hernández, 2009) y en el logro de acuerdos gubernamentales.

Es pertinente señalar que, con base a este marco normativo, el andar institucional del país en materia de recaudación fue de 16.1 como porcentaje del PIB en 2018, sin llegar a rebasar el promedio (23.1%) de América Latina en ese mismo año y menos aún de sus pares de la OCDE que alcanzaron en promedio 34.3% (OCDE, 2020). Lo cual podría ser indicativo de una alta dependencia de los estados hacia la federación y de un bajo nivel propio de recaudación.

Un concepto muy importante para comprender el federalismo fiscal mexicano es el de transferencias<sup>1</sup> pues representa el mecanismo resarcitorio para subsanar la ineficiencia que pueden ocasionar en el mercado los beneficios o costos externos entre agentes económicos y se clasifican en dos tipos básicos: condicionales e incondicionales. En las primeras se hace explícito los fines para los que el receptor tiene que emplearlas, en tanto, las transferencias incondicionales no existen

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Oates (1977) las transferencias pueden catalogarse como sin aportación o con aportación. Las primeras pueden ser condicionadas o no condicionadas, y siempre están orientadas a un fin específico. En el segundo caso son selectivas y condicionadas.

especificaciones (Díaz, 2002) permitiendo a los gobiernos estatales destinarlas de acuerdo a sus prioridades.

Otro argumento que justifica el mecanismo de transferencias intergubernamentales, por una parte, es el desequilibrio en la capacidad de recaudación y la responsabilidad de gasto, la diferencia en la capacidad tributaria de las entidades y municipios (Guillermo y Vargas, 2016), los beneficios indirectos que puedan caer sobre residentes y no residentes de una entidad o jurisdicción para, finalmente, ser un instrumento de armonización fiscal.

El reparto mediante transferencias de los recursos se hizo hasta 1989 a través de tres mecanismos: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal y Fondo Financiero Complementario de Participaciones (Chapoy, 2006). Los cálculos de los fondos se hacen considerando el número total de entidades, en el caso de que alguna abandonara el pacto fiscal el importe de las participaciones que le hubieran correspondido en cada fondo se deduciría del monto de ellos. Cabe mencionar que las fórmulas de asignación y distribución de fondos fueron consensadas a través de largos procesos de negociación entre la Federación y entidades (Díaz Cayeros, 2004) y los ajustes posteriores han sido tratados en coordinación por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de Haciendas Públicas.

La participación de ingresos puede establecerse en la Constitución o leyes secundarias, pudiendo abarcar todos los recursos o disposiciones específicas impuesto por impuesto (Díaz Cayeros, 2004), sin embargo, un rasgo distintivo es que el sistema fiscal mexicano ha propiciado dependencia de los gobiernos subnacionales.

Respecto a los recursos participables se toma en cuenta la cobranza total de todos los impuestos, así como los derechos sobre hidrocarburos y minería, pero para efectos de precisar la proporción en la que cada estado comparte el Fondo General de Participaciones se toma en cuenta solo la recaudación federal asignable, plenamente identificable en cuanto a su origen (Chapoy, 2006). Además de la participación de ingresos, los gobiernos federales transfieren recursos que no están



vinculados directamente con la extracción de ingresos, llamadas asignaciones de gastos (Díaz, 2002) cuyo debate obedece sobre la discrecionalidad que puede existir sobre su asignación y gasto.

En suma, las federaciones siempre deben resolver problemas de credibilidad cuando establecen sistemas de redistribución. Estos problemas suceden porque no siempre se cumplen con las expectativas fiscales. Una negociación fiscal federal solo puede sostenerse si el gobierno federal cumple con el trato y no usa su poder para abusar de las unidades constitutivas (Mayer-Serra, 2014) toda vez que los sistemas de transferencia fiscal están diseñados para resolver problemas de obligaciones.

¿Y en este contexto, qué entidad federativa contribuye en la recaudación fiscal?

**Tabla 5. Las diez entidades federativas que más contribuyen en la recaudación fiscal.**

<b>Tabla 1. Contribución por entidad federativa a la recaudación fiscal neta de Ingresos Federales</b>			
<b>Entidad Federativa</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Ciudad de México	46.18%	43.69%	42.56%
Nuevo León	8.51%	9.08%	8.65%
Tamaulipas	7.69%	8.01%	8.98%
Veracruz de Ignacio de la Llave	7.54%	7.66%	7.63%
México	4.47%	4.50%	4.49%
Jalisco	3.07%	3.04%	3.26%
Colima	2.86%	3.10%	3.53%
Michoacán de Ocampo	2.34%	2.62%	2.47%
Baja California	2.33%	2.40%	2.44%
Chihuahua	2.09%	2.04%	2.05%
Sinaloa	1.62%	1.74%	1.68%
Coahuila de Zaragoza	1.30%	1.38%	1.41%
Guanajuato	1.30%	1.37%	1.34%
Puebla	1.18%	1.15%	1.08%
Querétaro	1.13%	1.21%	1.18%
Sonora	1.12%	1.20%	1.34%
Quintana Roo	0.87%	0.99%	0.93%
Aguascalientes	0.70%	0.70%	0.66%
San Luis Potosí	0.53%	0.75%	0.63%
Yucatán	0.43%	0.48%	0.56%
Tabasco	0.37%	0.30%	0.30%
Morelos	0.32%	0.29%	0.28%
Hidalgo	0.29%	0.32%	0.28%
Campeche	0.29%	0.23%	0.18%
Baja California Sur	0.28%	0.38%	0.39%
Chiapas	0.28%	0.35%	0.31%
Oaxaca	0.22%	0.30%	0.33%
Zacatecas	0.15%	0.17%	0.38%
Guerrero	0.15%	0.17%	0.26%
Durango	0.15%	0.14%	0.15%
Nayarit	0.14%	0.16%	0.16%
Tlaxcala	0.11%	0.09%	0.10%

Fuente: HR Ratings con información del INEGI.  
 Nota: Para calcular estos porcentajes se utilizaron los montos netos (considerando todas las deducciones a las que tienen derecho los contribuyentes como devoluciones, compensaciones o acreditamientos) de los siguientes impuestos: ISR, IVA, IEPS, Impuesto al Comercio Exterior, ISAN, Impuestos a los rendimientos petroleros, entre otros.

Fuente: Tomado de HR Ratings (2020) *Contribución por estado RFP y su relación con la distribución del Ramo 28 y Ramo 33*. Reporte Sectorial. Recuperado el 16 de abril de 2021.

Se observa que en la tabla 5 que entre las diez entidades federativas que más contribuyen a la recaudación fiscal se encuentra el Estado de México, en el quinto sitio, desde el año 2016 al 2018. También, en este ranking se observa a Guanajuato, que si bien es cierto no se encuentra en las diez primeras posiciones, sí ocupa un

lugar entre las primeras quince entidades. Interesante de mencionar que el estado de Tabasco no figura en la tabla en comentario, lo que supone que se posiciona en el intervalo inferior de los estados que realizan menores aportaciones fiscales.

¿Y los que menos contribuyen?

**Tabla 6. Las siete entidades federativas que menos contribuyen en la recaudación fiscal**

**Tabla 1. Contribución por entidad federativa a la recaudación fiscal neta de Ingresos Federales**

Entidad Federativa	2016	2017	2018
Ciudad de México	46.18%	43.69%	42.56%
Nuevo León	8.51%	9.08%	8.65%
Tamaulipas	7.69%	8.01%	8.98%
Veracruz de Ignacio de la Llave	7.54%	7.66%	7.63%
México	4.47%	4.50%	4.49%
Jalisco	3.07%	3.04%	3.26%
Colima	2.86%	3.10%	3.53%
Michoacán de Ocampo	2.34%	2.62%	2.47%
Baja California	2.33%	2.40%	2.44%
Chihuahua	2.09%	2.04%	2.05%
Sinaloa	1.62%	1.74%	1.68%
Coahuila de Zaragoza	1.30%	1.38%	1.41%
Guanajuato	1.30%	1.37%	1.34%
Puebla	1.18%	1.15%	1.08%
Querétaro	1.13%	1.21%	1.18%
Sonora	1.12%	1.20%	1.34%
Quintana Roo	0.87%	0.99%	0.93%
Aguascalientes	0.70%	0.70%	0.66%
San Luis Potosí	0.53%	0.75%	0.63%
Yucatán	0.43%	0.48%	0.56%
Tabasco	0.37%	0.30%	0.30%
Morelos	0.32%	0.29%	0.28%
Hidalgo	0.29%	0.32%	0.28%
Campeche	0.29%	0.23%	0.18%
Baja California Sur	0.28%	0.38%	0.39%
Chiapas	0.28%	0.35%	0.31%
Oaxaca	0.22%	0.30%	0.33%
Zacatecas	0.15%	0.17%	0.38%
Guerrero	0.15%	0.17%	0.26%
Durango	0.15%	0.14%	0.15%
Nayarit	0.14%	0.16%	0.16%
Tlaxcala	0.11%	0.09%	0.10%

Fuente: HR Ratings con información del INEGI.  
 Nota: Para calcular estos porcentajes se utilizaron los montos netos (considerando todas las deducciones a las que tienen derecho los contribuyentes como devoluciones, compensaciones o acreditamientos) de los siguientes impuestos: ISR, IVA, IEPS, Impuesto al Comercio Exterior, ISAN, Impuestos a los rendimientos petroleros, entre otros.

Fuente: Tomado de HR Ratings (2020) *Contribución por estado RFP y su relación con la distribución del Ramo 28 y Ramo 33*. Reporte Sectorial. Recuperado el 16 de abril de 2021.

La tabla 6 permite observar que Tabasco no se encuentra entre las siete entidades que menores aportaciones fiscales realizan, lo que supone que se encuentra en alguna posición entre el lugar 17 y 24. Ello deja ver que en efecto, tal como se tenía previsto, de las tres entidades federativas que serán las unidades de estudio para la realización de la tesis doctoral, el estado del sur es quien ocupa la posición más baja en cuanto a participación fiscal.

Con esta fuente tributaria que provienen de las entidades federativas y que son impuestos federales, deviene un efecto redistributivo vía las transferencias del Ramo 28 y Ramo 33 (HR Ratings, 2020).

Respecto al Ramo 28, también conocido como “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, se refiere a:

Los recursos que se transfieren a las entidades federativas y a los municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

Los recursos del Ramo General 28 no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales. Su carácter principal es resarcitorio; por lo que, tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la recaudación; y por lo tanto pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio, principalmente mediante la modificación de la fórmula de distribución del Fondo de Fomento Municipal y la sustitución del Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación. En el primer caso, se incentiva la recaudación coordinada del Impuesto Predial con la finalidad de incrementar la eficacia en el cobro. En el segundo caso, se incorporaron las variables de "ingresos de libre disposición" y "recaudación de impuestos y derechos locales" para incentivar también la recaudación de los mismos y fortalecer con ello las haciendas públicas locales (SHCP, 2020<sup>a</sup>, p. 135).

Este Ramo 28 forma parte del gasto federalizado que está compuesto por diversos fondos (Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, Fondo de Fiscalización y Recaudación, Fondo de Compensación, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios) destinados a atender zonas que son catalogadas como prioritarias por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Según Echenique y Osmín (2019) la asignación de los recursos se realiza con base en el diagnóstico sobre pobreza y desigualdad del país. Por tal motivo, la región Sur-Sureste es la que más se ha visto favorecida. También es importante mencionar que los recursos asignados no tienen destino específico en el gasto de los gobiernos locales, pues pretenden generar incentivos para elevar el crecimiento económico y la recaudación.

**Tabla 7. Participación por entidad federativa en el Ramo 28**

<b>Tabla 2. Participación por entidad federativa en el Ramo 28 Nacional</b>			
<b>Entidad federativa</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
México	12.76%	13.25%	13.69%
Ciudad de México	11.75%	11.36%	11.04%
Jalisco	6.71%	6.82%	6.58%
Veracruz de Ignacio de la Llave	5.35%	5.62%	5.81%
Nuevo León	4.86%	4.69%	4.66%
Puebla	4.25%	4.35%	4.27%
Guanajuato	4.33%	4.32%	4.26%
Chiapas	3.89%	3.85%	3.79%
Michoacán de Ocampo	3.18%	3.06%	3.22%
Tamaulipas	3.15%	3.07%	3.07%
Baja California	2.87%	2.96%	2.92%
Chihuahua	2.93%	3.02%	2.91%
Tabasco	3.22%	2.81%	2.85%
Sonora	2.69%	2.77%	2.75%
Oaxaca	2.57%	2.53%	2.55%
Sinaloa	2.36%	2.41%	2.46%
Guerrero	2.31%	2.21%	2.40%
Coahuila de Zaragoza	2.42%	2.41%	2.32%
San Luis Potosí	2.02%	2.25%	2.10%
Hidalgo	1.98%	1.99%	1.94%
Querétaro	1.80%	1.79%	1.80%
Yucatán	1.68%	1.72%	1.73%
Quintana Roo	1.30%	1.33%	1.37%
Durango	1.31%	1.35%	1.36%
Morelos	1.32%	1.35%	1.34%
Zacatecas	1.39%	1.35%	1.31%
Aguascalientes	1.12%	1.06%	1.09%
Campeche	1.15%	0.92%	1.05%
Tlaxcala	1.00%	0.99%	0.98%
Nayarit	1.00%	1.01%	0.95%
Baja California Sur	0.64%	0.69%	0.72%
Colima	0.71%	0.68%	0.69%
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: HR Ratings con fuentes de información pública.

Fuente: Tomado de HR Ratings (2020) *Contribución por estado RFP y su relación con la distribución del Ramo 28 y Ramo 33*. Reporte Sectorial. Consultado el 16 de abril de 2021 de [https://www.hrratings.com/pdf/01Contribucion%20Estatal%20a%20la%20RFP\\_FPE.pdf](https://www.hrratings.com/pdf/01Contribucion%20Estatal%20a%20la%20RFP_FPE.pdf)

Con base en la observación de la tabla 7, se identifica que el Estado de México y Guanajuato, se encuentran entre las diez primeras entidades que mayor participación fiscal tienen del Ramo 28 (primera y séptima respectivamente). Los porcentajes que reportan son consistentes para los años 2016 a 2018. Por su parte, Tabasco ocupa el lugar 13, reportando porcentajes en decremento en el mismo intervalo de tiempo.

Respecto al Ramo 33, también conocido como Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, viene a representar:

El mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: Educación, Salud, Infraestructura básica, Fortalecimiento financiero y seguridad pública, Programas alimenticios y de asistencia social, Infraestructura educativa.

Con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando además fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman. Estas

Aportaciones Federales se distribuyen a los Estados en los siguientes fondos con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51. (SHCP, 2020A, pp. 137-138).

Este Ramo 33 constituye recursos del presupuesto federal a los estados que están destinados a la atención de responsabilidades en materia de educación y salud. También se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos estatales para la construcción de infraestructura básica por medio de convenios de Desarrollo Social. Por último, se añadieron recursos para la atención en materia de educación para adultos y tecnológica.

De tal suerte, que de acuerdo a la SHCP (2020b) los fondos que conforman el Ramo 33, son: 1) De Aportaciones para para la Educación Básica y Normal (FAEB), 2) Fondo de aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) que ya habían, 3) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), 4) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), 5) Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), 6) Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y 7) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y 8) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

Cabe señalar que, anteriormente dichas participaciones habían sido trasladadas a través de convenios, aunque previo a ello se daba una serie de negociaciones (sean permanentes o de coyuntura) entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, incluso a través de los representantes populares en el Congreso Federal, pero con acuerdos eminentemente políticos alejados de criterios técnicos, aun cuando la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece las bases en las cuales descansa el acuerdo entre Federación y entidades federativas. De ahí que sea menester señalar lo declarado en el artículo 1, que a la letra expone:

Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los

organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (SHCP, 2003, p.1).

Es decir que es el marco normativo formal a través del cual, las entidades federativas y la federación se deben sujetar para la distribución de las participaciones; sin embargo, no quiere decir que sea la única vía; ya que como se ha mencionado, existen algunas otras que pueden parecer discrecionales y que no tiene un marco normativo, a las que se les conoce como informales.

**Tabla 8. Participación por entidad federativa en el Ramo 33**

<b>Tabla 3. Participación por entidad federativa en el Ramo 33 Nacional</b>			
<b>Entidad Federativa</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
México	9.76%	9.84%	9.91%
Veracruz de Ignacio de la Llave	7.09%	7.12%	7.14%
Ciudad de México	7.40%	7.23%	7.06%
Chiapas	5.83%	5.89%	5.89%
Oaxaca	5.36%	5.46%	5.56%
Puebla	4.63%	4.68%	4.64%
Jalisco	4.69%	4.67%	4.62%
Guerrero	4.57%	4.55%	4.55%
Michoacán de Ocampo	4.22%	4.14%	4.17%
Guanajuato	3.86%	3.85%	3.95%
Hidalgo	3.15%	3.17%	3.18%
Nuevo León	3.18%	3.14%	3.14%
Tamaulipas	2.90%	2.87%	2.86%
Chihuahua	2.81%	2.82%	2.79%
Baja California	2.59%	2.55%	2.56%
San Luis Potosí	2.62%	2.59%	2.52%
Sinaloa	2.47%	2.46%	2.46%
Coahuila de Zaragoza	2.26%	2.27%	2.27%
Sonora	2.19%	2.19%	2.15%
Tabasco	2.01%	2.01%	2.01%
Durango	1.82%	1.82%	1.81%
Yucatán	1.67%	1.70%	1.73%
Zacatecas	1.64%	1.66%	1.66%
Morelos	1.61%	1.61%	1.63%
Querétaro	1.57%	1.56%	1.55%
Quintana Roo	1.38%	1.40%	1.42%
Tlaxcala	1.29%	1.30%	1.30%
Aguascalientes	1.28%	1.28%	1.29%
Nayarit	1.27%	1.28%	1.28%
Campeche	1.10%	1.11%	1.10%
Baja California Sur	0.98%	0.97%	0.98%
Colima	0.82%	0.81%	0.83%
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: HR Ratings con fuentes de información pública.

Fuente: Tomado de HR Ratings (2020) *Contribución por estado RFP y su relación con la distribución del Ramo 28 y Ramo 33*. Reporte Sectorial. Consultado el 16 de abril de 2021 de [https://www.hrratings.com/pdf/01Contribucion%20Estatad%20a%20la%20RFP\\_FPE.pdf](https://www.hrratings.com/pdf/01Contribucion%20Estatad%20a%20la%20RFP_FPE.pdf)

Al observar las tablas anteriores, se aprecia que el federalismo que se ha gestado en la realidad nacional es asimétrico (Gagnon, 2009), no sólo en la recaudación de los impuestos (IVA, ISR, IEPS, entre otros), sino también la distribución de los recursos que provienen de estas tributaciones. Ejemplo de ello, son los estados de Jalisco, Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, que han amenazado con romper el pacto federal, como ya se afirmó (ver *infra*), recaudan el 22.3% del total nacional y reciben el 29.52% de los Ramos 28 y 33. Es decir, 7% más de lo que recaudan. Lo

cual es aprovechado para generar opinión pública entre sus gobernados y se utiliza como un mecanismo informal para presionar en diferentes foros.

HR Ratings (2020) afirma que:

La Ciudad de México (representando 42.6% del monto aportado de Impuestos Tributarios), Tamaulipas (9.0%), Veracruz (7.6%) y el Estado de México (4.5%) en conjunto aportaron el 72.3% de los Impuestos Tributarios que conformaron la RFP en 2018. Sin embargo, en ese año, esos estados recibieron 38.3% de las Participaciones Federales y 30.1% de las Aportaciones Federales [es decir, 3.9 MENOS de lo recaudado]. En cambio, las 16 entidades federativas que menos aportan sumaron en conjunto 5.9% pero recibieron 27.4% del Ramo 28 y 37.9% del Ramo 33 [es decir, 59.4% MÁS de lo recaudado]. Esto apoyaría la idea de que el mecanismo vigente de distribución es más compensatorio que resarcitorio (HR Ratings 2020 p.5).

No se omite afirmar que, en el 2000 se modificó la LCF para crear los Ramos 28 y 33 como fondos destinados a las entidades federativas y a los municipios. Este cambio permitió que los recursos provenientes del Ramo 28 quedaran al arbitrio de los gobiernos estatales, lo cual hace que sea un recurso no condicionado; en tanto que, los recursos del Ramo 33 fueron etiquetados para especificar el uso de éstos, lo cual hace sean un recurso condicionado. Esta situación, da lugar a la discrecionalidad en la transferencia de recursos; pues al no estar condicionados, se asume la falta de un marco jurídico formal que los regule y/o audite bajo los principios de equidad. Más allá de lo anterior, es menester anotar que ambos fondos se enfocan para su utilización en materia de salud, seguridad pública, educación básica y normal, infraestructura social, fortalecimiento municipal y educación tecnológica y para adultos.

Por tal motivo, es preciso señalar que el federalismo fiscal se ha visto históricamente influido por los cambios que han presentado las instituciones debido a múltiples factores endógenos y exógenos que, para efecto de la tesis doctoral, se ha de prestar especial atención al impacto político que han tenido los Ramos 28 y 33 producto de las relaciones entre los gobiernos nacionales y estatales de los periodos 2000, 2012 y 2018 en las tres entidades previamente señaladas; Estado de México, Guanajuato y Tabasco.

## **2.4. Comprendiendo el impacto de las instituciones en el federalismo mexicano**

Como ya se mencionó, el trabajo sugiere una inclinación hacia el abordaje del cambio institucional desde la perspectiva de teorías y modelos, pues la finalidad principal consiste en comprender la influencia de las instituciones en la conformación de la base normativa del federalismo fiscal mexicano, teniendo como unidades de análisis a tres estados a saber: Estado de México, Guanajuato y Tabasco pues ofrecen realidades fiscales muy interesantes para ser objeto de comparación, y con ello analizar cómo se ha presentado el cambio institucional en el pacto fiscal. Resulta importante para el desarrollo de la investigación, antes de iniciar el caso empírico, el comprender los mecanismos por los cuales las instituciones partidistas, a través de distintos mecanismos como la alineación y formas de control ejercen cierta influencia en la modificación, rediseño e implementación de formas de repartición fiscal.

Así, no son los agentes individuales quienes trazan las rutas por las cuales los sistemas económicos y políticos se desarrollan, en esencia, estos requieren de marcos jurídicos y normativos por los cuales puedan operar y funcionar correctamente. Son las instituciones las entidades encargadas de asumir tal encomienda.

De esta manera, es posible comprender que las instituciones establecen marcos jurídicos para controlar, evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas del gobierno federal, así como para dar mayor certeza de la función pública mediante políticas de transparencia y rendición de cuentas. En síntesis, son las instituciones quienes ofrecen certeza jurídica y política, por tanto, reducen la incertidumbre (Barrios, 2013).

Si las instituciones son las entidades capaces de brindar certeza a los mecanismos y procedimientos políticos, también son aquellas que por su capacidad de adaptación a las exigencias coyunturales tienen la atribución de contener las expectativas particulares de todos los agentes involucrados. Naturalmente que si cambian las circunstancias sociales, económicas y políticas, deberá modificarse no



solo la base normativa de las instituciones (Vergara, 2000) sino también las formas y reglas con las que operan.

Para Peters (2003) el cambio institucional se da mediante un proceso de aprendizaje en el que las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas. De esta manera, los cambios que sufren las instituciones no necesariamente son funcionales o permiten la adaptación a las circunstancias dadas, en algunas ocasiones si la lectura de los motivos que precipitan mecanismos de ajuste institucional son erróneamente interpretados, puede generar, incluso, procesos disfuncionales (Uriarte, 2013), por ello no necesariamente los cambios en las instituciones son racionales y debidamente planificados.

Por tanto, es necesario considerar que el cambio institucional no es frecuente ni rutinario (North, 1999) y sí es costoso y complejo porque involucra modificar sustancialmente la base normativa con la que funcionan las instituciones y porque además antagonizan con periodos extensos de normalidad y estabilidad. Así, el cambio institucional es un proceso complicado, complejo y en muchas ocasiones implica movimientos paradigmáticos (March y Olsen, 2000)

Pero, ¿qué medios o rutas siguen las instituciones para atreverse a dinámicas de cambio? Dada la complejidad con la que se desarrollan, es factible encontrar, de acuerdo con Goodin (2003) las siguientes rutas:

- a) Accidente y causalidad: Aunque menos frecuentes, son los mecanismos de cambio más volátiles y atropellados, toda vez que no existe certeza alguna de los motivos por los que se originan, tampoco del cauce que debe seguir.
- b) Evolución: Condiciones coyunturales, mecanismos de emancipación, revoluciones de los sistemas políticos pueden causar grandes sismas a la estructura habitual de las instituciones, por lo que su adaptación es más que obligada. En este sentido, el cambio es más previsible y controlado.
- c) Intencionalidad en el rediseño: Cuando existe una necesidad endógena de adaptar la base normativa de las instituciones a las condiciones sociales,

políticas y económicas, y se identifica escasa o nula eficiencia y muchas dificultades de mantener con rigidez la estructura institucional.

Aunque los cambios institucionales sugieren modificar la base normativa y posiblemente la forma en la que se establecen las relaciones entre los agentes políticos y económicos, las instituciones son consecuencia del resultado de variaciones aleatorias, de selección y retención de otras instituciones (Ayala, 1996) por lo que ninguna es completamente nueva, en el trasfondo mantienen cierta memoria histórica.

Pero, ¿de qué depende el éxito de un cambio institucional? Si bien es cierto que un papel clave es el tipo de recursos y quienes los tienen, también es muy importante la influencia que ejercen las reglas específicas por las que se reproducen y asignan los recursos (Uriarte, 2013). La naturaleza institucional del poder proporciona oportunidades específicas no solo para la reproducción de las formas institucionales, sino también para su transformación.

Entonces, derivado de los planteamientos anteriores y para los fines de investigación inherentes a la tesis doctoral, se clarificarán conceptos fundamentales para dar cuenta de la relación teórica y empírica de las dos variables a saber: Por una parte, el cambio institucional operacionalizado en el alineamiento partidista de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno federal, generando con ello gobiernos verticales unificados o gobiernos verticales divididos (Colomer, 1994). En segundo momento, se encuentra la variable política del federalismo fiscal operacionalizado en la repartición de recursos fiscales de los Ramos 28 y 33. Estudios previos demuestran la relación entre ambas variables, por ejemplo, los estudios de Lema (2006) y Ferreira y Bugarin (2007) sobre las provincias argentinas, encontrando que el gobierno federal favorece a los distritos alineados políticamente (mismos partidos políticos) en términos de la distribución de recursos.

Es importante dar paso a la definición conceptual que nos permita identificar y explicar las relaciones entre los elementos de las hipótesis a través de un análisis

comparativo *Ceteris paribus*<sup>2</sup> para determinar las similitudes y diferencias entre los casos de estudio; y en su caso como lo mencionan Mackie y Marsh (1997:183) transformar los conceptos, reformular las hipótesis y, quizá, rehacer las teorías sobre la relación que existe entre la alineación partidista y el cambio institucional en la transferencia de recursos en el caso mexicano.

Por su parte, Garman (1995) identifica las características de las normas que rigen las transferencias de la federación a las entidades federativas; así como el alcance de control del gobierno central. En los sistemas centralizados el gobierno federal tiene mayor discrecionalidad e incluso puede determinar los usos de los recursos; por el contrario, en un sistema descentralizado se distribuyen con base en fórmulas fijas, transfiriendo mayor discrecionalidad a los niveles inferiores.

El caso empírico, analizará las transferencias específicamente en dos casos:

- Ramo 28, recursos que no están etiquetados, y no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales; también denominados resarcitorios.
- Ramo 33, recursos etiquetados, que la Federación transfiere a los estados y que están condicionados al cumplimiento de ciertos objetivos.

Sin embargo, de acuerdo con William Riker, las características del sistema político pueden influir en esta transferencia; siendo la de mayor importancia la estructura interna de los partidos políticos. Por eso resulta oportuno hablar de la teoría general de los sistemas de partidos, y dejar claros términos como democracia, partidos políticos y cohabitación y su relación con el federalismo. Así, es común hablar de alineamiento político en los sistemas democráticos modernos, para dar cuenta del importante desafío que tienen las estructuras partidistas en aras de lograr su autoafianzamiento (Morlino, 1992) representado en una construcción ideológica y ética que les permita establecer vínculos con un electorado, para compartir una

---

<sup>2</sup> Locución latina que significa *siendo el resto de las cosas iguales y para efecto de la tesis desarrollada se asume el método comparado para el estudio de las variables de interés: cambio institucional y federalismo fiscal en las tres unidades de análisis: Estado de México, Guanajuato y Tabasco*

visión positiva de su programa político, para que, en última instancia, el sistema de partidos se institucionalice y legitime.

La legitimación del sistema partidos “autoafianzado” permitirá, entonces, la competencia por el voto ciudadano y, en todo caso, que las estructuras partidistas puedan mantener o acceder al poder público y, entonces, poder implementar las acciones fundamentales de su programa con el que generaron simpatía y aprobación ciudadana. Para lograr tal cometido, los partidos políticos recurren a las instituciones democráticas y a su base normativa para diseñar acciones que favorezcan la disposición de la mayor cantidad de recursos políticos, sociales, humanos e incluso financieros con los cuales aseguren: a) Lograr su legitimación a través del logro de la representatividad ciudadana y, b) Mantener las posición de poder político, por lo que existirá una tendencia a beneficiar aquellos gobiernos y proyectos políticos afines al poder central, es decir, habrá mecanismos de discrecionalidad, por ejemplo, de asignación de recursos, que se derivan del tipo de alineamiento partidista. Así, los sistemas democráticos han ido evolucionando y el politólogo Giovanni Sartori menciona tres aspectos:

- a) Asumir que la democracia es un principio fundamental que legitima los sistemas de representatividad;
- b) Comprender que la democracia es la base del sistema político actual, y en este se privilegia la participación ciudadana y;
- c) El ideal de la democracia como principio normativo que permite la disputa del poder político.

Como sistema político tiene que ver con la titularidad y ejercicio del poder, que como en el caso mexicano, por el número de representados ha dejado paso a la democracia representativa; en la que el sistema de partidos juega un papel importante para acceder al poder.

Al respecto, es importante mencionar que, los partidos son importantes cuando tienen capacidad de formar coaliciones de gobierno, o cuando tienen una presencia fuerte como partido antisistema que hace a los demás partidos aliarse para que éste

no alcance el gobierno. Reflexión que es relevante, puesto que deja ver un sistema de pesos y contrapesos.

Para Sartori, el sistema político es el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos y ha elaborado una de las clasificaciones más amplias y aceptadas, que toma en cuenta el número de partidos, la distancia ideológica y la competitividad que existe entre ellos:

#### Sistemas de partidos competitivos

1. Sistema de partido predominante
2. Sistema bipartidista
3. Sistema de pluralismo moderado
4. Sistema de pluralismo polarizado
5. Sistema de atomización

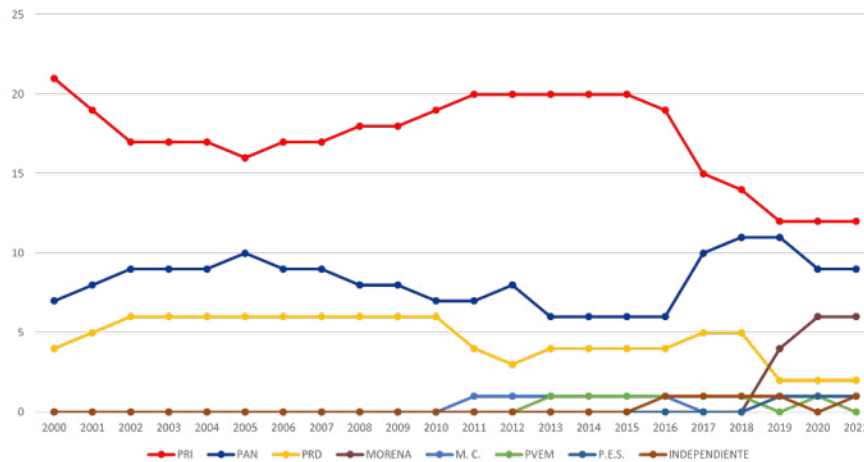
#### II.- Sistema de partidos no competitivo

1. Sistema de partido único
2. Sistema de partido hegemónico

El sistema de partidos en el caso empírico que se aborda en el presente estudio, se enmarca dentro de un sistema de partidos competitivo; que se ha venido perfeccionando desde hace varias décadas permitiendo la alternancia a partir del año 2000. Con cada elección, el mapa político se ha ido modificando; con lo que los partidos políticos se han vuelto más competitivos como se puede observar en la tabla 14, y que será objeto de más detalle en el capítulo tres.

Este sistema de partidos se ha ido fortaleciendo, lo que garantiza una competencia electoral justa y equitativa, que ha permitido que, a nivel federal, la titularidad del ejecutivo la obtuvieran representantes de tres partidos políticos; y que a nivel local, en las gubernaturas encontremos representantes de más de 5 partidos políticos.

**Gráfica 2. Número de gobernadores por partido político 2000-2020**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados electorales y páginas oficiales de cada entidad.

Podemos decir, que dentro del sistema de partidos competitivo que propone Sartori; en el caso de nuestro país, se ha transitado de un sistema de partido predominante a un sistema de pluralismo moderado, en el que se hace cada vez más constante que confluyan en el poder representantes de diferentes partidos políticos o cohabiten.<sup>3</sup> Entonces, el sistema de partidos tiene gran importancia en las democracias representativas porque funcionan como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio del gobierno. Por tanto, las principales funciones de un sistema de partidos son: a) confrontación de opciones, b) lucha democrática por el poder, y c) obtención legítima de cargos de representación.

Por su parte, Garman (1995) es enfático en que, en para los casos latinoamericanos, las crisis juegan un papel importante en la alteración de los acuerdos fiscales existentes, en particular cuando los efectos de una crisis son desiguales entre jurisdicciones. Y ve en la democratización el factor generador de las presiones, ya que las fuerzas democráticas presionan por la extensión del gobierno democrático a las jurisdicciones subnacionales. Situación, que en el caso

<sup>3</sup> De acuerdo con el diccionario de Ciencia Política, Cohabitación es el término vulgar utilizado para describir la situación que se produce en Francia cuando el presidente y la mayoría del Parlamento y consecuentemente el presidente, el primer ministro y su gabinete, son de diferente filiación política.

mexicano se hizo más evidente a partir de la alternancia del año 2000; por lo que; esperaríamos que los cambios en la política partidaria se reflejen en una diferente distribución de las participaciones para los estados.

Garman (1995) identifica una nueva teoría positiva del federalismo fiscal que se centra en las relaciones políticas en diferentes niveles de gobierno, donde los sistemas de partidos más centralizados tienen una estructura fiscal más centralizada.

**Tabla 9. Tipos de relación política entre niveles de gobierno y su estructura fiscal**

Control del Partido	Más centralizado	Menos centralizado
Estructura fiscal	Centralizada	Descentralizada

Fuente: Elaboración propia con base en Garman (1995)

Conforme el PRI fue perdiendo la mayoría en el congreso los poderes del presidente se redujeron y hubo más esfuerzos para equilibrar la proporción de participaciones en relación con los programas de inversión discrecional. De hecho, la influencia cada vez mayor de los partidos de oposición en México en la década de 1990 estuvo acompañada de una extraordinariamente rápida devolución de recursos dentro del sistema político mexicano.

Dentro de esta dinámica de partidos, el análisis empírico se centra en tres casos: Estado de México, Guanajuato y Tabasco; que comparten en primera instancia, la voluntad de constituirse como estados integrantes de una federación, tal como lo dispone el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El artículo 44, reconoce a los tres estados como partes integrantes de la federación; los cuales se encuentran supeditados al supremo poder de la federación, que se divide para su ejercicio en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

A nivel estatal, el artículo 115 describe su forma de organización interior:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre...

Con base en las características normativas, de organización política y administrativas compartidas, es necesario identificar si las transferencias de recursos a las entidades están siendo influenciadas por las características del sistema de partidos en México. Particularmente si como lo menciona Garman (1995) el crecimiento de la influencia política de los políticos subnacionales se refleja posteriormente en la política fiscal de mayor descentralización.

A continuación, se hace una descripción operacional y conceptual de las variables de estudio para la pronta referencia del lector:

**Tabla 10. Definición de variables**

<b>Variable</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>
Cambio institucional	El cambio institucional puede concebirse como un proceso incremental y no lineal que puede ser consecuencia de la presencia de múltiples fuerzas exógenas y endógenas pero que, generalmente, modifican las normas formales y con	Gobierno unificado vertical: Tras gobiernos de alternancia a nivel federal, se define como la coincidencia de partido gobernante entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales del Estado de México, Guanajuato y Tabasco. Gobierno dividido vertical: No coincidencia entre los



	<p>ello mecanismos de sanción. (North, 1993)</p> <p>Gobierno dividido vertical: Proporción de jefes del ejecutivo regional cuyo partido no está en el gobierno central (Colomer, 1994)</p> <p>Gobierno unificado vertical: Proporción de jefes del ejecutivo regional cuyo partido se encuentra en el gobierno central (Colomer, 1994).</p>	<p>partidos políticos que gobiernan a nivel nacional y subnacional en las entidades del Estado de México, Guanajuato, Tabasco</p>
Federalismo fiscal	<p>Consiste en la forma de organización de distintos niveles de gobierno: Federación, estados y municipios que se coordinan en aras de hacer cumplir de la manera más eficaz y eficiente la impartición de servicios públicos de primera necesidad. (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001)</p>	<p>Mecanismos de repartición de los recursos fiscales de los Ramos 28 y 33, que se desarrollan dependiendo de la relación entre el gobierno nacional y los de las entidades federativas del Estado de México, Guanajuato y Tabasco. Se espera que un Gobierno unificado vertical tienda a mayor discrecionalidad.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en North (1993) y Colomer (1994)

En conclusión, el capítulo ofrece una panorámica amplia sobre la teoría institucional y sus diversos enfoques para comprender que los alineamientos partidistas son consecuencia del arreglo institucional de un sistema de partidos en el marco de las democracias modernas y que representan, en todo caso, mecanismos característicos que influyen en la administración pública. Por otra parte, el nuevo institucionalismo permite una visión profunda del fenómeno del alineamiento

partidista, al considerarlo como parte del cambio institucional toda vez que es un proceso histórico, dinámico, multifactorial y multidimensional.

Los acuerdos establecidos en el pacto fiscal son producto de un conjunto de esfuerzos y voluntades que permitieron a la federación y entidades establecer mecanismos para regular los ingresos que estas podrían tener y así potenciar a aquellos estados con índices de rezago social y económico. En el mejor de los casos, el pacto fiscal representaría una alternativa para contribuir a reducir las brechas de desarrollo y aumentar las posibilidades del Óptimo de Pareto, no obstante, las implicaciones institucionales a través del reordenamiento del sistema de partidos en cada sexenio viene a ratificar la importancia implícita en repartos discrecionales que son producto, entre otras cuestiones, de la centralización de poder cuando el partido en el gobierno nacional tiene en los estados aliados para potenciar sus facultades, aunque estas sean de corte discrecional.

Entonces, tal como lo plantea el institucionalismo, son las instituciones las encargadas de conducir las decisiones más importantes en la relación entre el Estado y ciudadanía obedeciendo a los principios normativos y formales existentes para regular y limitar las facultades y potestades de estas, sin embargo, la teoría institucional también pone en la mesa de discusión que cuando el poder político se encuentra centralizado, es posible que dichos límites normativos puedan flexibilizarse a tal punto que las decisiones de gobierno puedan incurrir en acciones discrecionales.

Los recursos federalizados pueden convertirse en una suerte de recompensa a los aliados políticos, mientras que aquellos gobiernos que no alineados verticalmente pueden ver como los recursos recibidos pueden decrementar sensiblemente en tanto los límites formales y normativos lo permitan. Tampoco se trata de dar a entender que las instituciones son un recurso para el logro de objetivos unilaterales o que pueden ser cambiantes de acuerdo a motivos específicos, más bien, la perspectiva institucional viene a enfatizar que las instituciones pueden sufrir ajustes o cambios a través de procesos relativamente prolongados y en donde los límites normativos se adaptan a circunstancias coyunturales, por lo que dicha transformación se encontrará siempre en el marco formal-legal.

Aunque el cambio es relativamente necesario y esperado, las instituciones tienen que verse afectadas por condiciones exógenas y endógenas para lograrlo y es posible que un factor determinante, al menos para el tema en cuestión, es el deseo de mantener centralizado el poder en el gobierno nacional, por lo que los alineamientos partidistas se convierten en eslabones fundamentales para lograr, por una parte, cumplir con determinadas metas de un proyecto de gobierno y, en consecuencia, mantenerse en el ejercicio del poder. Lo interesante es la relevancia de las instituciones para lograr tales cometidos, por ello es que en la ciencia política su abordaje y comprensión ha constituido uno de los temas de mayor interés. Así, institucionalismo, federalismo fiscal y método comparado son los ejes rectores en los que descansa el desarrollo del presente estudio; los dos primeros en un aspecto teórico-analítico y el tercero en la dimensión empírica.

## **CAPÍTULO III**

### **ESTUDIO COMPARADO DEL MODELO FEDERAL EN LOS ESTADO DE MÉXICO, GUANAJUATO Y TABASCO**

El presente capítulo ofrece un análisis detallado acerca de cómo el cambio institucional a través del alineamiento partidista de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno federal ha tenido repercusiones en la situación fiscal de tres entidades federativas a saber: Estado de México, Guanajuato y Tabasco que, por sus realidades fiscales contrastantes, representan unidades de análisis de gran interés para analizar cómo la alineación partidista y el impacto de las instituciones que dan vigencia al federalismo fiscal influyen en los beneficios obtenidos de dichas entidades en el pacto fiscal y reflejados en las particiones obtenidas en los Ramos 28 y 33. Para tal efecto, se hará uso del método comparado como principal recurso analítico, pues su utilización en las ciencias sociales permite contrastar situaciones o realidades que, de manera sincrónica o asincrónica (Sartori, 2011) dan pauta a la comprensión integral del sujeto-objeto de estudio.

#### **3.1 Apuntes metodológicos**

Las variables que serán objeto de análisis serán las siguientes: a) alineamiento partidista de los gobiernos estatales con respecto al gobierno federal, y b) pacto fiscal entendido como el conjunto de mecanismos que permiten la repartición de los recursos fiscales a través de los Ramos 28 y 33. Cabe señalar que su elección corresponde al criterio de descubrimiento de relaciones empíricas entre variables (Lijphart, 2008) pues el propósito fundamental que persigue el estudio es analizar los mecanismos por los cuales los indicadores y criterios de comparación se encuentran relacionados empíricamente en los referentes estatales propuestos y así poder establecer si la hipótesis de investigación puede comprobarse, incluso generalizarse (Landman, 2011).

Visto así, el método comparado puede ser definido bajo el siguiente planteamiento:

El método comparativo es el procedimiento de comparación sistemática de objetos de estudio que, por lo general, es aplicado para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de hipótesis. De la práctica del uso de la expresión “método comparativo” resultan dos entendimientos básicos: uno en sentido amplio y otro en sentido estricto. Para el primero sería más propio hablar de comparación: el concepto de método debería estar reservado para aplicar de forma planeada la comparación (Nohlen, 2020, p. 42)

Luego entonces, el entendimiento que se hace de comparación en el abordaje propuesto es en su vertiente estricta, toda vez que de forma sistemática se analizarán los criterios e indicadores seleccionados para así encontrar hallazgos de las relaciones teóricas previamente establecidas entre los dos grandes tópicos de interés: cambio institucional y federalismo fiscal a través de los Ramos 28 y 33.

Resultado de la exposición de los argumentos anteriores surge la siguiente interrogante: ¿cómo el método comparado permitirá comprobar la hipótesis de investigación y posiblemente generalizar los hallazgos encontrados? Para dar respuesta a tal planteamiento cabe recordar que la comparación de experiencias, fenómenos y realidades diversas y complejas son la base empírica por la que la ciencia política puede desarrollar conceptos y teorías referenciados a dichos objetos de estudio (Grosser, 1974; Sartori, 2011) y elaborar sistemas de lenguaje autorreferenciales (Sartori, 2011) conformados por categorías explicativas universales. De esta manera, la comparación sistemática es de utilidad para lograr otros fines ligados a la generación de conocimiento social y político (Nohlen, 2020): a) comprender lo desconocido a través de la contrastación, similitud o analogía, b) permite la generación de nuevos saberes a través de lo ya conocido c) permite acentuar diferenciaciones, que son fundamentales para abordajes explicativos de mayor especificidad.

La valía del método comparado para el desarrollo del conocimiento político es tan importante pues permite ampliar, actualizar y profundizar consistentemente el corpus de conocimiento de la ciencia política a través de lo que Landman (2011) define cómo los motivos de comparación: 1) descripción contextual, 2) creación y clasificación de tipologías, 3) verificación de hipótesis y 4) predicción. Dichos

motivos, representan medios heurísticos para dar orden y sentido a la vida social y política, pues en la inmensa complejidad de agentes y componentes que se interrelacionan en el mundo social, se requiere de “atajos” que permitan su comprensión.

Derivado del planteamiento anterior, se puede asumir que el método comparativo puede comprenderse en dos grandes acepciones. La primera de ellas (y la más aceptada) es entenderlo como un proceso sistematizado y organizado de observación, explicación y análisis de referentes empíricos y variables que se interrelacionan en su composición y, al mismo tiempo, contribuye como heurístico en el diseño de una estructura de la realidad política susceptible de clasificación, tipificación y verificación. Así, la ciencia política es un área que pretende la búsqueda de referentes empíricos (Sartori, 2011) para identificarlos, clasificarlos, explicarlos y comprenderlos.

Además de que el estudio propuesto cumple con el principal requisito de búsqueda empírica de relación de variables, la cantidad reducida de casos y la amplitud de número de variables (Collier, 1994) favorece el desarrollo de la observación, comparación sincrónica/diacrónica, análisis y comprensión del objeto de estudio a través de la interrelación de las variables e indicadores seleccionados. Así, el método comparado, no es tan solo un mero acto de discriminación o clasificación de datos, en esencia, supone un proceso de ordenamiento de la realidad social y política de la que se desea probar hipótesis, realizar generalizaciones y comprobar teorías (Altamirano y Martínez, 2020).

Se debería recurrir al método comparado cuando el número de casos disponibles para el análisis es tan pequeño que no es factible hacer más tabulaciones cruzadas de ellos para establecer controles fiables. Por tanto, no hay una línea divisoria entre los métodos estadístico y comparado, la diferencia depende por entero del número de casos. Donde los casos son sistemas políticos nacionales, como por lo general son en la política comparada, el número de casos es tan restringido que se necesita utilizar el método comparado. (Lijphart, 2008, pp. 222-223)

Si bien es cierto no existen cifras determinadas sobre el número de unidades de análisis que deben considerarse para la apropiación del método estadístico, resulta necesario asumir que la previa selección de tres entidades federativas (Estado de México, Guanajuato y Tabasco) que, por sus condiciones fiscales reflejadas en los Ramos 28 y 33, ofrecen una realidad compleja de interrelaciones de variables y atributos, permiten un abordaje mixto desde la complementariedad de los enfoques cuantitativo y cualitativo, y es esta una de las principales fortalezas y virtudes que hacen del método comparado, el método de las ciencias sociales (Blondel, 1999).

Aunque son varios los alcances y fortalezas del método comparado, no se deben pasar por alto algunas limitaciones que pueden afectar los mecanismos metodológicos o hallazgos encontrados. Si bien es cierto, tal como se comentó previamente, su utilización permite abordajes profundos y amplios en el que la complementariedad de enfoques es posible, y en donde la comprobación de hipótesis, generalización de hallazgos y generación de teorías (Altamirano y Martínez, 2020) es su fin último, se debe tener precauciones en las siguientes circunstancias.

La primera de ellas, no es en sí sobre el método comparado, sino que bien descansa en las decisiones, interpretaciones y conclusiones que pueda realizar el investigador sobre la información obtenida. A veces con una tendencia más bien ingenua y otras tantas con el ánimo de amplificar el eco de los resultados obtenidos se puede incurrir en sobregeneralizaciones de los hallazgos (Sartori, 2011) y estimar que las conclusiones obtenidas pueden aplicarse a la totalidad o universalidad de realidades similares a la analizada. Luego entonces, debe recordarse el principio *ceteris paribus*, es decir, considerarse que las variables y atributos de análisis deben ser constantes tanto en su presencia, como en la forma en la que se interrelacionan. Solo así, la generalización puede ser aplicable.

El segundo aspecto tiene que ver con los alcances analíticos y explicativos del propio método comparado. Al respecto, señalan Mèny y Thoëmig (1992) que su

capacidad explicativa y de comprobación de hipótesis se ve seriamente disminuida cuando se contemplan muchas variables y pocos casos, toda vez que se está ante la imposibilidad de determinar si las variables se interrelacionan bajo las mismas circunstancias, y además si estas pueden generalizarse. En el caso contrario, (muchos casos y pocas variables) se estaría ante comparaciones meramente descriptivas, cuya aportación a la generación, refutación o constatación de conocimiento sería escasa.

Para evitar esta limitante, se tomaron en cuenta las siguientes recomendaciones (Lijphart, 1971): 1) fijar el estudio sobre variables específicas, 2) reducir el número de casos de acuerdo con la capacidad operativa del investigador, 3) los casos fueron seleccionados de acuerdo a las similitudes de variables y atributos (condición *ceteris paribus*) y 4) las comparaciones a realizar están determinadas de acuerdo a la presencia de las variables y atributos en los tres casos seleccionados.

En resumidas cuentas, la rigurosidad y sistematización que exige un estudio bajo las premisas científicas quedan aseguradas, en especial porque se trata de un abordaje de interrelaciones de variables de tipo económico, político y social. Así, el método comparado ofrece, al desarrollo de la investigación, las mejores vías de análisis dadas las siguientes razones:

- Todos los casos seleccionados (Estado de México, Guanajuato y Tabasco) contienen, en su propia dinámica fiscal, la presencia de variables y atributos de interrelación.
- Dichas interrelaciones se desarrollan bajo circunstancias similares (*ceteris paribus*).
- La cantidad de casos seleccionados, no solo cumplen con el criterio de capacidad operativa del investigador, sino que además responden a una necesidad teórica y empírica de contraste de situaciones fiscales (Ramos 28 y 33) de las entidades federativas propuestas.



### **3.2. Sistema de partidos políticos y alineamiento partidista**

El origen y desarrollo de los partidos políticos se remonta a la ampliación del sufragio, el cual generó un escenario de proliferación de los temas inherentes al votante y de los conductos por los cuales se tenía que institucionalizar las formas de competencia electoral (Moya y Aparicio, 2009). Así, el desarrollo de las instituciones democrático-representativas tendría importancia capital en la articulación de presiones socioculturales que determinaban oportunidades para el establecimiento de demandas y protestas bajo el respaldo y apoyo institucional del proceso de democratización política.

Para que la democracia se desarrolle, entonces, tiene que existir competencia y contrapeso político entre quienes participan activamente y de manera profesional en la política en referencia a las necesidades y presiones que subyacen en determinados momentos histórico-sociales. Naturalmente, la incidencia de los partidos políticos es crucial para que dicha competencia democrática se desarrolle: cargos públicos, recursos, definición de políticas públicas, programas, legislación, y apoyo de la ciudadanía (Freidenberg, 2005) son tan solo algunos aspectos fundamentales en los que la influencia institucionalizada de los partidos políticos contribuye a regular y a normar las voluntades y convicciones de poder personales (Alcántara, 2012). Ante este escenario, el análisis de las interacciones entre partidos políticos es relevante debido a que favorece comprender la conformación y funcionamiento de los sistemas de partidos.

De acuerdo con Sartori (2011) la importancia práctica que los partidos tienen para la configuración de un sistema democrático eficaz y eficiente se encuentra a la luz de las siguientes premisas: a) Los partidos no son facciones, b) Un partido político es parte de un todo, y c) Son conductos de expresión. De manera general, es posible identificar en los siguientes planteamientos ideas que refuerzan las ideas anteriores:

- Las facciones siempre tienen una connotación negativa pues son vinculadas a la aparición y propagación de programas y convicciones personales que dan pauta al desarrollo de prácticas políticas unilaterales. Un partido político es necesario en tanto favorece la aparición plural de convicciones,

necesidades y posturas que coexisten (Dahl, 1989) y en muchas ocasiones interactúan gracias a las normas establecidas por la estructura y dinámica interna del partido político y de las reglas generales del sistema democrático en el que participan.

- Los miembros del partido no son altruistas, la existencia de los partidos no elimina las expresiones egoístas de poder, lo que sí impulsan son determinados mecanismos que someten intereses individuales en favor de objetivos colectivos.
- Entonces, los partidos políticos son instrumentos para lograr beneficios plurales, pues además vinculan al pueblo con el gobierno y permiten el funcionamiento de todo sistema político democrático.

En suma, los partidos deben entenderse como grupos que participan en elecciones para hacer que sus miembros accedan a cargos de representación popular, compiten y cooperan con la intención de maximizar sus opciones de poder (Sartori, 1992) y que solo así, a través de los distintos tipos de interacciones que se originan desde la oposición, alianza o consenso (Sartori, 2011) permiten organizar sistemas de partidos cuya dinámica les favorece periodos de estabilidad, de cambio gradual o de colapso abrupto (Freidenberg, 2015).

Mientras que la estabilidad y continuidad de los sistemas de partido único dependen de la intensidad del movimiento que les dio inicio e impulso original, los sistemas competitivos cuentan con mecanismos permanentes para alentar la participación ciudadana y con ello rejuvenecer de manera cíclica (Crespo, 2013), sin embargo, ¿qué sucede cuando existe un partido político que tiene casi poder absoluto sobre los mecanismos que deben asegurar la participación ciudadana y el equilibrio de contrapesos políticos? Las consecuencias pueden ser graves para la apertura a la pluralidad política pues existiría una tendencia hacia la centralización del poder (Freidenberg, 2005) que en consecuencia afectaría a cualquier sistema democrático.

El sistema político mexicano determina que los partidos políticos son canales fundamentales para promover una adecuada comunicación entre gobernantes y

governados, por lo que su estructura, de acuerdo con Soriano (2018) debe ajustarse a un proyecto político que justifique, entre otras cuestiones, una ideología acerca de la realidad social y política. Los principales derechos son:

- Participar de forma activa en el proceso electoral;
- Tener la facultad de participar, a través de la representación de candidatos en elecciones federales, estatales y municipales;
- Recibir financiamiento público para llevar a cabo sus actividades político-electorales;
- Formar coaliciones que tengan la capacidad de participar en las jornadas electorales;
- Determinar y hacer cumplir plenamente los estatutos dispuestos para la asignación de sus candidatos y candidatas;
- Hacer uso responsable de los recursos que tengan a disposición, siempre y cuando se encuentren en el marco de la ley.

Así, los partidos políticos representan en sí mismos y en sus objetivos entes fundamentales de todo sistema democrático pues catalizan la participación ciudadana en favor de la inclusión y equidad (Valdés, 2018). Por ello, su vigencia sigue siendo notable en todo sistema político en el que se promueva la disputa por el poder político y mecanismos de representatividad. En este sentido, los partidos son leales al sistema político cuando reconocen en el campo electoral los mecanismos básicos para la obtención del poder y su consecuente ejercicio (Roberts, 2013) y con ello es previsible encontrar tres principales funciones de los sistemas de partidos (Valdés, 2018): a) confrontación de opciones, b) obtención legítima de cargos de representación y de gobierno, y c) ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.

La transición a la democracia en México se centró en la modificación sustancial de los procesos electorales para brindarles mayor legitimidad y credibilidad; cualidades logradas gracias a la transformación del sistema de partidos (De Hoyos, 2007) que viene a cristalizarse con la alternancia en el poder federal por primera vez en la historia moderna del país en las elecciones presidenciales del año 2000. En dichos

comicios es posible observar una transición de un sistema hegemónico a uno de pluralismo moderado (López, 2020) en la que la apertura a la pluralidad de opciones políticas marcó el momento social y redefinió el equilibrio de fuerzas políticas en los tres niveles de gobierno.

Así, México es un caso adecuado para explorar cómo el alineamiento partidista influye en la conformación de política de distribución fiscal, es una federación que ha pasado un largo proceso de descentralización y democratización, en el que los partidos políticos se han intercalado el poder en los tres niveles de gobierno (Armesto, 2017) y en donde los gobiernos locales han procurado mantener importantes responsabilidades de gasto para la provisión de servicios ciudadanos y limitadas responsabilidades de recaudación fiscal.

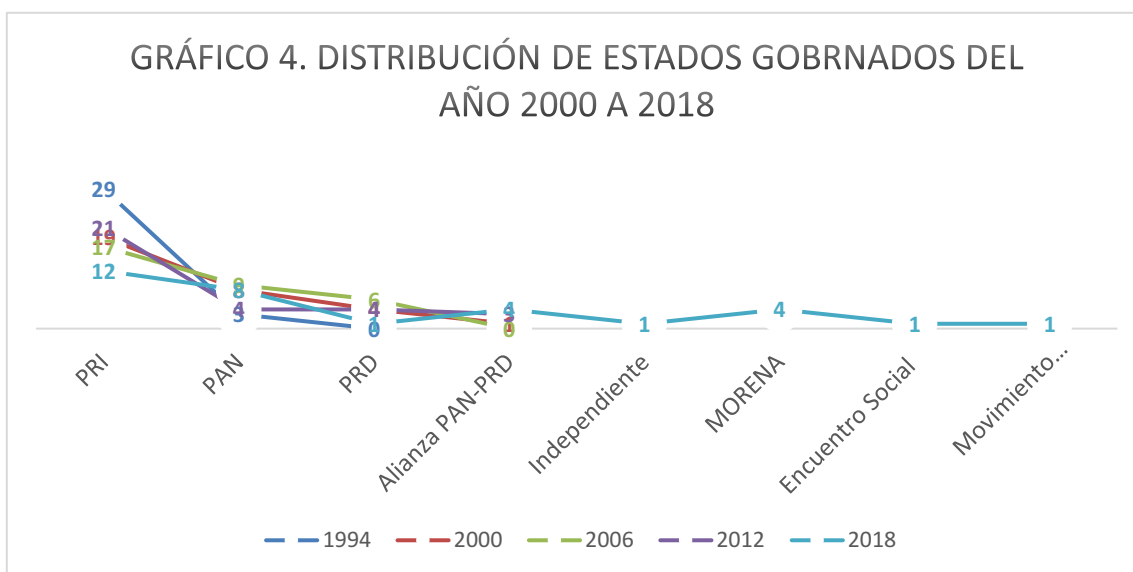
**Tabla 11. Distribución de estados gobernados**

Año/ partido	PRI	PAN	PRD	Alianza PAN- PRD	Independiente	MORENA	Encuentro Social	Movimiento Ciudadano
<b>1994</b>	29	3	0					
<b>2000</b>	19	8	4	1				
<b>2006</b>	17	9	6	0				
<b>2012</b>	21	4	4	3				
<b>2018</b>	12	8	1	4	1	4	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en Consulta Mitofsky (2018)

En la tabla 11 se muestra el número de gubernaturas que cada partido político tiene al comienzo de un nuevo periodo sexenal. Resulta interesante observar cómo desde el año 2000 comienza a identificarse un reajuste de las fuerzas políticas a nivel estatal, y es en el año 2018 cuando se evidencia mayor apertura del sistema de partidos, pues la repartición de gubernaturas es la más dispersa. De manera gráfica los resultados pueden representarse de la siguiente manera:

Los reajustes observados en el sistema de partidos mexicano a partir del año 2000 no solo representan una distribución cambiante de las entidades gobernadas por las distintas fuerzas políticas, sino que en el trasfondo implican procesos de alineamiento partidista y cuyo efecto puede verse reflejado en mecanismos de control de los recursos fiscales entre el gobierno federales y los gobiernos subnacionales.



Fuente: Elaboración propia con base en Consulta Mitofsky (2018)

Al respecto, conviene señalar algunos planteamientos que Riker (1964) advertía sobre la importancia de varios elementos del sistema político en los mecanismos de repartición de recursos fiscales entre el gobierno nacional y subnacionales, sin embargo, desde su perspectiva la estructura interna de los partidos políticos cobraba mayor importancia toda vez que:

- La alineación partidista entre los gobiernos subnacionales con respecto al nacional influirá en la tendencia al control centralizado vs descentralizado. Así, el presidente querrá controlar los recursos por dos razones fundamentales (Garman, Haggard y Willis, 2001): a) El control centralizado permite a los presidentes igualar la distribución de bienes y servicios en todo el país sobre la base de las principales necesidades sociales, en paralelo, b) El control centralizado de los recursos fiscales permite asignar recursos para fines estrictamente políticos, por ejemplo, ganar elecciones, controlar y

mantener partidos y coaliciones legislativas y seguir manteniendo el poder sobre asuntos esenciales de la vida económica y social del país.

- De esta manera, cuando existen transferencias, se espera que el gobierno nacional busque controlar los usos a los que se destinan los fondos para reducir pérdida de agencia, esto se puede realizar a través de asignaciones y subvenciones de contrapartida. Del lado opuesto, se podría imaginar un gobierno nacional con poca apertura para establecer mecanismos abiertos y transparentes que favorezcan asignaciones oportunas a los estados y municipios, aun cuando estos no provengan de su misma base partidista.

Los puntos anteriores, ponen de manifiesto que los mecanismos por los que se desarrollan las asignaciones de recursos fiscales entre los gobiernos nacionales y subnacionales pueden depender de múltiples variables de carácter endógeno y exógeno, que interactúan en un entramado complejo de interrelaciones que forman parte del juego político, pero sin duda las relaciones políticas de los partidos que ocupen los gobiernos nacionales y estatales tendrán una influencia relevante en la conformación de sistemas de gobiernos unificados o divididos.

Para Riker (1964) un gobierno dividido verticalmente se desarrolla cuando el gobernador de alguna entidad es de un partido político distinto al del presidente, la divergencia de preferencias puede verse todavía más pronunciada, generando con ello algunas restricciones y renuencias para transferir recursos a los opositores, pues también existirían mayores dificultades para controlar el comportamiento subnacional. Pero, si por el contrario, el gobierno nacional y los estatales son encabezados por el mismo partido político o coalición la distribución de poderes y recursos dependerá de la naturaleza de la relación política entre ambas partes.

Ahora bien, la influencia de los congresos locales es importante toda vez que su injerencia el reacomodo de fuerzas políticas es vital para comprender las relaciones políticas entre los niveles de gobierno nacional y subnacional, pues pueden ayudar de contrapeso o permitir ciertos sesgos (Valenzuela e Hinojosa, 2017). De manera natural, considerando el cambio institucional, son observables ajustes políticos que se derivan de la pluralidad partidista en los gobiernos subnacionales y que han

trazado rutas distintas de desarrollo y por tanto mecanismos distintos en favor de determinados alineamientos partidistas. Cabe señalar que se ha gestado alternancia política en 27 de los 32 estados de la federación hasta el año 2019, y tan solo en cinco entidades no ha sucedido, estos son: Campeche, Hidalgo, Estado de México, Colima y Coahuila (Puente y García, 2021) aún son gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde el periodo posrevolucionario.

Al igual que con los presidentes y gobernadores, los intereses de los legisladores dependen en parte de la composición partidista del gobierno. Si el gobierno es dividido, entonces, los legisladores estarán atentos a verificar los alcances y facultades de los líderes de los gobiernos nacionales, incluido su control de recursos y buscará canalizar recursos a sus copartidarios a nivel subnacional (Garman, Haggard y Willis, 2001). Las alianzas partidistas y el grado de control que tenga el partido político que encabece el gobierno nacional influirá decididamente en los mecanismos de reacomodo de fuerzas legislativas y subnacionales, sea por medio del establecimiento de acuerdos y alianzas que definan la arena política en la que las formas y mecanismos de partición y repartición de los recursos fiscales se llevarán a cabo.

El planteamiento anterior bien puede ser reforzado por la idea de que las decisiones presupuestales pueden ser influidas si la filiación política del presidente es la misma a la de los diputados. Entonces, un gobierno que tenga mayoría en el congreso facilita la presencia de un ciclo presupuestal (Valenzuela e Hinojosa, 2017). Por el contrario, una legislatura en la que el partido del presidente no cuente con la mayoría absoluta se requiere de mayor actividad y costos políticos para lograr la aprobación de los proyectos y designaciones fiscales (Reyes, Mejía y Riguzzi, 2013) que el gobierno nacional propone.

En síntesis, considerar las condiciones institucionales en las cuales se desarrollan los acuerdos, pactos y mecanismos que dan lugar al pacto fiscal permite dar cuenta del alineamiento partidista (horizontal o vertical) de los gobiernos subnacionales y gobiernos locales respecto al partido político del presidente, esto favorece entender

el grado de libertad que tiene el Ejecutivo federal para la implementación de cierta política económica tendiente a una mayor centralización o descentralización.

Con base en los planteamientos anteriores, es posible identificar las siguientes relaciones entre el tipo de control que ejerce el partido en el gobierno federal con respecto a los que se encuentran a la cabeza de los gobiernos subnacionales. La dinámica entre ellos influirá en el nivel de centralización de los mecanismos de partición y repartición fiscal. Por tanto, una relación partidista centralizada-cerrada promueve mayores oportunidades de mecanismos de transferencia para favorecer a los gobiernos de las entidades alineados políticamente con el gobierno nacional y establecer restricciones más profundas con quienes no lo están.

Los estudios de caso propuestos para la realización del capítulo se conforman de las entidades federativas del Estado de México, Guanajuato y Tabasco, pues además de representar realidades diversas, incluso, contrastantes en materia fiscal también permiten evidenciar distintos arreglos partidistas para la conformación de gobiernos verticales unificados o verticales divididos.

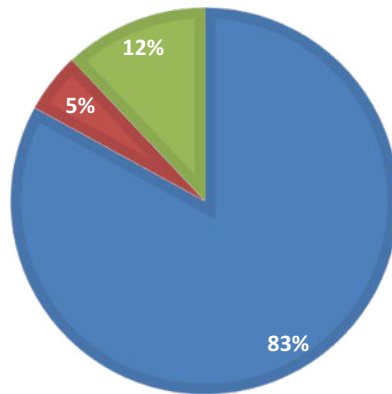
### **3.3. Bases para la Coordinación Fiscal**

Los recursos públicos se clasifican en ingresos, egresos y deuda pública. Los ingresos públicos son los recursos con los cuales el gobierno se pone en funcionamiento. Esto es, todo aquello que se recauda o recibe por alguna entidad gubernamental a través de impuestos, cuotas o aportaciones (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2021). Por ejemplo, para dar cuenta de la importancia que tienen estos recursos en los presupuestos estatales, de acuerdo con el INEGI (2019) el 83.1% de los ingresos de las entidades provienen de transferencias federales: 46.2% estos son recursos etiquetados, en tanto que el 36.9% son no etiquetados.



## GRÁFICA 5. INGRESOS ESTATALES

■ Ingresos federales ■ Ingresos extraordinarios (deuda) ■ Ingresos propios



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2019). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/604/data-dictionary>

Se observa una clara dependencia de presupuesto de las entidades respecto a los recursos transferidos por la federación (ver gráfica anterior) Ello representa un enorme desafío para que los estados adquieran mayores atribuciones y responsabilidades de recaudación para que, entonces, las transferencias federales sean más equitativas.

Ahora bien, las 32 entidades recaudan el impuesto sobre nómina. El impuesto más importante para los gobiernos estatales. Representa el 62% de los ingresos por impuestos y en 2019 se recaudaron 100,798 mdp. Tres entidades concentran la mitad de este impuesto: la Ciudad de México (25,466 mdp), el Estado de México (13,227 mdp) y Nuevo León (9,127) (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2021). Sin embargo, este impuesto tiene grandes desventajas al desincentivar el trabajo formal, presionar los sueldos a la baja y reducir las oportunidades de empleo

En México existen dos tipos principales de transferencias intergubernamentales (Armesto, 2017): a) las primeras de ellas son automática e incondicionadas o también llamadas participaciones, b) en el segundo grupo se encuentran aquellas llamas condicionadas y aportaciones, siendo resultado de decisiones discrecionales del gobierno federales y son asignadas con el fin de que los

gobiernos estatales cumplan con funciones específicas en materia de salud, educación e infraestructura social.

Entonces, resulta importante recalcar que las participaciones están reguladas por fórmulas, en tanto que las transferencias condicionadas responden a decisiones del gobierno federal. Cuando se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se acordó que las entidades federativas recibieran recursos a través de los siguientes criterios de distribución (Astudillo, 2005): a) población (45.17%), b) esfuerzo fiscal (45.17%) y, c) componente compensatorio (9.66%).

Bajo el entendido que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) cumple con el rol mediador y regulador de las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno, plantea mecanismos, fórmulas y montos que deben repartirse en la Federación, entidades y municipios (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002) y cuya máxima radica en una asignación equitativa para que todos los niveles de gobierno cumplan con objetivos en distintos rubros, por ejemplo, desarrollo social, salud, etc. Entonces, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (2022) los objetivos que persigue la LCF son:

- Ser la instancia reguladora entre los tres órdenes de gobierno en materia fiscal;
- Establecer montos y mecanismos de ingresos y participaciones de acuerdo a las haciendas públicas federal, estatales y locales;
- Determinar mecanismos de cooperación entre las diversas autoridades fiscales;
- Diseñar el marco normativo-jurídico y operativo de los organismos que contribuyan a la coordinación fiscal.

Cabe mencionar que mediante la Ley de Coordinación Fiscal se constituyó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) hacia el año de 1980, si bien solo se incluyeron los impuestos (Astudillo, 2005) en la actualidad se han incorporado derechos, gastos y deuda pública, lo que permite cierta uniformidad. En síntesis, podría definirse que la esencia del SNCF consiste en lo siguiente: la Federación y los estados pueden definir por medio de convenios de coordinación fiscal ciertas

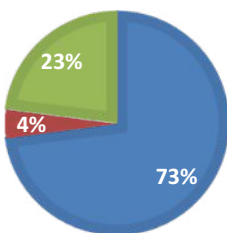
limitaciones en sus potestades tributarias (las entidades) a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales (Serna de la Garza, 2004). Esta situación ha permitido que la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales totales generados en el país, lo que es un indicador de la gran dependencia financiera de las entidades y municipios. De manera general, los objetivos que persigue el SNCF se pueden expresar en los siguientes planteamientos de acuerdo con Astudillo (2005):

- Suprimir la posibilidad de más de una imposición fiscal que impida una correcta coordinación entre los tres niveles de gobierno;
- Encaminar las acciones para hacer del sistema fiscal mexicano un modelo simple, eficaz y eficiente;
- Aumentar el monto total de recaudación a nivel federal para que los órdenes de gobiernos subnacionales, también, se vean favorecidos;
- Resarcir a entidades federativas y gobiernos locales los ingresos por suspensión de algunos impuestos al momento de incorporarse al sistema;
- Rediseñar las bases normativas que iban a determinar los mecanismos de asignación de recursos fiscales a gobiernos subnacionales;
- Diseñar y ajustar las bases normativas de funcionamiento de los organismos necesarios para mejorar la coordinación fiscal entre Federación, estados y municipios.

De esta manera, resulta interesante identificar que los Fondos que integran el Ramo 28 quedan distribuidos de la siguiente manera:

## GRÁFICA 6. PARTICIPACIONES POR FONDO DEL RAMO 28

■ Fondo General de Participaciones ■ Fondo de Fomento Municipal  
■ Otros conceptos participables



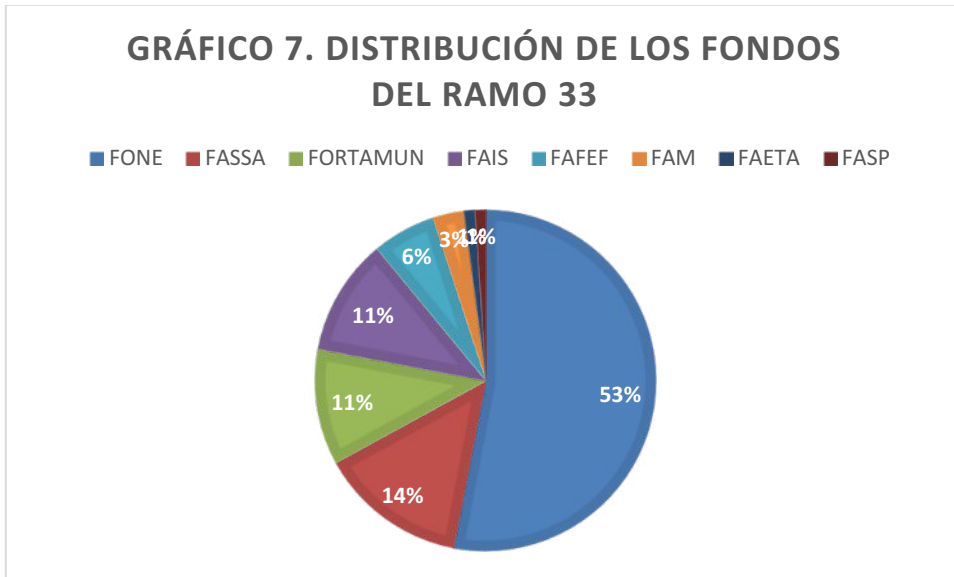
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2019). Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/604/data-dictionary>

Se puede observar en la gráfica anterior que es el Fondo General de Participaciones quien tiene un porcentaje mayor, en tanto que el Fondo de Fomento Municipal es al que se destina menor cantidad de recursos, ¿qué implicaciones puede tener esta tendencia en el entendido que existen mecanismos discrecionales de repartición y asignación de recursos a las entidades con alineamiento partidista vertical unificado? Es posiblemente la interrogante que en estos momentos adquiere mayor relevancia para el desarrollo de la tesis.

También la Ley de Coordinación Fiscal prevé otro tipo de transferencias de la Federación a los estados, que constituyen aportaciones de diverso tipo y que son definidas por su artículo 25. Con dichas aportaciones se crean los fondos siguientes:

- A. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FONE),
- B. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
- C. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS),
- D. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTANUM),
- E. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM),

F. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y;  
 G. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las entidades federativas (FAFEF).



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2019). Recuperado de: [https://www.inegi.org.mx/app/cuadroentidad/Chih/2022/24/24\\_8](https://www.inegi.org.mx/app/cuadroentidad/Chih/2022/24/24_8)

El Fondo para la Educación Básica y Normal (FONE) es el que cubre el mayor porcentaje de recursos transferidos en el Ramo 33 (ver gráfica anterior) en tanto que el FAETA y FASP son aquellos que tienen mayor asignación presupuestaria.

Para encontrar hallazgos que puedan corroborar la hipótesis de investigación, es preciso analizar, en el periodo de 2000 a 2018, el alineamiento partidista de los gobiernos estatales y municipales, así como de los congresos locales de las entidades elegidas respecto al gobierno nacional como forma de entender mecanismos fiscales que tiendan a la centralización, o bien, a la descentralización de la designación de los recursos de los Ramos 28 y 33.

### **3.4. Análisis comparativo de los estados de México, Guanajuato y Tabasco**

El siguiente apartado se conforma por el análisis esquemático y gráfico de diversas variables y datos que permiten comprender los mecanismos y formas en las que se han desarrollado las reparticiones de los recursos fiscales, a través de los Ramos 28

y 33. Para tal efecto, se plantea una matriz de datos nacionales que incluye el partido político que ha gobernado a nivel federal y en las entidades del territorio nacional desde el año 2000 al 2018. El énfasis radica en determinar si existen mecanismos de alineamiento partidista entre los estados de interés y los gobiernos federales que han permanecido en el intervalo comentado. Luego, se propondrá un análisis más detallado sobre las entidades que conforman el estudio de caso y de aquellas variables centrales: a) alineamiento partidista, y b) pacto fiscal representado en los mecanismos de designación de los recursos fiscales de los Ramos 28 y 33.

En el caso mexicano, el presidente, senadores y gobernadores son elegidos cada seis años, en tanto que alcaldes, diputados federales y locales son elegidos cada tres años en jornadas electorales escalonadas (Armesto, 2017) algunas de estas están homologadas con el calendario electoral federal, sin embargo, la mayoría de las entidades celebran comicios de manera asincrónica respecto a las federales. Las implicaciones desde el punto de vista de asignación de recursos a los estados no descansan en los momentos en los que llevan a cabo sus elecciones, más bien estriba en la conformación de determinado alineamiento partidista entre el gobierno nacional y subnacionales.

**Tabla 12. Tipo de relación entre el gobierno nacional y subnacionales**

Nivel de gobierno	Partido	Nivel de gobierno	Partido	Alineamiento
Gobierno federal	A	Gobierno estatal	A	Gobierno unificado vertical
	A		B	Gobierno dividido vertical

**Fuente:** Elaboración propia con base en Garman (1995)

La tabla anterior muestra el tipo de alineamiento que se puede desarrollar con base en el orden en que los partidos políticos ocupen el poder en los dos niveles de gobierno objeto de análisis. De acuerdo con Garman (1995) si la misma fuerza política es quien gobierna a nivel federal y estatal, entonces el alineamiento será

unificado vertical, si por el contrario, desde la oposición un estado es gobernado, entonces, se desarrollará un alineamiento vertical dividido. En este caso, el escenario de negociación para la asignación de recursos será llamado *ad hoc* (Rocabado, 2017) toda vez que los intereses subnacionales podrían ser representados, incluso, por el poder legislativo federal, o también verse afectados por el desempeño electoral, pues los votantes pueden llegar a ser inducidos a votar por el partido en el gobierno nacional y con ello favorecer escenarios de negociación fiscal.

**Tabla 13. Partidos políticos en el gobierno nacional y gobiernos subnacionales: 2000 a 2024**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Gobierno Federal		Vicente Fox Quezada 01 diciembre 2000-30 noviembre 2006					Felipe Calderón Hinojosa 01 diciembre 2006-30 noviembre 2012					Enrique Peña Nieto 01 diciembre 2012-30 noviembre 2018					Andrés Manuel López Obrador 01 diciembre 2018-30 noviembre 2024									
Aguascalientes	Felipe González González 1998-25.08.04				Luis Armando Reynoso Femat 01.12.04-30.11.10				Carlos Lozano de la Torre 01.12.10- 30.11.16				Martin Orozco Sandoval 01.12.16- 30.11.22													
Baja California	AGA	Eugenio Elorduy Walther 01.11.01- 31.10.07				José Guadalupe Osuna Millán 01.11.07-31.10.13				Francisco Arturo Vega de Lamadrid 01.11.13-31.10.19				01.11.19- Bonilla	Marina del Pilar Ávila 1.11.21-											
Baja California Sur	Leonel Cota Montaño 05.04.99- 04.04.05				Narciso Agúndez Montaño 05.04.05-04.04.11				Marcos Covarrubias 05.04.11-09.09.15				Carlos Mendoza Davis 10.09.15- 09.09.21				Víctor M. Castro Cosío 10.9.21-									
Campeche	José A. González C. 16.09.97-15.09.03				Jorge Carlos Hurtado Valdez 16.09.03-15.09.15				Fernando Ortega Bernés 16.09.09- 15.09.15				Alejandro Moreno C. 16.09.15 Carlos M. Aysa G.*				Layda E. Sansores San R. 16.09.21-									
Chiapas		Pablo Salazar Mendiguchía 08.12.00-07-12.06				Juan Sabines Guerrero 08.12.06- 07.12.12**				Manuel Velasco Coello 08.12.12- 7.12.18*				Rutilio Escandón Cadenas 08.12.18-												
Chihuahua	Patricio Martínez García 04.10.98-03.10.04				José Reyes Baeza Terrazas 04.10.04- 03.10.10				César Duarte Jáquez 04.10.10- 03.10.16				Javier Corral Jurado 04.10.16- 07-09.21				María Eugenia Campos G. 08.09.21									
Ciudad de México		Andrés Manuel López Obrador 05.12..00-04.12.06*				Marcelo Luis Ebrard Casaubón 05.12.06 04.12.12				Miguel Ángel Mancera 05.12.12- 04.12.18*				Claudia Sheinbaum Pardo 05.12.18												
Coahuila	Enrique Martínez y Martínez 01.12.99-30.11.05				Humberto Moreira Valdez 01.12.05- 04 30.11.11*				Rubén Ignacio Moreira Valdez 01.12.11-30.11.17				Miguel Riquelme Solís 01.12.17- 30.11.23													
Colima	Fernando Moreno Peña 1997-31.10.03		CFD 03-04	Gustavo Vázquez 04- Silverio Cavazos Ceballos 05-09		Mario Anguiano Moreno 1.11.09- 10.02.16***				José Ignacio Peralta Sánchez 11.02.16-31.10.21				Indira Vizcaino Silva 01.11.21												
Durango	Ángel Sergio Guerrero Mier 1998-14.09.04				Ismael Alfredo Hernández Deras 15.09.04 14.09.10				Jorge Herrera Caldera 15.09.10- 14.09.16				José Rosas Aispuro Torres 15.09.16- 14.09.22													
Estado de México	Arturo Montiel Rojas 16.09.99- 15.09.05				Enrique Peña Nieto 16.09.05- 15.09.11				Eruviel Ávila Villegas 15.09.11- 15.09.17				Alfredo del Mazo Maza 16.09.17- 15.09.23													
Guanajuato		Juan Carlos Romero Hicks 26.09.00-25.09.06				Juan Manuel Oliva Ramírez 26.09.06-25.09.12				Miguel Márquez Márquez 26.09.12-25.09.18				Diego Sinhue Rodríguez Vallejo 26.09.18- 25.09.24												
Guerrero	René Juárez Cisneros 1999- 31.03.05				Carlos Zeferino Torreblanca Galindo 01.04.05-31.03.11				Ángel Aguirre Rivero 01.04.11-21.10.14*				Héctor Astudillo Flores 27.10.15- 14.10.21				Evelyn Cecilia Salgado Pineda 15.10.21									
Hidalgo	Manuel Ángel Núñez Soto. 01.04.99-31.03.05				Miguel Ángel Osorio Chong 01.04.05-31.03.11				Francisco Olvera Ruiz 01.04.11-04.09.16				Omar Fayad Meneses 05.09.16-22													
Jalisco	ACJ	Francisco Javier Ramírez Acuña 01.03.01-21.11.06				Emilio González Márquez 01.03.07- 28.02.13				J. Aristóteles Sandoval Díaz 01.03.13-05.12.18				Enrique Alfaro Ramírez 06.12.18-												
Michoacán	Victor Manuel Tinoco Rubí		Lázaro Cárdenas Batel 15.02.02- 14.02.08				Leonel Godoy Rangel 15.02.08-14.02.12				Fausto Vallejo Figueroa 15.02.12*		Silvano Aureoles Conejo 01.10.15- 30.09.21				Alfredo Ramírez Bedolla 01.10.21-									
Morelos		Sergio Estrada Cajigal 01.10.00- 30.09.06				Marco Adame Castillo 01.10.06- 30.09.12				Graco Luis Ramírez Garrido Abreu 01.10.12-30.09.18				Cuahtémoc Blanco Bravo 01.10.18-												

Nayarit	Antonio Echevarría Domínguez 19.09.99-18.09.05	Ney González Sánchez 19.09.05- 18.09.11	Roberto Sandoval Castañeda 19.09.11-18.09.17	Antonio Echevarría García 19.09.17-18.09.21	Miguel A. Navarro Quintero 19.09.21-
Nuevo León	Fernando Canales Clariond 97-13.01.03	José Natividad González Parás 04.10.03-03.10.09	Rodrigo Medina de la Cruz 04.10.09-03.10.15	Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón 04.10.15-03.10.21	Samuel A. García Sepúlveda 4.10.21-
Oaxaca	José Murat Casab 01.12.98-30.11.04	Ulises Ruiz Ortiz 01.12.04-30.11.10	Gabino Cué Monteagudo 01.12.10- 30.11.16	Alejandro Ismael Murat Hinojosa 01.12.16-	
Puebla	Melquíades Morales Flores 01.02.99-31.01.05	Mario Plutarco Marín Torres 01.02.05-31.01.11	Rafael Moreno Valle Rosas 01.02.11- 31.01.17	Galy EA JRA	Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta 01.08.19
Querétaro	Ignacio Loyola Vera 01.10.97-30.09.03	Francisco Garrido Patrón 01.10.03- 30.09.09	José Eduardo Calzada Rovirosa 01.10.09-27.08.15	Francisco Domínguez Servién 01.10.15-30.09.21	Mauricio Kuri González 01.10.21
Quintana Roo	Joaquín Ernesto Hendricks Díaz 05.04.99-04.04.05	Félix González Canto 05.04.05- 04.04.11	Roberto Borge Angulo 05.04.11-24.09.16	Carlos Joaquín González 25.09.16-	
San Luis Potosí	Fernando Silva Nieto 97-25.09.03	Jesús Marcelo de los Santos Fraga 26.09.03-25.09.09	Fernando Toranzo Fernández 26.09.09-25.09.15	Juan Manuel Carreras López 26.09.15-25.09.21	José Ricardo Gallardo Cardona 26.09.21
Sinaloa	Juan Sigfrido Millán Lizárraga 01.01.99-31.12.04	Jesús Alberto Aguilar Padilla 01.01.05-31.12.10	Mario López Valdez 01.01.11-31.12.16	Quirino Ordaz Coppel 01.01.17-31.10.21	Rubén Rocha Moya 01.11.21
Sonora	Armando López Nogales 97-12.09.03	José Eduardo Robinson Bours Castelo 13.09.03-02.09.09	Guillermo Padrés Elías 03.09.09- 12.09.15	Claudia Artemiza Pavlovich Arellano 13.09.15-12.09.21	Alfonso Durazo Montaño 13.09.21
Tabasco	RMP EPO	Manuel Andrade Díaz 01.01.02-31.12.06	Andrés Granier Melo 01.01.07- 31.12.12	Arturo Núñez Jiménez 01.01.13- 31.12.18	Adán Augusto López Hernández 01.01.19-31.12.24
Tamaulipas	Tomás J. Yárrington Ruvalcaba 1999-31.12.04	Eugenio Javier Hernández Flores 01.01.05-31.12.10	Egidio Torre Cantú 01.01.11- 30.09.16	Francisco Javier García Cabeza de Vaca 1 de octubre de 2016	
Tlaxcala	Alfonso Abraham Sánchez Anaya 15.01.99-14.01.05	Héctor Israel Ortiz Ortiz 15.01.05- 14.01.11	Mariano González Zarur 15.01.11- 31.12.16	Marco A. Mena Rodríguez 01.01.17-30.08.21	Lorena Cuéllar Cisneros 31.08.21
Veracruz	Miguel Alemán Velasco 01.12.98-30.11.04	Fidel Herrera Beltrán. 01.12.04- 30.11.10	Javier Duarte de Ochoa 01.12.10- 30.11.16	Miguel Ángel Yunes 01.12.16- 30.11.18	Cuitláhuac García Jiménez 01.01.28
Yucatán	Victor Cervera P.	Patricio José Patrón Laviada 01.08.01-31.07.07	Ivonne Aracelly Ortega Pacheco 01.08.07-30.09.12	Rolando Zapata Bello 01.10.12- 30.09.18	Mauricio Vila Dosal 01.10.18
Zacatecas	Ricardo Monreal Ávila 12.09.98-11.09.04	Amalia Dolores García Medina 12.09.04-11.09.10	Miguel Alonso Reyes 12.09.10- 11.09.16	Alejandro Tello Cristerna 02.09.16-11.09.21	David Monreal Ávila 12.09.21

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados en la página oficial del Instituto Nacional Electoral (2022). Consultado el 25 de agosto de 2022 de <https://ine.mx>

#### Acotaciones:

- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Movimiento Ciudadano (MC)
- Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
- Independiente

En la tabla anterior es posible observar que de los cuatro sexenios presidenciales comprendidos en el intervalo propuesto (de 2000 a 2024) dos de ellos han sido encabezados por el PAN, uno por el Revolucionario Institucional y el más reciente por MORENA. También es posible identificar que existe una mayor cantidad de estados gobernados por el PRI y en lo que va del sexenio actual (2018 a 2024)



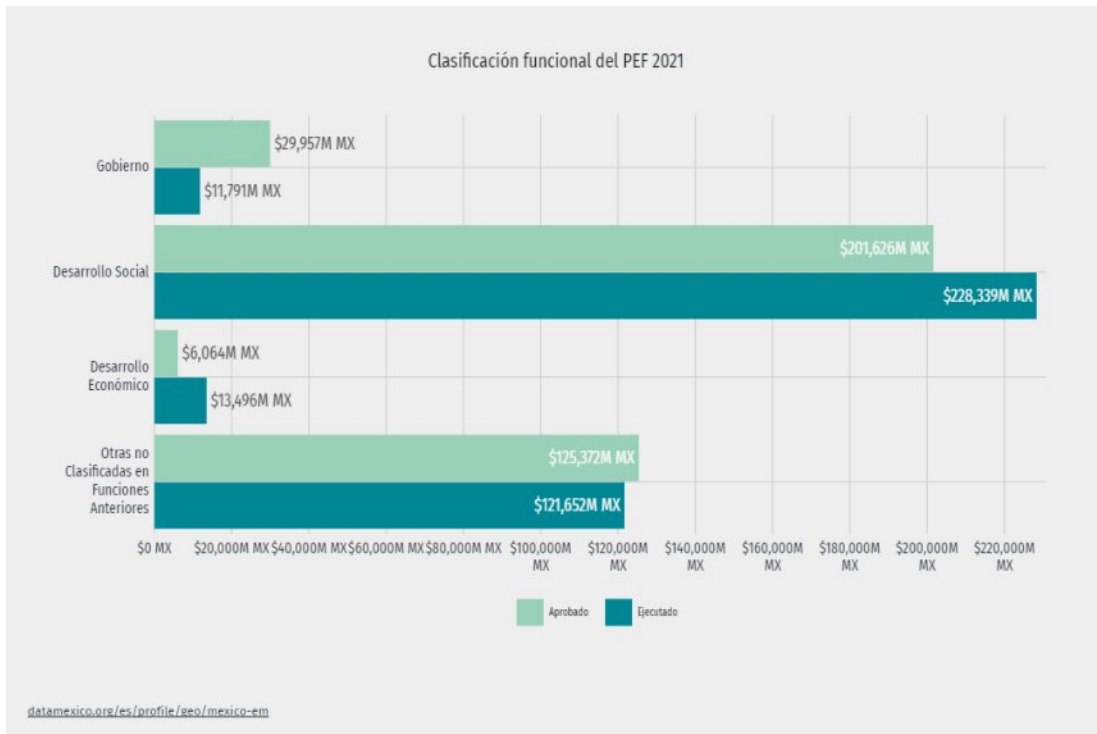
comienza a evidenciarse la aparición de MORENA como fuerza política principal que no solo representa la alternancia en el Poder Ejecutivo, sino también sugiere un reacomodo en el sistema de partidos mexicano. Cabe señalar que por sí sola esta información no sugiere elementos para explicar la relación entre las variables de interés (alineamiento partidista y pacto fiscal) pero sí brinda argumentos para desarrollar una perspectiva amplia y general sobre los distintos acomodos en los gobiernos nacional y estatales. Para las entidades de interés, se puede apreciar que el Estado de México no ha sufrido alternancia y el PRI se ha mantenido como la primera fuerza política al mando del gobierno estatal. Lo mismo sucede con Guanajuato, donde el PAN ha permanecido al mando del gobierno estatal, no obstante, es en Tabasco donde sí se ha presentado alternancia en el poder entre tres partidos políticos: PRI, PRD y MORENA.

#### **3.4.1. El caso del Estado de México**

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para el año 2020 la población en Estado de México fue de 16, 992, 418 habitantes (48.6% hombres y 51.4% mujeres). En comparación a 2010, la población en Estado de México creció un 12%. La entidad ocupa el primer lugar a nivel nacional por número de habitantes. Los rangos de edad que concentraron mayor población fueron 15 a 19 años (1, 476, 665 habitantes), 10 a 14 años (1,464,549 habitantes) y 20 a 24 años (1,415,159 habitantes). Entre ellos concentraron el 25.6% de la población total.

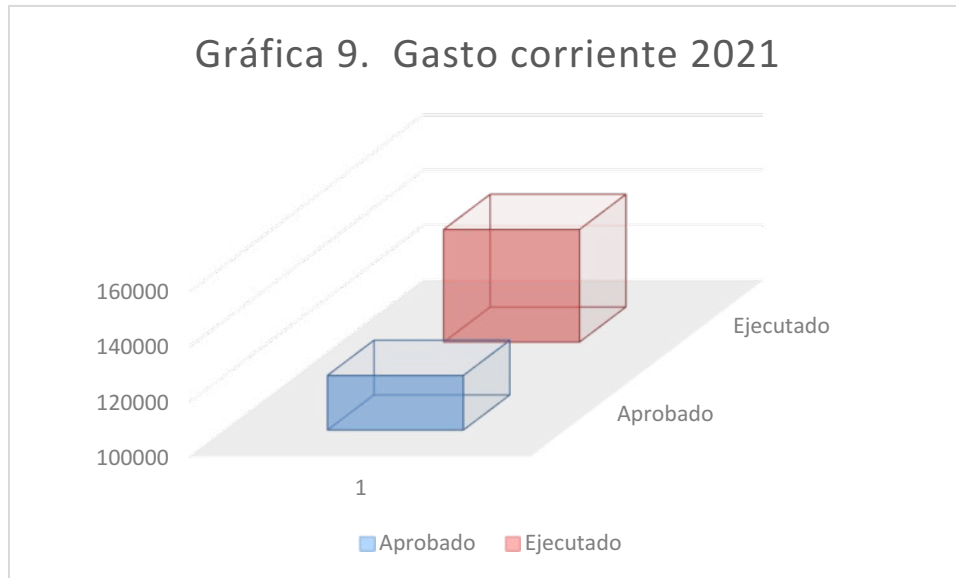
El Estado de México se localiza en la zona central de la República Mexicana, en la parte oriental de la mesa de Anáhuac. Colinda al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; y al sur con Guerrero y Morelos; al este con Puebla y Tlaxcala; y al oeste con Guerrero y Michoacán, así como la CDMX al que rodea al norte, este y oeste.

## Gráfica 8. Clasificación funcional del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 para el Estado de México



Fuente: Tomado de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021) Consultado el 9 de julio de 2022 de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021>

Para tener una perspectiva amplia sobre el gasto público de la entidad la distribución funcional, en 2021, del gasto fue desarrollo social con \$201,626M MX (correspondiente al 55.5% del presupuesto total), otras no clasificadas en funciones anteriores con \$125,372M MX (correspondiente al 34.5% del presupuesto total), gobierno con \$29,957M MX (correspondiente al 8.25% del presupuesto total) y desarrollo económico con \$6,064M MX (correspondiente al 1.67% del presupuesto total) (Transparencia Presupuestaria, 2022).



Nota: Los datos están expresados en millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021) Consultado el 15 de julio de 2022 de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021>

El gasto corriente aprobado para la entidad en el año 2021 fue de \$111, 980 M MX, en tanto que el gasto corriente ejecutado fue de \$140, 831 M MX (ver gráfico 6), superando la cifra inicial por \$11, 952 M MX. Por otra parte, de acuerdo con Transparencia Presupuestaria (2022) para pensiones y jubilaciones el presupuesto aprobado fue de \$79, 061 M MX en tanto que el presupuesto ejecutado fue de \$81, 718 M MX.

**Tabla 14. Partidos políticos y los tres órdenes de gobierno: Estado de México 2000-2010**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gobierno Federal		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
Estado de México		Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
ACAMBAY	1	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
ACOLMAN	2	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
ACULCO	3	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	4	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Blue	Blue
ALMOLOYA DE JUAREZ	5	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue







Acotaciones:

- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Partido del Trabajo (PT)
- Partido Alianza Social (PAS)
- Convergencia
- Partido Centro Democrático (PCD)

**Tabla 15. Partidos políticos y los tres órdenes de gobierno: Estado de México 2011-2018**

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gobierno Federal										
Estado de México										
ACAMBAY	1									
ACOLMAN	2									PT PT
ACULCO	3									
ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	4									
ALMOLOYA DE JUAREZ	5									
ALMOLOYA DEL RIO	6	PT	P T	PT	PT					
AMANALCO	7						PT	PT	PT	PT
AMATEPEC	8									
AMECAMECA	9						ES	ES	ES	ES
APAXCO	10									
ATENCO	11									
ATIZAPAN	12									PT PT
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	13									PT PT
ATLACOMULCO	14									PT PT
ATLAUTLA	15									V V
AXAPUSCO	16									PT PT
AYAPANGO	17									
CALIMAYA	18				PT	PT	PT	PT	PT	
CAPULHUAC	19	PT	P T	PT	PT					NA NA
COACALCO	20									PT PT

COATEPEC HARINAS	21																	PT	PT
COCOTITLAN	22																		
COYOTEPEC	23																	PT	PT
CUAUTITLAN	24																	PT	PT
CUAUTITLAN IZCALLI	25																	PT	PT
CHALCO	26																	PT	PT
CHAPA DE MOTA	27																		
CHAPULTEPEC	28																		
CHIAUTLA	29																		
CHICOLOAPAN	30																	PT	PT
CHICONCUAC	31																	PT	PT
CHIMALHUACAN	32																		
DONATO GUERRA	33																		
ECATEPEC	34																	PT	PT
ECATZINGO	35																	PT	PT
HUEHUETOCA	36																		
HUEYPOXTLA	37																		
HUIXQUILUCAN	38																		
ISIDRO FABELA	39	C	C	C	C														
IXTAPALUCA	40																		
IXTAPAN DE LA SAL	41																		
IXTAPAN DEL ORO	42						PT	PT	PT	PT	PT								
IXTLAHUACA	43																		
JALATLACO	44																		
JALTENCO	45																	PT	PT
JILOTEPEC	46																	PT	PT
JILOTZINGO	47																		
JIQUIPILCO	48																		
JOCOTITLAN	49																		
JOQUICINGO	50																	PT	PT
JUCHITEPEC	51																	PT	PT
LERMA	52																		
MALINALCO	53																		
MELCHOR OCAMPO	54																		
METEPEC	55																	PT	PT
MEXICALCINGO	56																	V	V
MORELOS	57																		
NAUCALPAN	58																	PT	PT
NEXTLALPAN	59																		
NEZAHUALCOYOTL	60																		
NICOLAS ROMERO	61																	PT	PT







Se puede identificar que los partidos políticos que tenían mayor presencia en los gobiernos municipales de la entidad hasta el año 2018 eran, mayoritariamente, PRI y en segundo plano PRD y PAN (ver tabla 17), este acomodo de fuerzas políticas favorecía un alineamiento vertical unificado con el gobierno estatal que, históricamente ha sido encabezado por el Partido Revolucionario Institucional, no obstante, se observa que para los comicios de 2018 el reacomodo de las fuerzas políticas coincide con el ascenso al poder Ejecutivo de la nación de MORENA (ver tabla 16) pues la coalición del PT y MORENA obtuvo la victoria en 57 municipios.

En el siguiente apartado se esquematiza la conformación del congreso local a través de sus diferentes partidos políticos. La importancia de dicho análisis radica en observar si los alineamientos partidistas respecto al gobierno estatal y principalmente federal favorecen ciclos políticos con tendencia a la centralización o descentralización fiscal.

**Tabla 16. Legislaturas del Estado de México 2000-2018**

	Periodo	Legislatura	Diputados de Mayoría	Diputados de Representación	Municipios
Estado de México	2000-2003	LIV (5 sep 2000 a 4 sep 2003)	45	30	122
	2003-2006	LV (5 sep 2003 a 4 sep 2006)	45	30	124
	2006-2009	LVI (5 sep 2006 a 4 sep 2009)	45	30	125
	2009-2012	LVII (5 sep 2009 a 4 sep 2012)	45	30	125
	2012-2015	LVIII (5 sep 2012 a 4 sep 2015)	45	30	125

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la página oficial del Instituto Electoral del Estado de México (2022). Consultado el 28 de marzo de 2023 de <https://www.ieem.org.mx>

**Tabla 17. Distritos electorales del Estado de México**

Distrito	Cabecera	Municipios
1	Chalco de Díaz Covarrubias	Chalco
2	Toluca de Lerdo	Toluca (parte)
3	Chimalhuacán	Chimalhuacán (parte) Isidro Fabela
4	Lerma de Villada	Jilotzingo Lerma Ocoyoacac

		Xonacatlán
5	Chimalhuacán	Chicoloapan
		Chimalhuacán (parte)
6	Ecatepec de Morelos	Ecatepec de Morelos (parte)
		Joquicingo
		Malinalco
7	Tenancingo de Degollado	Tenancingo
		Tenango del valle
		Villa Guerrero
		Zumpahuacan
8	Ecatepec de Morelos	Ecatepec de Morelos (parte)
		Almoleya de Alquisiras
		Amatepec
		Coatepec Harinas
		Ixtapan de la sal
		San Simón de Guerrero
9	Tejupilco de Hidalgo	Sultepec
		Tejupilco
		Tecalitlán
		Tlatlaya
		Tonatico
		Zacualpan
		Luvianos
		Amanalco
		Donato Guerra
		Ixtapan del Oro
		Otzoloapan
10	Valle de Bravo	Santo Tomás
		Temascaltepec
		Valle de Bravo
		Villa de Allende
		Villa Victoria
		Zacazonapan
11	Tultitlán de Mariano Escobedo	Tultitlán (parte)
		Coyotepec
12	Teoloyucan	Huehuetoca
		Teoloyucan
		Tepetzotlán
		Atacomulco
		Jocotitlán
13	Atacomulco de Fabela	El Oro
		Temascalcingo
		San José del Rincón

		Acambay de Ruíz Castaneda
		Aculco
		chapa de mota
14	Jilotepec de Andrés Molina Enríquez	Jilotepec Morelos Polotitlán Soyaniquilpan de Juárez Timilpan Villa del Carbón Ixtlahuaca
15	Ixtlahuaca de Rayón	Jiquipilco San Felipe del Progreso
16	Ciudad Adolfo López Mateos	Atizapán de Zaragoza (parte)
17	Huixquilucan de Degollado	Huixquilucan
18	Tlalnepantla de Baz	Tlalnepantla de Baz (parte) Cuautitlán
19	Santa María Tultepec	Melchor Ocampo Tultepec Tultitlán (parte) Apaxco
20	Zumpango de Ocampo	Hueypoxtla Tequixquiac Zumpango
21	Ecatepec de Morelos	Ecatepec de Morelos (parte) Jaltenco
22	Ojo de Agua	Nextlalpan Tecámac (parte) Tonanitla Chiautla
23	Texcoco de Mora	Chiconcuac Papalotla Texcoco
24	Cd. Nezahualcóyotl	Nezahualcóyotl (parte)
25	Cd. Nezahualcóyotl	Nezahualcóyotl (parte) Atizapán de zaragoza (parte)
26	Cuautitlán Izcalli	Cuautitlán Izcalli (parte) Tlalnepantla de Baz (parte)
27	Valle de Chalco Solidaridad	Valle de Chalco solidaridad
28	Amecameca de Juárez	Amecameca Atlautla Ayapango

		Cocotitlán
		Ecatzingo
		Ixtapaluca (parte)
		Juchitepec
		Ozumba
		Temamatla
		Tenango del Aire
		Tepetlixpa
		Tlalmanalco
		Almoleya del Río
		Atizapán
		Calimaya
		Capulhuac
29	Tianguistenco de Galeana	Xalatlaco
		Ocuilan
		Rayón
		San Antonio la Isla
		Texcalyacac
		Tianguistenco
30	Naucalpan de Juárez	Naucalpan de Juárez (parte)
31	Los Reyes Acaquilpan	Chimalhuacán (parte)
		La Paz
32	Naucalpan de Juárez	Naucalpan de Juárez (parte)
		Axapusco
		Nopaltepec
33	Ojo de Agua	San Martín de las Pirámides
		Tecámac (parte)
		Temascalapa
		Teotihuacán
34	Toluca de Lerdo	Toluca (parte)
		Chapultepec
35	Metepec	Metepec
		Mexicaltzingo
		San Mateo Atenco
36	San Miguel Zinacantepec	Toluca (parte)
		Zinacantepec
37	Tlalnepantla de Baz	Ecatepec de Morelos (parte)
		Tlalnepantla de Baz (parte)
38	Coacalco de Berriozábal	Coacalco de Berriozábal
		Tultitlán (parte)
39	Tepexpan	Acolman
		Atenco
		Otumba

		Tepetlaoxtoc
		Tezoyuca
40	Ixtapaluca	Ixtapaluca (parte)
41	Cd. Nezahualcóyotl	Nezahualcóyotl (parte)
42	Ecatepec de Morelos	Ecatepec de Morelos (parte)
43	Cuautitlán Izcalli	Cuautitlán Izcalli (parte)
44	Nicolás Romero	Nicolás Romero
		Almoleya de Juárez
45	Barrio la cabecera 3a sección	Otzolotepec
		Temoaya

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la página oficial del Instituto Electoral del Estado de México (2022). Consultado el 5 de marzo de 2023 de [https://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.html](https://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html)

**Tabla 18. Legislatura del Estado de México por Ayuntamientos: 2000-2018**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Gobierno Federal																			
No.	Estado de México																			
1	TOLUCA																			
2	TOLUCA																			
3	TEMOAYA																			
4	LERMA																			
5	TENANGO DEL VALLE																			
6	TIANGUISTENCO																			
7	TENANCINGO																			
8	SULTEPEC																			
9	TEJUPILCO																			
10	VALLE DE BRAVO																			
11	SANTO TOMAS																			
12	EL ORO																			
13	ATLACOMULCO																			
14	JILOTEPEC																			
15	IXTLAHUACA																			
16	ATIZAPAN																			
17	HUIXQUILUCAN																			
18	TLALNEPANTLA																			
19	CUAUTITLAN																			
20	ZUMPANGO																			
21	ECATEPEC																			
22	ECATEPEC																			





es posible observar que existe una hegemonía histórica del PRI en el gobierno estatal, pues no solo los tres últimos gobernantes han sido de dicho partido político, sino que todos ellos han provenido del priismo. A nivel municipal, también resulta evidente que la mayor cantidad de ayuntamientos estuvieron encabezados por el Revolucionario Institucional, en segundo y tercer plano se encontraron el PAN y PRD hasta antes de 2018, pues la conformación de la coalición PT-MORENA permitió un nuevo orden del sistema de partidos a nivel local al posicionarse como la primera fuerza política. En el legislativo de la entidad se identifica una tendencia similar, pues hasta antes de 2017 el PRI constituía la primera fuerza política, un año posterior MORENA ocuparía la posición de privilegio político.

De esta manera, se evidencia que hasta el año 2018 el tipo de alineamiento partidista entre el gobierno federal, estatal y municipal estaba determinado por la incidencia de las tres fuerzas políticas más importantes hasta ese año: PRI, PAN y PRD, con predominancia federal de Acción Nacional y a nivel estatal por el Revolucionario Institucional. Sin embargo, la victoria de MORENA en las elecciones presidenciales de 2018, también, representa un reordenamiento de las fuerzas políticas en los gobiernos municipales, pues se observa prácticamente la desaparición del Partido de la Revolución Democrática del panorama de gobierno y en lugar de ello se esgrime el escenario para un nuevo alineamiento partidista en los tres niveles de gobierno, teniendo como elemento diferenciador la irrupción de MORENA como primera fuerza política a nivel federal.

**Tabla 19. Tipo de alineamientos políticos en el Estado de México: 2000-2018**

<b>Nivel de gobierno/tipo de poder</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2012</b>	<b>2018</b>
Gobierno federal	PAN	PAN	PRI	MORENA
Gobierno estatal	PRI	PRI	PRI	PRI
Gobiernos municipales	PRI	PRI	PRI	MORENA

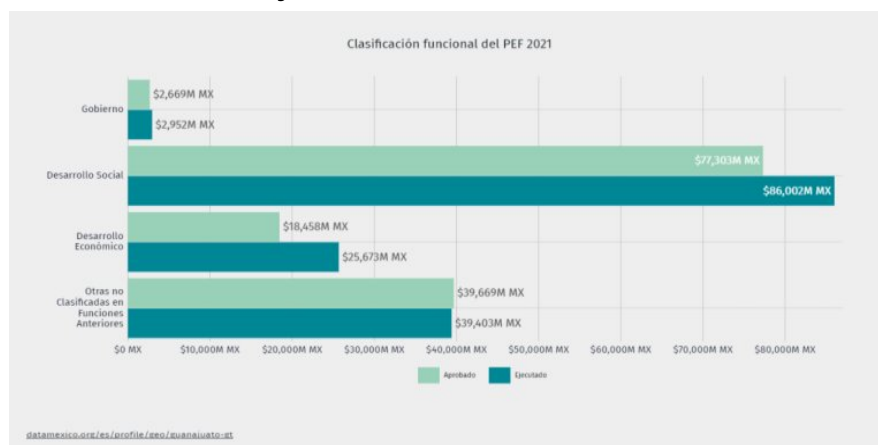
Legislativo estatal	PRI	PRI	PRI	MORENA
Tipo de alineamiento	Gobierno vertical dividido	Gobierno vertical dividido	Gobierno vertical unificado	Gobierno vertical dividido

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la página oficial del Instituto Electoral del Estado de México (2022). Consultado el 17 de marzo de 2023 de [https://www.ieem.org.mx/numeralia/result\\_elect.html](https://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html)

### 3.4.2. El caso de Guanajuato

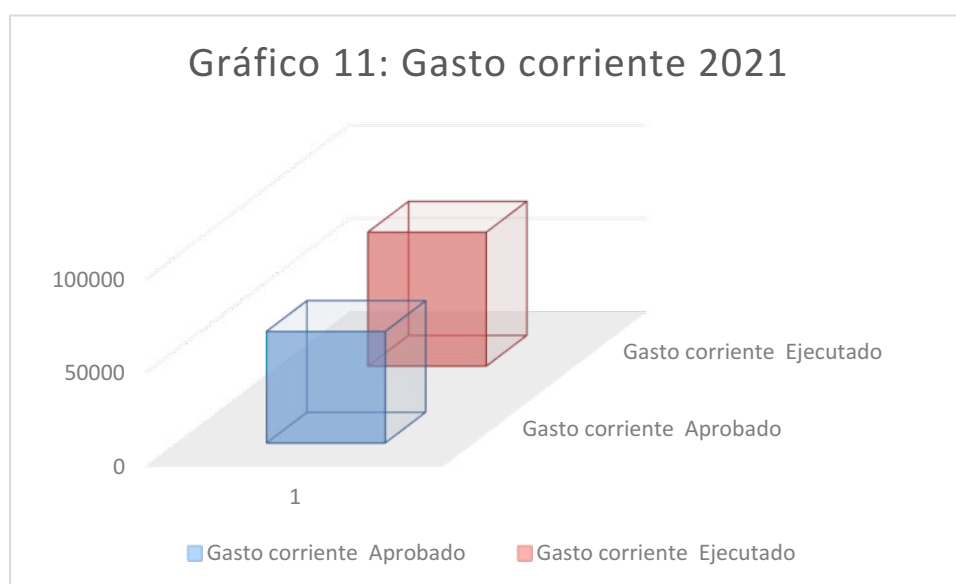
Guanajuato está ubicado en la región centro-norte del país, limitando al norte con Zacatecas y San Luis Potosí, al este con Querétaro, al sur con Michoacán y al oeste con Jalisco. De acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal del INEGI (2020) Guanajuato ocupa el sexto lugar a nivel nacional por su número de habitantes, considerando 3,170, 480 mujeres y 2 996, 454 hombres. Los rangos de edad que concentraron mayor población según datos oficiales del CONEVAL (2020) fueron 15 a 19 años (552,092 habitantes), 10 a 14 años (549,301 habitantes) y 5 a 9 años (547,545 habitantes). Entre ellos concentraron el 26.7% de la población total. Ahora bien, para desarrollar una perspectiva amplia sobre la distribución del gasto corriente para la entidad federativa conviene señalar algunos datos sobre la clasificación funcional y económica de los recursos dispuestos para el año 2021.

**Gráfica 10. Clasificación funcional del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 para el estado de Guanajuato**



Fuente: Tomado de Transparencia México (2021). Consultado el 1 de abril de 2023 en <https://datamexico.org/es/profile/geo/guanajuato-gt#budget-transparency>

La distribución funcional del gasto corresponde a los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos (ver gráfica 5). Para el año 2021, la distribución funcional del gasto fue desarrollo social con \$77,303M MX (correspondiente al 56% del presupuesto total), otras no clasificadas en funciones anteriores con \$39,669M MX (correspondiente al 28.7% del presupuesto total), desarrollo económico con \$18,458M (correspondiente al 13.4% del presupuesto total) y gobierno con \$2,669M MX (correspondiente al 1.93% del presupuesto total).



Nota: Los datos están expresados en millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos en Transparencia México (2022). Consultado el 1 de abril de 2023 en <https://datamexico.org/es/profile/geo/guanajuato-gt#budget-transparency>

El gasto corriente aprobado para la entidad en el año 2021 fue de \$59, 425 M MX, en tanto que el gasto corriente ejecutado fue de \$71, 377 M MX (ver gráfico 8), superando la cifra inicial por \$11, 952 M MX. Por otra parte, de acuerdo con Transparencia Presupuestaria (2022) para pensiones y jubilaciones el presupuesto aprobado fue de \$27, 806 M MX en tanto que el presupuesto ejecutado fue de \$28, 599 M MX.

Si bien es cierto que los datos por sí solos ofrecen una panorámica general sobre los recursos fiscales con los que la entidad contó para el año 2021, y ello

favorece construir una perspectiva amplia, para efecto del desarrollo del estudio propuesto resulta insuficiente el análisis que se podría realizar, pues restaría profundidad e importancia a la influencia del alineamiento partidista en los mecanismos en los que se desarrollaron los mecanismos de repartición y partición el pacto fiscal a través de los Ramos 28 y 33. Por tal motivo, se lleva a cabo, en las siguientes líneas, un desglose que da cuenta de los acomodos en los niveles de gobierno federal y estatal a través de la identificación de los partidos políticos que gobernaron desde el año 2000 al 2018. De igual manera, se analiza a detalle las fuerzas políticas que han conformado el congreso local, toda vez que:

- Tal como se expuso con antelación, la alineación partidista entre los gobiernos subnacionales con respecto al nacional influirá en la tendencia al control centralizado vs descentralizado. (Garman, Haggard y Willis, 2001)
- Un gobierno dividido verticalmente se desarrolla cuando el gobernador de alguna entidad es de un partido político distinto al del presidente, la divergencia de preferencias puede verse todavía más pronunciada, generando con ello algunas restricciones y renuencias para transferir recursos a los opositores (Riker, 1964)

Entonces, analizar el acomodo del sistema de partidos a la luz de las distintas fuerzas políticas que han encabezado el gobierno nacional y el de la entidad guanajuatense, así como de su congreso local facilitará rutas de análisis para la comprobación de la hipótesis de estudio.

**Tabla 20. Partidos políticos y los tres órdenes de gobierno: Guanajuato 2000-2018**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Gobierno Federal	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
	Guanajuato	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue
1	ABASOLO	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Red	Red	Red
2	ACAMBARO	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue	Red	Red	Blue	Blue	Blue	Blue	Blue



45	XICHU	■															■														
46	YURIRIA	■										■					■														

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página oficial del Instituto Electoral de Estado de Guanajuato (2022). Consultado el 6 de abril de 2023 en <https://www.ieeg.mx>

Acotaciones:

- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Movimiento Ciudadano (MC)
- Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
- Independiente

La tabla anterior permite observar la distribución de las distintas fuerzas políticas en los tres niveles de gobierno. Resalta que durante dos sexenios consecutivos 2000-2006 y 2006-2012 existió alineamiento partidista uniforme entre la mayoría de municipios de la entidad, el gobierno estatal y el nacional representado por el Partido Acción Nacional (PAN), ¿qué implicaciones tiene esto? Desde el punto de vista fiscal, implicaría una mayor centralización y control de los recursos, toda vez que cualquier tipo de negociación favorecería el interés del gobierno nacional por controlar los mecanismos de partición y repartición, propiciando con ello prácticas centralizadas de control del destino de dichos recursos, por lo que el proyecto político de la fuerza política en el poder tendría mayores posibilidades de éxito. (Garman, 1995).

Para los gobiernos estatales y locales alineados horizontalmente (Riker, 1964) las ventajas derivan en que pueden aumentar las transferencias netas en lugar de tener que establecer mecanismos para una mayor y mejor recaudación de impuestos, en especial si pueden conservar la discrecionalidad sobre el uso de dichas transferencias. Si por el contrario existe una relación de gobierno dividido verticalmente (Burki y Perry, 2000) cuando el jefe del Ejecutivo Federal y los

responsables de los gobiernos subnacionales pertenecen a partidos políticos distintos, la divergencia de preferencias puede ser bastante pronunciada.

Por otra parte, los intereses de los legisladores dependen en parte de la composición partidista del gobierno. Bajo un gobierno dividido (Garman, 1995) los legisladores estarán más atentos a verificar las facultades del presidente, incluso su control de recursos, buscando una distribución más equitativa a sus copartidarios. Donde los partidos políticos son disciplinados y los legisladores se encuentran alineados con el liderazgo presidencial, se esperarían resultados más afines a los intereses políticos de este. Por ejemplo, los partidos políticos de adscripción y el contexto político electoral también permiten entender tendencias en las preferencias de los legisladores (Monsiváis, 2012). Resulta razonable pensar que si los legisladores tienen alineamiento vertical unificado con el presidente tengan una clara postura de fortalecer los poderes del ejecutivo.

A continuación, se describe la composición de la legislatura local de Guanajuato en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2018, como forma para establecer pautas de análisis acerca de la influencia del poder legislativo en los mecanismos en los que se gesta el pacto fiscal.

**Tabla 21. Legislaturas del estado de Guanajuato 2000-2015**

	Periodo	Legislatura	Diputados de Mayoría	Diputados de Representación	Municipios
	2000-2003	LVIII (25 sep. 2000 a 24 sep. 2003)	22	14	46
	2003-2006	LIX (25 sep. 2003 a 24 sep. 2006)	22	14	46
Guanajuato	2006-2009	LX (25 sep. 2006 a 24 sep. 2009)	22	14	46
	2009-2012	LXI (25 sep. 2009 a 24 sep. 2012)	22	14	46
	2012-2015	LXII (25 sep. 2012 a 24 sep. 2015)	22	14	46
	2015-2018	LXII (25 sep. 2015 a 24 sep. 2018)	22	14	46

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la página oficial del congreso de Guanajuato (2016). Consultado el 10 de abril de 2023 de <https://www.congresogto.gob.mx/legislaturas>

**Tabla 22. Legislatura de Guanajuato por Ayuntamientos: 2000-2018**

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
	Gobierno Federal																				
No.	Guanajuato																				
1	ABASOLO																				
2	ACAMBARO																				
3	ALLENDE																				
4	APASEO EL ALTO																				
5	APASEO EL GRANDE																				
6	ATARJEA																				
7	CELAYA																				
8	MANUEL DOBLADO																				
9	COMONFORT																				
10	CORONEO																				
11	CORTAZAR																				
12	CUERAMARO																				
13	DOCTOR MORA																				
14	DOLORES HIDALGO																				
15	GUANAJUATO																				
16	HUANIMARO																				
17	IRAPUATO																				
18	JARAL DEL PROGRESO																				
19	JERECUARO																				
20	LEON																				
21	MOROLEON																				
22	OCAMPO																				
23	PENJAMO																				
24	PUEBLO NUEVO																				
25	PURISIMA DEL RINCON																				
26	ROMITA																				
27	SALAMANCA																				
28	SALVATIERRA																				
29	SAN DIEGO DE LA UNION																				
30	SAN FELIPE																				
31	SAN FRANCISCO DEL RINCON																				
32	SAN JOSE ITURBIDE																				
33	SAN LUIS DE LA PAZ																				
34	SANTA CATARINA																				



35	SANTA CRUZ DE JUVENTINO ROSAS	[Grid of 32 blue cells]																															
36	SANTIAGO MARAVATIO	[Grid of 10 blue cells]										[Grid of 4 red cells]				[Grid of 18 blue cells]																	
37	SILAO	[Grid of 24 blue cells]																								[Grid of 8 red cells]							
38	TARANDACUAO	[Grid of 10 red cells]										[Grid of 4 blue cells]				[Grid of 18 blue cells]																	
39	TARIMORO	[Grid of 10 blue cells]										[Grid of 4 red cells]				[Grid of 18 blue cells]																	
40	TIERRA BLANCA	[Grid of 10 blue cells]										[Grid of 4 red cells]				[Grid of 18 blue cells]																	
41	URIANGATO	[Grid of 10 blue cells]										[Grid of 4 red cells]				[Grid of 18 blue cells]																	
42	VALLE DE SANTIAGO	[Grid of 10 blue cells]										[Grid of 4 red cells]				[Grid of 18 blue cells]																	
43	VICTORIA	[Grid of 32 blue cells]																															
44	VILLAGRAN	[Grid of 10 blue cells]										[Grid of 4 red cells]				[Grid of 18 blue cells]																	
45	XICHU	[Grid of 10 blue cells]										[Grid of 4 red cells]				[Grid of 18 blue cells]																	
46	YURIRIA	[Grid of 32 blue cells]																															

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página oficial del Instituto Electoral de Estado de Guanajuato (2022). Consultado el 21 de abril de 2023 en <https://www.ieeg.mx>

Acotaciones:

- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Coalición por el bien

Es posible identificar que el congreso local mantuvo alineamiento vertical unificado con el gobierno nacional durante dos sexenios de 2000 a 2006 y de 2006 a 2012 que fueron encabezados por el Partido Acción Nacional (PAN). De igual manera, es posible observar que hasta el año 2018, el congreso de la entidad estuvo representado casi por completo por dos partidos políticos que, hasta ese momento, representaban las fuerzas políticas más importantes a nivel nacional. Con la llegada de Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) al poder y su ascenso como primera fuerza política en México, hubo un reacomodo en el sistema de partidos en los tres niveles de gobierno (Freidenberg, 2015) que propiciaron reajustes en la vida política.

Las tablas anteriores permiten observar que el estado de Guanajuato ha mantenido nula alternancia en la gobernatura pues en el periodo de análisis ha sido el PAN quien se ha mantenido como primera fuerza política. Cabe resaltar que a nivel municipal y en el congreso local se aprecia la misma dinámica, un partido hegemónico (Acción Nacional) que durante los últimos dos sexenios tuvo que

representar una fuerza política de oposición y establecer un alineamiento vertical dividido respecto al gobierno federal.

**Tabla 23. Tipo de alineamientos políticos en el Estado de Guanajuato: 2000-2018**

<b>Nivel de gobierno/tipo de poder</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2012</b>	<b>2018</b>
Gobierno federal	PAN	PAN	PRI	MORENA
Gobierno estatal	PAN	PAN	PAN	PAN
Gobiernos municipales	PAN	PAN	PAN	PAN
Legislativo estatal	PAN	PAN	PAN	PAN
Tipo de alineamiento	Gobierno vertical unificado	Gobierno vertical unificado	Gobierno vertical dividido	Gobierno vertical dividido

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página oficial del Instituto Electoral de Estado de Guanajuato (2022). Consultado el 21 de abril de 2023 en <https://www.ieeg.mx>

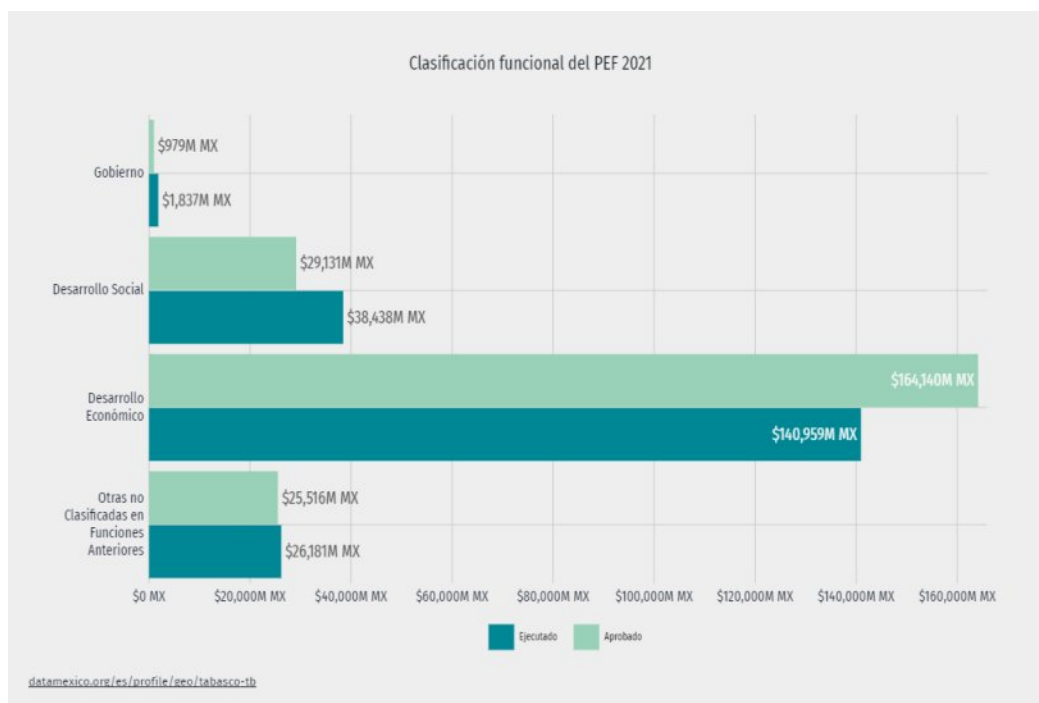
### **3.4.3. El caso de Tabasco**

Ubicado en la región sureste del país, está delimitado al norte por el Golfo de México, al este con Campeche, al sureste con Guatemala, al sur con Chiapas y al oeste con Veracruz. En 2020, la población en Tabasco fue de 2, 402, 598 habitantes (48.9% hombres y 51.1% mujeres). En comparación a 2010, la población en Tabasco creció un 7.33% (INEGI, 2020).

Ahora bien, para ejemplificar la situación fiscal de la entidad se analizará de manera general la distribución funcional del gasto que corresponde a los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los entes públicos. Para el año 2021, según Transparencia Presupuestaria (2022) la distribución funcional del gasto fue desarrollo económico con \$164,140M MX (correspondiente al 74.7% del presupuesto total), desarrollo social con \$29,131M MX (correspondiente al 13.3% del presupuesto total), otras no clasificadas en

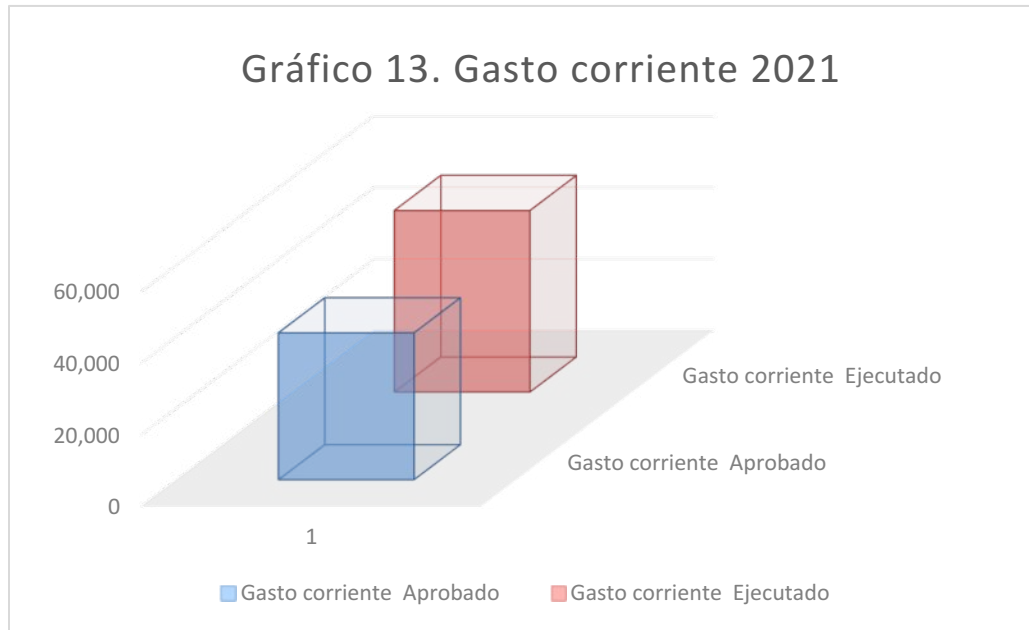
funciones anteriores con \$25,516M MX (correspondiente al 11.6% del presupuesto total) y gobierno con \$979M MX (correspondiente al 0.45% del presupuesto total).

### Gráfica 12. Clasificación funcional del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 para el estado de Tabasco



**Fuente:** Tomado de Transparencia México (2022). Consultado el 23 de abril de 2023 en <https://datamexico.org/es/profile/geo/tabasco-tb#budget-transparency>

Se puede distinguir, por ejemplo, que el recurso destinado a Desarrollo Económico supera considerablemente al de Guanajuato para el año 2021, sin embargo, para el mismo periodo el recurso para el rubro de Desarrollo Social aprobado y ejecutado es inferior en comparación con la entidad del bajo. (Ver gráficas 8 y 9).



Nota: Los datos están expresados en millones de pesos

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos en Transparencia México (2022). Consultado el 26 de abril de 2023 en <https://datamexico.org/es/profile/geo/tabasco-tb#budget-transparency>

El gasto corriente aprobado para la entidad en el año 2021 fue de \$40, 981 M MX, en tanto que el gasto corriente ejecutado fue de \$50, 648 M MX (ver gráfico 10), superando la cifra inicial por \$9,667 M MX. Por otra parte, de acuerdo con Transparencia Presupuestaria (2022) para pensiones y jubilaciones el presupuesto aprobado fue de \$27, 491 M MX en tanto que el presupuesto ejecutado fue de \$26, 897 M MX.

A continuación, se esquematiza la conformación del sistema de partidos en los tres órdenes de gobierno. Cabe resaltar que hasta el año 2018 los dos partidos políticos que tenían mayor preferencia electoral eran el PRD y el PRI, no obstante, con el ascenso de MORENA en el 2018 como primera fuerza política, los municipios de la entidad experimentan un alineamiento vertical unificado.

**Tabla 24. Partidos políticos y los tres órdenes de gobierno: Tabasco 2000-2018**

Gobierno federal		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
		Tabasco																				
1	Balancán																					
2	Cárdenas																					
3	Centla																					
4	Centro																					
5	Comalcalco																					
6	Cunduacán																					
7	Emiliano Zapata																					
8	Huimanguillo																					
9	Jalapa																					
10	Jalpa de Méndez																					
11	Jonuta																					
12	Macuspana																					
13	Nacajuca																					
14	Paraíso																					
15	Tacotalpa																					
16	Teapa																					
17	Tenosique																					

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página oficial del Instituto Electoral de Estado de Tabasco (2022). Consultado el 28 de abril de 2023 en <http://iepct.mx/>

Acotaciones:

- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

La información de la tabla anterior permite identificar la conformación de los tres niveles de gobierno respecto a Tabasco y sus municipios. Con el ascenso del PAN

al gobierno federal durante los sexenios 2000-2006 y 2006 y 2012 se observó un alineamiento vertical dividido (Riker, 1964) en el que el gobierno de la entidad y de la mayoría de los municipios correspondían a fuerzas políticas distintas (principalmente PRI y PRD) ¿qué implicaciones tiene esto? Desde el punto de vista fiscal representa la posibilidad de que el gobierno nacional esté dispuesto a transferir algunas funciones a los gobiernos subnacionales, pero sería renuente a transferir recursos a los gobiernos de oposición (Garman, Haggard y Willis, 2001) y enfrentaría problemas mayores para tener control sobre el destino de ciertos recursos. Por otra parte, en los sexenios siguientes 2012-2018 y 2018-2024 se aprecia un mayor alineamiento vertical unificado entre los tres niveles de gobierno, promoviendo mecanismos que han favorecido la designación de recursos para el rubro de desarrollo económico.

Tal como se ha planteado, las fuerzas políticas que conforman los congresos locales pueden fungir como contrapeso de las políticas fiscales encabezadas por el presidente, en el entendido que entre los tres órdenes de gobierno se estructura un sistema de partidos con algún tipo de alineamiento, permitiendo con ello ciclos políticos que implican, entre otras cuestiones, cierto nivel de centralización o descentralización en la designación de los recursos fiscales. Por tal motivo, se esquematiza la organización de las legislaturas de la entidad hasta el año 2019.

**Tabla 25. Legislaturas del estado de Tabasco 2000-2021**

	Periodo	Legislatura	Diputados de Mayoría	Diputados de Representación	Municipios
Tabasco	2001-2003	LVII (1 ene. 2001 a 31 dic. 2003)	18	13	17
	2004-2006	LVIII (1 ene. 2004 a 31 dic. 2006)	21	14	17
	2006-2009	LIX (1 ene 2007 a 24 31 dic. 2009)	21	14	17
	2009-2012	LX (1 ene 2010 a 31 dic. 2012)	21	14	17
	2012-2015	LXI (1 ene. 2013 a 31 dic. 2015)	21	14	17
	2016-2018	LXII (1 ene. 2016 a 31 dic. 2018)	21	14	17
	2019-2021	LXIII (1 ene. 2019 a 31 dic. 2021)	21	14	17

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida de la página oficial del congreso de Tabasco. Consultado el 28 de abril de 2023 en <https://congresotabasco.gob.mx/>

**Tabla 26. Legislatura de Tabasco por Ayuntamientos: 2000-2012**

Gobierno federal		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tabasco														
1	Balancán													
2	Cárdenas													
3	Centla													
4	Centro													
5	Comalcalco													
6	Cunduacán													
7	Emiliano Zapata													
8	Huimanguillo													
9	Jalapa													
10	Jalpa de Méndez													
11	Jonuta													
12	Macuspana													
13	Nacajuca													
14	Paraíso													
15	Tacotalpa													
16	Teapa													
17	Tenosique													

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página oficial del Instituto Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Tabasco (2022). Consultado el 29 de abril de 2023 en <http://iepct.mx/>

Acotaciones:

- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

Desde las elecciones ordinarias de 2012, el Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Tabasco (IEPC) reporta en su sitio oficial los resultados de los comicios por Distritos electorales, quedando la siguiente distribución:

**Tabla 27. Distritos electorales de Tabasco**

<b>Distrito</b>	<b>Cabecera</b>	<b>Municipios</b>
1	Tenosique	Balancán, Tenosique
2	Cárdenas	Cárdenas
3	Cárdenas	Cárdenas
4	Huimanguillo	Cárdenas, Huimanguillo
5	Centla	Centla
6	Centro	Centro
7	Centro	Centro y Cunduacán
8	Centro	Centro
9	Centro	Centro
10	Centro	Centro
11	Tacotalpa	Jalapa, Macuspana, Tacotalpa
12	Centro	Centro
13	Comalcalco	Comalcalco
14	Cunduacán	Cunduacán
15	Emiliano Zapata	Emiliano Zapata, Jonuta, Macuspana
16	Huimanguillo	Huimanguillo
17	Jalpa de Méndez	Comalcalco, Jalpa de Méndez
18	Macuspana	Macuspana
19	Nacajuca	Nacajuca
20	Paraíso	Comalcalco, Paraíso
21	Centro	Centro

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la página oficial del Instituto Electoral y Participación Ciudadana de Tabasco (2022). Consultado el 29 de abril en <http://iepct.mx/>

Así, el congreso local tabasqueño quedó conformado de la siguiente manera:

**Tabla 28. Legislatura de Tabasco por Distritos: 2012-2018**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gobierno federal								
Gobierno de Tabasco								
Distrito								
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								



8									
9									
10									
11									
12									
13									
14									
15									
16									
17									
18									
19									
20									
21									

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página oficial del Instituto Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Tabasco (2022). Consultado el 2 de mayo de 2023 en <http://iepct.mx/>

Acotaciones:

- Partido Revolucionario Institucional (PRI)
- Partido Acción Nacional (PAN)
- Partido de la Revolución Democrática (PRD)
- Movimiento Regeneración Nacional (MORENA)
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

Es posible identificar que el congreso local mantuvo alineamiento vertical dividido con el gobierno nacional durante el sexenio de 2012 a 2018 encabezado por el PRI, pues la mayoría del congreso local estuvo conformado por legisladores del PRD, ello supone un alineamiento vertical dividido respecto al gobierno nacional. Las consecuencias en materia fiscal pueden ser diversas, principalmente porque permite comprender ciertos tipos de vínculos y relaciones que se construyen entre los niveles y poderes de gobierno y que ayudan a comprender las formas en las que se desarrolla el pacto fiscal. Para el 2018, el congreso local tuvo un reacomodo en el sistema de partidos pues MORENA es la fuerza política hegemónica, al igual que en los gobiernos municipales de la entidad. De esta manera, se observa un alineamiento vertical unificado con el gobierno nacional.

Las tablas anteriores permiten observar que el gobierno estatal, los ayuntamientos y el congreso local de Tabasco mantenían un alineamiento partidista unificado pues PRI y PRD mantuvieron posiciones de poder, sin embargo, de 2000 a 2012 la entidad, sus ayuntamientos y el congreso local experimentaron un alineamiento dividido vertical respecto al partido en el gobierno federal. Por otra parte, en 2018 Tabasco dejó observar un alineamiento unificado vertical respecto al gobierno federal, pues el gobierno estatal, sus municipios y el congreso local tienen como primera fuerza política a MORENA.

**Tabla 29. Tipo de alineamientos políticos en el Estado de Tabasco: 2000-2018**

<b>Nivel de gobierno/tipo de poder</b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2012</b>	<b>2018</b>
Gobierno federal	PAN	PAN	PRI	MORENA
Gobierno estatal	PRI	PRI	PRD	MORENA
Gobiernos municipales	PRI	PRI	PRD	MORENA
Legislativo estatal	PRI	PRI	PRD	MORENA
Tipo de alineamiento	Gobierno vertical dividido	Gobierno vertical dividido	Gobierno vertical dividido	Gobierno vertical unificado

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página oficial del Instituto Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Tabasco (2022). Consultado el 2 de mayo de 2023 en <http://iepct.mx/>

Como puede observarse en las tres unidades de análisis (Estado de México, Guanajuato y Tabasco) en el periodo de 2000 a 2018 hubo alternancia de los partidos políticos en sus gobernaturas, congresos locales y municipios, delimitando en el periodo 2000 a 2012 un sistema de partidos semiabierto (Sartori, 2011) en el que principalmente tres fuerzas políticas asumieron posiciones de poder (PRI, PAN y PRD). Por igual, a nivel nacional puede identificarse alternancia política entre PAN (2000-2012) y PRI (2012-2018) en el mismo periodo, sin embargo, en 2018 en dos de las entidades de estudio (Estado de México y Tabasco) y con mayor claridad en

la entidad del sureste de México, se observa mayor presencia de MORENA como primera fuerza política e, incluso, hegemónica (caso de Tabasco) desarrollando un alineamiento vertical unificado, aunque es más factible encontrar alineamientos verticales divididos.

Al respecto, ¿de qué depende observar alineamiento dividido o unificado de las entidades en cuestión? Es posible atribuir múltiples causas o factores a tal fenómeno, sin embargo, una hipótesis que mayor impacto ha tenido es la del equilibrio del voto (Fiorina, 1995) que sostiene que el electorado elige a candidatos de partidos políticos opuestos al que tiene el poder del ejecutivo nacional como una manera de mantener el equilibrio de fuerzas y contrapesos políticos. Así, en los sistemas de gobierno multinivel los votantes recurrirán al equilibrio vertical eligiendo a candidatos de diferentes partidos políticos para puestos de elección popular en diferentes niveles de gobierno y no solo al equilibrio horizontal con candidatos que representen a la misma fuerza política en el mismo nivel de gobierno.

En los sistemas de gobierno donde es posible observar capacidades fiscales débiles de los gobiernos subnacionales y altas responsabilidades de gasto y donde el acceso a los recursos fiscales depende, en gran medida, de decisiones discrecionales del gobierno nacional (Flamand, 2006; Armesto, 2017) y en donde los gobernantes subnacionales y locales requieren de la buena relación y voluntad apropiada del gobernante nacional, esta situación sin duda pueda poner en riesgo la asignación de recursos a las entidades, pues el alineamiento de los gobiernos subnacionales sería dividido y con ello comprometer sus responsabilidades. A veces, los votantes eligen a candidatos a nivel estatal y municipal que bien pueden representar aliados políticos de quienes ostentan el poder en el gobierno nacional, en este sentido se observa una tendencia de alineamiento vertical unificado.

Otro indicador relevante consiste en observar la distribución de los recursos federalizados asignados a las entidades por concepto de los Ramos 28 y 33, como una alternativa de gran valor para identificar la relación entre alineamiento partidista y recursos destinados a las entidades objeto de comparación. Para lograrlo, se

presenta en las tablas 32 a 39 la distribución de recursos obtenidos por estos rubros, haciendo énfasis en los recursos aprobados y ejercidos en los siguientes años.

**Tabla 30. Participaciones, Aportaciones e Impuestos del año 1999**

Estado	Participaciones aprobadas	Participaciones ejercidas	Aportaciones aprobadas	Aportaciones ejercidas	Impuesto <sup>4</sup>	%	% V.P	% V.A
Guanajuato	4,713,877,310	4,630,741,143	6,226,097,683	6,226,314,985	58,455,122	5.3	-3.8	0.2
Estado de México	14,675,355,200	14,675,355,900	13,965,801,000	14,279,651,000	1,139,429,700	3.9	0.2	0.7
Tabasco	3,950,307,000	3,948,159,000	13,965,801,000	13,967,491,000	68,723,802	8.6	-1.3	0.1
<b>Total nacional</b>	<b>131,507,469</b>	<b>132,445,796,608</b>	<b>155,093,368,728</b>	<b>155,304,317,000</b>	<b>7,105,203,492</b>		<b>1.1</b>	<b>0.3</b>

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2000). Consultado 4 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Nota: Las cifras se expresan en millones de pesos

%= Porcentaje de recursos recaudados por impuestos estatales tomando como base los ingresos por Participaciones y Aportaciones

% V.P= Porcentaje de variación de participaciones aprobadas y ejercidas

% V.A= Porcentaje de variación de aportaciones aprobadas y ejercidas

**Tabla 31. Participaciones, Aportaciones e Impuestos del año 2001**

Estado	Participaciones aprobadas	Participaciones ejercidas	Aportaciones aprobadas	Aportaciones ejercidas	Impuesto	%	% V.P	% V.A
Guanajuato	6,471,823,100	6,507,208,371	8,098,715,379	8,597,989,792	113,107,364	7.5	1.3	0.5
Estado de México	20,389,177,500	20,471,284,000	19,890,386,099	20,778,684,100	1,850,188,500	4.4	0.2	1.3
Tabasco	9,215,262,956	8,384,197,583	4,708,339,584	5,013,833,919	120,760,604	8.4	-1.1	0.4
<b>Total nacional</b>	<b>184,084,715,000</b>	<b>184,095,738,000</b>	<b>199,578,200,369</b>	<b>213,229,660,863</b>	<b>10,840,449,011</b>		<b>0.1</b>	<b>2.1</b>

Fuente: Elaboración propia con base INEGI (2001). Consultado el 4 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Nota: Las cifras se expresan en millones de pesos

%= Porcentaje de recursos recaudados por impuestos estatales tomando como base los ingresos por Participaciones y Aportaciones

% V.P= Porcentaje de variación de participaciones aprobadas y ejercidas

% V.A= Porcentaje de variación de aportaciones aprobadas y ejercidas

<sup>4</sup> Entre las potestades tributarias que se encuentran actualmente explotadas por todas las entidades federativas está el Impuesto Sobre Nómina (ISN), el cual es la fuente de ingresos propios más importante para la mayoría de las entidades. Los otros dos impuestos más recaudados son sobre el patrimonio y producción, consumo y transacciones

**Tabla 32. Participaciones, Aportaciones e Impuestos del año 2005**

Estado	Participaciones aprobadas	Participaciones ejercidas	Aportaciones aprobadas	Aportaciones ejercidas	Impuesto	%	% V.P	% V.A
Guanajuato	10,323,100,000	9,249,317,652	11,752,406,979	11,779,709,147	891,508,518	4.2	-2.1	0.3
Estado de México	32,430,157,390	31,106,557,300	27,913,976,000	27,922,332,100	2,612,565,700	5.9	-0.5	0.2
Tabasco	13,432,495,097	13,807,614,460	6,747,797,800	6,705,844,482	212,325,000	10.1	0.2	-0.3
<b>Total nacional</b>	<b>278,892,456,908</b>	<b>245,256,345,182</b>	<b>299,756,993,168</b>	<b>335,658,010,468</b>	<b>18,020,811,941</b>		<b>3.2.</b>	<b>4.5</b>

Fuente: Elaboración propia con base INEGI (2005). Consultado el 5 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Nota: Las cifras se expresan en millones de pesos

%= Porcentaje de recursos recaudados por impuestos estatales tomando como base los ingresos por Participaciones y Aportaciones

% V.P= Porcentaje de variación de participaciones aprobadas y ejercidas

% V.A= Porcentaje de variación de aportaciones aprobadas y ejercidas

**Tabla 33. Participaciones, Aportaciones e Impuestos del año 2007**

Estado	Participaciones aprobadas	Participaciones ejercidas	Aportaciones aprobadas	Aportaciones ejercidas	Impuesto	%	% V.P	% V.A
Guanajuato	10,941,936,546	12,421,315,971	14,372,901,003	14,430,145,476	1,324,036,870	5.2	1.3	0.3
Estado de México	39,239,900,019	36,837,163,000	35,699,130,000	35,899,296,000	4,963,569,000	6.8	-0.8	-0.4
Tabasco	13,032,415,331	12,178,314,125	8,733,513,974	8,312,343,632	255,662,168	10.2	-0.7	-0.5
<b>Total nacional</b>	<b>332 757.700,000</b>	<b>292,352,911,414</b>	<b>396,761,301,351</b>	<b>440,403,344,365</b>	<b>25,979,858,627</b>		<b>-1.3</b>	<b>3.5</b>

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2007). Consultado el 5 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Nota: Las cifras se expresan en millones de pesos

%= Porcentaje de recursos recaudados por impuestos estatales tomando como base los ingresos por Participaciones y Aportaciones

% V.P= Porcentaje de variación de participaciones aprobadas y ejercidas

% V.A= Porcentaje de variación de aportaciones aprobadas y ejercidas

Estado	Participaciones aprobadas	Participaciones ejercidas	Aportaciones aprobadas	Aportaciones ejercidas	Impuesto	%	% V.P	% V.A
Guanajuato	19,147,414,613	16,709,091,502	19,127,300,017	20,513,845,501	1,842,373,936	4.9	-2.9	1.3
Estado de México	52,296,906,000	59,629,300,000	47,383,819,000	50,253,922,000	6,654,492,000	6.4	5.9	2.7
Tabasco	16,091,631,497	17,174,741,335	11,111,176,816	10,192,947,364	1,558,929,566	5.7	1.1	-1

**Total nacional** 477,256,215,097 424,574,598,708 615,815,874,935 658,903,906,147 43,525,188,369 3.4 4.1

### Tabla 34. Participaciones, Aportaciones e Impuestos del año 2011

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2011). Consultado el 7 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Nota: Las cifras se expresan en millones de pesos

%= Porcentaje de recursos recaudados por impuestos estatales tomando como base los ingresos por Participaciones y Aportaciones

% V.P= Porcentaje de variación de participaciones aprobadas y ejercidas

% V.A= Porcentaje de variación de aportaciones aprobadas y ejercidas

### Tabla 35. Participaciones, Aportaciones e Impuestos del año 2013

Estado	Participaciones aprobadas	Participaciones ejercidas	Aportaciones aprobadas	Aportaciones Ejercidas	Impuesto	%	% V.P	% V.A
Guanajuato	19,494,337,415	21,675,273,106	25,101,916,417	23,117,717,000	2,265,801,922	5.3	-2.1	-1.8
Estado de México	62,089,869,900	67,234,703,981	55,307,095,346	57,607,081,500	11,033,434,300	9.2	5.3	2.4
Tabasco	18,210,071,175	19,390,201,108	10,117,814,000	11,906,838,856	1,930,538,632	6.4	1.3	1.7
<b>Total nacional</b>	<b>510,455,617,905</b>	<b>497,028,738,631</b>	<b>577,157,905</b>	<b>593,595,720,694</b>	<b>62,546,248,304</b>		<b>-2.2</b>	<b>0.3</b>

Fuente: Elaboración propia con base INEGI (2013). Consultado el 8 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Nota: Las cifras se expresan en millones de pesos

%= Porcentaje de recursos recaudados por impuestos estatales tomando como base los ingresos por Participaciones y Aportaciones

% V.P= Porcentaje de variación de participaciones aprobadas y ejercidas

% V.A= Porcentaje de variación de aportaciones aprobadas y ejercidas

### Tabla 36. Participaciones, Aportaciones e Impuestos del año 2017

Estado	Participaciones aprobadas	Participaciones Ejercidas	Aportaciones aprobadas	Aportaciones ejercidas	Impuesto	%	% V.P.	% V.A.
Guanajuato	31,184,533,367	33,367,398,000	26,179,307,741	26,875,515,764	3,333,998,219	5.5	7	2.7
Estado de México	93,610,315,497	102,335,600,000	66,163,907,000	68,708,300	17,563,875,000	17.1	9.3	3.8
						1	1	5
Tabasco	21,421,400,115	21,678,238.408	13,297,736,318	14,048,637,000	1,574,379,841	1	2	6
<b>Total nacional</b>	<b>742,566,215,906</b>	<b>772,417,4167</b>	<b>703,112,879,134</b>	<b>698,996,015,347</b>			<b>4</b>	<b>-0.6</b>

Fuente: Elaboración propia con base INEGI (2017). Consultado el 5 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Nota: Las cifras se expresan en millones de pesos

%= Porcentaje de recursos recaudados por impuestos estatales tomando como base los ingresos por Participaciones y Aportaciones

% V.P= Porcentaje de variación de participaciones aprobadas y ejercidas

% V.A= Porcentaje de variación de aportaciones aprobadas y ejercidas

**Tabla 37. Participaciones, Aportaciones e Impuestos del año 2021**

Estado	Participaciones aprobadas	Participaciones Ejercidas	Aportaciones aprobadas	Aportaciones ejercidas	Impuesto	%	% V.P.	% V.A.
Guanajuato	36,115,100,000	36,495,269,043	31,152,200	31,467,939,000	6,092,183,474	7.6	-0.7	0.8
Estado de México	112,890,193,156	116,411,683,000	79,605,100	82,342,230,000	22,785,948,000	8.9	-3.0	3.4
Tabasco	25,517,371,000	26,112,917,698	15,763,800	17,023,235,730	2,262,8241	5	6	9
<b>Total nacional</b>	<b>921,402,679,048</b>	<b>917,232,615,000</b>	<b>836,297,200,000</b>	<b>825,652,798,000</b>	<b>121,992,565,445</b>		<b>-0.5</b>	<b>-1.3</b>

Fuente: Elaboración propia con base en IMEGI (2021). Consultado el 9 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Nota: Las cifras se expresan en millones de pesos

%= Porcentaje de recursos recaudados por impuestos estatales tomando como base los ingresos por Participaciones y Aportaciones

% V.P= Porcentaje de variación de participaciones aprobadas y ejercidas

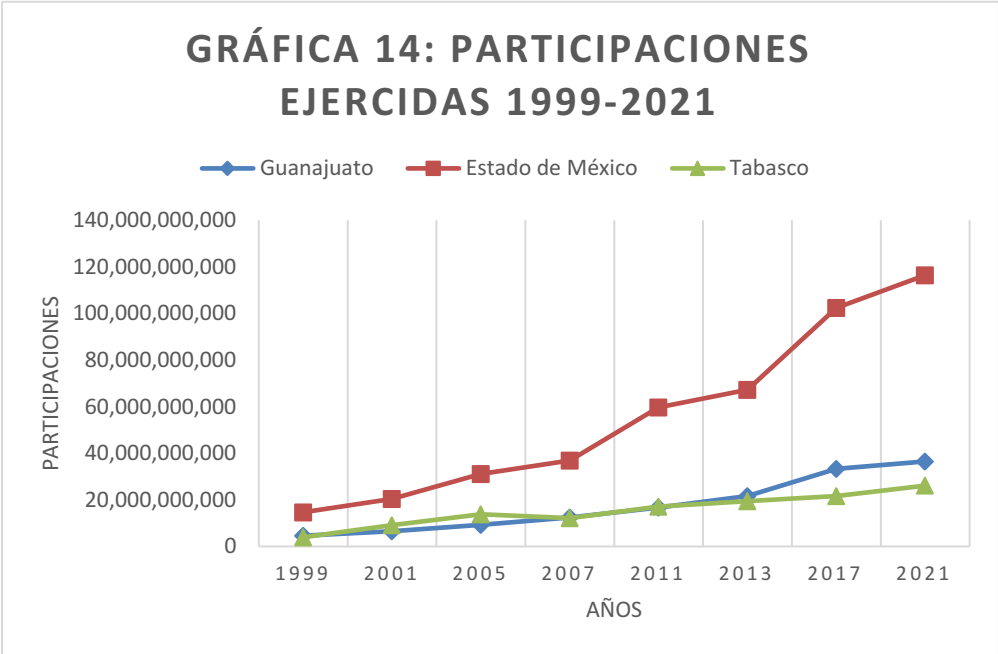
% V.A= Porcentaje de variación de aportaciones aprobadas y ejercidas

Cabe señalar que, para la realización de las tablas anteriores, se ha seleccionado los años 1999, 2001, 2005, 2007, 2011, 2013, 2017 y 2021 porque representan momentos relevantes para analizar cómo la alineación partidista de los gobiernos subnacionales objeto de comparación respecto al partido en el poder federal, puede repercutir en la asignación de recursos de los Ramos 28 y 33, máxime que representan momentos inmediatos de cambio sexenal en el Poder Ejecutivo de la Federación de los años 1999, 2000, 2006, 2012 2018. Se ha decidido incorporar las columnas de porcentaje de variación entre participaciones y aportaciones aprobadas respecto a las ejercidas, como una alternativa metodológica para distinguir actos de discrecionalidad en la asignación de recursos que sugieran, al mismo tiempo, una clara tendencia hacia la centralización fiscal (Trujillo, 2008) como base normativa del pacto fiscal mexicano.

De manera interesante los datos empíricos ratifican la importancia del tipo de alineamiento partidista entre los distintos niveles de gobierno. Por una parte, se observa que la alternancia en el poder ejecutivo trae consigo reacomodos políticos que impulsan mecanismos informales o discrecionales sobre los mecanismos de repartición de los recursos fiscales. Se evidencia, entonces, una tendencia a

favorecer a los estados que sin gobernados por el mismo partido que se encuentra en el poder ejecutivo de la nación. Son diversas las posibles razones por las que sucede ello y aunque la tesis no se orienta al análisis de este rubro, los recursos financieros asignados discrecionalmente pueden ser destinados al logro de metas específicas que tienen que ver con el cumplimiento de un proyecto político de nación. Ello, a su vez, favorece mantener a las distintas fuerzas políticas en un orden determinado.

A continuación, se presenta gráficamente los ingresos que han tenido las entidades objeto de comparación por participaciones y aportaciones ejercidas en el periodo de 1999 a 2021, siendo referentes los años señalados con antelación, es decir, 1999, 2001, 2005, 2007, 2011, 2013, 2017 y 2021.

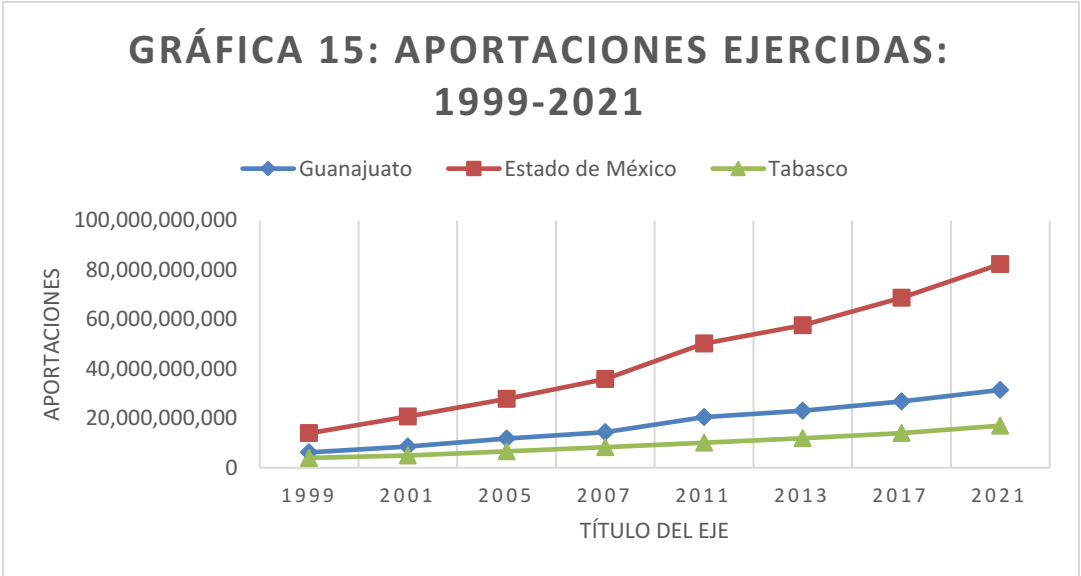


Fuente: Elaboración propia con base (INEGI (2021)). Consultado el 9 de mayo de 2023 <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas>

La gráfica anterior permite observar una tendencia que se mantiene constante y estable por parte del Estado de México, al ser la entidad que mayores recursos federalizados obtiene por concepto de participaciones ejercidas. Por otra parte, resulta interesante determinar que en este mismo rubro Guanajuato y Tabasco mantienen cierta cercanía, toda vez que se observa, incluso, que para los años 2001 y 2005 la entidad del sureste del país refleja una ligera superioridad de recursos en



contraste con la del bajo. Dicha tendencia se revierte para el 2011, y en los años subsecuentes se consolida.

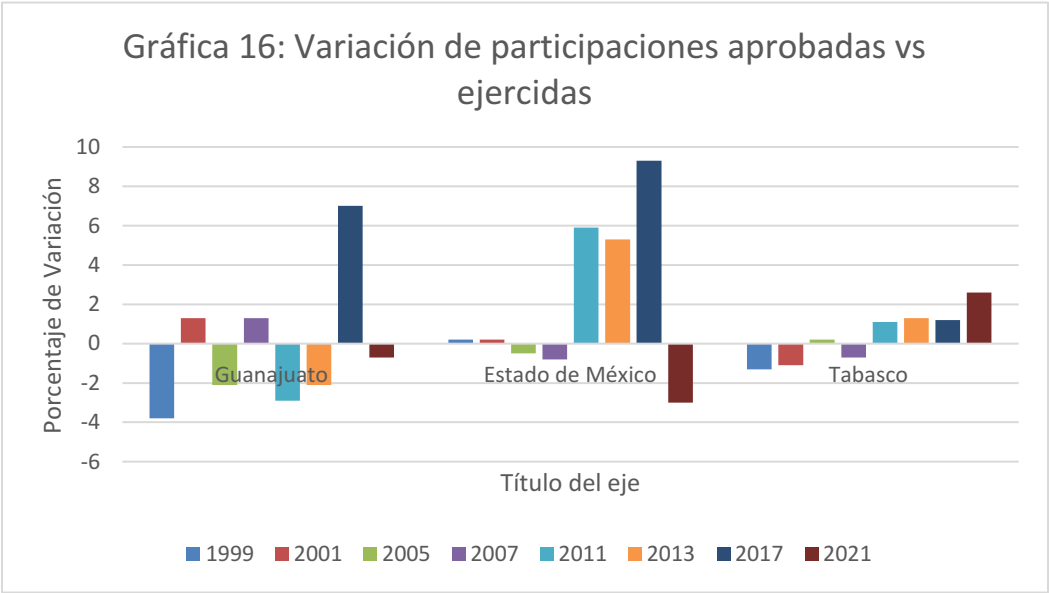


Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021). Consultado el 11 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas>

La gráfica 15 permite observar una tendencia similar a la detectada en el gráfico anterior sobre la clara superioridad que tiene la entidad mexiquense en cuanto a aportaciones ejercidas en el mismo periodo de comparación, es decir, de 1999 a 2021. Cabe resaltar que en las tres entidades se presenta un comportamiento, aún más regular y estable, de los recursos obtenidos de la Aportaciones ejercidas, dibujándose líneas ascendentes que representan un incremento en sus ingresos. En el caso particular del Estado de México en el intervalo de 2011 a 2013 es donde se aprecia un mayor incremento de las aportaciones recibidas, y esta tendencia es significativa en los años subsecuentes. De manera interesante, es posible identificar que para el año 1999 los recursos recibidos para los estados de Tabasco y Guanajuato son cercanos entre sí, y es en el año 2011 cuando se aprecia una distancia más visible en favor del estado del bajo.

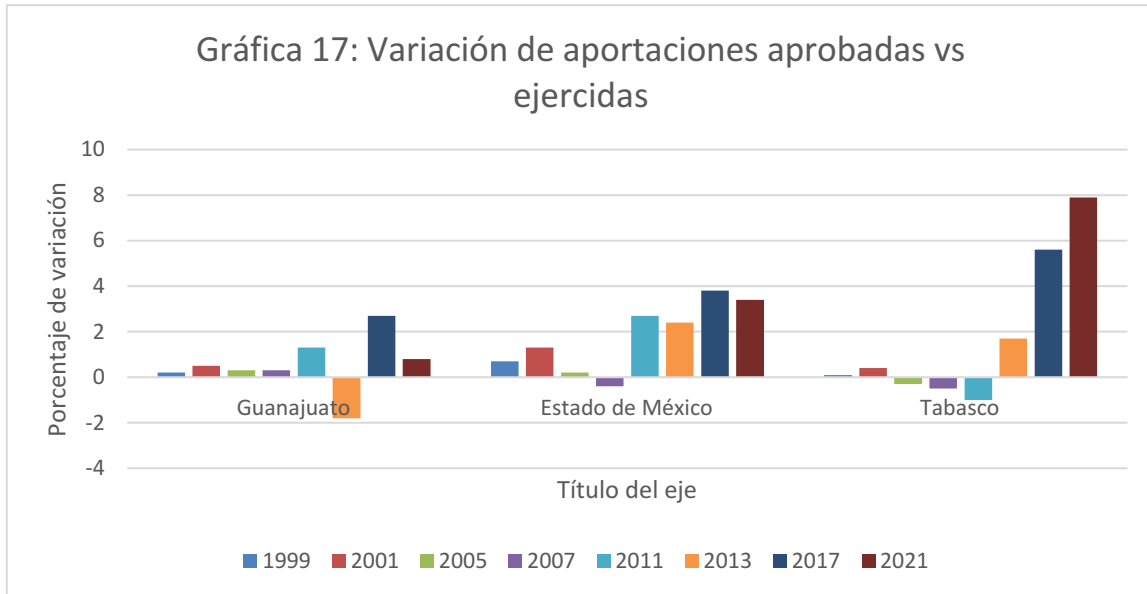
Por otra parte, la evidencia sugiere que aunque haya mecanismos discrecionales de asignación de recursos, estos no pueden rebasar límites normativos que regulan, en la medida de lo posible, acciones de favorecimiento con base en el tipo de alineamiento partidista. Esto es visible toda vez que las tres entidades demuestran

una tendencia relativamente similar al verse favorecidas con un incremento histórico de recursos fiscales.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021). Consultado el 11 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Aunque la tendencia en la asignación de recursos fiscales se mantiene de forma regular y los mecanismos de distribución de Participaciones y Aportaciones parece no tener mayores modificaciones de acuerdo con lo reflejado en las tablas 32 a 39 y gráfica 13 a 15, de manera interesante se puede analizar que existen elementos empíricos para comprender que el alineamiento partidista de los gobiernos subnacionales respecto al gobierno federal puede dar pauta al desarrollo de acciones discrecionales que permitan incentivar o desestimar mecanismos para ejercer los recursos asignados a las entidades, por ejemplo, la gráfica 15 refleja cómo gracias a la reorganización del sistema de partidos originada con la llegada de MORENA al poder existe mayor apoyo fiscal a Tabasco, particularmente para el año 2021 y un recorte de recursos para Guanajuato y el Estado de México, gobernados por el PAN y PRI respectivamente. Situaciones similares pueden observarse para los años 2007, 2011 y 2017 donde los alineamientos verticales unificados influyen para favorecer discrecionalmente a las entidades.



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (2021). Consultado el 11 de mayo de 2023 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Es probable que con mayor claridad se pueda observar que a través de las aportaciones ejercidas, por ejemplo, en 2017 y 2021 por Tabasco se haya favorecido discrecionalmente a la entidad para el ejercicio de recursos federalizados para temas centrales relacionados con el desarrollo social, seguridad, educación, etc. De manera inversa, también, es posible identificar que en el año 2007, el estado de Guanajuato fue el único que se vio favorecido en este rubro, o el Estado de México en los años 2011 y 2013. Todos los ejemplos mencionados coinciden en un alineamiento partidista vertical homogéneo entre las entidades y el gobierno federal.

Derivado del análisis de las gráficas 14 a 17 es posible señalar que:

- Se evidencia una clara dependencia presupuestaria de los estados respecto a los ingresos federalizados, en este caso, de los Ramos 28 y 33,
- Se requiere de mecanismos fiscales que aumenten las responsabilidades recaudatorias de los estados.

- Las reglas normativas que han permitido al federalismo fiscal mexicano configurarse tal cual existe hoy día han permanecido, a pesar de las múltiples reformas y misceláneas fiscales,
- La permanencia de la base normativa del federalismo fiscal ha perpetuado mecanismos de centralización y discrecionalidad en la asignación de recursos,
- Dichos mecanismos de centralización y discrecionalidad refuerzan el amalgamamiento de alineamientos partidistas verticales homogéneos de los gobiernos estatales respecto al partido en el poder federal,
- Entonces, son esos mecanismos de centralización y discrecionalidad los que impiden, por una parte, cumplir con algunos de los objetivos formales del federalismo fiscal mexicano y, en consecuencia, no lograr el óptimo de Pareto.

Las gráficas anteriores permiten identificar una tendencia que confirma que uno de los principales desafíos del federalismo fiscal mexicano es promover acciones y mecanismos que permita menos dependencia presupuestal de las entidades y, particularmente, de aquellas cuya aportación es menor a los ingresos recibidos, toda vez que los estados recaudan menos del 5% de sus ingresos (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2021).

El actual pacto fiscal genera múltiples dificultades para el fortalecimiento de las haciendas fiscales estatales, pues sin duda alguna presentan severas restricciones para establecer mecanismos que optimicen su capacidad de recaudación tributaria, en contraparte, se observa una excesiva dependencia de los recursos asignados por parte de la Federación. Un nuevo acuerdo fiscal debería permitir, entonces, mayores atribuciones a las entidades y municipios para la recaudación de impuestos, y con ello permitirles más y mejores responsabilidades de tributación. Ayala (1996) propone acciones al respecto que se clasifican de la siguiente manera:

- Revisar el marco normativo de las haciendas estatales a fin de determinar si existe la posibilidad de ampliar sus potestades y facultades, en caso contrario, establecer los ajustes normativos pertinentes;

- Redefinir los ejes rectores que conforman el pacto fiscal mexicano y sus mecanismos de coordinación a fin de considerar factores que tienen cierta incidencia, y que no están contemplados, en las formas de repartición de recursos federalizados;
- Priorizar la creación y consolidación de agencias fiscales en cada entidad a fin de evitar cualquier acción de evasión fiscal.

En conclusión, derivado de los planteamientos anteriores es posible señalar que los mecanismos de distribución no son equitativos al afectar a las entidades que aportan más recursos al federalismo fiscal (Pérez, 2010), sin embargo, en contraparte la justificación por la que el federalismo fiscal mexicano sigue vigente es debido a que se observa deficiencias en la capacidad administrativa en los gobiernos estatales (Díaz, 2002). La escasa autonomía tributaria de las entidades federativas se observa en la exagerada dependencia que tienen estas de las transferencias efectuadas por el gobierno nacional (Chapoy, 2006). Este hecho puede interpretarse como un freno para que las haciendas estatales y locales sumen esfuerzos en aras de mejorar sus mecanismos recaudatorios pues suceda lo que suceda las participaciones y asignaciones recibidas fungirán como recursos para que puedan cumplir con sus objetivos de infraestructura, sociales, salud y educación.

Parece ser entonces que una ruta de fortalecimiento del federalismo fiscal mexicano es otorgar mayores potestades fiscales a las haciendas estatales para que puedan disponer de recursos propios y su gasto sea con mayor responsabilidad, incluso, transparencia. Brindar mayor autonomía y descentralización a las entidades permitiría un marco normativo más descentralizado (Trujillo, 2008) y un pacto entre poder central y subnacionales de mayor equidad.

De manera comparada, en el caso alemán, los municipios ejercen casi un tercio de las potestades recaudatorias, el otro tercio es ejercido por los estados, y el último tercio le corresponde a la federación (Quevedo, 2017) contribuyendo a la repartición

de responsabilidades fiscales, mayor autonomía de los gobiernos subnacionales y locales, generando condiciones y mecanismos de descentralización.

Entonces, bajo el análisis de los datos anteriores conviene destacar planteamientos propuestos por Riker (1964), sobre todo, para comprender la influencia del alineamiento partidista como variable fundamental de organización y diseño normativo con el que funciona el federalismo fiscal mexicano.

- La organización del sistema de partidos es la variable que más influencia tiene sobre el mantenimiento del federalismo. La relación se puede resumir así: la relación federal será centralizada o no de acuerdo al grado bajo el cual los partidos organizados para operar el gobierno central controlan a los partidos organizados para operar a los gobiernos subnacionales: Así, se observa una tendencia constante de favorecimiento en la asignación de recursos condicionados a aquellas entidades que muestran un alineamiento vertical unificado respecto al gobierno federal. En los casos de los estados estudiados se deja ver no solo el tipo de alineamiento partidista, también, los incrementos porcentuales en los rubros de Participaciones y Aportaciones.
- De esta manera, es posible asumir que la causa más cercana a las variaciones en el grado de centralización o predominio periférico de la estructura constitucional de un federalismo es la variación en el grado de la centralización partidista, es decir, el nivel de control que tiene el gobierno nacional para establecer mecanismos que, en el marco de la base normativa del federalismo fiscal mexicano, para establecer mecanismos discrecionales para la asignación y distribución de recursos federalizados. Al respecto, el mismo autor establece que:

...si suponemos que los que gobiernan a nivel federal quieren centralizar más de lo estipulado por la Constitución y cuentan con que son los líderes de un partido que también opera en gobiernos a nivel local y tienen líderes subordinados, las prohibiciones constitucionales e institucionales que garantizan a las entidades federativas en contra de una enmienda del pacto federal son inefectivas (Riker, 1964, p. 123)

Si la centralización partidista se convierte en un patrón, entonces se centraliza el federalismo. Aunque hay otras variables institucionales que intervienen para que la oposición a un rompimiento del pacto sea fuerte o no, el hecho de que la oposición exista depende inicialmente de alguna diferencia partidaria entre la dirección nacional y la local. Si bien es cierto que en el año 2020 hubo un intento de rompimiento de algunos gobernadores, por ejemplo, de Jalisco y Nuevo León con el pacto fiscal, lo cierto es que las diferencias entre los gobiernos subnacionales y el federal, a pesar de tener alineamientos divididos no han tenido la fuerza necesaria para modificar la base normativa del federalismo fiscal, por lo que la centralización y discrecionalidad siguen tomando un rol protagónico.

De esta manera, los casos abordados permiten dar cuenta de la importancia que tiene el alineamiento partidista en la consolidación de las bases normativas y de funcionamiento que dan identidad al federalismo fiscal en México, pues sin importar la alternancia en el poder federal ni el reordenamiento en el sistema de partidos que ha permitido dicha alternancia, el impacto de los mecanismos de centralización y discrecionalidad con los que opera siguen vigentes.

## CAPÍTULO IV

### REFLEXIONES FINALES

El siguiente capítulo se conforma de reflexiones finales acerca de los grandes ejes a través de los que se desarrolló la investigación planteada: 1) *Federalismo y federalismo fiscal*, 2) *alineación partidista y, aunque de manera implícita*, 3) *Alcances y limitaciones del método comparado y el neoinstitucionalismo para el abordaje de asuntos de política pública*. Sin la pretensión de establecer ideas concluyentes, se considera que su utilidad analítica reside en poder articular de manera armónica y, tomando en consideración la evidencia empírica presentada, propuestas y argumentos que siendo puntos de partida den oportunidad a abonar a la discusión académica sobre el federalismo fiscal mexicano.

El abordaje que se propuso colocó en el centro de la discusión si el cambio partidista tenía alguna influencia en el federalismo fiscal y, sobre todo, en los mecanismos y tipos de asignaciones en los Ramos 28 y 33. La ruta de análisis ofreció un panorama de gran interés pues vino a vincular aspectos que se gestan en la dinámica normativa del propio federalismo fiscal con ámbitos no declarados en la relación partidista entre los órdenes de gobierno. De esta manera, no se puede desestimar la relevancia que tiene el tipo de alineamiento de los gobiernos subnacionales respecto al nacional.

La elección de las unidades de análisis, es decir, los estados de México, Guanajuato y Tabasco permitió realizar un seguimiento longitudinal, teniendo como eje central los periodos de cambio sexenal en el poder Ejecutivo de la Federación, el cambio o permanencia en el poder y su influencia en la asignación de recursos fiscales a través de los Ramos 28 y 33. Ante la evidencia empírica obtenida gracias al seguimiento en bases de datos oficiales y búsqueda documental de información es posible señalar lo siguiente:

#### **4.1. Sobre el Federalismo fiscal**

*Bajo el terreno del federalismo fiscal:* Uno de los temas de mayor interés en este rubro radica en la búsqueda constante de un equilibrio entre la centralización y



descentralización económica cuando se establecen relaciones de interdependencia entre los órdenes de gobierno en materia de ingreso y egreso. Una lectura obligada al respecto es la que realiza Musgrave (1984) quien establece que la acción gubernamental en materia de ingresos y egresos está dada en tres ejes fundamentales: a) asignativa: orientada a la provisión de bienes públicos que están limitados, habitualmente, por delimitaciones geográficas, es decir, los efectos en el bienestar de la población serán distintos dependiendo de si es el gobierno federal o el estatal el encargado de ejercer, por ejemplo, el gasto en educación o salud, y b) redistributiva- estabilización: Estas dos funciones son responsabilidades del gobierno federal o central, contemplando actividades de política monetaria, regulatoria y de redistribución del ingreso. Una de las ventajas del federalismo fiscal es que ante una situación de crisis macroeconómica la federación cumple la función de seguro de protección a las entidades y gobiernos locales. En este sentido, el federalismo fiscal debe, normativamente, establecer las condiciones que promuevan una mayor equidad en el tratamiento fiscal de transferencias, los subsidios y las participaciones con el objeto de equilibrar las limitaciones de los gobiernos locales e instrumentar acciones que promuevan la equidad social.

En el caso mexicano, la entrega de los fondos incondicionados favoreció, al menos en la década de los 80's a aquellos estados que reportaban mayores condiciones de desigualdad y vulnerabilidad social (Aguilar, 1996). No obstante, con las reformas fiscales de 1995 y 1997 la tendencia comienza a ser distinta, toda vez que comienza a existir mayores beneficios para aquellas entidades con mayor capacidad recaudatoria (Soria, 2004) lo que impulsa al mayor énfasis en las brechas de desarrollo social y económico entre los estados, no obstante, y de manera paralela se ajustan los mecanismos por los que se otorgan recursos para apoyos sociales lo que, de alguna manera, compensa el ingreso fiscal a los estados. Esta tendencia, marca por una parte la dependencia excesiva de las entidades respecto a los ingresos obtenidos por el pacto fiscal y, por el otro, afecta decididamente su autonomía en su capacidad de recaudación. En el otro extremo, a la Federación se le atribuyen responsabilidades que se orientan a la búsqueda del equilibrio

económico, no obstante, también apertura arreglos que desde la centralización y discrecionalidad permiten el favorecimiento en la asignación de recursos.

Derivado de estos arreglos fiscales, las tensiones y desacuerdos entre las entidades han surgido debido a que los objetivos y finalidades que se han trazado no necesariamente son compatibles, pues aquellos estados con mayores rezagos han argumentado la necesidad del pacto fiscal como un recurso resarcitorio (Medina, 2009) en cambio los que tienen mayor capacidad de recaudación han visto mecanismos poco favorecedores. Bajo este esquema de planteamientos queda la interrogante sobre si efectivamente el federalismo fiscal mexicano ha podido cumplir plenamente con las funciones de redistribución y estabilización. Tal como lo advierten Sampere y Sobarzo (1998) si las economías en una federación son muy diferentes entre sí, el acordar políticas fiscales federales se puede volver políticamente más difícil.

Tal como se ha señalado, el federalismo fiscal en el caso de México ha traído desafíos históricos que parecen posicionarse en el espectro de posibilidades entre centralización y descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con la firme convicción de lograr la eficiencia y equidad (Díaz, 2002) delegando responsabilidades más amplias a la Federación para que los gobiernos subnacionales tengan mayor injerencia en aquellos ámbitos de su jurisdicción territorial, en todo caso, prerrequisitos para el funcionamiento correcto del federalismo fiscal.

En suma, el federalismo fiscal mexicano en su base normativa se traduce en un proceso legal, administrativo y político encaminado a disminuir las diferencias y desigualdades de la centralización en el poder federal, y con ello optimizar las condiciones económicas e institucionales que permitan forjar un escenario que privilegie la estabilización, no obstante, se observa que la influencia de externalidades puede influir de manera no declarada en la asignación de recursos por medio de transferencias y participaciones a las entidades. En general, la asignación de fondos mediante la negociación aumenta la incertidumbre

presupuestaria en los ámbitos estatales y municipales, además de hacer poco transparente el proceso de transferencias.

Dicha situación, es observable en lo que respecta a la distribución del gasto entre entidades y municipios, parecería que existe también un marcado desequilibrio horizontal en los tres ámbitos de gobierno, mismo que se manifiesta en estados y municipios que reciben proporciones bajas del gasto total, en tanto que otras entidades, reciben proporciones muy altas. ¿De qué dependen dichas asimetrías?, ¿qué factores contribuyen a que se observen dichas tendencias en la repartición de recursos? Si bien existen argumentos normativos que dan cuenta de los motivos por los cuales a los estados se les asigna ciertos recursos que bien pueden ser etiquetables o no etiquetables, lo cierto es que también son distinguibles factores como los institucionales que no juegan un papel normativo, pero sí influyen decididamente en la dinámica del federalismo fiscal mexicano.

De lo anterior, y siguiendo a Colomer (1994) se desprende que un federalismo fiscal exitoso debe reunir, al menos los siguientes criterios: a) descentralización, b) cooperación multilateral, ambos elementos esenciales de un modelo fiscal socialmente responsable. El equilibrio de fuerzas políticas en el sistema de partidos, siempre será una condición institucional ideal para que, al menos normativamente, todo sistema político que tienda a la democracia funcione, ante esta idea surge la interrogante, ¿qué pasa cuando existe un alineamiento vertical homogéneo y no dividido entre el gobierno nacional y los subnacionales?, ¿esto puede influir en los mecanismos de asignación de recursos fiscales?

Por motivos parecidos de eficacia y concentración del poder, gobiernos subnacionales unificados respecto al gobierno federal ocasionan una suerte de disminución de autonomía, pero pueden ganar beneficios discrecionales al momento de la asignación presupuestaria. Así, un partido político que tiene poder central y poder amplio en la mayoría de las entidades puede convertirse en el actor dominante en las relaciones institucionales, y ello puede impulsar una disminución radical en la búsqueda de alianzas y acuerdos plurales con los otros partidos políticos, impulsando la centralización en la toma de decisiones y mecanismos

discrecionales que permitan seguir apoyando el proyecto político a nivel nacional, estatal y local.

La evidencia empírica recabada en la presente investigación sugiere, en las tres unidades de análisis, determinados mecanismos discrecionales que favorecen a los estados, dependiendo su alineamiento con el gobierno central, es decir, pareciera existir una tendencia hacia la centralización que permite, entonces, decisiones en favor de una causa política, aunque esto signifique una disminución significativa de un federalismo fiscal plural y que de pauta al equilibrio en el sistema de partidos, en lugar de ello, se observan instituciones dominantes en el marco de un partido hegemónico. Cabe señalar que aunque la evidencia sugiere la influencia del tipo de alineamiento partidista en la asignación de recursos etiquetables, en ninguno de los casos se muestra una ruptura sustancial con la base normativa del federalismo fiscal y los criterios de distribución de los recursos. Pareciera ser, entonces, que en el caso mexicano hay una clara inclinación a mantener el poder centralizado y a través de ello, echar a andar mecanismos discrecionales de asignación y repartición de recursos federalizados.

Los planteamientos anteriores permiten reafirmar dos desafíos que el federalismo fiscal mexicano debe lograr. Por una parte, la falta de autonomía de los estados para tener mayores responsabilidades recaudatorias, y ello implica el segundo de ellos, la necesidad de un replanteamiento normativo a la Ley de Coordinación Fiscal, para que la dependencia de los gobiernos estatales y locales respecto al gobierno federal sea menor y se alcance un equilibrio en las fuerzas políticas en los distintos niveles de gobierno, solo a través de ello la influencia del alineamiento partidista será menor.

La recaudación de impuestos es básica para la autonomía de los gobiernos locales (Morales, 2005). Las pobres responsabilidades fiscales de las entidades hacen que estas pierdan legitimidad y, por el contrario, las coloca en una situación de dependencia fiscal, ello abonado a la falta de acción oportuna para ajustar procesos, fórmulas y mecanismos de relaciones intergubernamentales al respecto ha venido a restar históricamente hablando a la participación de los estados que en muchas

ocasiones encuentran en factores no explícitos en el pacto fiscal, por ejemplo, el alineamiento partidista formas de beneficio discrecional.

Ante tal panorama, el ajuste normativo que se propone debe ir vinculado inexorablemente a un nuevo diseño institucional que permita mayor descentralización y mayor dinamismo y vitalidad a los estados para que sus facultades de recaudación sean mayores y mejores. Aunque en ello, también, va la exigencia de encontrar un equilibrio institucional (García y Suárez, 2022) que garantice que las entidades con mayores rezagos y condiciones de vulnerabilidad logren satisfacer las mínimas condiciones de desarrollo social, salud y educación.

Hoy, ante el escenario planteado parece existir una distancia amplia y profunda entre un federalismo fiscal normativo y una práctica federalizante que cumpla con los principios que le dan sustento. El riesgo de continuar con prácticas discrecionales y centralizadas es que los recursos fiscales pueden seguir siendo utilizados para fines unilaterales ampliando las brechas de desarrollo (Morales, 2005) entre los estados que conforman la federación haciendo ingobernable todo el sistema. Visto así, la eficiencia del federalismo fiscal mexicano radica en la generación de políticas distributivas que permitan asignaciones equitativas y que resten poder centralizado a gobierno federal en favor de una apertura a los gobiernos subnacionales, por tanto, lograr uno de los cometidos más importantes: equidad vertical y horizontal.

Bajo este panorama, el federalismo fiscal se plantea como objetivo fundamental establecer una combinación óptima entre la centralización y descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación (Díaz, 2002). Su eficiencia solo se dará bajo el supuesto de que se pueden aprovechar las ventajas que tiene la división de responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la provisión de bienes y servicios. Todo dependerá de la determinación del nivel óptimo entre la centralización y descentralización, es decir, de la asignación de responsabilidades fiscales entre la federación y estados. Dicho con otras palabras, el reajuste normativo que se plantea debe insistir en

mecanismos que optimicen la relación entre las responsabilidades fiscales entre la federación y entidades.

Entonces, ¿qué implicaciones debería tener la descentralización para el federalismo fiscal mexicano? Es interesante el planteamiento que realiza Cabrero (1998) al señalar que hace referencia a un poder independiente para la toma de decisiones por las unidades descentralizadas que se desarrollará solo a través de un proceso dinámico, relativo y contextualizado en un momento histórico-social determinado que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del poder de decisión, así como de los recursos que permiten su ejercicio.

Será un proceso dinámico toda vez que permita cierta apertura a los ajustes normativos que se requieran para lograr su propósito fundamental de eficiencia vertical y horizontal. En un mundo cambiante y global, las economías nacionales y subnacionales deben tener mecanismos para saber garantizar la eficiencia en bienes y servicios. También adquiere la propiedad de ser relativo dado que, tal como se ha comentado, el federalismo fiscal debe buscar un punto de equilibrio entre la centralización y descentralización (Díaz, 2002) para que, entonces, federación y estados tengan atribuciones de recaudación claras y mejor distribuidas que permitan controlar una combinación inadecuada entre las potestades fiscales de ingreso y gasto gubernamental entre los niveles de gobierno. Por último, deberá ser un proceso contextualizado toda vez que cada estado experimenta características y necesidades específicas, además de retos por superar en el contexto social y económico.

Si lo que se ha sugerido con especial insistencia es debe existir un mejor equilibrio entre las potestades recaudatorias de la federación y los estados, entonces, esto equivale a señalar la importancia de optimizar la relación centralización-descentralización, para lo que bien valdría preguntar, ¿qué aportaría al pacto fiscal una mejor y mayor descentralización de las responsabilidades de recaudación?

En primera instancia, los gobiernos estatales tendrían mayor autonomía y libertad de recaudación fiscal, por lo que tendrían que mejorar sus sistemas de tributación, pero, al mismo tiempo, tendrían que garantizar el cumplimiento de bienes públicos

y servicios a su población. ¿Quién aseguraría mayor eficiencia en dicho cumplimiento: la federación o los gobiernos subnacionales? Quizá esta pregunta engloba el principal desafío de la descentralización, pues el Óptimo de Pareto solo podría cumplirse si las entidades tienen mejores mecanismos para satisfacer sus obligaciones en materia de desarrollo social, educación y salud, es decir, si en su jurisdicción geográfica tiene mejor capacidad distributiva que el gobierno nacional.

No obstante, aunque pareciera ser indispensable una mayor autonomía recaudatoria por parte de los estados, esto no puede llevarse a cabo sin existir un diseño institucional oportuno que garantice mecanismos de control y responsabilidad fiscal y rendición de cuentas que obligue a los gobiernos subnacionales a encarar las consecuencias de sus acciones en materia fiscal (Sovilla, Saragos y Morales, 2018). Este diseño institucional debe estar acompañado tanto de la auditoría social como de una clara distribución de responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno.

Si tal como se ha planteado, el federalismo fiscal persigue un equilibrio entre centralización-descentralización y ese sería justamente uno de los principales objetos de ajuste normativo que se propone, entonces, ¿qué aportes debería tener la centralización del poder y de los recursos fiscales? Siguiendo los argumentos de Oates (1977) la importancia de que el poder central tenga a disposición la mayor cantidad de recursos y sean, además, los de mayor alcance radica en que permite desarrollar un sistema económico estable a través de la distribución y asignación de recursos que garanticen una oferta adecuada de bienes y servicios, y por tanto procure cerrar las brechas de desarrollo entre los gobiernos subnacionales. De manera general, cada función se define de la siguiente manera de acuerdo con Rabell (2010):

- Estabilización: Consiste en el manejo de la política monetaria y fiscal. La fortaleza de los sistemas económicos que tienden a la centralización radica en que ambas políticas rebasan el ámbito local, por lo que deben ser reguladas desde los alcances del gobierno nacional.

- **Distribución:** Se refiere al impacto que tienen el ingreso y el gasto del gobierno en la economía a través de los programas de apoyo. Es aquí donde el tipo de alineamiento partidista influye institucionalmente y de manera discrecional en cómo se distribuyen los recursos a los estados, por lo que es indispensable aperturar las responsabilidades de recaudación de los estados para que el ingreso federalizado no sea motivo de interés político adicional.
- **Asignación:** El sector público tiene la responsabilidad de asignar adecuadamente los recursos que garanticen una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población. Por tanto, la producción de estos bienes tendría que ser de la forma más eficiente posible.

Existe un relativo consenso en establecer que la última función centralizadora, es decir, asignación, esté con mayor relación hacia las atribuciones fiscales de los estados, pues son estos quienes tienen mejor conocimiento de las necesidades que deben satisfacer y las formas en cómo hacerlo. La evidencia empírica recaba en la presente investigación, sugiere que es justamente en la función de asignación donde se favorece, de acuerdo al alineamiento partidista de los estados objeto de comparación (Estado de México, Guanajuato y Tabasco) de tal suerte que en distintos momentos se observa una tendencia a favorecer a las entidades con alineamiento vertical unificado respecto al gobierno nacional en turno, reflejándose en mayores cantidades de recursos ejercidos en comparación con los programados en el rubro de aportaciones.

La discrecionalidad sigue siendo común denominador y la evidencia recoge información valiosa acerca de que los recursos federalizados continúan siendo objeto de interés político y utilizados de manera que convenga al partido en el poder. Por ello, también se requiere de condiciones que clarifiquen la asignación de competencias fiscales por nivel de gobierno.

Los planteamientos anteriores incitan a plantear la siguiente pregunta: ¿Un reajuste normativo al pacto fiscal implica una distribución más equitativa del poder entre la federación y los estados? y si ello parece plausible, entonces, ¿la federación estaría dispuesta a ceder parte de la centralización de su poder? Parecen ser interrogantes



que conducen a encrucijadas, pues por una parte la necesidad de un mejor federalismo fiscal es innegable, pero por otro lado la centralización del poder en la toma de decisiones acerca de cómo se distribuirán y asignarán los recursos adquiere connotaciones que hacen pensar difícil un mejor equilibrio entre federación y estados, haciendo con ello una suerte de incompatibilidad fiscal. La evidencia empírica recogida conduce a encontrar que el gobierno nacional ha implementado históricamente hablando, una serie de políticas, transferencias y convenios fiscales sin permitir una participación activa de los estados para poder plasmar sus propias visiones y necesidades. Se requiere de un gobierno nacional más regulador y menos interventor (Morales, 2005) capaz de llegar a acuerdos y a acciones políticas multinivel.

Nada de lo anterior será posible sin un diseño institucional acorde que permita, entonces, la negociación y mayor claridad acerca de cómo se destinan los recursos, pues solo así federación y estados estarían facultados y, al mismo tiempo, obligados a transparentar los mecanismos de distribución y asignación de recursos. El fortalecimiento de estas acciones tendrá que abonar a un gasto federalizado más racional y equitativo, reduciendo el impacto de externalidades que den pauta a formas discrecionales de repartición. En este sentido, un sistema de partidos más plural podría permitir mayores contrapesos políticos favoreciendo el intercambio de puntos de vista entre federación y estados.

Incentivar mayor autonomía y capacidad recaudatoria en los gobiernos subnacionales representa el último eslabón de los reajustes normativos que el federalismo fiscal requiere modificar, es una necesidad histórica que implica cambiar sustancialmente las maneras del juego fiscal, pues si se atiende esta problemática invariablemente se tendría que impulsar actitudes políticas más sobrias y responsables por parte de los gobiernos subnacionales acerca de cómo ejercer el gasto público, y de la federación exigiría delegar responsabilidades que lo convertirían, tal como ya se ha advertido, en un ente más ocupado en coordinar y regular que en intervenir.

Sobre el tipo de alineamiento partidista observado en los tres estados comparados resulta interesante plantear algunas ideas que pueden ayudar a entender el tipo de relación que guardan con los mecanismos discrecionales de asignación de recursos de los Ramos 28 y 33.

El siguiente apartado tiene el ánimo de pasar revista a planteamientos que, a manera de reflexiones, permiten dilucidar elementos importantes sobre la influencia que el alineamiento partidista ha tenido en la asignación de recursos federalizados, permitiendo mecanismos discrecionales para la repartición y distribución. El orden de abordaje será el Estado de México, Guanajuato y Tabasco.

#### **4.2. Estado de México**

La entidad ha estado gobernada históricamente por una única fuerza política, el PRI, lo que ha implicado un partido hegemónico en el poder estatal y poca apertura a otros partidos políticos, nunca se ha dado alternancia en el poder, aunque esto parece cambiar en las próximas elecciones del 4 de julio de 2023. La importancia del estado durante los gobiernos del PRI en el Ejecutivo federal fue significativa, debido a su padrón electoral y, en general, por ser el estado con mayor cantidad de habitantes, dicho esto, su importancia política es evidente.

El alineamiento partidista vertical unificado de la entidad mexiquense durante los años 2011, 2013 y 2017, arrojaron un incremento sustancial en el porcentaje de aportaciones aprobadas y ejercidas, es decir, se observa un beneficio discrecional en recursos etiquetables y que impactan directamente en la ejecución de programas en áreas fundamentales como desarrollo social, salud y educación. Cabe señalar, que tras dos sexenios de alternancia el PRI regresa a la presidencia de México a través de la victoria electoral de Enrique Peña Nieto y con ello se evidencia un apoyo presupuestal al estado cuna de su carrera política. Es en el año 2017, al final del gobierno de Peña Nieto, y cuando las encuestas de percepción política sugerían la alternancia política con MORENA que el beneficio presupuestal es mucho más evidente en términos porcentuales, para que en 2021, ya con MORENA en el poder federal, se aprecia una variación negativa respecto a los recursos aprobados y ejercidos en la entidad.

Por otra parte, también, resulta interesante observar que es el Estado de México la entidad que mayores contrastes mostró entre los recursos ejercidos y programados, esto puede explicarse a la luz de la importancia fiscal que tiene la entidad al ser de las entidades que mayores aportaciones realiza al pacto fiscal, por lo que su importancia estratégica para la consolidación de proyectos políticos es fundamental.

El estudio de caso de la entidad mexiquense viene a ratificar la importancia del alineamiento de los poderes estatales respecto al federal, la evidencia sugiere, tal como la teoría afirma, que los poderes centrales apoyarán a las entidades que sean gobernadas por el mismo partido político como un mecanismo para asegurar la viabilidad del proyecto político que representan.

### **4.3. Guanajuato**

La entidad guanajuatense ha estado gobernada históricamente por el Partido Acción Nacional, la alternancia en el poder no ha sido experimentada en el estado y ello en algún momento representó garantías fiscales respecto a su beneficio en los mecanismos de asignación de recursos federalizados. Durante dos sexenios, Guanajuato, mantuvo un alineamiento vertical unificado respecto al gobierno federal pues de los años 2000 al 2006 y 2006 a 2012, el poder ejecutivo federal fue encabezado por Vicente Fox y Felipe Calderón, ambos de Acción nacional.

Tal como los argumentos teóricos sugieren, en el estado de Guanajuato se identifica una clara tendencia de beneficio fiscal en tres periodos cronológicos de interés, y que vienen a corroborar que la influencia institucional como variable exógena al pacto fiscal es notable, toda vez que en los años 2001, 2011 y 2017 se observa una diferencia a favor en la comparación de asignaciones aprobadas y ejercidas en recursos etiquetables.

La pregunta obligada sería, ante lo datos reflejados en la evidencia empírica, ¿cómo operan los mecanismos discrecionales por los cuales se conjugan las diferencias presupuestales detectadas?, ¿la diferencia de recursos es destinada plenamente a sectores estratégicos para consolidar el proyecto político del gobierno federal?, ¿qué momentos son los mejor aprovechados para llevar a cabo este tipo de

mecanismos? Son interrogantes que podrán ser exploradas bajo abordajes subsecuentes, pero tal parece que la transparencia fiscal sigue siendo la opción más viable para mitigar el impacto de variables externas a la base normativa del pacto fiscal mexicano.

De manera similar, en Guanajuato se observa una diferencia negativa entre ingreso aprobado y ejercido en el año 2018, cuando MORENA llega al poder federal y se gesta una nueva dinámica en el sistema de partidos, impulsando con ello, bajo el mismo modelo discrecional, asignaciones discrecionales a otras entidades que mantienen un alineamiento vertical unificado con el poder gobierno nacional, por ejemplo, el caso de Tabasco.

#### **4.4. Tabasco**

Una de las entidades que históricamente ha reportado mayores índices de rezago social y económico ha sido Tabasco, incluso su importancia en el pacto fiscal puede ser considerada secundaria, pues sus aportaciones no son equiparables a las realizadas por estados como Nuevo León, Jalisco o Estado de México, y sí por el contrario pueden compararse con las realizadas por Chiapas o Oaxaca. El escenario planteado coloca a Tabasco en una posición de dependencia presupuestaria del ingreso federalizado.

La evidencia recabada sugiere dos condiciones importantes: 1) de las tres entidades comparadas, Tabasco, es el estado con menores ingresos fiscales, al mismo tiempo es, de igual manera, quien aporta menores recursos al pacto fiscal y, 2) los contrastes detectados entre presupuesto planeado y ejercido son de menor rango en comparación con el Estado de México y Guanajuato.

No es hasta el año 2011 que puede identificarse una diferencia a favor en el presupuesto ejercido, y cuya inercia se mantiene relativamente estable hasta el 2021, año en el que, además, se detecta la mayor diferencia. ¿Qué implicaciones tienen los datos reflejados? En primera instancia, afirmar que se cumple con los planteamientos teóricos del alineamiento partidista y la importancia que tiene en el establecimiento de mecanismos discrecionales para la asignación de recursos.

Necesidad de mayores recursos para el establecimiento de programas de apoyo social, atención a temas fundamentales en materia de educación, salud y seguridad, rol de la entidad en la arena política nacional con la recomposición del sistema de partidos desde que MORENA llega al gobierno nacional o simplemente ser la cuna política del actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, pueden considerarse los principales motivos por los que se observa variaciones positivas en el presupuesto etiquetable para esta entidad.

Los planteamientos anteriores, ¿qué implicaciones tienen? A la luz del marco teórico de referencia, se aprecia el impacto del alineamiento partidista, es decir, se gestan mecanismos discrecionales de apoyo o de restricción de ciertos recursos, que pueden potenciar o limitar las acciones emprendidas por la entidad en función de la relación construida con el gobierno federal, y de la posición política que la entidad tenga en el proyecto político del poder central.

#### **4.5 Método comparado y neoinstitucionalismo**

Otra de las vertientes para la realización de reflexiones finales es sobre el potencial analítico que tiene el *método comparado* y el *neoinstitucionalismo* como teoría principal de sustento del trabajo de tesis. Parece oportuno dedicar algunos planteamientos de cierre sobre ambos tópicos, toda vez que es interesante redondear algunos argumentos sobre la relevancia teórico-metodológica en el abordaje de asuntos de la ciencia política y, en especial, de política pública. Recuperando la afirmación que realiza Sartori (2002) acerca de que el método comparado es el método de la ciencia política, bien vale preguntar, ¿qué características hacen de este método ser tan relevante en el estudio de los temas políticos?, ¿cuál fue el potencial analítico del método comparado en el desarrollo de la investigación? Son preguntas que pueden originar reflexiones finales más agudas.

La comparación representa el criterio de interpretación valorativa de hallazgos empíricos. Para el análisis de la realidad social y política se requiere de establecer comparaciones que permitan confrontaciones con nociones normativas (Sánchez de la Barquera, 2020) o valorativas que el investigador premeditadamente ha

seleccionado. Esto significa que constantemente en el contexto de la investigación científica se está ante la necesidad de realizar comparaciones pues, en última instancia, es una actividad humana que permite ordenar y estructurar el mundo ¿Es este el argumento necesario para concluir sobre el potencial analítico del método comparado? Muy probablemente el planteamiento realizado requiera de otros que complementen o auxilien la idea central. Por tal motivo, recuperando a Grosser (1974) se define que el comparativismo tiene, además, los siguientes fines analíticos:

- Comparar permite analizar y comprender lo que hasta ese momento era desconocido, a través del reconocimiento de las relaciones que guardan los componentes de la realidad estudiada,
- Al acentuar las diferencias entre las unidades de análisis permite la clasificación y organización de la realidad abordada, tomando en cuenta las especificidades bajo las cuales se desarrolla el objeto de estudio.

Para los casos que fueron objeto de comparación, es decir, los estados de México, Guanajuato y Tabasco, se tuvo que desarrollar un abordaje sincrónico-asincrónico en la determinación de los momentos cronológicos y en la elección de las características a comparar. Una responsabilidad metodológica que obliga al investigador a dimensionar de manera global e interrelacionada los factores y aspectos relacionados con el objeto de comparación y en un sentido más amplio con la realidad abordada. ¿Cómo determinar qué variables o aspectos de comparación eran superlativos? Difícil decisión pero que, para efecto de la investigación realizada, se consideraron las asimetrías y contrastes que permitían dilucidar la situación fiscal de las entidades comparadas, así como el tipo de alineamiento partidista de cada uno de ellos en relación al gobierno nacional. Correr el riesgo y no incurrir en decisiones arbitrarias y unilaterales, puede ser uno de los mayores desafíos para el comparativismo pues el investigador se encuentra de frente con la tentación de querer forzar atributos y relaciones que empíricamente podrían ser casi imposible de determinar. Por lo anterior, la comparación debe cumplir con la condición *ceteris paribus*.

Siguiendo a Nohlen (2020) para realizar comparaciones *ceteris paribus* se debe considerar los siguientes aspectos

- **Ámbito del objeto:** Se debe comprender el nivel estructural al que se pretende realizar la comparación. Naturalmente las unidades de análisis deben ser entendidas a la luz del mismo nivel de organización. También, es deseable contextualizar en tiempo y espacio las variables de interés. Generalmente, y tomando los planteamientos de Macridis (1981) conviene tener certeza de que el comparativismo se fundamenta en una relación dinámica diacrónica-sincrónica,
- **Tiempo:** Debe diferenciarse entre tres dimensiones comparativas a saber. Comparación diacrónica que se lleva a cabo de manera longitudinal, en tiempo distinto al interior del país. El número de casos es reducido y las variables de contexto relativamente estables.  
Comparación sincrónica, horizontal, en el mismo tiempo y generalmente entre distintos países, el número de casos puede ser amplio y las variables de contexto pueden ser difíciles de controlar.

En el caso concreto de la investigación desarrollada, el potencial analítico del método comparado estuvo en función de comprender particularmente el comportamiento longitudinal de la asignación de recursos por concepto de los Ramos 28 y 33 a los estados de México, Guanajuato y Tabasco para, entonces, establecer comparaciones y contrastes de cómo la variable alineamiento partidista influía en tales asignaciones. Una comparación diacrónica con pocos casos de estudio y con un control reducido de variables de interés que arrojaron evidencia empírica sobre el comportamiento de los estados en cuestión, particularmente, sobre la vigencia del federalismo fiscal mexicano y del impacto del cambio institucional representado el tipo de alineamiento partidista.

En síntesis, el método comparado tiene su potencial analítico en la búsqueda constante en de similitudes o contrastes en las variables de comparación y teniendo heterogeneidad en las variables de contexto, es decir, da respuesta a las preguntas, ¿en qué se parecen o contrastan los casos a, b, c.....n?, ¿en qué se diferencian

los contextos sociales, políticos o económicos en los que se desarrollan? Ahora bien, la generalización consecuente dependerá, también, del alcance de la teoría de sustento.

Se debe tener precaución en considerar que las conclusiones sobre la evidencia empírica obtenida en la investigación, guardan estrecha relación con el contexto de oportunidad política en el que se gestaron, es decir, entender las particularidades de los tres casos objetos de comparación y solo en virtud de ello tomar la responsabilidad metodológica de generalizar a otros espacios, casos y escenarios. De esta manera, la reflexividad sobre los datos e interpretaciones es crucial para mantener una postura sensata y no incurrir en argumentaciones poco sistematizadas y sin rigor teórico-metodológico. El método comparado se ha constituido en un instrumento que agrega valor a los estudios y análisis en el ámbito de las ciencias sociales (Altamirano y Martínez, 2011) más aún cuando se pretende analizar la forma en que interactúan multiplicidad de factores y variables que aparecen en una determinada realidad social y política.

Bajo el método comparado, son exhaustivos los estudios sobre el funcionamiento de las instituciones y su impacto en asuntos a la vida política. Los estudios clásicos sobre estas han estado amparados en una visión claramente formal-legal en la que se ha priorizado el abordaje normativo acerca de su constitución y del marco jurídico en el que pueden funcionar. (Marsh y Stoker, 1997), sin embargo, los estudios actuales han procurado una visión más flexible llamada neoinstitucionalismo que pone en el centro de análisis la interrelación de factores de índole legal, administrativo, económico, histórico y político para dar cuenta del funcionamiento de las instituciones, entendiéndolas en un contexto más amplio en el que juegan un papel de gran relevancia valores éticos y morales que conducen el comportamiento de los individuos.

La valía del estudio de las instituciones radica en que reducen la incertidumbre de las personas (North, 1993) y establecen condiciones mínimas acerca de la pertinencia de determinadas acciones, es decir, las instituciones ofrecen marcos normativos formales e informales del comportamiento de los individuos. De esta



manera, retomando los planteamientos de Marsh y Stoker (1997) La teoría institucional sugiere que la creación de instituciones es la estrategia más efectiva para cosechar relaciones de confianza entre partes en conflicto y así eliminar los costos que surgen si una parte toma ventaja de la vulnerabilidad de la otra. Los Estados crean las instituciones a fin de solucionar problemas de acción colectiva, reducir costos de transacción, disminuir incentivos de corrupción y disminuir cualquier posibilidad de ingobernabilidad.

Desarrollado un planteamiento general acerca de la importancia de las instituciones y del neoinstitucionalismo para la ciencia política en su amplia y profunda concepción, vale la pena preguntarse, ¿qué importancia teórica tuvieron ambos tópicos en el desarrollo de la tesis?, ¿qué beneficios trajo vincular la teoría neoinstitucionalista y el método comparado? Ambas preguntas serán el punto de partida para las siguientes reflexiones.

El nuevo institucionalismo permite, a diferencia del viejo institucionalismo, adoptar una visión más flexible y dinámica en la que las instituciones no solo proveen normas legales para facilitar el comportamiento de las personas, la riqueza explicativa de este enfoque, y que además fue aprovechada en esta investigación, radica en que comprende que estas se construyen y desarrollan, tal como se planteó anteriormente, en un momento histórico determinado y bajo el influjo de fuerzas políticas, sociales y económicas, entonces, las decisiones relacionadas con la asignación de presupuestos adquiere valor institucional cuando se identifica que no son consecuencia de caprichos personales, toda vez que en estricto sentido hay marcos normativo-legales que regulan dichos mecanismos de asignación y distribución de recursos que, para efecto de la tesis, se priorizaron los relacionados con los Ramos 28 y 33, pero por el contrario sí era posible encontrar influencia informal de parte de determinadas instituciones, por ejemplo, de los partidos políticos.

Bajo este panorama, la intención no era realizar un análisis formal-legal acerca de las instituciones que hacen funcionar el pacto fiscal mexicano, más bien, la finalidad era la comprobación de la hipótesis de investigación acerca de la influencia del

alineamiento partidista, visto como cambio institucional, en la asignación de recursos de los Ramos 28 y 33. Las premisas que sirvieron de soporte, permitían comprender que, en efecto, había una relación dinámica entre las variables de interés, a través de mecanismos discrecionales de asignación y distribución de recursos. Para tal efecto, se consideraron las siguientes ideas: a) la relación entre el gobierno nacional y los estados objeto de comparación será cambiante y dinámica, b) el dinamismo observado será consecuencia de múltiples factores, entre los más importantes, es el alineamiento partidista de los gobiernos subnacionales, c) Entonces, los gobiernos institucionalmente alineados van a tener mecanismos más amplios y flexibles para la generación de acuerdos que permitan mayor control central en la asignación y distribución de recursos de los Ramos 28 y 33. Por último, d) Los gobiernos estatales podrían obtener ciertos beneficios, tendientes al manejo discrecional de las aportaciones y participaciones otorgadas por el gobierno central.

Pero, ¿qué implicaciones tuvieron los cuatro planteamientos anteriores? Sin duda alguna, la principal idea compartida fue el hecho de considerar que las asignaciones de los Ramos 28 y 33 no solo se rigen por la base formal-legal de la Ley de Coordinación Fiscal, sino que encuentran cierto dinamismo en la determinación de variables contextuales e institucionales que afectan de manera implícita el gasto federalizado. Así, el papel de las instituciones es jugar un papel fundamental en la mediación de intereses entre el poder central y los gobiernos subnacionales.

En el trasfondo, no solo se empleó el método comparado para analizar el comportamiento fiscal en las tres entidades seleccionadas, sino que también se realizó un contraste del sistema de partidos entendido como un ente conformado por instituciones desarrolladas en un contexto determinado y cuya influencia está determinada por un amplio abanico de factores sociales, políticos y económicos, es decir, la comparación que se llevó a cabo, también, tuvo como eje central la influencia no declarada de los partidos políticos operacionalizada en el alineamiento partidista.

Como en toda investigación, son previsibles sus alcances y limitaciones pues ningún estudio puede ser concluyente en el sentido de ya no ofrecer más rutas de

explicación, por ello, parece conveniente mantener una postura de sensatez metodológica para determinar las posibles generalizaciones y los escenarios en los que son viables. Entender que el contexto de oportunidad política traducido en alternancias de poder, capacidad de realización de acuerdos políticos y negociaciones abren el telón para comprender que solo bajo ciertas condiciones son generalizables los resultados. Parece ser, entonces, que el nivel de centralización del poder por parte del gobierno nacional influye en gran medida en el tipo de mecanismos discrecionales para la asignación de recursos en los Ramos 28 y 33, así como el tipo de representatividad simbólica e importancia política que tenga la entidad beneficiada.

Así, son previsibles las ventajas teóricas del uso del neoinstitucionalismo como base teórica para el desarrollo de la tesis:

- Permite comprender que el federalismo fiscal mexicano es llevado a la práctica por instituciones políticas en constante dinamismo, que si bien es cierto la base normativa de este ha ido ajustándose a los distintos momentos coyunturales, es incuestionable que la incidencia, por ejemplo, de partidos políticos influye en ámbitos no declarados, por lo que la asignación de recursos fiscales de los Ramos 28 y 33 queda sujeta a fuerzas políticas de gran impacto,
- La investigación permite comprender que el pacto fiscal mexicano está sujeto a la influencia del alineamiento partidista, pero también permite dilucidar que las decisiones específicas sobre administración de los recursos fiscales corresponde a políticos profesionales que identifican áreas de oportunidad política para favorecer proyectos de gobierno y consolidar liderazgos, porque bajo cualquier enfoque resulta evidente la relación entre instituciones e individuos (Martínez y Vivero, 2022) en el marco de la práctica política,
- Por otra parte, parece una tendencia constante favorecer a las entidades que tengan relevancia política para el gobierno nacional, puesto que sin importar la conformación del sistema de partidos la evidencia sugiere que el

alineamiento partidista abona a reforzar prácticas contextuales como la discrecionalidad.

Por su parte, el comparativismo como fundamento metodológico abona a la investigación desarrollada de la siguiente manera:

- La determinación de pocos casos de estudio que por su condición actual e histórica en los últimos 20 años son adecuados para comprender la relación que guardan el alineamiento partidista y federalismo fiscal en el contexto de la asignación de recursos de los Ramos 28 y 33,
- También ayudó a realizar de manera diacrónica el abordaje del federalismo fiscal, concluyendo el carácter dinámico de las variables de interés,
- En contraparte, la posibilidad de generalización de la evidencia empírica puede resultar menor a la luz de la determinación de las condiciones contextuales que pudieron hacer posible la comparación, por ejemplo, capacidad fiscal de las entidades (alta, media, baja) y alineamientos partidistas.
- Por otra parte, el método comparado confirmó el planteamiento teórico acerca de la influencia del alineamiento partidista en el federalismo fiscal mexicano.

A manera de síntesis, la siguiente tabla muestra los hallazgos y conclusiones más relevantes en las unidades de análisis seleccionadas.

**Tabla 38. Comentarios finales sobre los principales hallazgos y tópicos de la investigación**

Ámbito de análisis	Estado de México	Guanajuato	Tabasco
<b>Dependencia del pacto fiscal</b>	De las tres entidades comparadas es quien evidencia mayor capacidad recaudatoria y por tanto menor dependencia al pacto fiscal.	Guanajuato comienza a mostrar un incremento en los recursos asignados entre los años 1999-2001, cuando exhibe un alineamiento vertical homogéneo con el partido político	Es la entidad federativa que mayor dependencia al pacto fiscal ha tenido. Se observa un incremento sustancial en los recursos fiscales

		en el poder ejecutivo federal.	recibidos desde el año 2018.
<b>Alineamiento partidista</b>	La entidad, hasta el 2023, había sido gobernada por un solo partido político: el PRI, ello favorecía ciertos arreglos institucionales con la federación, incluso cuando en los gobiernos de alternancia del PAN.	El estado comenzó a verse favorecido cuando experimentó un tipo de alineamiento partidista unificado. Ello evidencia que, bajo arreglos discrecionales, se pueden buscar mecanismos de repartición que favorezcan a unas entidades y a otras no.	Aunque hasta 2018 evidenció un alineamiento partidista unificado con el poder federal, la entidad había mostrado recibir recursos fiscales sustanciales para combatir el rezago social, pues es justo uno de los temas centrales que amparan el pacto fiscal mexicano.
<b>Recursos de los Ramos 28 y 33</b>	Cuando la entidad mostró alineamiento vertical unificado en el periodo de 2012-2018, los ingresos fiscales recibidos en ambos Ramos mostraron un incremento sustancial, en particular para el año 2013.	De los tres estados comparados, solo Guanajuato mostró un porcentaje de variación positivo entre los recursos aprobados y ejercidos en los años 2001 y 2007. Una de las causas atribuibles es el tipo de alineamiento vertical unificado derivado de la conquista de la alternancia del PAN en el poder Ejecutivo.	Solo a partir de los años 2017 y 2021, el estado comienza a evidenciar de manera constante porcentajes superiores entre los recursos aprobados y ejercidos en ambos Ramos. Dicha tendencia coincide con la alternancia en el poder llevada a cabo por MORENA.
<b>Sistema de partidos y pacto fiscal mexicano</b>	En la entidad mexiquense se puede corroborar el planteamiento teórico sobre la importancia que tiene el sistema de partidos en el federalismo fiscal mexicano. Pues la	Por su parte, para Guanajuato se observa que entre los años 2001 y 2011 se favorece con los recursos ejercidos en comparación con los aprobados. Cabe resaltar que para el	Un estado que se había caracterizado por mantener hasta 2017 prácticamente dos fuerzas políticas preponderantes: PRI y PRD. Las variaciones entre recursos aprobados y

centralización y 2017 obtiene los mejores porcentajes al respecto pero que, para el 2021, vuelve a mostrar porcentajes que indican que se ejerció menos recurso que el aprobado. Ello ocurre cuando el sistema de partidos modifica sus contrapesos políticos y MORENA llega a la escena nacional.

ejercidos eran oscilantes y no se podía identificar una tendencia clara, sin embargo, en el año 2021 es donde se identifica con mayor claridad una tendencia favorable en dicha comparación.

**Desafíos en el marco del federalismo fiscal mexicano**

Si bien es cierto que la capacidad recaudatoria del Estado de México es la más elevada de las tres entidades comparadas, parece indispensable que tenga mayores mecanismos de transparencia sobre los recursos aprobados y ejercidos, como una alternativa que disminuya la influencia de los factores no formales en el marco del pacto federal.

El estado de Guanajuato tiene ante sí el reto de aumentar su autonomía y capacidad recaudatoria, más ante un momento político en el que la entidad mantiene un alineamiento vertical dividido en referencia al poder federal.

Para Tabasco los recursos de los Ramos 28 y 33 son fundamentales como una alternativa que ayude a mitigar el rezago social que experimenta hoy día la entidad y, al mismo tiempo, requiere mayor autonomía en sus propios mecanismos recaudatorios.

**Institucionalismo**

El análisis de las tres entidades permite comprender que existe un carácter dinámico de las instituciones, aunque las bases normativas permanezcan, es en la dirección de estas donde se pueden encontrar particularidades en las decisiones que tienen que ver con la Administración Pública de recursos, por lo que su abordaje no representa un mero recurso descriptivo, en esencia, el cambio institucional puede definir la orientación que lleve el federalismo fiscal en México.

**Cambio institucional**

Para los casos de las tres entidades objeto del análisis llevado a cabo, se observa que la alternancia en el poder de los partidos políticos implica, al mismo tiempo, reajustes institucionales en su diseño y funcionamiento. Un alineamiento partidista, representa un diseño institucional que, bajo determinados lineamientos normativos, funciona para los fines formales en los que tiene su razón de ser y, al mismo tiempo, permite potenciar acciones no declaradas que mantienen su estabilidad, brindan y restringen oportunidades a los actores políticos, dependiendo de su relación con el poder federal. Así, la variación entre los recursos aprobados y ejercidos por los estados de México, Guanajuato y Tabasco en distintos momentos de alternancia política, son consecuencia, también, de arreglos institucionales derivados.

**Acciones para fortalecer el pacto fiscal mexicano**

La evidencia ratifica los argumentos que avalan el fortalecimiento del pacto fiscal mexicano a través de dotar de mayores atribuciones de recaudación a las entidades, pues la dependencia al pacto fiscal de algunos estados ha mantenido las brechas de desarrollo social. En este sentido, el pacto fiscal mexicano ha cumplido, más bien, con fines resarcitorios.

**Método comparado**

La recolección y análisis de los datos obtenidos acerca de la influencia del cambio institucional en los mecanismos de asignación de los recursos de los Ramos 28 y 33, pudo ser manifiesta solo a través de la delimitación de criterios temporales que pusieron énfasis en los momentos de transición y alternancia política en el gobierno nacional, pues se observó que si bien es cierto los límites normativos regulan formalmente los procesos de asignación presupuestaria a los estados, arreglos institucionales, por ejemplo, el tipo de alineamiento partidista, influye discrecionalmente en los recursos federales destinados a las entidades. Con ello, además, se observó que el pacto fiscal mexicano es incapaz de garantizar el Óptimo de Pareto.

**Alcances y limitaciones del estudio realizado**

Para que el comparativismo, como recurso metodológico, favorezca un análisis detallado de los datos obtenidos, es fundamental cumplir con la condición *ceteris paribus* que permita garantizar que las variables de estudio, así como las condiciones en las que se realizará el ejercicio de comparación sean idénticas en los casos de interés. Bajo este principio, los hallazgos identificados tendrán su potencial analítico solo en el periodo elegido para los Ramos 28 y 33, teniendo como eje fundamental la incidencia del cambio institucional en el federalismo fiscal mexicano.

## Referencias

Aguilar, L. F. (1996). *El Federalismo Mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*. México: Fondo de Cultura Económica.

Alcántara, M. (2012). *El oficio del político*. España: Tecnos

Altamirano, M. (2004). *El Senado en las democracias contemporáneas*. México: Plaza y Valdés Editores.

Altamirano, M. y Martínez, A. (2011). El método comparado y el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las Ciencias Sociales (Artículos y Miscelánea). *En Mundo Siglo XXI. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, 7(25), 55-63. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7119>

Altamirano, M. y Martínez, A. (2020). El método comparado como componente metodológico en las políticas públicas. *En Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*. 32 (2), 88-101. Recuperado de: <https://ojs.uniquindio.edu.co/ojs/index.php/riuq/article/view/455>

Álvarez, J. (2009). *Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Artavia, M., Benavides, S. y Parada, A. (2018). La economía institucional y su relación con los sectores productivos. *En Economía y Sociedad*. 23 (53), 4-14. Recuperado de: [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2215-34032018000100084](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2215-34032018000100084)

Armesto, A. (2017). Dependencia fiscal, control partidario de los gobiernos locales y desempeño en elecciones federales en México. *En Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. 6 (1), 111-130. Recuperado de: <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/212>



Astudillo, M. (2005). La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos. En *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*. 36 (141), 205-212. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/118/11820075010.pdf>.

Ávila, C. e Hinojosa, R. (2011). Federalismo fiscal mexicano: Los conflictos de la democracia participativa. En *Cofactor*. 2 (4), 141-191. Recuperado de: [http://cofactor.edomex.gob.mx/sites/cofactor.edomex.gob.mx/files/files/cofactor%2004/cofactor\\_4\\_pdf\\_5.pdf](http://cofactor.edomex.gob.mx/sites/cofactor.edomex.gob.mx/files/files/cofactor%2004/cofactor_4_pdf_5.pdf)

Ayala, J. (2004). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión teórica del Estado*. México: Miguel Ángel Porrúa

Baca, F. (2005). El federalismo mexicano al inicio del siglo XXI. En *problemas, avances y perspectivas. Provincia*, (13), 37-68. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=555/55501303>.

Badía, J. (1976). El Federalismo. En *Revista de estudios políticos*. 4 (5), 23-76. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1704469.pdf>

Baena, P. (2017). *Metodología de la investigación*. México: Grupo Editorial Patria.

Barragán, J. (2007). *El federalismo mexicano. Visión histórica constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Barrios, P. (2013). *Introducción al federalismo*. México: UNAM.

BBreporteros. (27 de octubre de 2020). *10 gobernadores amagan a AMLO con ruptura* [consultado el 4 de junio de 2022]. Recuperado de: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/10-gobernadores-amagan-amlo-con-ruptura>

Benson, N. (2014). *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*. México: Cámara de Diputados.

Blondel, J. (1999). Then and now: comparative politics. En *Political Studies*. 47(1), 152-160. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.0019>

Buendía, E. (2014). Las instituciones y el cambio institucional en México. *En Tiempo Económico*. 10 (2), 27-40. Recuperado de: <http://tiempoeconomico.azc.uam.mx/wp-content/uploads/2017/08/27te2.pdf>. 27

Bustamante, J. (2017). El óptimo paretiano y los teoremas fundamentales del bienestar social: una revisión crítica. *En Ensayos de Economía*. 51 (2), 163-178. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/enec/v27n51/2619-6573-enec-27-51-163.pdf>. 51 (2),

Caballero, G. (2009). Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos. Apuntes teóricos. *En Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*. 125 (2), 131-146. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/997/99712084005.pdf>.

Canales, R. y Mercado, P. (2011). Presencia de las instituciones en los enfoques del institucionalismo económico. *En Revista CS*. 8 (20), 83-107 pp. Recuperado de: [https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista\\_cs/article/view/1130](https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1130).

Carpizo, J. (1972). *Sistema federal mexicano en Los sistemas federales del continente americano*. México: Fondo de Cultura Económica.

Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. México: UNAM.

Carreras, M. (1992). El Óptimo de Pareto frente al utilitarismo. *En Tenoc*. 2 (2), 127-139. Recuperado de <http://www.economia.unam.mx/profesores/blopez/bienestar-pareto.pdf>.

Cejudo, G. (2019). El federalismo mexicano en 2019: un recuento de cambios e inercias. *En Nexos*. 2 (3), 123-136. Recuperado de: <https://federalismo.nexos.com.mx/2019/11/el-federalismo-mexicano-en-2019-un-recuento-de-cambios-e-inercias/>.

Centro de Capacitación Judicial Electoral. (2003). Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral: Elecciones del año 2002. Recuperado de: [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/bol\\_a9\\_2.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/doc-relacionado/bol_a9_2.pdf)

Cervantes, M., López, P., y García. P. (2014). Los ciclos políticos en México, 1960-2011. *En Economía: teoría y práctica*. 2 (40), 195-235. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-3380201400010](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-3380201400010)

Collier, D. (1994). El método comparativo, dos décadas de cambios. En Sartori, G. y Morlino, L. (comps.). *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid: Editorial Alianza.

Colmenares, D. (1999). El Federalismo fiscal y las transferencias condicionadas (Ramo 33). En D. Colmenares, & M. Villarruel, *Federalismo fiscal desde Estados y Municipios*. Cd. de México, México: El Economista Mexicano/Colegio Nacional de Economistas.

Colmenares, A. y Piñero, M. (2008). La investigación acción. Una herramienta metodológica heurística para la comprensión y transformación de realidades y prácticas socio-educativas. *En Lauro*. 14 (27), 96-114. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76111892006>.

CONAGO (2001). *Declaratoria de la Reunión de Gobernadores: Declaratoria de Mazatlán*. Recuperado el 1 de mayo de 2023, de: <https://www.conago.org.mx/reuniones/2001-08-10-mazatlan-sinaloa>

CONAGO (2002). *LXI Reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores*. Recuperado el 19 de octubre de 2020, de: <https://conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago>.

CONAGO (2010). *Informe de Labores: 2005-2010*. Recuperado el 1 de mayo de 2023, de: [https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2010-11-23/20101007\\_HDA\\_INFORME\\_LABORES\\_CHIH.pdf](https://www.conago.org.mx/reuniones/documentos/2010-11-23/20101007_HDA_INFORME_LABORES_CHIH.pdf)

Cossío, J. R. (2018, 10 de noviembre). Los federalismos de ayer y de hoy. *En País*. Recuperado de: [https://elpais.com/internacional/2018/11/27/mexico/1543357976\\_681758.html](https://elpais.com/internacional/2018/11/27/mexico/1543357976_681758.html).

Czada, R. (2014). *Las instituciones y los enfoques de la teoría de las instituciones*. México: UNAM.

Chapoy, D. B. (1991). *Derecho Fiscal. Cd. de México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Chapoy, D. B. (2006). *Finanzas nacionales y finanzas estatales*. México: UNAM

Dahl, R. (1989). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos

Data México. (16 de diciembre de 2022). *Gasto público: Estado de México*. Recuperado de: <https://datamexico.org/es/profile/geo/mexico-em#budget-transparency>

Data México. (16 de diciembre de 2022). *Gasto público: Estado de Guanajuato*. Recuperado de: <https://datamexico.org/es/profile/geo/guanajuato-gt#budget-transparency>

Data México. (16 de diciembre de 2022). *Gasto público: Estado de Tabasco*. Recuperado de: <https://datamexico.org/es/profile/geo/tabasco-gt#budget-transparency>

Díaz, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *En Economía, Sociedad y Territorio*. 3 (11), 387-407. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11101102>.

De la Garza, S. (1990). *Derecho financiero mexicano*. México: Porrúa

Del Castillo, A. (1997). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: Conceptos y enunciados explicativos*. México: CIDE

Díaz Cayeros, A. (2004). El federalismo y los límites políticos de la redistribución. *En Gestión y Política Pública*. 13 (3), 663-687. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13313303>

Díaz-Flores, M. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *En Economía, Sociedad y Territorio*. 3 (11), 387-407. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11101102>

Domínguez, E. (2023, 20 febrero). Hay denuncias penales por irregularidades en Selgamex de más de 7 mil mdp: ASF. Recuperado: <https://www.cronica.com.mx/nacional/hay-denuncias-penales-irregularidades-selgamex-7-mil-mdo-asf.html>

Echenique, X. y Osmín, J. (2019). Una prospectiva regional del Ramo 28 frente a la administración federal. *En Economía Informa*. 6 (3), 117-126. Recuperado de: <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econinfo/415/10EcheniqueRomero.pdf>.

Eslava, A. (2010). Análisis institucional de políticas públicas. *En Roth, A. Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Colombia: Universidad Nacional del Colombia

Espejel, J., Flores, M. y Rodríguez, J. (2011). La reforma administrativa como cambio institucional. *En Espacios públicos*. 14 (30), 21-38. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67618934003.pdf>.

Espejel, J. y Rodríguez, J. (2017) Comunicación política y cambio institucional en México. En Alejo, M. (coord.), *La comunicación política en el gobierno municipal*. México: Fontamara.

Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *En Polis*. 3 (19), 87-124. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v3n1/v3n1a5.pdf>

Faya, J. (1988). *El federalismo mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*. México: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Flamand, L. (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. *En Política y Gobierno*. 13 (2), 315-359. Recuperado de: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372006000200315&script=sci\\_abstract&lng=es](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372006000200315&script=sci_abstract&lng=es)

Fiorina, M. (199). *Divided Government*. New York, Allyn and Bacon

Flores, M. y Espejel, J. (2009). La Administración Pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo. *En Espacios Públicos*. 12 (24), 46-70. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611167004.pdf>.

Fraser, N. (2012). *Escalas de justicia*. España: Herder

Freidenberg, F. (2005). Abriendo la caja negra...Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina. *En revista IIDH*. 1 (42), 161-191. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-7.pdf>

Galindo, G. (2015). Las reformas fiscales en México en el proceso de descentralización. *En XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima-Perú. Recuperado de: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/D16AE0AEAB0D4A1D05257FA8005D203A/\\$FILE/galinher.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D16AE0AEAB0D4A1D05257FA8005D203A/$FILE/galinher.pdf).

Gamas, J. (2013). *La Constitución de Cádiz de 1812 en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas- Senado de la República.

García, J. y Suárez, O. (2022). Los retos del federalismo mexicano en el siglo XXI. *En Desafíos Jurídicos y la Conjugación del Derecho*. 2 (3), 164-179. Recuperado de: <https://desafiosjuridicos.uanl.mx/index.php/ds>

Garman, C. (1995). Fiscal decentralization: a political theory with Latin American cases. *En World Politics*. 53 (2), 205-236. Recuperado de: <https://doi.org/10.1353/wp.2001.0002>.

González, M. (1995). *El federalismo*. México: UNAM

Guillermo, S. y Vargas, I. (2016). Recaudación potencial, eficiencia recaudatoria y transferencias federales: Un análisis para las entidades federativas en México. *En EconoQuantum*. 14 (1), 35-71. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/ecoqu/v14n1/1870-6622-ecoqu-14-01-00035.pdf>

Gutiérrez, A. (2004). La Conferencia Nacional de Gobernadores y la Convención Nacional Hacendaria. *En Economía Informa*. 323 (50), 26-42. Recuperado de: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/reseconinforma/pdfs/323/03anibal.pdf>

Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (s/f). *El Federalista*. [Ensayo]. Recuperado de: <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>.

Hernández, J.L. (2019). Medios de cooperación intergubernamental en el proceso de cambio político de los gobiernos subnacionales en México: el senado y la CONAGO (2001-2018). *En Cuadernos Manuel Jiménez Abad*. 17 (5), 7-22. Recuperado de: [https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/cuadernos\\_17\\_junio\\_2019.pdf](https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/cuadernos_17_junio_2019.pdf)

HR Ratings (2020, 10 de septiembre). *Contribución por estado a la RFP y su relación con la distribución del Ramo 28 y Ramo 33. Reporte Sectorial*. Recuperado de 2021, de: [https://www.hrratings.com/pdf/01Contribucion%20Estatad%20a%20la%20RFP\\_FP\\_E.pdf](https://www.hrratings.com/pdf/01Contribucion%20Estatad%20a%20la%20RFP_FP_E.pdf).

Hurtado, J. (2019, 14 de marzo). El federalismo en México: mitos, realidades y posibilidades. *Este País*. [https://estepais.com/tendencias\\_y\\_opiniones/el-federalismo-en-mexico-mitos-realidades-y-posibilidades/](https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/el-federalismo-en-mexico-mitos-realidades-y-posibilidades/).

Instituto Electoral del Estado de México. (10 de diciembre de 2022). *Resultados de elecciones estatales*. Recuperado de: <https://www.ieem.org.mx>

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. (9 de diciembre de 2022). *Resumen de elecciones 2000-2018*. Recuperado de: <https://www.ieeg.mx>

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. (12 de diciembre de 2022). *Resultados electorales*. Recuperado de: <http://iepct.mx/>

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2021). *Diagnóstico IMCO Hablemos de Ingresos de los Estados*. México: IMCO

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020). *Censo de Población y Vivienda: Resultados complementarios*. Recuperado de: [https://inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020\\_Resultados\\_complementarios\\_ejecutiva\\_EUM.pdf](https://inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Resultados_complementarios_ejecutiva_EUM.pdf)

Koelble, T. A. (1995). The New Institutionalism in Political Science and Sociology. *En Comparative Politics*. 27 (2), 231-243. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/422167>.

La Pergola, A. (1994). *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Landman, T. (2011). *Política comparada: Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial

Lijphart, A. (2008). Política comparada y método comparado. En Mantilla, S. y Cisneros, F. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. 2 (2), 213-242. Recuperado de: [http://politicacomparada.com/ediciones\\_anteriores/Vol%201,%20Revista%20Lat.%20de%20Política%20Comparada.pdf](http://politicacomparada.com/ediciones_anteriores/Vol%201,%20Revista%20Lat.%20de%20Política%20Comparada.pdf).

Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *En American Political Science Review*. 65 (3), 682-693 pp. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/1955513> 65(3)



Lujambio, A. (2010). *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto Federal Electoral.

Macridis, C. R. (1981). Revisión del campo del estudio comparado de las formas de gobierno, En J. Blondel et al, *El gobierno: estudios comparados*, Madrid: Alianza

Madrigal, G. (2021). Recaudación del impuesto predial en México: desafío del federalismo fiscal. En *Investigación Administrativa*. 50 (127), 135-157. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=456065109009>.

March, J. y Olsen, J. (1984). The new institutionalism: organizational factor in political life. *En American Political Science Review*. 78 (3), 734-749. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/1961840>.

March, J. y Olsen, J. (2006). *Elaborating the New Institutionalism*. The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press

Marsh, D. y Stoker, G. (1997). *Teoría y métodos en la ciencia política*. España: Alianza Universidad Textos

Martínez, R. D., y Vivero, I. (2022). Personalización de la política y liderazgos políticos: Los casos de las elecciones presidenciales de 2012 y 2018 en México. *En Revista De Investigaciones Universidad Del Quindío*, 34(S5), 246–259. Recuperado de: <https://doi.org/10.33975/riuq.vol34nS5.1125>

Mayer-Serra, E. (2014). ¿Cómo recaudar más sin gastar mejor? Sobre las dificultades de incrementar la carga fiscal en México. *En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 59 (220). 147-189. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42131173006>

Medina, L. (2009). *Federalismo mexicano para principiantes*. México: CIDE

Mejía, R. (2015). *El gasto federalizado en México*. México: UEC

Mèny, I y Thoëmig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Merino, G. (2005). Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. 2 (1), 145-185. Recuperado de: <https://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>.

Morales, R. (2005). Nuevos campos de juego: mecanismos de acuerdo para el federalismo mexicano. *En Foro Internacional*. 45 (3), 466-488. Recuperado de: <https://www.cide.edu/federalismomexicano/pdf/FederalismoAcuerdo2005mexico.pdf>

Morales, J. y Salazar, J. (2009). La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”. *En Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. 2 (4), 123-146. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v16n49/v16n49a9.pdf>.

Morlino, L. (1992). *Partidos, grupos y consolidación democrática en Italia*. Taurus

Morones, H. (1995). *El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*. México: INDETEC.

Moya, O. y Aparicio, J. (2009) *Los partidos políticos en México en el proceso de institucionalidad partidaria*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República

Musgrave, R. (1970). Asignación, Distribución y Teoría de la Hacienda Pública. *En Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*. 21 (92). 221-243. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/301/30122202.pdf>

Musgrave, R. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw- Hill

Nohlen, D. (2020). *El método comparativo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)

Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. *En The review of economic studies*. 42 (2), 169-190. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2296528>

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Oaetes, W. (1977). *Federalismo fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

OCDE (2020). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020 – México. Recuperado el 16 de abril de 2021, de: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf>.

Ocegueda, C. (2002). *Metodología de la investigación. Métodos, técnicas y estructuración de trabajos académicos*. México: Fondo de Cultura Económica

Paoli, B. (2016). *Constitucionalismo en el siglo XXI. A cien años de la aprobación de la Constitución de 1917*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas

Pereyra, G. (2009). El nuevo institucionalismo y la concepción representacionista de la política. *En Perfiles Latinoamericanos*. 33 (2), 115-137. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/115/11511582005.pdf>

Perdomo, G., Murillo, G. y González, C. (2019). Cambio organizacional e institucional desde las perspectivas teóricas. *En Entramado*. 15 (2), 46-65. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/2654/265462713004/movil/>

Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Pliego, I. (2009). 200 años de federalismo en México: Una Revisión Histórica. *Documento de trabajo No. 75*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Pollack, A. (2009). *The New Institutionalisms and European Integration* University Press. Oxford University

Porto, A. (2003). *La Teoría Económica del Federalismo Fiscal y las Finanzas Federales. Documento de Federalismo Fiscal Nro. 4*. Argentina: Universidad Nacional de la Plata. Facultad De Ciencias Económicas. Departamento De Economía.

Puente, K. y García, E. (2021). *Los congresos locales en México: un estudio comparado sobre la representación política*. México: UNAM-INE

Powell, W. y DiMaggio, P. (1991). *El nuevo institucionalismo en el cambio organizacional*. UAEMEX-Fondo de Cultura Económica

Quevedo, C. (2017). *Análisis de la distribución de los recursos federales: Ramo 28*. [Tesis para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas]. Universidad Iberoamericana

Rabell, E. (2010). *Federalismo fiscal en México*. México: Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro

Reyes, M. R., Mejía, P., y Riguzzi, P. (2013). Ciclo político presupuestal y gobiernos con y sin mayoría en México, 1994 y 2006. *En Economía, Sociedad y Territorio*, 13(41), 79-119. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/est/v13n41/v13n41a4.pdf>

Reyes, O. y Franklin, O. (2014). Teoría del bienestar y el Óptimo de Pareto como problemas microeconómicos. *En Revista Electrónica de Investigación en ciencias económicas*. 2 (3), 217-234. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109420.pdf>.

Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. USA: Little, Brown and Company

Riker, W., y Schaps, R. (1957). Disharmony in federal government. *En Behavioral Science*. 2 (4), 276-290. Recuperado de: <https://doi.org/10.1002/bs.383002040>.

Rizo, J. (2015). *Técnicas de investigación documental*. Nicaragua: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

Rocabado, C. (2017). Escenarios de negociación intergubernamental: intereses partidarios y territoriales en los procesos de descentralización fiscal en Bolivia y

Ecuador. En *LAJED*. 28 (2), 83-118. Recuperado de: <https://lajed.ucb.edu.bo/a/article/view/a169>

Rosales, R. (2020, 20 de agosto). Oaxaca, Chiapas y Guerrero, los más beneficiados del pacto fiscal. *El Economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/estados/Oaxaca-Chiapas-y-Guerrero-los-mas-beneficiados-por-el-actual-pacto-fiscal-20200820-0151.html>

Rovira, E. (1986). *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Sánchez, J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. En *Gestión y Política Pública*. 18 (1), 67-105. Recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792009000100003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000100003)

Sánchez de la Barquera, A. (2014). *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política: Fundamentos, teorías e ideas políticas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas

Sánchez, S. (2020). Análisis del presupuesto aprobado y del gasto ejercido, 2001-2017. El caso del Ramo 33. En *región y sociedad*. 32 (27), 1-25. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v32/1870-3925-regsoc-32-e1270.pdf>.

Sánchez, S. (2020). Gasto subnacional, presupuestado y ejercido: la brecha entre el plan y la práctica en México (2003-2016). En *Foro internacional*. 60 (1), 139-174. Recuperado de: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2611>

Sartori, G. (1980) *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Buenos Aires: Alianza Editorial

Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. en G. Sartori y L. Morlino (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Editorial Alianza, Madrid.

Sartori, G. (2002). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica

Sartori, G. (2011). *Cómo hacer ciencia política: lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*. Madrid: Taurus.

Serna de la Garza, J. M. (2004). *Las convenciones fiscales y el federalismo fiscal en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas

Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Universidad de Antioquia

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2020a). Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 Estrategia Programática. Ramo 28. Participaciones a Entidades Federativas y Municipios. Recuperado el 26 de noviembre de 2020, de: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/02/r02\\_ep.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/02/r02_ep.pdf).

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). (2020b). *Resumen ejecutivo de la consultoría para realizar evaluaciones del ramo 33*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C

Soria, R. (2004). *La construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: Poder y toma de decisiones en una esfera institucional*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

Sovilla, B., Saragos, A. y Morales. E. (2018). Contradicciones de la descentralización fiscal en México. *En Gestión y Política Pública*. 28 (2), 397-429 pp. Recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v27n2/1405-1079-gpp-27-02-397.pdf>

Stiglitz, J. (1984). Theory of Competition, Incentives and Risk. *Economic Research Program* 311. USA: Princeton University.

Téllez-Cuevas, R. (2014). La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y el federalismo a más de 10 años de su creación. *En Buen Gobierno*. 17 (8), 36-59  
Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660538004>

Tello, C. (2006). *Ciclo de conferencias Derecho y economía*. México: UNAM

Tena, F. (2007). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

Tépach, R. (2004). *Las convenciones Nacionales Fiscales y hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*. México: Servicio de Investigación y Análisis. División de Economía y Comercio. Cámara de Diputados.

Toboso, F. (2011). Viejos y nuevos institucionalismos bajo el prisma del individualismo institucional. *En Ekonomiaz*. 77 (2), 86-125. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3710029>

Toledo, A. y Vizcaíno, A. (2013). Institucionalismo: Actor, cultura y cognición: Convergencias con la antropología y la neuropsicología. *En Revista Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. 34 (75), 121-155. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-91762013000200121](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-91762013000200121).

Torres, E. (2015). El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma? *En Estudios Políticos*. 9 (34), 117-137. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/46634>.

Transparencia Presupuestaria (2022). *Entidades federativas: seguimiento de recursos*. (consultado el 9 de diciembre de 2022). Recuperado de: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>

Trujillo, J. (2008). *El federalismo fiscal y sus alcances*. España: Nueva Alianza

Uriarte, A. (2013). *El cambio institucional en la administración pública en México y Sinaloa*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Uvalle, R. (2004). El valor institucional de la gestión pública. En *Revista Venezolana de Gerencia Pública*. 9 (28), 1-29. Recuperado de: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/rvg/article/view/9802/9789>.

Valadés, D. y Carpizo, J. (1979). Problemas del federalismo mexicano. En Trujillo Gumersindo (coord.), *Federalismo y regionalismo*, Madrid: CEC.

Valenzuela, R. e Hinojosa, A. (2017). Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México. En *Journal of Economic Literature (JEL)*, 14 (42), 47-71. Recuperado de: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-952X2017000300047](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2017000300047)

Vargas, J. (2005). Análisis de fundamentos de la teoría institucional. En *Revista Digital Universitaria*. 8 (6), 1-21. Recuperado de: <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm>

Vargas, J. (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. En *ciencia administrativa*. 3 (5), 47-58. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>

Vargas, J. (2014). Reflexiones sobre el impacto del nuevo institucionalismo económico, sociológico e histórico institucional en la política social. En *Iberoamérica social revista red de estudios sociales*. 2 (5), 117-138. Recuperado de: <http://iberoamericasocial.com/reflexiones-sobre-el-impacto-del-nuevo-institucionalismo-economico-sociologico-e-historico-institucional-en-la-politicasocial>.

Vega, M. y Mena, E. (2009). La administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo. En *Espacios Públicos*. 12 (24), 46-70. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611167004.pdf>.

Von Wright, G. (1987). *Explicación y comprensión*. España: Nueva Alianza



Tello, C. (2006). Federalismo fiscal. *En Cordera, R., Ibarra, D. y Tello, C. [coords.].* Ciclo de conferencias Derecho y economía: UNAM

Webb, S. y González, C. (2004). Negociación de un nuevo pacto fiscal en México. En *Gestión Política y Pública*. 3 (13), 689-711. Recuperado de: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIII\\_NoIII\\_2dosem/Webb.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/Webb.pdf).

Woldenberg, J. (2013). *La transición democrática y sus déficits*. México: UNAM