



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**Sobreendeudamiento de entidades federativas en
México en contextos de gobiernos divididos y
unificados (2000-2018)**

Presenta:

Mario Joel Ramírez Hernández

Director:

Dr. Aldo Muñoz Armenta

Toluca, Estado de México, diciembre del 2020



Índice

Introducción	5
Pregunta de investigación	5
Justificación	5
Hipótesis	7
Objetivos	8
Metodología	8
Plan de la tesis	9
Capítulo 1	11
Presidencialismo y federalismo	
Presidencialismo: La concentración del poder ¿por qué y de a cómo?	13
La farsa del federalismo: Un poder para gobernarlos a todos	20
Gobernadores destituidos: un sistema federal estéril	22
Nuevo federalismo y el reordenamiento político electoral	23
Reformas políticas: Cambio gradual orientado al federalismo real	27
Atribuciones del poder local en periodo de transición: El federalismo en recuperación	30
La transición mexicana: federalismo y democracia en tiempos de alternancia	32
Capítulo 2	39
El ascenso político e institucional de los gobernadores	
Alternancia en las entidades federativas y el poder de los gobernadores	40
La búsqueda de recursos y el surgimiento de la CONAGO	46
Capítulo 3	52
Instituciones y actores: marco analítico de la relación entre gobernadores y legislaturas locales	
Instituciones: estructura, norma y sendero	53

Roles: importancia y fundamento del comportamiento político	59
Incertidumbre y reglas formales	60
Institucionalismo histórico: todo lo presente tiene sus raíces en la historia	63
Actores con veto y el <i>statu quo</i> institucional antes y después del presidencialismo	71
Instituciones y control político	78
Capítulo 4	80
El alcance del poder político y financier de los gobernadores en el estado del conocimiento	
Diferencias de poder de los gobernadores	81
El poder de los gobernadores y el tipo de mayoría legislativa	84
El poder de los gobernadores en función de su filiación partidista	95
Nivel de influencia de las legislaturas en el proceso decisonal	100
Transferencia de recursos a entidades federativas y ciclos electorales	104
Los apoyos federales en función de recursos financieros estatales	107
Capítulo 5	112
Deudas y gobiernos divididos o unificados en las entidades federativas	
Un panorama general ¿qué tan endeudadas están las entidades?	114
Las reglas del juego: aprobación de la deuda de acuerdo a la Constitución	115
Tipo de gobierno y grado de endeudamiento: ¿la separación genera deuda o la constriñe?	117
Alineación partidista y grado de endeudamiento	123
Aumentos, disminuciones y su relación con el grado de endeudamiento	127
Sobrendeudamiento a nivel conceptual	131
Deuda a lo largo del tiempo	133
Alertas financieras y gobiernos divididos, el caso de 2018	136
Tipo de gobierno, partidos efectivos y deuda como porcentaje del ingreso	138
Partido en el poder, tipo de gobierno y nivel de endeudamiento	139
Deuda por partido en perspectiva histórica	144

Conclusiones	148
Bibliografía	159
Anexos	165

Introducción

El presente trabajo tiene como propósito analizar la relación que tiene el tipo mayoría en los congresos estatales con el nivel de endeudamiento de los gobiernos subnacionales en México en el periodo 2000-2018. Se parte de la premisa de que el apoyo de los diputados locales es clave para el funcionamiento financiero de un gobierno estatal. También se asume que los gobernadores tienen una influencia significativa en diferentes dimensiones de la actividad legislativa de su respectiva entidad federativa, pero en particular, en la contratación de la deuda estatal. Por ello es importante investigar cuáles son los factores que hacen posible o impiden que los congresos ejerzan su labor de contrapeso y control del Ejecutivo.

Pregunta de investigación

En este sentido, la pregunta que guía este trabajo es: ¿Cuál es la relación entre el grado de endeudamiento de una entidad federativa y la presencia de gobiernos unificados o divididos?

Esta pregunta parte de la premisa de que en la actualidad las entidades federativas atraviesan una etapa de manejo irregular en sus finanzas, particularmente en el tema del endeudamiento. Las cifras de deuda de los estados cada año es mayor y existen casos particulares en que ascienden a montos cuyo pago en un corto o mediano plazo es inviable. La contratación de estos créditos se ha dado de manera rápida y con un mínimo de oposición en los congresos estatales, lo que ha provocado que el endeudamiento se genere de manera desmedida y con detalles poco claros sobre su pago.

Justificación

Tras el inicio de la etapa pluralista de la política estatal mexicana en la década de 1990 y con la cada vez mayor cantidad de gubernaturas ganadas por partidos de oposición al PRI, fue claro que el esquema presidencialista en relación con las entidades federativas había llegado a su final (Espinosa, 2016; Córdova, 2006). Nuevos procesos y nuevas cadenas de mando formales e informales sustituyeron a las que hasta entonces se mantenían vigentes (Gutiérrez, 2016; Flamand, 2006).

De este modo, muchos poderes ejecutivos estatales encontraron que ya no tenían el freno político del poder ejecutivo federal, situación paralela a un alto poder discrecional para ejecutar su agenda legislativa sin obstáculos (Cejudo y Ríos, 2009; Gutiérrez, 2016). Por primera vez gobernadores del PRI y de la oposición estaban funcionando sin atender la agenda centralista que dictaminara las prioridades de sus acciones (Armesto, 2016).

Bajo este nuevo esquema de trabajo, se gestaron nuevos fenómenos que requirieron explicaciones académicas. Uno de esos fenómenos es la debilidad política de las legislaturas frente a sus respectivos gobernadores (Patrón y Camacho, 2017). El debilitamiento del presidencialismo no dio pauta para que las legislaturas locales pudieran asumir el rol político de control y monitoreo frente al Ejecutivo estatal (López Lara, 2016).

Esto es importante porque, en teoría, los congresos locales fungen como controladores político del flujo presupuestal y son cruciales la vigilancia del manejo financiero de una entidad federativa (Merino, 2010). En este sentido, el presente trabajo busca agregar información al estado del conocimiento sobre el funcionamiento de los gobiernos estatales en México, espacios institucionales, que vale mencionar, carecen de información sistematizada, de forma que se espera contribuir a subsanar este problema.

También este trabajo pretende aportar información y análisis para discutir los siguientes puntos:

- El alcance político de poder de un gobernador en el ámbito de los congresos locales. En teoría, el poder de los gobernadores no es absoluto, por lo tanto es esencial tener al alcance la respuesta en torno a las condiciones que hacen posible ejercer dicho poder y en qué asuntos tienen más alcance.
- Factores políticos que restringen el poder de monitoreo y control de las legislaturas. Como indica la teoría, las legislaturas tienen las facultades y el poder para monitorear con éxito a sus respectivos gobernadores en todos los asuntos de su competencia. Sin embargo, la realidad de las entidades federativas en México, muestra que los

legisladores locales, sean de oposición o del partido del gobernador, no tienen condiciones para limitar el poder de los ejecutivos estatales.

- El papel que juegan las constituciones en la dinámica entre poderes a nivel estatal. Muchas de las atribuciones de los gobernadores tienen su origen en estos documentos. Es decir, en principio la actuación política de los legisladores locales está limitada por esta norma. Sin embargo, todo parece indicar que en el caso de México, los gobernadores van contra la norma o bien, le dan la vuelta sin que algún actor político pueda evitarlo.
- El papel juegan las reglas informales. Muchos de los procesos que regulaban la relación entre gobernadores y sus respectivos congresos se desarrollaron en la informalidad cuando todo era dominado por un solo partido. En la alternancia, muchas de esas normas informales se mantuvieron vigentes y es importante conocer cuáles son cómo es su dinámica.

De esta forma, conocer las causas del alcance del poder de los gobernadores y de la falta de poder de las legislaturas puede resultar crucial para tener en la mira las áreas que necesitan atención para que estos problemas dejen de suceder. Los marcos normativos, que existen se pueden beneficiar de tener una base de conocimiento que explique los rubros que requieren fortalecimiento o renovación para que los congresos recuperen sus facultades de monitoreo (Loaeza, 2010; Patrón y Camacho, 2017).

Hipótesis

La hipótesis que se plantea en la investigación establece que en contextos de gobiernos unificados, donde el gobernador y el partido mayoritario en el congreso son del mismo partido, el congreso local se subordina al ejecutivo estatal sin restricciones para solicitar deuda ante instituciones financieras públicas o privadas.

La variable dependiente es el nivel de endeudamiento de la entidad federativa y la variable independiente es el tipo de gobierno en la entidad federativa, es decir, unificado o dividido.

Objetivos

1. Investigar si las deudas estatales adquiridas por los gobiernos locales a partir del año 2000 hasta el 2018, se incrementaron significativamente.
2. Analizar si existe una relación entre sobreendeudamiento estatal y debilitamiento político del presidencialismo
3. Investigar si el sobreendeudamiento de los gobiernos estatales es resultado de la presencia de gobiernos unificados en los congresos locales.
4. Analizar si el sobreendeudamiento de los gobiernos estatales está relacionado con la presencia de un partido político en específico, tanto en el legislativo como mayoría, como en el ejecutivo.
5. Investigar y analizar si las normas constitucionales de las entidades federativas o las respectivas leyes reglamentarias relativas a la contratación de deuda estatal, limitan o potencian el papel de los congresos estatales como guardabarreras de este proceso.

Metodología

La investigación analizará el total de las entidades federativas de México entre el los años 2000 y 2018. Es decir, se trata de un análisis comparativo, en el que se revisará la situación del sobreendeudamiento de cada uno de los estados del país. Las variables a analizar son las siguientes 1) gobiernos con mayoría en el legislativo, 2) gobiernos sin mayoría en el legislativo, 3) partido que gobierna con mayoría, 4) partido que gobierna sin mayoría, 5) tipo de mayoría legislativa para contratar deuda, 6) tamaño de la deuda, 7) claridad/opacidad constitucional, lo que supone revisar si la Constitución estatal determina con claridad el procedimiento legislativo para contratar deuda, y 8) sostenibilidad de la deuda, que implica revisar el sistema de alertas sobre los límites del endeudamiento en cada entidad federativa.

Para la elaboración del trabajo se utilizaron técnicas de investigación cualitativas. Se revisaron los registros de las páginas electrónicas de los congresos locales, las constituciones estatales, trabajos de investigación académicos sobre la conflictividad entre gobernadores y gobierno federal. Asimismo, se revisó información de medios impresos sobre el endeudamiento de las entidades federativas en el periodo referido y

las páginas electrónicas de las áreas de finanzas de los gobiernos estatales. Con base en esta información, se construyó una base de datos que analiza con detalle las relaciones entre tipo de gobierno (unificado y dividido) y (sobre) endeudamiento estatal, así como la relación entre (sobre) endeudamiento y partido en el gobierno (PRI, PAN, PRD), datos que se analizan en combinación con lo que establecen las constituciones locales para definir las mayorías legislativas necesarias para contratar deuda.

Plan de la tesis

La tesis se divide en cinco capítulos. En el primero se hace una revisión del presidencialismo mexicano y lo que supuso en términos políticos para la limitación de la autonomía del federalismo y de la soberanía de las entidades federativas. Igualmente se destaca que las reformas políticas de 1977 y las subsiguientes hasta la de 1996, que le da autonomía al IFE, debilita el poder presidencial y fortalece gradualmente a los gobiernos de los estados. En el segundo capítulo se hace un recuento de cómo los gobernadores de diferentes partidos de oposición al PRI, pudieron ganar en varias entidades federativas a partir de 1989, lo cual fortaleció el peso de los gobernadores como bloque ante el gobierno central al punto que conforman la CONAGO para fortalecer su posición política.

En el tercer capítulo se presenta un marco teórico para analizar los casos de los gobiernos subnacionales y su proclividad al sobreendeudamiento. Se destaca en este apartado que es importante analizar el contexto desde la perspectiva neoinstitucional y el institucionalismo histórico. Los conceptos de estas propuestas teóricas, permiten entender por qué prevalecen las reglas informales entre gobernadores y congresos y al interior de estos espacios legislativos. En el cuarto capítulo se presenta un estado del conocimiento donde se retoman los trabajos que analizan en los últimos años la relación entre congresos locales y los gobernadores en lo relativo a la contratación de deuda. En todos los casos, coinciden en la débil institucionalidad del poder legislativo local.

En el capítulo 5 se presentan los principales hallazgos. Entre otros elementos se destaca la necesidad de un control político efectivo que monitoree el comportamiento financiero de los gobernadores mexicanos. Por décadas esta función recayó en el Ejecutivo federal,

dejando un hueco tras el surgimiento de la pluralidad política del país. A través del trabajo se descubrió que el hueco dejado por el control presidencial debe llenarse de alguna manera, pues los congresos no son herramientas de control efectivas. En teoría, una legislatura estatal es capaz de ejercer límites sobre su gobernador y mucho más cuando la mayoría es de otro partido. Sin embargo, los datos muestran que la función de control, no se ejerce claramente, en el caso de la contratación de deuda estatal, independientemente de que se trate de un gobierno unificado o dividido.

Capítulo 1

Presidencialismo y federalismo

El presente capítulo habla de las peculiaridades del presidencialismo mexicano en su fase autoritaria, sus características y cómo su presencia, entre 1934 y el año 2000 tuvo consecuencias notorias en el funcionamiento de los gobiernos estatales. El poder formal e informal de los presidentes mexicanos se apoyó, por más de 60 años, en un partido hegemónico, el PRI, que al contar con mayoría absoluta en ambas cámaras, podía designar todos los cargos en el Poder Judicial. Es decir, prácticamente todos los puestos correspondientes a los tres poderes eran ocupados por allegados a este partido. Todo giraba alrededor de la figura del presidente, quien manejaba tanto al gobierno como al partido en el poder, asegurando de esta manera la lealtad de todos los servidores públicos, pues se tenía control de sus carreras políticas.

Durante la mayor parte de ese periodo de tiempo, no hubo respeto por el régimen democrático que la Constitución establece. De esta forma, sin ningún límite normativo, el gobierno federal controlaba todos los procesos electorales, lo que sumado a la hegemonía partidista le permitía designar a quienes ocuparían todas las gubernaturas y escaños del congreso. Este fenómeno llegó a su fin luego reformas político electorales que iniciaron en 1977, gracias a las cuales la presencia de la oposición en el Congreso de la Unión creció incrementalmente hasta convertirse en mayoría, obstaculizando las posibilidades del gobierno federal para imponer sus iniciativas para que se aprobaran de manera directa.

Un elemento clave que favoreció el fin del control electoral presidencial de las elecciones, fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990. Este proceso se consolidó con la remoción del secretario de Gobernación como principal responsable de organizar las elecciones federales. Una reforma electoral, impulsada en 1996 le dio autonomía administrativa y política al IFE y determinó la salida del secretario de Gobernación como miembro del Consejo General del IFE. Este modelo de organización electoral se replicó en los estados, de forma que los secretarios de Gobierno (y los propios gobernadores) quedaron fuera de los órganos responsables de organizar las elecciones estatales. En este marco, poco a poco candidatos de oposición ganaron gubernaturas. En 1989 ganaron la primera en Baja California y para el año 2000, ya había 13 gobernadores de partidos diferentes al PRI.

La diversidad partidista y la promoción de intereses políticos diferenciados desde los estados frente al gobierno nacional, que para el año 1999, dieron pie a la creación de una asociación de gobernadores que pretendían impulsar una nueva relación entre gobiernos estatales y federación y generar un contrapeso frente al poder presidencial en lo relativo a los temas estatales, particularmente en materia presupuestal y tributaria. Así, surge la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) formada por cinco gobernadores del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El recelo inicial de los gobiernos estatales del PRI y del PAN impidió que se creara un bloque nacional de las 32 entidades federativas. Sin embargo, en 2003, se sumaron todos los ejecutivos estatales y crearon la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y como grupo político adquirió poder de acción y el acceso a fondos del presupuesto nacional. Todo lo anterior se refleja en un reordenamiento del federalismo en México, una pluralidad política en la que los problemas se pueden atender a nivel local, en que los recursos se dividen acorde a las necesidades de cada entidad o municipio.

Presidencialismo: la concentración del poder ¿por qué y de a cómo?

El sistema de gobierno que funge en México tiene sus orígenes en la Constitución de 1917. A pesar de establecer un sistema democrático prohibitivo de la relección, ha enfrentado décadas de complicaciones en las que los estatutos por ella impuestos no han gozado del respeto y dignidad que debieran. En un primer momento los rezagos del caudillismo posteriores a la Revolución mantuvieron sus efectos en el puesto del presidente de la República. Este estilo de gobierno fue sustituido por el presidencialismo autoritario, el cual trajo su dotación de problemas al sistema político mexicano. Ambos fenómenos ocuparon el sistema político y electoral del país durante más de 70 años posteriores a la promulgación de la Carta Magna.

En dicho documento, el gobierno mexicano se plantea como liberal, el cual basa su organización en los estatutos de un documento oficial que rige todos los procesos, garantías, facultades y limitaciones de la vida política. Asimismo establece la libertad como la principal garantía con la que cuenta la ciudadanía, la respalda, la protege y la

promueve en todos los aspectos posibles. Hurtado (2012) establece que las características de todo gobierno constitucional liberal son las siguientes:

- Competencia entre partidos políticos por acceso a la representación en los organismos públicos.
- Realización de elecciones libres y periódicas.
- El partido mayoritario en las elecciones encabeza el gobierno.
- Se cuenta con normatividades que fijen limitaciones al ejercicio del poder de los funcionarios electos.
- Ni autoridades ni ciudadanía existen por encima de la autoridad impuesta por la ley.
- El gobierno tiene por obligación la rendición de cuentas sobre su ejercicio del poder a la ciudadanía.

El Estado mexicano se divide en tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sus funciones se resumen en que el primero lleva a cabo y ejerce las leyes; el segundo propone, revisa y aprueba toda propuesta que aspire a convertirse en ley; y el tercero regula y verifica que éstas se cumplan, asimismo se encarga de sancionar a aquellos que las incumplen. En el caso mexicano esta interacción de poderes se ha prestado para que existan tensiones y conflictos entre ellos, pues existe una constante búsqueda del beneficio propio.

Si algo fue característico en el ejercicio del poder en México durante casi todo el siglo XX fue su concentración en la figura del Presidente de la República. Tras la promulgación de la Constitución Política de 1917 se otorgó al Poder Ejecutivo Federal una cierta cantidad de facultades. De acuerdo con el artículo 89 de la Carta Magna, las facultades políticas del Ejecutivo Federal son:

- Nombrar y remover libremente a Secretarios de Estado, embajadores, cónsules y empleados superiores de Hacienda
- Nombrar oficiales de todas las fuerzas armadas
- Intervenir en el nombramiento del Fiscal General y removerlo de acuerdo con el artículo 102
- Facilitar al poder judicial auxilio necesario para el expedito de sus funciones

- Presentar la terna de participantes para ocupar los cargos en la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones al Senado.

De acuerdo con Loeza (2010) estas facultades en general permitían al presidente la autonomía para definir los objetivos sociales, los mecanismos para obtenerlos y la ausencia total de intereses particulares o cualquier clase de oposición. En lo que respecta al funcionamiento político del estado, toda institución o nivel de gobierno ajenos al nivel federal, fungían como meras extremidades que ejecutaban la voluntad de la autoridad central de manera acrítica, lo que se cimentaba con el objetivo de garantizar la plena autonomía del Estado frente a cualquier actor interno y la soberanía frente a actores externos.

Cárdenas Gracia (2005) aporta que la capacidad de acción discrecional del Presidente se origina en este contexto de la promulgación de la Constitución Política, en el que los caudillos revolucionarios buscaban un régimen en el que el poder pudiera mantenerse concentrado en una figura central. Su postura era contraria a la lucha sufragista de Madero que buscaba limitar las facultades del presidente para evitar otro Porfiriato.

Autores como Carpizo (1978) y Cosío Villegas (1974) dan cuenta de que en este mismo momento histórico, se tomó como sustento la tesis de Emilio Rabasa incluida en su libro *La Constitución y la dictadura*. En ella planteaba que el Porfiriato había sido una consecuencia inevitable de las limitaciones que la Constitución de 1857 imponía sobre las facultades del presidente. También buscaban que, en el tenor de evitar disputas por el poder, el Ejecutivo pudiera fungir como mediador en conflictos políticos. Córdova (2000) agrega que se optó por un sistema presidencialista pensando en que otros modelos como la democracia representativa, fuera este clásico o parlamentario hubieran devenido en una eterna lucha por el poder entre las facciones representadas, mientras que una dictadura militar hubiera tenido por consecuencia una revolución popular.

Cárdenas García (2005) refiere que el Presidencialismo no llegó de manera instantánea tras la destitución de Porfirio Díaz como presidente del país. Tras el caudillismo y las constantes rotaciones de ocupantes de la silla presidencial que caracterizaron la etapa póstuma a la revolución existió otra conocida como la Jefatura Máxima. Ésta consistía

en la competencia constante entre el poder presidencial y un caudillo o jefe con la presencia y/o convocatoria suficiente para desafiar abiertamente al poder ejecutivo federal, incluso quitarlo del poder. La Jefatura Máxima encontró a su fin con el término del Maximato y la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia.

El Presidencialismo surge como reacción a una etapa de competencia política caracterizada por su inestabilidad y su volatilidad. Tras la Revolución Mexicana y el final del Porfiriato da inicio una época de reorganización que abarcó los campos legislativo, político y administrativo.

Se aclara desde un inicio y antes de definir el concepto de presidencialismo que no hay que confundirlo con el caudillismo, señala Córdova (2000) aludiendo que aunque pueden coincidir en momentos específicos, son fenómenos distintos. Mientras que el caudillismo tiene una base tradicionalista, el presidencialismo tiene un origen modernista. Para el caso de México, el presidencialismo se logró instaurar a través de la completa destrucción del caudillismo. Su principal distinción radica en que mientras el caudillismo centra todo el poder en una persona, el presidencialismo lo centra en un cargo, el cual puede cambiar de manos indeterminadamente y utilizarse con una agenda distinta dependiendo de a quién se identifique como presidente electo.

Este giro que estableció al presidencialismo como sistema de gobierno fue llevado a cabo durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, el último caudillo de la Revolución Mexicana, quien dedicó gran parte de su gestión a la creación de instituciones que representaran la autoridad del estado mexicano. Sobre éstas recayó el poder que la ciudadanía respetaba y seguía, poder que en el pasado había acaecido en personas como fue en el caso de los caudillos.

Se define como Presidencialismo al sistema en el cual el poder se centraliza en la figura del Poder Ejecutivo Federal y todas las instituciones son meramente extensiones de sus facultades para decidir sobre cualquier tema. De acuerdo con autores como Loaeza (2013) para que este sistema fuera funcional se requería de un compromiso institucional total de todos los actores políticos, rayando en el sometimiento a la agenda presidencial. Cosío Villegas (1974) establece en este contexto dos características que fueron

esenciales dentro de este modelo de gobierno: un Poder Ejecutivo Federal concentrado en la figura del Presidente y un partido político con predominancia. Cabe notar que el presidente mantenía una figura de control absoluto tanto en su cargo como funcionario público como hacia el interior del partido al cual pertenecía.

El Poder Ejecutivo Federal contó desde el inicio de esta etapa con variedad de fuentes de las que deriva sus facultades. Cárdenas Gracia (2005) las identifica en campos normativos como la Constitución y las leyes, campos pragmáticos como los procesos administrativos cotidianos y campos institucionales como las características del sistema político. A ellas Cosío Villegas (1974) suma otras dos, las cuales se enlistan a continuación:

- Ubicación geográfica. El gobierno federal se encuentra localizado en la Ciudad de México. En su momento las leyes implicaban que toda mercancía o materia prima que llegara a México debía pasar inspección en la capital del país. Esto desencadenó que la urbe creciera y se convirtiera en el primer gran polo de desarrollo e industrialización en México. Toda actividad productiva de trascendencia se ubicaba en el área metropolitana.
- La organización entre los tres niveles de gobierno. Esta organización se concibió jurídicamente con la noción de que cada nivel fuera autónomo, sin embargo en la práctica, el alcance y superioridad del nivel federal quedaba clara. Los estados y municipios quedaron limitados al estar condicionados a ofrecer su sumisión al nivel federal a cambio de favores que mejoraran su situación en diversos aspectos.

Cosío Villegas (1974) explica cómo los poderes Judicial y Legislativo normativamente aparentaban una autonomía que no se reflejaba en el campo pragmático. En el caso del poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación contaban con leyes que los protegían de la remoción, así como de cantidad de riesgos que les pudieran obstaculizar sus labores. Hasta finales de la década de 1980 la SCJN actuaba haciendo uso de esta libertad, siempre que sus actos no interfirieran con los intereses del presidente.

¿De dónde se originaba entonces esta debilidad si el marco normativo protegía a los jueces y magistrados? En que el presidente es quien los designaba a través del Senado. Por tanto, para llegar a un cargo en el poder Judicial era requerido el favor del poder Ejecutivo.

En el caso del poder Legislativo se lograba el control por medio del manejo de las carreras políticas de los funcionarios electos. En las condiciones que dictaba el Presidencialismo todo diputado o senador en México tenía un objetivo particular: hacerse de una carrera política. Dado que normativamente no existía la posibilidad de una reelección, buscaban todas las herramientas posibles por medio de las cuales quedar bien con el Poder Ejecutivo Federal. Si lo lograban aumentaban sus probabilidades de ser considerados para ocupar un cargo más alto en el siguiente periodo.

Carbonell (2002) a su vez identifica cuatro líneas de control por medio de las cuales el poder del presidente había logrado convertirse en algo absoluto:

- Vías de carácter político
- Utilización del orden jurídico
- Penetración de agencias federales en el ámbito local
- Control de los recursos económicos

Cosío Villegas (1974) cita al factor psicológico como fuente del gran poder con que cuenta el presidente. Esto se origina en la omnipresencia de la propia imagen del Poder ejecutivo, así como la percepción que genera entre sus gobernados y sus subalternos. Refiere a que si una persona es vista como poderosa, su poder aumenta como consecuencia de ello, menos personas lo cuestionan y menos aún se atreven a corroborar la veracidad del origen del poder ejercido. Este factor también se ve reflejado en la limitante producto del principio de no reelección que impone la Constitución. Cuando un presidente sabe que sólo cuenta con seis años para ejercer sus funciones busca ejercer la mayor cantidad de poder posible en el tiempo que tiene disponible. De ahí que ejercieran un mandato casi absoluto carente de obstáculos o limitantes.

Vistas las fuentes de las que se originan las facultades del presidente resta preguntarse ¿cuáles son éstas? Carpizo (1972) plantea cuatro facultades metaconstitucionales del

puesto. Las define así porque no están presentes en la Carta Magna, las cuales se siguieron aplicaron de manera regular todos los que ocuparon el cargo hasta desde 1934 1994. Estas facultades son las siguientes:

- Jefatura real del PRI. A pesar de que una persona se nombraba oficialmente en el cargo, quien ejercía el poder de manera efectiva seguía siendo el Presidente. Su autoridad no se cuestionaba bajo ninguna circunstancia y todos los funcionarios electos actuaban bajo tal entendido.
- Designación del próximo Presidente. Carpizo (1972) refiere a la manera en que el siguiente Presidente es elegido por voto popular, aunque en realidad el único voto con valor era el del propio Presidente en el cargo. Cuando el sucesor era elegido la decisión era irrevocable, salvo el poco común escenario en el que éste fuera rechazado por varios sectores importantes del país.
- Designación de los gobernadores. Esta selección podía darse sin obstáculos. Sumado al control que el Presidente tenía sobre la carrera política de cualquier funcionario electo existían otros métodos de control efectivo para obtener la sumisión de los gobernadores designados. Entre ellos Carpizo (1989) cita las ayudas económicas y los apoyos a los presupuestos locales insuficientes que se designaban.
- Remoción de los gobernadores en cargo. Acorde con el artículo 72 de la Constitución, Carpizo (1989) cita que el Senado está facultado para nombrar un gobernador constitucional cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales de un estado. Esto dejaba al Senado con campo libre para remover a un gobernador del cargo. Cabe mencionar que en la mayoría de los casos en que esto sucedió, la solicitud formal para llevar a cabo esta destitución provenía del Secretario de Gobernación.

Loaeza (2010) atribuye la existencia de estas facultades en el hecho de que no había un balance entre el poder despótico y el poder infraestructural del presidente, lo que permitía la discrecionalidad para tomar decisiones o cursos de acción de manera unilateral, pudiendo excluir a cualquiera interno a la función pública y sin rendir cuentas a nadie.

Hernández (2010) apoya esta idea aportando que el poder del presidente en el plano constitucional es en realidad limitado cuando se le compara con el ostentado por el Congreso de la Unión. El poder absoluto se basó durante el presidencialismo en la hegemonía partidista. Dicho de otro modo: la mayoría absoluta en su representación en la legislatura federal o en los congresos locales. La debilidad del poder ejecutivo federal quedó en evidencia en 1997 cuando el PRI perdió por primera vez la mayoría en el Congreso de la Unión, al mismo tiempo probando que la discrecionalidad absoluta del presidente no provenía de elementos normativos o institucionales, sino de las facultades metaconstitucionales.

La farsa del federalismo: un poder para gobernarlos a todos

El origen de la concentración del poder presidencial se justificó en no permitir que el país fuera terreno de luchas y encuentros violentos civiles como se dio el caso tan frecuente desde la primera década del siglo XIX. Y aunque esto implicaba intenciones positivas, lo que no cambió fue que la discrecionalidad de acción siguió quedándose concentrada en una figura individual. Todo el sistema político estaba erigido de tal manera que todas las instancias públicas existían con la mera obligación de ejercer y acatar la voluntad del poder ejecutivo federal. Se carecía de métodos y canales para cuestionar semejante situación, principalmente porque todos los medios que lo possibilitaban eran legales y legítimos, mientras que todo lo que no se establecía en marcos legales o normativos se daba por sentado ciegamente.

Loaeza (2010) complementa todo este panorama analizando cómo el Estado se sostenía en el poder despótico. Solamente unas cuantas élites económicas e institucionales hacían escuchar sus intereses con respecto de las acciones políticas del país, mientras que el resto de la sociedad quedaba tajantemente excluida.

Ante este panorama Córdova (2000) visualiza que el mayor éxito del presidencialismo deviene en la dominación y manipulación de las masas. Este logro se basaba en cuatro factores que constituían lo que el autor identifica como el secreto profundo del sistema político mexicano:

- El sistema se presenta como la alianza institucionalizada de grupos sociales organizados como poderes.
- El presidente se es promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios de manera permanente.
- El presidente funge como el árbitro definitivo en los asuntos de todos los grupos, los cuales deben someterlos cuando surgen diferencias
- En las masas permanece el culto al cargo del presidente, más que a la persona que lo ocupa.

Sin embargo y a pesar de este panorama de poder desmedido, Carpizo (1972) observó que el poder ejercido por el presidente no era absoluto pues también contaba con limitantes originadas en diversos ámbitos políticos y sociales:

- El tiempo de su mandato, limitado a seis años sin posibilidad alguna de reelección.
- La ya mencionada aparente autonomía del poder Judicial, quienes mostraron cierto grado de efectividad por medio de la utilización de amparos ante la violación de derechos humanos.
- Los grupos de presión, quienes dependiendo su alcance llegaron a mostrar algún grado de influencia para alterar las acciones y decisiones tomadas por el presidente.
- La organización no controlada, entendido esto como el surgimiento de organizaciones como sindicatos u otros que no tuvieran su origen de manera allegada al PRI.
- La prensa, a quienes no se les otorgaba gran importancia y se les consideraba no más que una molestia en el peor de los casos.

Loeza (2010) agregó un opositor más a esta lista: la iniciativa privada, quienes al unirse en contra del presidente no tenían ningún obstáculo para imponer sus intereses. La autora cita que entre 1960 y 1973 tres administraciones intentaron aprobar propuestas para ampliar la base de contribuyentes, comprometiendo intereses de las élites empresariales. Ninguna propuesta procedió cuando éstas se opusieron de manera contundente.

Gobernadores destituidos: un sistema federal estéril

La facultad metaconstitucional de la remoción de los gobernadores estatales fue una de las que se recurrió con bastante frecuencia durante mucho tiempo en México. Sabiéndose controlador absoluto de la carrera política de todos los gobernadores, quienes buscaban escalar cargos públicos, los presidentes no se contenían al momento de remover a un gobernador (Ver anexo de gobernadores removidos).

No en todos los casos las destituciones se daban con fines correctivos. En más de alguna ocasión los presidentes de la República ejecutaban esta facultad como recompensa, integrando al gobernador a su gabinete o con fines estratégicos, enviando al gobernador a secretarías federales para que no obstaculizara la agenda presidencial. Un concepto que será de particular relevancia en esta sección es el que se entenderá como destitución disciplinaria. Por tal se entiende al hecho de que un presidente destituya a un gobernador como consecuencia negativa o castigo por cualquier motivo.

A pesar de tener la facultad de ejecutar la destitución con plena discrecionalidad, existían requisitos legales que determinaban la existencia de la posibilidad de remover a un gobernador. Sólo era posible, como ya se mencionó, remover a un funcionario en servicio cuando se diera una desaparición de poderes. Melgar (2015) ubica las condiciones en las que la ley considera que estos han desaparecido, referentes al titular del poder en cuestión:

- Cuando se da un quebrantamiento de los principios establecidos por el régimen federal.
- Si se abandonan las funciones del cargo en ausencia de una causa de fuerza mayor.
- Cuando se suscita la imposibilidad física para ejercer las funciones inherentes a su cargo.
- En caso de que el funcionario prolongue su estancia en el cargo posterior al término oficial del periodo del mismo.
- Cuando se promueve o adopta una forma de gobierno diferente a la que se establece en la Constitución Política.

Carlos Salinas De Gortari (1988-1994) fue notorio debido a sus destituciones de gobernadores. Su ejercicio presidencial fue implacable, pues durante su cargo no tuvo miedo de echar mano de sus facultades metaconstitucionales para mover las piezas de su tablero en beneficio de sus prioridades. Aunque no todas las 17 deposiciones de gobernadores se realizaron con fines disciplinarios, sí fueron bastantes las que tuvieron este tipo de justificaciones. Fueron dos los motivos principales para esta destitución masiva:

- Agravios cometidos durante la gestión de Miguel De La Madrid.
- Permitir que Cuauhtémoc Cárdenas ganara las elecciones en sus respectivas entidades durante las elecciones presidenciales de 1988.

Este último motivo se identifica como un recordatorio claro de que a pesar de las reformas políticas y los cambios que seguían gestándose en el sistema político, el presidencialismo no había desaparecido y la autoridad del ejecutivo federal seguía siendo nada menos que absoluta. El contraste de esta oleada masiva de destituciones con el siguiente presidente, Ernesto Zedillo (1994-2000) fue grande, pues éste solo quitó del cargo a tres, de los cuales solamente dos fue como medida disciplinaria.

Es claro que las acciones de Zedillo en cuanto a su remoción de gobernadores obedecieron más a factores estratégicos que a un ejercicio de poder absoluto e incuestionable. Y como se menciona en otro apartado de este mismo capítulo, no se trataba de que Zedillo se rehusara a ejercer sus facultades metaconstitucionales, sino que cada vez se encontraba en menos condiciones para ello.

Nuevo federalismo y el reordenamiento político electoral

El Estado mexicano se mantuvo dentro de un orden presidencial, el cual perdió balance tras dos eventos determinantes: El primero sucedió durante la reforma electoral de 1977. De acuerdo con Woldenberg (2012) con este cambio de la Constitución y las leyes electorales, se permitió que los partidos políticos contaran con una representación plurinominal en la Cámara de Diputados, abriendo la puerta a nuevas voces a la toma de decisiones en la propuesta y aprobación de leyes.

Esta reforma¹ tuvo dos objetivos principales en su creación: la revitalización del sistema de partidos en México y la posibilidad de ofrecer una oferta legítima a las clases obreras e industriales tras su rechazo ante las acciones del previo presidente Luis Echeverría. Aunque la recepción de la ciudadanía mejoró en gran medida, la llegada de los representantes proporcionales de otros partidos a la legislatura fue recibida con apatía, pues más del 40% del padrón de votantes incurrieron en el abstencionismo.

Sin embargo, esta reforma electoral tuvo un límite y el régimen autoritario sufrió un nuevo desgaste con la crisis económica de 1982. Sobre el particular Loaeza (2010) plantea que hubo un desgaste de la ideología predominante del autoritarismo, que sumada a la pluralización de intereses en juego en la política mexicana, derivaron en que un Estado central fuera insuficiente para atender a las exigencias de la ciudadanía y los gobiernos subnacionales.

Desde 1983 hasta 2008 tuvo lugar lo que se conoce como el nuevo federalismo, un orden político en el que por primera vez fue necesaria la interacción y comunicación efectivas entre niveles de gobierno. La principal característica de este cambio consistió en la pérdida del poder absoluto del gobierno federal. El pluralismo tanto en el Congreso de la Unión como en los congresos locales y que por primera vez existió la autonomía efectiva de los gobiernos municipales y estatales.

Carbonell (2002) aporta que este nuevo federalismo no era sino la ejecución de un verdadero federalismo en México por primera vez y como tal tenía requerimientos que debía cumplir para funcionar de manera adecuada:

- División del poder claramente estipulado en la Constitución.
- Presencia de un árbitro neutral que medie en todos los asuntos de orden político.
- Existencia de una cámara federal en la que las regiones del país se encuentren fielmente representadas.

¹ Los detalles de la misma se abordan en la página de la cámara de diputados con detalle (http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm)

- Fortalecimiento del propósito de promover y proteger un sistema de gobierno descentralizado.

Por tanto, con esta transición no se buscaba sino la cimentación de un sistema federal sin fallas ni desviaciones, pues una de sus principales características es la repartición del poder. Este llamado nuevo federalismo era la ruptura y abandono del poder centralizado en el que una sola instancia decidía, utilizando a todas las demás como extremidades que ejecutarán su mandato de manera automática.

El único cambio deliberado, según Merino (2010), fue la modificación del artículo 115 de la Constitución en 1983, el cual realizó el presidente Miguel De La Madrid bajo su esquema de descentralización. Los tres propósitos a los que obedecía esta modificación eran:

- Acabar con la centralización excesiva fue una de las principales propuestas realizadas por De La Madrid durante su candidatura.
- El poder prácticamente ilimitado que el gobierno federal había acumulado para esa década.
- Tras la crisis de 1982, en la que se comprobó la ineficacia de un sistema centralizado para atender las necesidades económicas que se suscitaban, el gobierno federal buscaba reducir su modelo basado en la intervención y la regulación.

Gracias a las modificaciones en este artículo, la balanza del poder, que estaba completamente cargada a favor del gobierno federal, comenzó inclinarse a favor de las gubernaturas. Las obligaciones de éstas aumentaron principalmente en temas de desarrollo regional y social. Proceso que Guillén (1996) define como *descentralización de facto*.

Carbonell (2002) establecía que un nuevo federalismo debía estar basado en el modelo alemán, esquema en el que las responsabilidades y atribuciones estuvieran repartidas acorde con los respectivos alcances entre niveles de gobierno. Esto al mismo tiempo implicaba un aumento en las capacidades para ejercicio del gasto, pues la óptima

ejecución de las responsabilidades obtenidas implicaba tener al alcance los recursos necesarios para dicho fin.

Vale la pena hacer la mención de que esta postura en contra de la centralización masiva del poder del presidente De La Madrid se vio fortalecida tras el terremoto de 1985 en la Ciudad de México. Tras la catástrofe el gobierno federal se dio a la tarea de fortalecer las políticas de desarrollo regional y la capacidad de las entidades federativas para el ejercicio de recursos.

Otra modificación de la Carta Magna que según Merino (2010) fue fundamental en la cimentación de la autonomía de las entidades federativas, tuvo lugar en los artículos 25 y 26. En ella lo que se estableció fue la incorporación de los propios gobiernos subnacionales en el desarrollo económico del país en la búsqueda de generar una dinámica de crecimiento de la economía con fines relacionados con la independencia y democratización económica, cultural y social. Con este objetivo en mente se logró la posibilidad de la transferencia directa de fondos del presupuesto de egresos federales para las entidades federativas. Cabe recalcar que como lo menciona el autor, estos fondos han ido cambiando con el paso de los años pero no han disminuido.

Si bien Merino (2010) da cuenta de los logros obtenidos tras el inicio del nuevo federalismo en 1983, también deja claro que no fue un camino libre de obstáculos desde su inicio hasta la actualidad. Tras la victoria de Carlos Salinas De Gortari en 1988 la descentralización fue vista como una amenaza, por lo que se buscó regresar a la vieja usanza de poder concentrado en el nivel federal de gobierno.

Loeza (2010) aporta que esta postura se fundamentaba en que con la pérdida de las atribuciones del poder ejecutivo federal se había perdido la capacidad de actuar a favor del bien colectivo, fielmente representado por el presidente de la República. Con esta pérdida del poder concentrado se complejizaron las interacciones en el ejercicio del poder debido a que más intereses fueron cobrando fuerzas, no solo de partidos políticos, sino de asociaciones civiles, particulares y organizaciones no gubernamentales.

Esta etapa de nuevo federalismo se caracterizó por lo que se pudiera definir como inercia política. Por primera vez en México no había un rumbo claro coordinado con la agenda presidencial para el ejercicio político, nunca antes el Estado se había visto incapaz de administrar propiamente los recursos sociales al alcance. Loaeza (2010) lo explica como una consecuencia lógica debido a la pluralidad de voces e intereses que se hacían escuchar como nunca antes.

Reformas políticas: cambio gradual orientado al federalismo real

Si bien ya se abordó e intentó comprender cómo se compone el nuevo federalismo, así como su surgimiento y sus objetivos tácitos y explícitos, hay que tener en mente que las reformas políticas que tuvieron lugar en el sistema de gobierno lo hicieron posible en una gran medida.

Córdova (2006) da cuenta de que previo a la primer reforma de 1977 comenzó un cambio en la manera de pensar de la ciudadanía mexicana, en la que se propagó la idea de las funciones e importancia que tenía su voto. Por primera vez el ciudadano se dio cuenta de que su voto servía para la consecución de cambios que pudieran otorgarle beneficios sociales, económicos o políticos, principalmente impactando su calidad de vida (Ver anexo de reformas electorales).

Peschard (2010) hace señalamientos claros respecto de lo que aportó cada nueva reforma política que se vivió en México. Hace hincapié en el hecho de que la reforma de 1977 provino de la propia Secretaría de Gobernación en un intento por extender la inclusión controlada, convirtiendo el sistema político en México en pluripartidista, destacando que esta pluralidad tampoco era del todo efectiva. Parte de lograr esta pluralidad y apertura se reflejó en que también se trató de una reforma cuya propuesta estuvo abierta a la revisión y aportaciones de grupos políticos y académicos.

Sin embargo esta apertura en la creación de la propuesta no era absoluta, pues cuando fue presentada en el congreso ésta era desconocida por ambas cámaras. Aunque se trataba de una reforma enfocada al logro de la pluralidad y la apertura, su gestación provino únicamente del poder ejecutivo federal.

Peschard (2010) también plantea que sumado a la integración de diputados de representación plurinominal, la reforma ofreció la oportunidad a que cualquier partido pudiera conservar su registro aunque no alcanzara el 1.5% de votos en tres elecciones consecutivas y no en solamente dos como se manejaba previamente.

Sobre la reforma de 1986, Peschard (2010) aporta que a diferencia de la de 1977 que era de carácter preventivo, ésta nueva fue de un carácter más reactivo. Con la creación de partidos como el Partido Social Demócrata (PSD) o el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y la pérdida creciente del PRI en elecciones municipales, proliferaron las voces de actores en contra del fraude electoral. Foros paralelos a los oficiales como el Foro por el Sufragio Efectivo, promovidos por el PAN y el PRT externaron sus inconformidades acerca de este tema.

Este panorama forzó al gobierno federal a movilizar esta reforma para aumentar la presencia de todos los partidos en la cámara de diputados. Quedaba claro que las arenas de política crecían en desorden y el número de intereses en juego, un escenario que el gobierno federal cada vez se veía más y más incapacitado para regular. A pesar de ello, esta reforma siguió viéndose incapaz de regular o restringir el alcance del poder del partido hegemónico.

Prosiguiendo con la reforma de 1989, Peschard (2010) de nuevo la describe como una acción reactiva del gobierno federal. Lo que se gestaba era una crisis de legitimidad tras las elecciones presidenciales de 1988, en las que se cuestionaba como nunca la legalidad de los procedimientos que habían arrojado a Carlos Salinas de Gortari como presidente electo. El PRI descubrió que basar su legitimidad en la tradición revolucionaria ya no era un método efectivo para mantener el control unilateral como antes. La solución que fungió como contrapeso para esta crisis fue la creación de un organismo externo al gobierno federal que supervisara los procesos electorales de manera autónoma.

Para el caso de la reforma de 1993, ésta se gestó en un panorama de presión política a gran escala para el PRI. Peschard (2010) describe el escenario como la primera vez que un partido de oposición demostró la capacidad para ejercer presión efectiva ante asuntos a los que se oponía. El detonante que puso en funcionamiento esta reforma fue la

publicación de una noticia del periódico *El Economista*, en ella se reportaba una reunión entre el presidente Carlos Salinas de Gortari con varios de los empresarios más importantes del país para discutir sus aportaciones a la campaña presidencial de 1994.

La reforma de 1996 en cambio se formó echando mano de fuentes diversas, principalmente de los partidos de oposición, el PAN y PRD. Peschard (2010) centra como prioridad para esta reforma la inequidad en dos rubros: el financiamiento de los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación. Lo que volvió histórica a esta reforma fue en primer lugar que Ernesto Zedillo reconoció al congreso como interlocutor para su creación, lo que en segundo lugar permitió que su gestación no proviniera únicamente del gobierno federal.

Cabe mencionar que sumado a los cambios traídos por la última etapa de la reforma política, Córdova (2006) menciona las acciones del presidente Zedillo. Muchos de sus compañeros de partido lo acusaron de haber elegido no hacer nada al respecto, sin embargo el panorama real fue más bien que ya no estaba en la capacidad de hacer algo al respecto. Con los cambios drásticos de esa década, principalmente los que fueron producto de la reforma política ya no se contaban con las condiciones necesarias para que el presidente fuera capaz de ejercer un poder central absoluto. En particular la remoción del secretario de Gobernación del consejo electoral fue un obstáculo para que el presidente pudiera remover del cargo a los gobernadores. Por primera vez en México un gobernador podía desobedecer la agenda presidencial sin miedo a ser removido del cargo.

A esto se suma que Zedillo fue el primer presidente proveniente del PRI que no ejerció el cargo de dirigente del partido. Esto de manera definitiva significó que con un número cada vez mayor de participantes sin ataduras de lealtad ante su figura. En efecto, por primera vez el Presidente estaba incapacitado para impedir cualquier camino que la política del país tomara.

Atribuciones del poder local en periodo de transición: federalismo en recuperación

La descentralización trajo consigo la ruptura de varias de las líneas de control del gobierno federal analizadas por Carbonell (2002), en cuya ausencia las atribuciones para el gasto y el ejercicio de recursos de los gobiernos locales fueron en un claro aumento. Los estados se vieron cada vez más favorecidos en la cantidad de facultades y responsabilidades que quedaban a su cargo en la materia. No fue el mismo panorama para la capacidad de recaudación (Ver anexo sobre la asignación de recursos fiscales a entidades federativas).

Cuando el presidencialismo perdió el poder con el que contaba, el escenario resultante permitió que los gobiernos estatales obtuvieran un grado de autonomía nunca antes visto. Esto debido a lo que Cejudo (2000) aprecia en el cambio de la dinámica entre niveles de gobierno. Muchas de las principales funciones públicas para la recaudación fiscal, el ejercicio de recursos y la atención de problemas a nivel local se ejecutaban basadas en la tradición y la costumbre sin que hubiera certeza sobre su formalidad. Cuando el PRI perdió la mayoría en el congreso en 1997, así como la presidencia de la República en 2000, quedó la pregunta al aire ¿qué es responsabilidad de quién y cómo hay que llevarlo a cabo?

La autoridad para que el presidente ejerciera su mando sobre los gobernadores no se basaba en procedimientos institucionales o formales. Los gobernadores le obedecían a sabiendas de que el éxito o fracaso de su carrera política dependía de su nivel de cooperación con la agenda presidencial. Como consecuencia, cuando se perdió esta costumbre del mando absoluto del poder ejecutivo federal no quedaron procedimientos formales que seguir. Cejudo (2000) también apunta que cuando se perdió el control del mando central la expectativa era que el poder pasara a los gobiernos locales para que se cimentara su autonomía, la cual desde la revolución había estado ausente. A su vez, la necesidad de la rendición de cuentas de cada gobernador ya no sería hacia el presidente sino hacia su propia ciudadanía.

Díaz Cayeros (1997) narra que durante la década de 1980 tuvo lugar una limitación a gran escala en el presupuesto federal, lo que dejó descubiertos a los gobiernos estatales

en la obtención de recursos económicos desde el centro; no tenía sentido intentar ganar el favor del poder ejecutivo si no había una recompensa a esta lealtad. Las complicaciones aumentaron con la pluralización de actores que tomaban parte en las interacciones políticas del país, así como los gobiernos estatales y municipales que eran ganados por partidos ajenos al PRI.

Se puso en evidencia que este nuevo federalismo requería de la autonomía local aunque fuera en menor medida. La evolución de campos como el social, el económico o el político crecían y se complejizaban más y más, lo que a su vez hacía más difícil que un único poder central controlara las condiciones en las que las interacciones entre actores se llevaban a cabo.

Iniciando con esta etapa, Merino (2010) habla de cómo las entidades federativas se han visto beneficiadas con cada vez más recursos y mayores responsabilidades de gasto. Lo que no ha aumentado son sus facultades autónomas para actuar de acuerdo a su agenda. Y es que los cambios políticos en México desde su independencia no han sido el resultado de una evolución concreta y unidireccional, sino de cambios premeditados en la búsqueda de mantener el orden y la cohesión entre aquellos que detentan cualquier clase de poder de alto nivel en la gran variedad de ámbitos que existen.

Para Cejudo (2009) esto derivó en una irregularidad en la fortaleza política que detenta cada entidad federativa, pues sumado a factores como las diferentes afiliaciones partidistas de gobernadores y miembros de las legislaturas, un gobernador podía subordinar a su respectivo congreso en mayor o menor medida de acuerdo con los recursos que puede obtener por el medio del desarrollo económico.

Hasta este momento, se da cuenta de otro evento que promovió las interacciones entre los gobernadores y sus respectivos congresos: la descentralización, tanto en el ejercicio de los recursos como en las atribuciones políticas que recaían en cada entidad federativa. Sin embargo, este crecimiento en las funciones no fue proporcional al conocimiento o procedimientos adecuados para que se ejecutaran con los mejores grados de eficacia, eficiencia o legitimidad.

Díaz Cayeros (1997) observa la complejidad que conllevó hasta este punto la Inversión Pública Federal en la dinámica fiscal de los gobiernos estatales. Varias condiciones se derivaron de todo el contexto previamente mencionado:

- El que la repartición de recursos provenga desde un organismo centralizado suele resultar en que la entrega no se realice basada en necesidades urgentes o prioritarias.
- Dado que el ejercicio de los gastos ya no se ubica hacia el centro del sistema de gobierno ni se basa en las decisiones de una figura única, no resulta lógico pensar que ésta sea la instancia mejor capacitada para establecer la repartición de los recursos.
- Las entidades federativas funcionan basadas en un esquema incongruente en el que gozan de amplias atribuciones para el gasto sin responsabilidades de recaudación que sirvan como contrapeso en sus funciones.
- Los montos del presupuesto entregados a gobiernos estatales suele obedecer más a factores políticos que económicos.

A su vez, entre los gobiernos subnacionales, las entidades federativas son las que mostraron mayor grado de discrecionalidad en el ejercicio del gasto, el cual como ya se mencionó, era desproporcional de sus responsabilidades de recaudación. No se aprecia que con el paso de los años haya algún cambio en esta tendencia del comportamiento de los gobernadores; hasta el año 2009, la Auditoría Superior de la Federación presentó un informe en el que declara a las entidades federativas como áreas de opacidad que no solamente incumplen con las funciones de rendición de cuentas que se requiere en un panorama ideal, algunas incluso obstaculizan y atentan en contra de la posibilidad de rendir cuentas sobre el ejercicio de sus atribuciones (Cejudo, 2009).

La transición mexicana: federalismo y democracia en tiempos de alternancia

Un modelo presidencial centralista en México era efectivo gracias a que todos los poderes y niveles de gobierno estaban concentrados bajo el poder de un solo partido: el PRI. No es sino hasta que se abre la puerta a diputados de representación proporcional con la reforma política de 1977 que otras voces comienzan a cobrar fuerza en el poder legislativo por primera vez. A pesar de que la autonomía de los gobiernos locales

enfrentaría irregularidades y obstáculos en el desarrollo de su autonomía, la pluralidad no enfrentó ninguna clase de freno. Por el contrario las subsiguientes reformas y procesos electorales la impulsarían más y más.

Reynoso (2002) visualiza que, aunque la democracia y el federalismo no son siempre incluyentes, para el caso mexicano sí vinieron de la mano, uno apoyando la cimentación del otro. Apoyando lo que se había trabajado en secciones previas de este apartado, el autor fortalece la noción de que la efectividad del presidencialismo no tenía bases constitucionales, sino partidistas. El que este modelo funcionara tan bien se debía a la concentración de todas las ramas y niveles de poder en manos del PRI. Tal como se enlista en las facultades metaconstitucionales de las que gozaba el presidente, éste mantenía la dirección del partido, por lo que se puede afirmar que gobierno mexicano y PRI eran uno mismo en todos los sentidos.

Esto es lo que se identifica como un pseudo federalismo. El argumento que ya se mencionó sobre cómo el llamado nuevo federalismo no era más que la transición del estado mexicano hacia un verdadero federalismo nunca resultó más lógico que hasta este momento. “El PRI fungía como la arena de negociación de tales pactos y el presidente ocupaba el rol del gran árbitro entre las élites de los estados y la nacional del institucional revolucionario” (Reynoso, 2002: 4).

El orden en que los distintos poderes y niveles de gobierno dejaron de estar en manos de este partido fue más un proceso incremental que se extendió por más de dos décadas que un movimiento contundente que pasara de un momento a otro:

- 1977 – reforma electoral que permite el principio de representación proporcional en la cámara de diputados
- 1989 – primer gobierno estatal en manos del PAN (Baja California)
- 1997 – el PRI pierde por primera vez la mayoría absoluta en la cámara de diputados.
- 2000 – el PRI pierde por primera vez la mayoría absoluta en el senado.
- 2000 – tiene lugar la primera alternancia en la presidencia cuando el PRI pierde las elecciones ante el PAN

Tabla 1. Evolución de la representación partidista en la cámara de diputados por número de legislatura

	50°	51°	52°	53°	54°	55°	56°	57°	58°	59°	60°
PRI	196	296	299	289	262	320	271	239	208	203	104
PAN	20	42	51	41	101	89	119	121	207	148	206
PRD						41	65	125	53	97	126
PST		10	11	12							
PPS	12	12	10	11	49	12					
PARM	9	12		11	30	15					
PCM		18									
PFCRN					36	23					
PDM		10	12	12							
PSUM			17	12							
PVEM								6	16	17	19
PRT				6							
PMT				6							
PMS					22						
PT							9	7	8	6	16
CD									1	5	16
PSN									3		
PAS									2		
PANAL											9
PASDC											4
Indep.					1		8	2	2	24	

Total	237	400	400	400	500						
--------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

FUENTE: Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx>)

La tabla anterior ilustra este mismo incrementalismo alrededor del crecimiento de la presencia de la oposición en la conformación partidista del Congreso, el cual vio sus inicios en 1976 en la 50ª Legislatura hasta la 60ª en 2006 en que por primera vez el PRI ocupó la cifra histórica de apenas un 20% de los escaños de la cámara de diputados.

Reynoso (2002) marca el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) como el inicio de los cambios institucionales que aumentaron la apertura del sistema de gobierno en México en dirección a la pluralización y la democracia federal. A esto suma las “concertaciones” entre el PRI y el PAN. Sin embargo estos cambios institucionales no rendirían sus primeros frutos palpables hasta el siguiente sexenio en que Ernesto Zedillo tomó cargo de la presidencia.

Antes de hablar de estos cambios es importante notar que este sexenio fue el primero en el que el presidente se mantuvo ajeno a la dirección del PRI, lo que significó la ruptura y abandono de dos facultades metaconstitucionales del presidente: la dirección del partido, que a su vez significó la pérdida del control de las carreras políticas de los ahora menos funcionarios electos pertenecientes al PRI².

Retomando los cambios políticos, uno que puede atribuirse como el que más marco la pérdida del poder presidencial fueron las elecciones de 1997, en las que por primera vez el Congreso de la Unión dejó de estar mayoritariamente representado por el PRI, siendo éste reemplazado por una bancada constituida por PAN, el PRD y el PVEM, entre otros. Asimismo la jefatura de gobierno del Distrito Federal pasó a manos del PRD. Hacia el año 2002, aunque el PRI ostenta el mayor grado de representatividad en el Congreso, no equivale a la mayoría, lo que pone al proceso de negociación como la clave para que

² Vale la pena considerar que con la pérdida de efectividad del gobierno federal para el ejercicio del gasto a nivel local y el aumento de gobernadores que buscaban el desarrollo económico a nivel local más que el favor directo del presidente, el control de las carreras políticas cada vez era más complicado, pues la necesidad de la lealtad de los gobernadores era un factor que iba en constante deterioro.

cualquier facción haga realidad las prioridades de su agenda en lo referente a la creación de leyes.

En el caso de las legislaturas estatales, el abandono del control absoluto del PRI también fue en incremento. Para el año 2002 solamente 10 de ellas detentaban una mayoría priísta. Cejudo (2009) da cuenta de cómo fue en aumento la diversidad partidista dentro de los gobiernos estatales; desde el inicio se registraron de legislaturas subordinadas a sus gobernadores, pero hubo otros casos donde el ejecutivo estatal fue incapaz de hacer frente a la fortaleza de su legislatura, de forma que se vieron obligados a establecer alianzas entre ambos a beneficio de una agenda compartida.

Reynoso (2002), sin embargo, no quita el dedo del renglón respecto de los logros que esta democratización trajo consigo, pues señala que aunque en un plano teórico el fortalecimiento de la autonomía y los procesos democráticos a nivel estatal vendrían de la mano, éste no siempre fue el caso. Por el contrario, el resultado fue una heterogeneidad de escenarios políticos que podían ir desde el mejor resultado esperado hasta un bloqueo completo a la pluralidad y la democratización por parte del gobierno en turno.

Dentro de todo este panorama Reynoso (2002) apunta a que quizás el primer gobierno federal que se pudo catalogar como democrático y federalista³ fue el de Vicente Fox. Esto debido a que rompió con tres factores que con la excepción de Ernesto Zedillo siempre estuvieron presentes en todos los sexenios de presidentes priistas:

- El partido gobernante no tenía la mayoría en ninguna de las dos cámaras del Congreso de la Unión.
- El partido gobernante carecía de una disciplina legislativa rígida, ligada a una agenda unilateral impuesta desde su dirección.
- El presidente electo no era el dirigente vertical e incuestionable de su propio partido.

³ Nótese la noción establecida del autor, quien declara que aunque federalismo y democracia no se conjugan en automático, para el caso mexicano el futuro del federalismo dependería de los avances en el proceso de democratización, así como de la cada vez mayor atenuación del modelo presidencialista.

Paralelo a estos eventos, políticos priístas abandonaron el partido cuando éste ya no podía garantizar el triunfo de la elección de un gobernador designado. De la misma manera, ser un gobernador electo en México ya no significaba vivir con la presión constante y el miedo a consecuencias disciplinarias de tiempo completo. Cada vez eran más los gobiernos locales ocupados por la oposición y los mismos priístas vieron mejores probabilidades para impulsar su carrera política en otros partidos.

El primer ejemplo prominente de ello fue Cuauhtémoc Cárdenas⁴, quien impulsó la corriente priísta democrática en la década de 1980 y persiguió la candidatura para la presidencia de la República. En 1987 abandonó el partido y pasó por otras fuerzas políticas, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS) antes de formar el hasta ahora vigente Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Desde sus comienzos este movimiento fue apoyado por compañeros del PRI como Porfirio Muñoz Ledo y Andrés Manuel López Obrador, quienes al paso del tiempo también buscaron el acceso a cargos públicos por fuera del PRI. Esta fuga de políticos siguió a un ritmo constante pues entre ellos ya se había posicionado la idea de que las oportunidades cada vez eran más grandes dentro de la oposición.

En el marco de los gobiernos estatales, el primer político, precandidato gobernador que salió del PRI para ganar por otra fuerza política, fue Ricardo Monreal en 1997, quien llegó a ser mandatario estatal en Zacatecas por el PRD. Otro caso similar es el de Pablo Salazar Mendiguchía, quien también abandonó el PRI y se unió a las filas del PRD para ganar la gubernatura de Chiapas bajo las siglas de una alianza entre el PAN y el PRD. Fácilmente derrotó al PRI en las elecciones de 2000.

Sin embargo, el triunfo de la oposición en diferentes espacios generó dificultades en la formación de una agenda política de consenso. Al respecto Woldenberg (2012) reflexionó que el campo de la política se ha tornó caótico y desordenado, pues las distintas agendas de actores políticos chocaron entre ellas sin encontrar un consenso. Ante ello, planteó la

⁴ Se narra la trayectoria del una vez priísta, posteriormente perredista en el sitio del periódico Excelsior (<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/26/994382>)

necesidad de que exista una entidad u organismo intermedio que fungiera como mediador en las tensiones. Tras las elecciones de 2000 no fue sencillo la creación de un acuerdo político, pues la composición pluripartidista del Congreso dificultó el seguimiento de una agenda de gobierno bajo una visión unificada que dictaminara prioridades que se respetaran de manera uniforme.

En este sentido, Woldenberg (2012) planteó que la mayoría absoluta en la composición partidista de las cámaras del congreso, a través de una coalición, sería la clave que permitiría un gobierno en solitario. Por otra parte, expuso que en ausencia de una mayoría partidista en cualquier legislatura, local o federal se hizo imposible la existencia de un modelo presidencialista, ya que la discrecionalidad del presidente dependió de qué tanto los congresos estén dispuestos a seguirle la corriente, escenario difícil a partir del año 2000 si se considera que con relación a la afiliación partidista del Ejecutivo, se dio una desalineación de los intereses y prioridades que se incluyan en la agenda presidencial. Su poder dejó de ser absoluto en el momento en el que debió abrirse la agenda para permitir que intereses externos se integren a ella.

Capítulo 2

El ascenso político e institucional de los gobernadores

Alternancia en las entidades federativas y el poder de los gobernadores

Las entidades federativas enfrentaron cambios históricos, desde el partido que las gobernaba hasta el manejo de sus recursos y agenda. Como panorama general se visualizan los principales cambios políticos que acontecieron tal como son abordados por Merino (2010):

- Se experimentó la alternancia por primera vez, siendo el Partido Acción Nacional (PAN) el primero en ocupar una gubernatura ajena al Partido Revolucionario Institucional.
- Por primera vez los estados tuvieron autonomía tanto en la capacidad de decisión como en el ejercicio de los recursos, liberándose de la dependencia del gobierno federal en ambos rubros.
- Los gobernadores comenzaron a generar agendas propias, sus acciones ya no eran solo la extensión de la voluntad ejercida por el presidente.
- Las legislaturas locales a su vez, dejaron de estar dominadas por un solo partido. La negociación y la apertura se volvieron obligatorias para la aprobación de cualquier propuesta de ley.
- Por primera vez las legislaturas locales dejaron de reproducir la legislatura federal sin cuestionamientos.

La tabla siguiente plantea la trayectoria histórica en que la alternancia tuvo lugar a nivel estatal en el periodo 1989-2001. El sexenio de Ernesto Zedillo fue trascendental debido a la cantidad de estados que abandonaron la preferencia del PRI en favor del PAN o el PRD. Hasta este punto ya era más que clara la incapacidad del presidente para ejercer sus facultades metaconstitucionales, en particular la referente a la designación de los gobernadores. Este fenómeno de pluralización era cada vez más notorio y había iniciado una volatilidad en la preferencia partidista de la ciudadanía a nivel estatal.

Tabla 2. Primeras gubernaturas estatales en ser ocupadas por partidos de oposición (1989-2001)

Año	Entidad	Partido entrante	Presidente en cargo
1989	Baja California	PAN	Carlos Salinas de Gortari
1991	Guanajuato	PAN	
1992	Chihuahua	PAN	
1995	Guanajuato	PAN	Ernesto Zedillo Ponce De León
	Jalisco	PAN	
1997	Ciudad de México	PRD	
	Nuevo León	PAN	
	Querétaro	PAN	
1998	Aguascalientes	PAN	
	Tlaxcala	PRD	
	Zacatecas	PRD	
	Baja California sur	PRD	
1999	Nayarit	PAN-PRD	
2000	Morelos	PAN	
	Guanajuato	PAN	
	Ciudad de México	PRD	
	Chiapas	PRD/PAN	
2001	Yucatán	PAN	Vicente Fox Quesada

FUENTE: Elaboración propia

En su trabajo sobre la alternancia de las gubernaturas estatales, Espinosa (2015) aborda la noción de que la consecución de este logro más que un cambio radical en los esquemas de gobierno, significó una recuperación de la naturaleza que las instituciones debían tener desde su concepción en 1917. Como ya se mencionó previamente, el gran logro del presidencialismo consistió en institucionalizar un modelo de sucesión del cargo presidencial que erradicaba las ideas de estancamiento del caudillismo.

De este modo, los funcionamientos electorales, aporta Espinosa (2015), servían como una barrera que protegía el funcionamiento de este sistema de sucesión, el cual a su vez, funcionaba en defensa de la hegemonía partidista del PRI. Para Patrón (2014) esto se trataba de un sistema que otorgaba legitimidad a los procesos electorales, pero suprimía toda clase de libertad y competitividad.

Espinosa (2015) también señala la institucionalización de procesos electorales como una parte medular de lo que mantuvo este modelo de gobierno en funcionamiento durante tantos años. Nadie se quedaba en el poder de manera indefinida, siempre había elecciones por medio de las cuales un nuevo funcionario ocupaba los cargos de los tres niveles de gobierno. Así la ciudadanía no tenía un enemigo en contra de quien focalizar su inconformidad, pues en el siguiente periodo vendría alguien nuevo abriendo la posibilidad de enmendar lo que su antecesor había perjudicado. A su vez, Patrón (2014) añade que el presupuesto se asignaba de manera centralizada con la vista puesta en el objetivo fundamental, que era mantener este orden hegemónico partidista.

Las facultades metaconstitucionales del presidente que le permitían designar a los candidatos a gobernador, quienes tenían la elección asegurada, narra Espinosa (2015), derivaron en partidos de oposición con altos grados de debilidad y sin ninguna clase de posibilidad de acceder a las funciones públicas por medio de procesos electorales legítimos. Esto tuvo como resultado un deterioro severo en la credibilidad de los procesos electorales por parte de la ciudadanía. No sólo este autor, sino varios de los ya mencionados en previas secciones concuerdan en que ello generó una gran presión en el gobierno federal, lo que lo llevó a implementar la primera reforma electoral en 1977.

Espinosa (2015) plantea que si bien no es posible marcar un inicio claro, enlista dos eventos trascendentales como característicos de la transición a una nueva etapa de liberalización política en México:

- La victoria del PAN en la gubernatura de Baja California en 1989. Su importancia no sólo radicó en el evento en sí mismo, sino que éste sucedió cuando las reglas de la dinámica de interacción política ya otorgaban mayor poder a la oposición para funcionar e imponer su agenda.
- La victoria de Carlos Salinas De Gortari en 1988 por un mínimo margen sirvió como evidencia de la ruptura de las alianzas entre las élites partidistas hacia el interior del PRI, así como el agotamiento del sistema económico y corporativista. Destaca en este evento, como lo plantea Ramírez (2014) que fue la primera vez en que un sector la prensa, tradicionalmente unánime, se declaró abiertamente en contra de la elección presidencial. El periódico *El Financiero* fue el único que tras el anuncio oficial de la victoria de Salinas publicó como encabezado “Todavía sin un ganador oficial”, exigiendo cuentas tras la famosa caída del sistema durante el conteo de votos.

Tras la victoria del PAN en la gubernatura de los estados de Baja California (1989), Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992), el gobierno federal realizó acuerdo con los gobernadores electos, solicitando un cierto grado de compromiso con la agenda presidencial a cambio de reconocimiento formal por parte del Ejecutivo Federal. Sumado a ésto sucedió la creación de la SEDESOL, secretaría con la que se buscaba la atención de necesidades locales desde una unidad central manejada por el gobierno federal.

Para Patrón (2014) este giro en la alternancia de los gobiernos estatales significó un cambio profundo en la dinámica de interacción entre poderes legislativo y ejecutivo a nivel local. Cuando uno de ellos dejó de estar alineado con la agenda presidencial se arruinó la cadena de lealtad característica de la hegemonía partidista. Este esquema de pluralidad política significó que la materialización y ejecución de los intereses de cualquiera de los dos poderes requería de ceder ante intereses ajenos. Lo mismo que al tener el poder un partido cuyos miembros ya no tenían una carrera política bajo el control

férreo del presidente, se dio por primera vez la posibilidad de negarse a cooperar con la agenda federal sin temor a represalias.

En lo consecuente, en un intento del gobierno federal por mantener su legitimidad ante la ciudadanía se puso en marcha la reforma política de 1989, la cual tuvo como resultado la creación del IFE, hoy INE. Espinosa (2015) plantea que esto desencadenó una serie de protestas electorales dirigidas hacia el mismo presidente Salinas. Tras estos eventos, por primera vez el gobierno federal se vio en la necesidad de ceder en sus alcances y negociar con los partidos de oposición que cada vez ocupaban más cargos de función pública a nivel local. La naturaleza de la negociación dependió del partido que ganaba la elección a nivel local, pues no todos estaban abiertos a negociar con la misma apertura.

Mientras que el PAN estaba abierto a negociar con el PRI y generar una agenda compartida a cambio de respeto hacia las elecciones locales en las que obtuvieran la victoria, el PRD se negó a reconocer el poder del gobierno federal, fuera éste constitucional o no. Por esta postura fue que a este último partido se le privó de una gran cantidad de privilegios y cesiones por parte del presidente.

Espinosa (2015) deja claro que las prioridades de Salinas se enfocaron más en la resolución de problemas con gobernadores de su propio partido que en la intervención de controversias electorales con partidos de la oposición. Sólo en tres casos intervino en lo segundo, mientras que 17 fueron los gobernadores de su partido que removió del cargo durante su administración.

Englobando el panorama previo, el autor aclara que dos factores contextuales fueron los principales para el logro de la alternancia a nivel local: el crecimiento político de la oposición, paralelo a la creciente división interna de los miembros del PRI.

Hacia el interior del PRI, el proceso de selección de candidato a gobernador era tenso por decir poco. Las élites locales crecían en niveles de descontento al interior de dos momentos:

- Cuando la elección se realizaba de parte del gobierno federal, ignorando las preferencias y agendas que las élites locales tuvieran.

- Cuando para la elección se optaba por mecanismos reglamentados a los que no se podía oponer por mandato presidencial.

La pluralidad política que comenzó como un intento oficialista de mantener la legitimidad de la ciudadanía, tras casi 20 años de reformas políticas, se le salió de control a la hegemonía partidista del PRI. Patrón (2014) lo resume como la transición de un desde un ejercicio monopólico del poder hacia un ejercicio compartido dentro de un sistema multipartidista.

Ya cimentadas las bases que permitieran la alternancia a nivel estatal, se volvió imposible que se repitieran las condiciones para una hegemonía partidista por parte de cualquier integrante del juego de la política. Al inicio de esta nueva etapa Patrón (2014) identifica dos eventos con características propias como primeros rasgos de que este cambio ya no permitiría una vuelta atrás:

- Tras las elecciones para las legislaturas de 1997 se extinguieron las mayorías absolutas en el Congreso de la Unión. Ya no sería posible que una sola facción impusiera su agenda sobre las demás sin filtrarla por medio de la negociación.
- Después de la elección presidencial del año 2000, en la que el PAN obtuvo la victoria por encima de los demás partidos, dio lugar a que, por primera vez, en el inicio de la primera legislatura, el presidente estuviera en presencia de un gobierno dividido. El PRI controlaba la mayor representación en el congreso, mientras el PAN ocupaba la silla presidencial.

Para Patrón (2014) estos dos eventos marcaron el inicio real de la pluralidad política en México. El autor identifica dos tipos de gobierno de acuerdo con la representación política de los poderes que lo integran: unificado cuando la representación dentro del legislativo y el ejecutivo pertenece al mismo partido y dividido cuando pertenece a partidos diferentes. Tras la elección presidencial del 2000, el autor plantea que no sólo el gobierno federal se convirtió en un gobierno dividido, sino que se puso un fin definitivo a la existencia de gobiernos unificados en cualquier nivel de gobierno en México. A nivel

estatal, dice el autor, de 1998 a 2014, 54.6% de las 172 legislaturas locales han supuesto la existencia de gobiernos divididos.

Los gobiernos unificados, cabe decir, no favorecían la división de poderes, ya que se caracterizaron por el gran nivel de poder discrecional del que gozaron los gobernadores. Sin embargo, no queda claro que eso haya cambiado con los gobiernos divididos. Aunque este fenómeno puede obedecer a factores como la afiliación partidista del gobernador, así como de su nivel jerárquico al interior del partido, normativamente tiene la ventaja sobre su respectiva legislatura. La deuda pública de las entidades es una evidencia de ello, pues a partir del año 2010 han incrementado los montos que cada entidad maneja a grados que no se había visto en años previos. Los gobernadores, independiente de que cuenten con mayoría legislativa de su propio partido, ejercen su poder de acción sin que existan restricciones que surtan efectos por parte de sus congresos.

La búsqueda de recursos y el surgimiento de la CONAGO

En 1978 se creó la Ley Federal de Coordinación Fiscal, cuyo fin fue el de distribuir los recursos fiscales de manera equitativa entre niveles de gobierno. Esta repartición se hizo teniendo en mente que cada nivel de gobierno cuente con los fondos necesarios para cumplir con las funciones que se les delega.

Pliego (2010) anota que desde su creación y hasta 1999, esta ley designaba al ramo 26 como fondo destinado para entidades y municipios, el cual pasó por distintos nombres, manteniendo como una constante su utilización para fines de promoción del desarrollo y combate a la pobreza. Sin embargo, este fondo se caracterizaba por ser una entrega de recursos cuyo uso quedaba a discreción de la entidad que los recibía.

Con la pérdida de la mayoría en el congreso, a partir de 1997, el poder Ejecutivo empezó a enfrentar complicaciones en la asignación del presupuesto. Ya no era tan sencillo como ordenar y esperar a que su mandato se volviera realidad. Por primera vez tenían que negociar con otras facciones para que sus órdenes fueran aprobadas por la legislatura en turno.

En el año 2000 se modificó la ley para crear los ramos 28 y 33 como fondos destinados para utilización de entidades y municipios. La diferencia esta ocasión radicó en que mientras los provenientes del ramo 28 son de uso discrecional para cada receptor, los del ramo 33 vienen etiquetados para usos específicos. 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.

El objetivo de entregar recursos etiquetados correspondió a reducir la discrecionalidad de las entidades en el ejercicio del gasto público. Se intentó mantener el control federal sobre este rubro debido a que la aplicación de recursos cuya recaudación no recae en la misma figura suele devenir en ejercicios irregulares y desmedidos. A su vez, mecanismos como el condicionamiento de recursos entre actores dependiendo de sus recaudaciones propias buscaba fortalecer la negociación entre gobernadores y el presidente, permitiendo la integración de prioridades de la agenda federal en el gasto a nivel local.

La pluralización de los actores políticos en México tuvo consecuencias no siempre caóticas y desordenadas, algunas de ellas se organizaron en la búsqueda de cambios que en esfuerzos coordinados produjeran resultados alineados con una visión global de sus problemas. A sabiendas del poder que ahora detentaban, varios de estos actores comenzaron a buscar el camino de la institucionalización, pues la tendencia en el aumento de esfuerzos organizados comenzaba a dar más frutos que la sola disrupción desorganizada de parte de un actor individual.

Merino (2010) da cuenta de que en el año 2000, gobernadores del PRD, de las entidades del Distrito Federal, Zacatecas, Tlaxcala y Nayarit formaron la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO) con el objetivo de fortalecer el esquema de gobierno federal, aunque con una prioridad primordialmente fiscal. Ante este panorama, gobernadores del PAN se integraron a la ANAGO, pues estaban en plena contienda con el PRI, los primeros buscaban el aumento de facultades de autonomía para los gobernadores, mientras que los segundos buscaban una reducción de su autonomía. Después de la victoria del PAN en la elección presidencial de 2000, se invirtieron los roles dentro de la

recién creada asociación: los gobiernos del PAN abandonaron su lugar para ser casi sistemáticamente reemplazados por gobernadores del PRI.

Esto se debió a que de un momento a otro, señala Merino (2010), los gobernadores del PRI se convirtieron en la oposición, que renuente a alinearse con una agenda presidencial originada fuera de su partido, optaron por buscar su autonomía libre del yugo presidencial. La ANAGO se transformó en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) bajo el impulso de los gobernadores pertenecientes al PRD.

El panorama estaba cambiando, una transformación que Carbonell (2002) describió como necesaria en estos tiempos de transición en favor de la búsqueda de la gobernabilidad democrática en México. Varios de estos esfuerzos, tales como la creación de la ANAGO respondían a la necesidad de una instauración democrática, definida como la creación de acuerdos y espacios de negociación entre los nuevos actores que estaban integrándose a la dinámica del ejercicio del poder en México.

Sin embargo, es hasta el 13 de julio de 2002, casi un año después, en Cancún, Quintana Roo que la CONAGO, se integra por primera vez contando con la participación de los gobernadores de las 32 entidades federativas desde su arranque. Ésta se instaura bajo los preceptos de la búsqueda del fortalecimiento del federalismo en México, buscando integrar a las entidades en la dinámica del desarrollo económico y social. Identifica entre sus temas prioritarios los siguientes⁵:

- Política presupuestaria
- Transferencia de potestades y recursos
- Desarrollo social
- Seguridad Pública
- Servicios públicos
- Procesos de desarrollo y descentralización administrativa
- Políticas de inversión pública

⁵ Prioridades que su propio sitio web (<https://www.conago.org.mx/acercade/sobre-la-conago#adjuntos>) plantea como parte central de los fundamentos sobre los que su organización se erige.

- Fortalecimiento de los gobiernos locales y las relaciones intergubernamentales.

A su vez, la dinámica de la Conferencia está determinada alrededor de cuatro atributos esenciales⁶:

- La participación voluntaria de todos los gobernadores y el jefe de gobierno de la Ciudad de México.
- La relación entre pares como eje de la convivencia y dinámica entre miembros.
- El consenso como base fundamental de todas las decisiones que se tomen en su interior.
- La toma de decisiones de naturaleza propositiva que sustentan el compromiso y voluntad política de los gobernadores que la integran.

La creación de este organismo es abordada por Pliego (2010), quien establece tenía como finalidad la coordinación de los gobernadores afiliados a partidos diferentes al que pertenecía el presidente de la República. Finalidad que cambió dos años después, en 2004, año en que fungió como medio de conversación entre todos los gobernadores del país. Entre sus principales logros está la constante incidencia en la convención en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, lo que ha tenido como resultado la aprobación de la convocatoria para la Convención Nacional Hacendaria y las propuestas al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Morales y Gómez y Salazar Medina (2009) anotan además la intervención y participación en la distribución equitativa de recursos fiscales como una de las principales motivaciones de la Conferencia. A esto también suman la búsqueda de atención a temas de interés conjunto como los que se mencionaron previamente.

Durante los mandatos de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón se le dio gran cantidad de atención a las propuestas y solicitudes realizadas por la CONAGO, asistiendo a las juntas y realizando compromisos y acuerdos para apoyo de las necesidades de las entidades federativas. Dos de los temas que mayor atención

⁶ Los atributos se enlistan en el tópico que el periódico *Excelsior* le dedica en su sitio web a la organización (<http://www.excelsior.com.mx/topico/conago>)

recibieron y alrededor de los cuales giraron la mayoría de los acuerdos fueron la mejor y mayor distribución de recursos fiscales y la mejora en la seguridad pública, producto del crimen organizado.

Esta cooperación ha tenido sus complicaciones, pues a pesar de que el gobierno de Vicente Fox propuso la implementación de un programa de auténtico federalismo, la CONAGO mantenía sus exigencias respecto de la modificación de las reglas del federalismo fiscal. El programa de Fox, narra Merino (2010), proponía una descentralización gradual de funciones federales hacia los estados y municipios, aunado al aumento de transferencias bajo el principio de subsidiariedad. Los estados por el contrario exigían decisiones precisas de parte del poder Legislativo en el aumento de recursos carente de cualquier intervención del Ejecutivo federal.

Reaccionando ante esta presión, el gobierno federal aceptó convocar una Convención Nacional Hacendaria en 2004, con la colaboración de la CONAGO y la Conferencia Nacional de Municipios. Sin embargo, la falta de acuerdos con respecto de las facultades a repartir, así como la cercanía de las elecciones de 2006 derivaron en que no se generara ningún cambio notorio en materia fiscal desde esta convención. Ninguna propuesta originada dentro de ella ni dentro del programa del gobierno federal se reflejó en ninguna reforma efectiva dentro de la LIX legislatura.

Ante esta evidencia de las dificultades de la CONAGO en sus tratos con otras instancias, cabe mencionar que también ha enfrentado complicaciones en la cohesión entre sus integrantes. Un ejemplo de ello tuvo lugar en 2007 en que Tabasco vio reducido su presupuesto fiscal proveniente de la federación. Con ello nueve gobernadores amenazaban con deslindarse de la Conferencia en apoyo a la falta de acción para atender las necesidades de una de ellas.

Se debe entender que la clara y principal motivación detrás de la dinámica de los gobernadores en este organismo es la búsqueda incansable para obtener más recursos que puedan ejecutar por cuenta propia. Puede pensarse incluso que la incansable labor de todo gobierno estatal para obtener recursos se ha trasladado del plano fiscal y recaudatorio a una arena política de negociación e interacción con otros órganos,

instituciones y el nivel federal del gobierno, pues es ahí donde recurren a sus mejores estrategias para aumentar sus ingresos tanto como les sea posible.

La presencia de la Conferencia ha sido un determinante fuerte en los cambios en la dinámica entre gobernadores y el presidente de la República. Ha permitido que las necesidades en la obtención de recursos se unifiquen a nivel nacional, ello para generar una agenda con prioridades de acuerdo con las condiciones positivas o negativas que predominan en el panorama general. El esfuerzo coordinado resultante ha ayudado a que los gobernadores dejen de funcionar de manera individual, buscando el beneficio para sí mismos y concientizándose de las necesidades que predominan en los demás estados.

Ha sido posible no solamente buscar nuevos medios para mejorar los ingresos propios y externos de los estados, también identificar problemas internos en los procesos fiscales. Pliego (2010) narra que se realizó un diagnóstico sobre la centralización en la recaudación fiscal y señala que tuvo como resultado un ejercicio irresponsable en el gasto local. Como Ramírez (2014) lo esclarece: eran cada vez mayores las responsabilidades en el gasto sin un contrapeso proveniente de la recaudación, lo que trazó un mayor interés en ejercer los recursos sin un límite claro, pues los gobernadores estaban conscientes de que pronto vendrían más sin la necesidad de ver por ello.

Previo al término de esta sección se presenta una línea del tiempo que ofrece un vistazo a la evolución de las leyes de control y coordinación de las finanzas de las entidades federativas, dando inicio con la creación de la Ley Federal de Coordinación Fiscal y terminando con la creación del paquete de leyes de control y disciplina financiera de los estados de manera específica (Ver anexo sobre el pacto fiscal entre entidades y federación).

Capítulo 3

Instituciones y actores: marco analítico de la relación entre gobernadores y legislaturas locales

El objetivo de este apartado es desarrollar un marco teórico para analizar la relación existente entre legislaturas locales y gobernadores. Esta relación corresponde a una interacción de funciones de iniciativa y control en un ciclo de necesidad constante. En términos formales el poder ejecutivo estatal cumple la función de actuar con iniciativa política en favor de las necesidades de la entidad que gobierna, mientras que el congreso local ejerce una función de monitoreo ante sus acciones, dibujando límites que permitan la integración de intereses diversos en ellas.

Instituciones: estructura, norma y sendero

North (2014) define una institución como las reglas del juego que determinan el comportamiento de todos aquellos jugadores bajo su control. Por medio de esta definición se pueden conocer rasgos de las instituciones tales como:

- Sirven como estándar para explicar el comportamiento de todo actor político.
- Establecen la base de las motivaciones de todo proceso e interacción entre actores.
- Los cambios sufridos por ellas pueden tener consecuencias en el comportamiento de los actores que viven bajo su influencia.
- Permiten predecir el comportamiento de los actores.
- Demuestran su alcance dependiendo de la medida en que logren o no predecir el comportamiento de los actores.
- Otorgan la capacidad de conocer los límites de los jugadores políticos.

Si se aplica el filtro de estas aseveraciones a los congresos locales se les puede ver como aquellos mecanismos de control para las acciones de un gobernador. Las condiciones en las que opera un congreso permiten predecir las acciones del poder ejecutivo, de tal suerte que si éste cuenta con minoría en el congreso sus acciones serán más pasivas e incrementales que si tuviera mayoría. A su vez, se puede saber que si las condiciones de un congreso no son capaces de lograr esta predicción, se trata de una institución con un alcance bajo. Esto daría una noción al presente trabajo de su ubicación dentro del contexto teórico, la cual es entender a los congresos como instituciones en el caso mexicano, a través de las siguientes preguntas: ¿Qué alcances tienen? ¿En qué condiciones son funcionales y en qué condiciones no?

Para Peters (2003) las instituciones son las que definen lo que es un comportamiento adecuado para los jugadores por ellas dominados. El estándar de lo correcto se mide de acuerdo con las instituciones presentes en el momento de la observación. Con ellas devienen estatutos, alcances, limitantes y otros factores que moldean la noción de lo que se entiende como correcto o incorrecto.

Los congresos locales fungen como el filtro para las propuestas de los gobernadores. Se busca que toda propuesta sea revisada a la luz de prioridades externas a la agenda del ejecutivo para que aquello que llegue a realizarse se haga bajo una visión integral del panorama. Siendo el congreso la institución y el gobernador el actor el estándar de comportamiento de un buen gobernador contiene las siguientes características:

- Trabaja teniendo en consideración las revisiones que el congreso hace a sus propuestas.
- Actúa a la luz del congreso en todo momento.
- Reconoce la importancia de otras agendas en las propuestas que realiza.
- Entrega cuentas al congreso de las propuestas llevadas a la práctica.

También plantea que este cambio institucional se debe a un factor central: la inconformidad. Una buena institución se considera aquella con la capacidad de imponer las reglas sobre aquellos en quienes recae. Es un rasgo fundamental de toda institución integrarse de manera orgánica en el sistema en el que nace, convertirse en una parte funcional del mismo.

De manera general, las premisas analíticas que el nuevo institucionalismo trajo consigo consisten en lo siguiente:

- Debe reconocerse que existe incertidumbre, pues las normas y procesos no permiten predecir el comportamiento en su totalidad. En el caso del objeto de estudio, los gobernadores pueden llegar a detentar diferentes niveles de poder, y es dependiendo de estos niveles de poder que una mayoría opositora en su congreso puede traducirse o no en una restricción de sus acciones al contratar deuda. Gutiérrez Cuéllar (2016) hace mención de esto, notando cómo características del perfil del gobernador pueden otorgarle mayor poder que su congreso o que otros gobernadores.

- El contexto cultural es importante, muchos factores de la conducta de los actores y la construcción de las instituciones se originan en la cultura más que en las reglas formales. En los congresos locales existe una baja institucionalización (Puente, 2018). El estado del conocimiento muestra que se mantiene la una cultura de subordinación del congreso local hacia el gobernador en turno. Desafortunadamente los legisladores locales no cuentan con incentivos políticos e institucionales para formar un bloque anti-gobernador, entre otras razones porque las finanzas del congreso dependen del gobernador y también la entrega de prerrogativas a los partidos. Las posibilidades efectivas de un diputado local de oposición para poner límites al gobernador, prácticamente son nulas. López Lara (2016) habla de cómo los marcos normativos y leyes son insuficientes para la profundización en la determinación de que una legislatura sea subordinada o no, hay que adentrarse a la historia y la cultura interna de cada partido político, factores que pueden resultar más pesados y notorios en dicha labor.
- Se debe reconocer a las reglas informales tanto como a las formales, pues ambas pueden incidir en el comportamiento de los actores políticos de igual manera y en ocasiones incluso eclipsarse. Espinosa (2015) habló de las tradiciones de designación de gobernadores en los partidos políticos van cambiando tanto por el partido como por el momento en el que se encuentren. Con la alternancia presidencial de 2000 muchas normas informales que determinaban el funcionamiento de los gobernadores priístas desaparecieron, lo que permitió observar el cambio de comportamiento al estar sujetos a un nuevo set de normas formales e informales.
- Los incentivos o ausencia de ellos que muevan las acciones de los actores. Esto entendido como la acción racional y no racional. La búsqueda de ganancias de los individuos también pueden motivar y explicar su conducta, pues ésta puede llevarlos a ir más allá de los límites de las reglas formales. Sánchez Martínez (2017) propone que las prioridades de los miembros de un congreso local pueden ir cambiando dependiendo de las condiciones y partidos desde los que operan. Así como a veces la tradición puede dictaminar sus acciones, pueden ser nuevas leyes las que los empujen a la búsqueda de algún objetivo. En este caso la tradición política en el Estado de

México parecía inquebrantable al hablar de la lealtad de los diputados al gobernador; dicha mentalidad se relativizó cuando los diputados encontraron la manera de obtener recursos para sus distritos, en cuyo caso su disciplina partidista fue negociada y no entregada de forma incondicional.

Las instituciones conforman los cimientos de la estructura teórica de este trabajo, pues además de ser el obvio punto de partida, sirven para entender el comportamiento que dentro y a través de ellas los actores siguen en cualquier fenómeno político bajo la lupa. La institución es la estructura por excelencia y sirve como pauta y estándar por medio de los cuales se puede entender la presión y motivaciones que permean la conducta de todo actor político.

North (2014) también aporta que las instituciones existen sometidas a cambios constantes, dado que son creadas por personas no están exentas de errores. Como ya se mencionó, estos cambios resuenan en las condiciones que las instituciones generan, con el cambio de unas deviene irrevocablemente el cambio en las otras. Los cambios también se generan porque son necesarios. Las instituciones se ven sometidas a un proceso de modificación incremental por medio del cual buscan adecuarse a las condiciones que las rodean. Ninguna institución es capaz de mantenerse vigente de manera perpetua, pues el entorno cambia, lo que hace que sus alcances y capacidades puedan verse rebasados o los vuelva innecesarios.

Es importante tener en consideración que para Peters (2003) el cambio institucional es necesario no sólo por la gradual desaparición de la inconformidad sino porque tal cosa como una institución perfecta no existe. Cuando una institución nace o sufre una reorganización debe tener en mente como objetivo principal la generación de una base de jugadores que no acatan sus estándares lo más pequeña posible. En un escenario ideal, cualquier cambio institucional posterior debe ser para que la base de jugadores fuera del alcance se reduzca o no aumenten su número.

Por último, el cambio institucional no está exento de errores. Retomando el argumento de que las instituciones son tan falibles como aquellos que las crean y modifican, debe entenderse que la creación o alteración de toda institución puede tener resultados

positivos o negativos. Aunque la buena intención y la búsqueda de beneficios son una constante en el cambio institucional, no es hasta tiempo después que es posible percatarse si los resultados fueron los esperados o no.

En el caso de los congresos locales Patrón (2014) visualiza que el cambio institucional ha sido una respuesta al contexto político e histórico. Su propuesta se enfoca en analizar cómo y cuándo los gobernadores dejaron de funcionar amarrados a la agenda presidencial y en cómo congresos locales perdieron el estatus de subordinación continua. Este cambio, sin embargo tiene diferentes alcances y velocidades. Eso depende de la formación de mayorías con gobierno dividido o gobierno unificado, así como de la fuerza del liderazgo del grupo parlamentario mayoritario. Es decir, cuenta mucho la intensidad con la que los actores asumen sus respectivos roles.

En este marco, los teóricos afirman que las instituciones no sólo determinan y explican el comportamiento de cada actor de los procesos por ellas generados, también designan roles que cada involucrado debe seguir. La aparición de instituciones induce al orden y al seguimiento de estándares y con ello se engendran funciones. Sería prudente cuestionarse por qué se diferencian roles y funciones de los actores ¿acaso no sería más fácil que todos los integrantes de la estructura funcionaran con el mismo grado de importancia? Sin embargo, esto no es posible porque la cultura institucional generalmente es jerárquica y en el ámbito de la política es mucho más jerárquica, que es el caso de los congresos locales y su relación con el gobernador.

En términos formales se pueden reconocer los roles de un congreso local partiendo del trabajo de North (2014) de la siguiente manera:

- Restringen el alcance de las acciones de su gobernador.
- Predicen las acciones del gobernador dependiendo del contexto.
- Dan cuenta de la motivación detrás de las acciones de su gobernador.
- Orientan las acciones del gobernador a través de integrar en ellas los intereses de distintas facciones.

Utilizar este enfoque institucionalista incluye la parte cultural y el análisis de la falta de información de algunos actores al momento de tomar decisiones. Para el caso estudiado permite realizar las siguientes consideraciones:

- El reconocimiento de la incertidumbre o falta de información aporta utilidad, pues explica el fenómeno de la deuda de las entidades y la falta de control de los congresos, tal y como se revisa en el estado del arte, ya que inciden una gran cantidad de factores, lo que dificulta predecir cuál será la causa de un endeudamiento futuro.
- El contexto cultural juega un papel importante, pues eso implica reconocer el presidencialismo que se vivió en México durante la gran mayoría del siglo XX. Muchos de los hábitos del gobierno local que existen son resultado de los cambios en el contexto cultural de la política en el país.
- La cabida de reglas informales a la par de las formales juega un papel importante en los textos. Ejemplo de esto es la disciplina partidista que se da hacia el interior de los partidos políticos o el caso de las facultades metaconstitucionales del Presidente durante el mandato del PRI en el siglo XX. La disciplina partidista suele exceder los límites de las reglas formales, y a pesar de eso es defendida y ejercida de manera leal y sin cambios.
- Casos como el de la deuda de Coahuila y Veracruz han dejado claro que los gobernadores que inciden en esta clase de comportamientos financieros pueden no sólo evadir las represalias, sino ascender en la jerarquía al interior de sus partidos, lo que significa que más allá de las reglas formales, estos actos de gobierno tienen su raíz en factores racionales en los que toman decisiones buscando las ganancias personales.

Pensar que las instituciones engendran reglamentos y que existen diferentes procesos dentro de la estructura que ellas crean, implica reconocer un alto grado de complejidad del ambiente y las condiciones donde ellas se mueven. Con la complejidad deviene una diversidad de necesidades que deben satisfacerse, las cuales a su vez se clasifican de acuerdo a su prioridad otorgada o inherente. No todas las necesidades pueden satisfacerse desde la misma postura y con el mismo abanico de recursos a la mano,

debe haber elementos que ejecuten, elementos que decidan y elementos que hagan ambas cosas. De ahí la necesidad para la existencia de roles.

Roles: importancia y fundamento del comportamiento político

La identificación de roles también reconoce la diversidad de circunstancias en las que los actores se manejan. No todos cuentan con los mismos recursos disponibles. Conocer el rol que juega un actor y en qué condiciones esto es posible. Es un paso importante para adentrarse en la explicación de sus acciones. Un actor con mínima capacidad que tiene un rol de alto alcance se verá limitado a funcionar en un ambiente carente de eficacia o eficiencia, mientras que un actor con una alta capacidad que cubra un rol demasiado pequeño puede terminar utilizando sus recursos para fines sin ningún beneficio común. Un caso puede ser el partido mayoritario en el congreso: actor con rol de alto alcance, pero en un ambiente ineficaz por estar subordinado al gobernador. El segundo caso puede ser un legislador que al aportar su voto decisivo, tiene un rol pequeño, pero su apoyo le beneficia de forma muy personal.

Esto servirá como puente para la discusión de otro tema importante del trabajo de North (2014): la cultura, el conocimiento y la experiencia como herramientas del comportamiento de los actores. Es decir, el peso del actor puede ser clave si partimos de la premisa neoinstitucionalista en el sentido de que las instituciones no son omnipotentes. Al respecto North (2014) reconoce que además de las instituciones existen factores que determinan el comportamiento de todo actor. Estos factores deben estar bajo observación porque no sólo pueden reprimir o potenciar el estándar institucional, también pueden imponerse sobre él en su totalidad. Este sería el caso de la democratización efectiva de los congresos locales y su eventual capacidad de controlar a los ejecutivos estatales. En este proceso, como se mostrará más adelante, el declive del presidencialismo autoritario frente a la acción política de los gobernadores, no resolvió, hasta 2018, el problema de la autonomía de los congresos locales, aunque puede haber avances.

Carpizo (1972) establece que los congresos son proveedores efectivos de reglas requieren de un ambiente de competencia política, un punto medio entre la diversidad

extrema y el sistema de partido único. En estos dos últimos casos los congresos pueden dejar de ser efectivos de dos maneras:

- En caso de diversidad extrema, es difícil que un congreso logre consenso para sus actos, pues son demasiados los intereses que integra a la agenda y se vuelve cada vez más complicado dar prioridad a uno sobre otro.
- En caso de la presencia de un poder concentrado en un solo partido. En estos casos, hablando de congresos locales, es habitual que el poder recaiga en el gobernador, convirtiendo al legislativo en subordinado de su agenda. Esto sucede porque la iniciativa de propuesta viene del poder ejecutivo y el congreso se vuelve sumiso ante sus actos y suspenden gran parte de sus funciones de monitoreo.

Incertidumbre y reglas informales

Existen factores intangibles que pesan demasiado sobre la conducta de los actores, los cuales no es posible eludir, independiente del alcance o poder de las instituciones. Esos factores pueden ser la tradición, el grado de experiencia y conocimiento. En el caso de los congresos locales esto es muy visible y se denominan reglas informales, las cuales se aplican a veces y en forma discrecional y pueden pesar tanto como las normas institucionalizadas por escrito. Esto provoca que muchas veces el resultado de una interacción sea impredecible.

Este análisis es una de las principales aportaciones del nuevo institucionalismo, situación que se denomina como incertidumbre. Este punto es clave para el análisis de las instituciones. Peters (2003) y North (2014) lo exponen para hacer notar que las instituciones son falibles y sus alcances tienen límites debe conllevar entender dos cosas:

- Incertidumbre. Las limitantes en la capacidad de predecir el comportamiento de aquellos bajo la influencia institucional ha provocado un ambiente en el que se debe tener en cuenta la posibilidad de no saber qué consecuencias traerá la presencia o cambio institucional. Donde se creía que las instituciones eran el todo para explicar el comportamiento de los jugadores, ha quedado claro que no se puede ignorar la

capacidad de los actores para salirse de los estándares y moverse en direcciones distintas.

- Recurrencia a reglas informales. Quizás uno de los errores más notorios del viejo institucionalismo fue no aceptar que los jugadores pueden subestimar las reglas formales dando preferencia a las tradiciones y a las normas informales. Cuando han funcionado con alta eficiencia, las “normas pragmáticas” llegan a pesar en la conducta de los jugadores aún más que las legítimas y solidificadas a nivel legal o administrativo. Esto ayuda, hasta cierto punto, a llenar parte del hueco generado por la incertidumbre y renueva la idea de cómo las reglas ayudan a predecir el comportamiento de los jugadores. Sin embargo, también las reglas informales retroalimentan la incertidumbre porque no siempre pueden ser las mismas o aplicarse discrecionalmente y de forma indistinta a lo largo del tiempo. Resta conocer el contexto y las condiciones lo suficiente para determinar si la predominancia corresponde a las reglas formales o a las informales. En el caso de los congresos locales y relación con los gobernadores en lo relativo al endeudamiento estatal, las reglas informales juegan un papel fundamental y el resultado es predecible en lo relativo a su conclusión, pero es incierto en lo concerniente al proceso.

Aquí se ha vuelto posible encontrar un punto de convergencia entre las ideas de varios de los autores mencionados. Frente a ello vale hacer las siguientes preguntas: ¿son suficientes las instituciones para explicar y predecir el comportamiento de los actores? La respuesta descubierta hasta este punto es no. Más que atacar al objeto central de su estudio, el nuevo institucionalismo descubre cuál es el verdadero alcance de las instituciones. Y es de aquí que se aborda lo que podría ser un punto de vital importancia para este trabajo y entonces se reformula el cuestionamiento de la siguiente forma: ¿en qué condiciones una institución puede predecir el comportamiento de los actores y en qué condiciones puede verse rebasada?

El caso de estudio sobre la deuda estatal en México ha exhibido notorias irregularidades que han puesto en tela de juicio la capacidad de las instituciones para moldear normativamente el comportamiento de los jugadores. Esas instituciones no siguen sus

propias pautas normativas, sino que la conducta de sus integrantes se guía con base en la tradición y la cultura. Sin entrar en detalles, sucesos de esta naturaleza refuerzan el cuestionamiento sobre el alcance y capacidad de las instituciones. El nuevo institucionalismo determina que existe un universo de elementos que deben considerarse con el poder de minar, truncar o sustituir la capacidad de las instituciones para moldear o explicar el comportamiento de los jugadores individuales y colectivos.

Estos elementos pueden variar desde una oferta de incentivos más atractivos, una cultura que da prioridad a unas ideas por encima de otras, un proceso histórico que ha generado creencias o la propensión hacia procesos políticos particulares, entre otros. Armesto y Olmeda (2016) descubrieron que los diputados locales entregan su lealtad a cambio de beneficios de naturaleza política. Se supone que un congreso de oposición al gobernador será más efectivo en constreñir sus acciones, sin embargo se descubrió que incluso en un escenario de relaciones entre gobernador y mayoría opositora, la lealtad del congreso se puede asegurar a cambio de puestos políticos ofrecidos por el ejecutivo estatal. Esto es mucha informalidad, pero es un proceso que limita la incertidumbre.

Por otra parte Colomer (2001) señala que las instituciones son necesarias para la resolución de problemas dentro de un Estado moderno. Existe una correlación positiva entre la complejidad de una institución y su capacidad para resolver y atender las necesidades que surgen a ritmo constante. Se entiende que las instituciones son organismos complejos, lo cual conlleva un juego de habilidades particulares que las vuelve aptas para desenvolverse dentro de una sociedad. Entre estas habilidades se cuenta la adaptación y la capacidad de sobrevivir a los cambios a su alrededor.

Entonces si una institución es adaptable y capaz de sobrevivir, su permanencia en un Estado a lo largo de un lapso de tiempo prolongado es algo altamente probable. Dadas estas habilidades que evitan la desaparición y reemplazo constantes de las instituciones se vuelve un punto importante saber cómo se suscitan estos cambios, en qué consisten y qué efectos tienen tanto entre ellas como en los demás participantes de los procesos en los que se ven envueltas. Este enfoque teórico prioriza el papel de las instituciones como condicionantes de la conducta de los participantes en sus procesos. Resumido en

una idea: el cambio de una institución produce cambios en su ambiente. Conociendo el primero se explica el segundo. Al respecto cabe preguntar si el control de los gobernadores de sus congresos locales es un tipo de adaptación para compensar sus dificultades para obtener recursos.

Institucionalismo histórico: todo lo presente tiene sus raíces en la historia

En este apartado se revisará una rama del nuevo institucionalismo llamada institucionalismo histórico, el cual retoma varios de los puntos arriba mencionados y los transforma en las herramientas que sirvan para explicar la evolución institucional dentro de un contexto en constante cambio. En esta vertiente neoinstitucionalista la historia es una pieza clave que sirve para entender por qué las instituciones funcionan como lo hacen y cómo esto determina su alcance y el grado de poder para que un jugador se atenga a sus estándares o no.

Existen cambios que no se pueden observar si se posa la mirada en un único momento en el tiempo, pero que serán notorios al apreciar un lapso prolongado. El institucionalismo histórico es una vertiente del nuevo institucionalismo que coloca a la historia en un lugar privilegiado, demanda conocerla para entender a las instituciones. Hay que recordar que el nuevo institucionalismo se centra en conocer y explicar elementos como el alcance, el lugar y funcionamiento de las instituciones.

La historia política de un país puede ser importante para determinar qué tan efectivas pueden ser las instituciones creadas en su interior. No es posible atribuir la misma capacidad o alcance a las instituciones cuando la cultura de un país está sumergida en ideas que otorgan valor clave a la soberanía, es decir a la autarquía o nacionalismo económico o político. Es diferente cuando la cultura nacional es más pragmática y se ve a las instituciones como herramientas para el logro de metas específicas que puedan verse reflejadas en indicadores comprobables.

Carpizo (1978) reforzó esta idea al hablar de cómo de manera histórica los diputados locales son leales al gobernador si son del mismo partido. El autor proponía que un ambiente de mayor diversidad política restaba el grado de poder efectivo de un gobernador. Mientras éste no cuente con un respaldo mayoritario de su mismo partido

no podrá ejercer funciones con una agenda libre. Esto porque se mantiene la tradición histórica en México de que los legisladores locales no pueden tener una carrera política por cuenta propia, ya que el gobernador suele ser el jefe de facto del partido y tiene una gran influencia para definir las candidaturas en todos los niveles. Si el ejecutivo estatal no puede hacer propuestas, al menos tiene capacidad de veto.

Steinmo (2008) habla sobre el trabajo de Skocpol, quien pretendía explicar las causas de las grandes revoluciones valiéndose de la comparación entre eventos en contextos diferentes. Para ello utiliza el análisis del contexto institucional en lugar de recurrir a la revisión de la conducta de las élites o de la estructura basada en clases. Esto porque el institucionalismo histórico parte de la idea de que la evolución contextual a lo largo de periodos de tiempo en fenómenos similares es la puerta para explicar sus causas, evoluciones y rasgos principales que dan lugar a un gran cambio social, como es el caso de las revoluciones.

Las cuatro premisas analíticas que de manera general detectan los autores sobre esta teoría son las siguientes:

- Grandes preguntas y enigmas del mundo real. Si bien puede valerse de recoger información empírica a nivel micro, el objetivo del institucionalismo histórico siempre reposará en la respuesta a preguntas a nivel macro. La teoría se centra en entender el papel y alcance de las instituciones dentro de un sistema político o social, entre otros, por tanto no puede limitarse a explicar ambos factores al caso de uno o pocos individuos; debe extenderse a dar respuesta a situaciones generalizadas y escenarios más globales.
- Rastreo de procesos históricos. Dentro de todos los sucesos y elementos que componen el contexto histórico el institucionalismo histórico busca aquellos que se conecten entre sí para dar como resultado un fenómeno en particular. Este mapeo basado en las conexiones entre sucesos para identificar un proceso histórico será esencial para explicar cómo los eventos previos generan las condiciones para la existencia de muchos otros a futuro.

- *Path dependence*, secuencias y coyunturas. Un evento en cualquier momento del tiempo siembra las condiciones que desencadenarán más eventos en momentos a futuro. Similar al rastreo de procesos históricos, la teoría enfoca sus esfuerzos en identificar cuáles fueron los eventos pasados cuya existencia permitió la generación de los eventos actuales.
- Procesos causales de lento devenir. Aquello denominado como historia no se crea en lapsos breves, sino que requiere el paso del tiempo para ver cómo los sucesos en cualquier momento del tiempo influyeron en otros a futuro. El institucionalismo histórico demanda la revisión detallada de los eventos previos que dieron vida al fenómeno que se estudia, no importando de qué tanto se deba retroceder para encontrarlos.
- Grandes preguntas y enigmas del mundo real. Esta premisa indica que los investigadores de esta teoría parten de una pregunta de interés general, lo que desencadena en consecuencia un retroceso gradual en la coyuntura que lo rodea. En el caso de la presente investigación se puede tomar como punto de partida la pregunta ¿por qué los gobernadores se endeudan en niveles tan altos y cuáles son los factores institucionales que lo hacen posible?

A partir de ahí es posible desencadenar un análisis retrospectivo por medio de cuestionamientos detonantes permita el rastreo de los factores coyunturales del fenómeno. Entre estos cuestionamientos se generan los siguientes:

- ¿Por qué los congresos locales no ejercen su función de contrapeso ante los gobernadores pese al declive del presidencialismo autoritario y la democratización política en México?
- ¿Por qué lograron los gobernadores el poder que detentan hoy en día sobre los congresos locales a veces sin importar que el grupo mayoritario sea de otro partido?
- ¿Qué papel juega el presidente en la etapa democrática en comparación con la etapa autoritaria frente a los gobernadores?

Otro punto clave del institucionalismo histórico es el rastreo de procesos históricos y sus efectos en las instituciones. Esta premisa propone que en la revisión de eventos históricos se detecten procesos fundamentales que hayan generado un cambio drástico en el fenómeno estudiado en un nivel macro. Para el caso de la deuda de las entidades federativas, basado en las líneas temporales que se han propuesto en apartados previos de este trabajo se hace el siguiente rastreo de procesos históricos:

- Primera gubernatura (Baja California) obtenida por el PAN, que desencadena más triunfos opositores durante los siguientes años.
- Creación del IFE para excluir al gobierno federal del manejo directo en procesos electorales.
- Pérdida de la mayoría priísta en Congreso de la Unión por primera vez en más de 70 años en 1997.
- Pérdida del PRI en elecciones presidenciales en el año 2000 por primera vez en más de 70 años.
- Reformas electorales desde la década de 1960 hasta finales de 1990
- La creación de la Ley Federal de Coordinación Fiscal en la década de 1970 y sus posteriores revisiones
- Creación de la ANAGO y su posterior transformación en la CONAGO
- Denuncia por el sobreendeudamiento de Coahuila, conocida como la primera por decenas de miles de millones sin que hubiera objeción alguna del congreso estatal, pese a las irregularidades en su obtención.

Después de estos eventos da inicio una etapa en la que los gobernadores deben negociar la obtención de recursos con el Ejecutivo federal, ya que no tienen las condiciones políticas e institucionales para crear impuestos estatales (casi todo lo recauda la federación) y muchas veces tampoco pueden solicitar deuda estatal porque los congresos estatales no tienen los diputados locales suficientes de su propio partido. Esta nueva realidad se acompaña del fenómeno institucional denominado *path dependence*. Como ya se explicó anteriormente, esta premisa implica que los eventos del presente son marcados por el pasado. En este sentido, con respecto al papel político e institucional de los gobernadores, es necesario, revisar el caso en perspectiva histórica.

El poder de los gobernadores en primer lugar, es el resultado de la pérdida del poder presidencial y del ocaso del presidencialismo metaconstitucional en México. Esto demanda conocer cómo se llegó a estas condiciones a nivel político. Sin este conocimiento no es posible entender con claridad el fenómeno de los endeudamientos a gran escala que se dio en las entidades federativas a partir del año 2000, así como el papel pasivo de buena parte de las legislaturas locales.

La debilidad política e institucional de las legislaturas locales también tiene su origen en el desinterés histórico, por parte del Constituyente permanente, de fortalecer su posición frente a los gobernadores. Al parecer esto tuvo que ver con el presidencialismo metaconstitucional porque no era necesario que los gobernadores fueran controlados por su poder legislativo porque para eso estaba el Presidente que los podía nombrar y remover a discreción. Por ello, no se les dotó de mayores facultades frente al gobierno estatal, como ocurrió en el caso de los municipios el impulso descentralizador que se dio en los años ochenta. Después del declive presidencialista no fue posible fortalecer el papel de las legislaturas locales, en tanto que los gobernadores ganaron autonomía política.

Un elemento clave que explica la subordinación de los legisladores a su partido, tiene que ver con el tipo de institucionalidad con la que se construyó el papel de los partidos en la confección de candidaturas. En este sentido, el impulso histórico en favor de los partidos nacionales en la Ley Federal Electoral de 1946 y sucesivas, le cerraron las puertas a los partidos locales y los candidatos independientes, situación que reforzó el peso de las dirigencias partidistas porque en 1938 se reformó la Constitución para evitar la reelección consecutiva. Esto también favoreció la disciplina partidista hacia el interior de los partidos políticos, pero en especial limitó las posibilidades de los legisladores locales de eludir su obligación hacia el partido y como los gobernadores en buena medida son jefes de partido, no les cuesta trabajo dar o quitar incentivos los diputados de su entidad federativa.

Por otro lado, los eventos históricos analizados no se detectan de forma inmediata. El institucionalismo histórico advierte que se trata de “procesos causales de lento devenir”,

lo que significa que los eventos históricos no se estudian de manera transversal, sino a partir de un esfuerzo de tipo longitudinal. Estudiar las instituciones a través de la historia exige un trabajo en el que se observen los cambios graduales y sus características más notorias a lo largo de periodos prolongados. En el caso del endeudamiento de las entidades federativas ha sido necesario profundizar en retrospectiva sobre los eventos legislativos que han mostrado el poder discrecional de los ejecutivos estatales.

El trabajo de Pierson y Skocpol (2008) es un exponente importante acerca del institucionalismo histórico. Son tres los que identifican como rasgos centrales dentro de la teoría:

- Se aborda de manera integral. El institucionalismo histórico, al basarse en el contexto histórico, tiene información de interés para diversos campos de estudio. La teoría plantea que no existen eventos aislados o que no influyan. Todo aquello que incurre dentro del contexto histórico tiene un lugar y debe recibir prioridad en la medida necesaria.
- Se consideran lapsos temporales y la presencia de patrones. La herramienta central que permite al institucionalismo histórico entender el funcionamiento de su objeto de estudio es la detección de patrones de comportamiento de los actores. El análisis longitudinal es necesario para saber si las condiciones que provocaron la presencia de un evento se repitieron con la presencia de otro evento similar.
- Se analiza a las instituciones en grupo, no a una sola. Sumado a la comprensión de que no existen eventos aislados se da una mayor importancia a la noción de que las instituciones existen en un ambiente de interconexión donde las condiciones de una son el resultado de las condiciones de las demás.

Por medio de esto queda entendido que a la teoría le importan tres conceptos clave:

- Visión integral
- Causalidad
- Esencia inalienable de las instituciones

El institucionalismo histórico también se maneja de manera holística, de forma que la interacción de elementos es clave para el entendimiento de un fenómeno. Es decir, se descarta cualquier intención de análisis aislado, pues lo que se busca es la generación de conocimiento de gran alcance que sea capaz de explicar un panorama más generalizado. Esto también indica una gran inclinación hacia la causalidad, entendiendo que en dicho panorama es difícil que un evento suceda sin influencia de otro, lo que demanda el análisis en conjunto. Por último también entiende el peso de la similitud entre instituciones. Por ello en este trabajo se estudian todas las entidades federativas a partir del año 2000 hasta 2018.

La teoría concibe todo evento como ondas que al expandirse influyen en todo lo que tocan. Pero esta analogía también se aplica a todo actor. Así como un evento pasado genera consecuencias en los eventos a futuro, un actor en el presente genera consecuencias en los demás actores. El punto importante que se resume de la aportación de Pierson y Skocpol (2008) que señalan no es posible existir en un sistema sin influir en el resto de sus componentes. Se transforma en la tarea del investigador discernir qué forma adopta esta influencia y con qué alcance funciona. En este sentido, la nueva relación entre presidente y gobernadores tuvo un alto impacto en la creación de una nueva institucionalidad en lo relativo al sobreendeudamiento de las entidades federativas.

Por otro lado, la permanencia de las políticas institucionales a lo largo del tiempo exige una revisión meticulosa que ofrezca una perspectiva sobre las condiciones que éstas han ido experimentando durante periodos específicos. Este concepto se unifica con la visión macro de los fenómenos institucionales, en la que saber en qué consiste una política no es suficiente, hay que conocer cómo fue su origen y qué modificaciones o políticas previas la dejaron en las condiciones en las que se encuentra al momento de su estudio. Este sería el caso del sobreendeudamiento de las entidades federativas autorizado por los congresos estatales.

A diferencia de los neoinstitucionalistas, el institucionalismo histórico desarrolló una visión integral de las instituciones, considerando que para explicar un evento se debe

analizarlas en conjunto, en lugar de hacerlo una a una. También se prioriza a los procesos y su inclusión de distintas instituciones. Cuando estos elementos se juntan se vuelve obvio cómo el contexto se posiciona de manera primordial entre los intereses más fuertes de esta teoría.

Mahoney y Rueschmeyer (2002) ahondan en cómo el institucionalismo histórico se interesa en eventos específicos que tengan explicaciones globales sin pretender la obtención de conocimiento universal. Dicho de otra manera, a la teoría le interesa explicar un fenómeno específico dentro de un contexto generalizado sin intentar abarcar una situación más allá del evento que estudia. También planea que con su utilización se generen más investigaciones que expliquen fenómenos desde el mismo ángulo para que así se construya un panorama general.

Esta teoría desconoce la independencia entre variables dentro del mismo contexto estudiado. Una ventaja que aporta para este proyecto de investigación es que conmina a agotar recursos en la búsqueda de explicaciones hacia fenómenos políticos. No bastan las causas mínimas sobre un evento, sino que el investigador debe agotar los factores que incidan en su aparición.

Otra consideración proveniente de Mahoney y Rueschmeyer (2002) sobre la teoría radica en la comparación entre eventos similares. Se estudian fenómenos que difieren de condiciones y épocas para entender qué rasgos del contexto derivaron en que se suscitaran de manera similar o no. En este caso, si dos entidades federativas se endeudaron en una proporción similar en distintos momentos hay que verificar qué condiciones eran similares y cuáles diferentes en ambas etapas.

Lo mismo cuando dentro del mismo periodo dos entidades federativas con el mismo tipo de gobierno o el mismo partido en el ejecutivo disminuyeron su endeudamiento, es preciso confirmar si se trataba del mismo partido y qué tipo de gobierno era el que tenía. Un trabajo de esta suerte abre la puerta a la posibilidad de saber qué condiciones y qué variables se deben considerar como influyentes para que un fenómeno se presente.

Cuando se aborda el institucionalismo histórico pretende reconocer las huellas de las instituciones del pasado en el panorama del momento estudiado. Como ya se mencionó en este apartado, las condiciones actuales de poder en las que funcionan los gobernadores son el resultado del panorama previo que quedó gracias a los eventos políticos, fiscales, legales, entre otros.

Actores con veto y el *statu quo* institucional antes y después del presidencialismo

Apelando al argumento del neoinstitucionalismo sobre el alcance de las instituciones, una ley nos dice quién tiene derecho a qué y la obligación de qué, pero ¿cuántos otros “qué” se ejercen más allá de las fronteras que la ley determina? Es importante entender que no siempre lo que dice la ley se ejerce y no siempre lo que se ejerce está estipulado en la ley. Es decir, es importante considerar la informalidad y la incertidumbre de las instituciones.

Tsebelis (2014) define el *statu quo* como las condiciones que se generan producto del marco normativo o legal. Así, las leyes son una institución porque buscan determinar el comportamiento de los jugadores dentro del sistema político en el que éstas existen. Producto de su alcance se generan condiciones que son percibidas por los jugadores influenciados por ellas. Y como es el caso de toda institución, las leyes evolucionan con el paso del tiempo y por tanto las condiciones que generan no son estáticas.

A diferencia de las instituciones que pueden tener alcances en diferentes dimensiones, el *statu quo* no se mide en el alcance de sus capacidades, más bien se observa por la diferencia en las circunstancias que por él se crean. Puede haber un *statu quo* en el que un jugador tenga capacidades más allá de las establecidas en el marco legal, mientras que otro *statu quo* genere jugadores que funcionen a raya dentro de las funciones que la ley les permita.

En un escenario ideal todos los jugadores de un sistema político se apegan a sus funciones y ejercen sus cargos dentro del alcance que la ley les designe, sin embargo el nuevo institucionalismo hace el constante recordatorio de que tal cosa es difícil sino imposible de existir en la realidad. A su vez, dada la estructura jerárquica de roles de

jugadores se genera lo que se asemeja a un tablero de ajedrez, con piezas que mantienen distintas habilidades y funciones.

Una de las diferencias entre piezas radica en el alcance del poder que ejercen de manera individual o grupal. El poder de la reina parecería desmedido cuando se pone en comparación con el de un peón, sin embargo toda una alineación de peones serían capaces de hacer a una reina incapacitada cuando juntan su habilidad individual. En el campo de la política todos los jugadores también tienen poderes con alcances diferentes. En el campo de la legislación a este poder se le denomina como veto.

El alcance del veto de un jugador puede ser la motivación para que actúe de una manera particular. Tsebelis (2004) plantea que todo actor buscará maximizar el alcance de su veto en todo momento. Todos los actores se mueven con base en intereses y tratarán de utilizar el veto a la mano para que esos intereses se puedan reflejar en el *statu quo*. Un actor con un veto poderoso podrá integrar sus intereses al *statu quo* sin problema mientras que un actor con un veto débil tendrá más dificultad para dicha labor. En sistemas plurales el veto se encuentra repartido entre una cantidad de actores y no siempre existe uno con veto mayoritario. Dado que el poder del veto es acumulativo, aquellos actores que cuentan con un veto débil pueden formar alianzas para lograr un veto colectivo más grande.

Asimismo, el veto puede tener diferentes alcances, no todos los jugadores se encuentran en la misma ventaja para modificar el *statu quo* a sus anchas. Los roles de cada actor en el campo, dependiendo del *statu quo* habrá jugadores en condiciones más privilegiadas que otros. Una de las justificaciones por las que el *statu quo* no puede existir estático es por la presión que pueden llegar a ejercer aquellos que viven dentro de sus límites. El que un solo jugador tenga el veto mayoritario no significa que modifique el *statu quo* en favor suyo en todo momento.

Tras la pérdida de la mayoría priísta en el Congreso en 1997 y la alternancia presidencial de 2000, la pluralidad tomó lugar como nunca antes en el campo político mexicano. Se comprobó que en un escenario político altamente heterogéneo el poder presidencial pierde efectividad, aumentan los costos de negociación con otras partidas partidistas (la

oposición) y recursos que previamente podían aprovecharse discrecionalmente, ahora deben usarse para ganar el favor de otros jugadores con agendas distintas.

Este concepto se materializó en el estudio de Gutiérrez Cuéllar (2016) en el que se mostró que los gobernadores más exitosos en la repartición de recursos eran los que venían de partidos de oposición a la presidencia. Esto contradecía a la época presidencialista cuando inició la alternancia en la que los gobiernos estatales que más recursos obtenían eran los del partido del presidente. La lealtad estaba garantizada por lo que los costos de negociación eran nulos y dejar a los gobernadores de oposición con menos recursos no tenía repercusiones serias.

Aquí aparece otro concepto de la perspectiva teórica de los jugadores y su capacidad de veto: los costos de transacción, definidos como los intereses que un actor debe sacrificar en el esfuerzo de lograr una alianza con otro actor. En la consecución de una alianza entre actores con veto deben desecharse los intereses que no sean aceptados por la mayoría de los involucrados y mantenerse los que sí. Los cambios de *statu quo* buscados por alianzas entre varios actores suelen tener un efecto inferior que los que son buscados por un solo actor con veto fuerte. Las características de ambos movimientos son:

- Un cambio provocado por un solo actor con veto fuerte suele tener sus intereses intactos, su fundamento es más poderoso y se mueve delante de una agenda sin cambios.
- Un cambio provocado por varios actores con veto débil es el producto de una variedad de intereses diluidos que han sacrificado su esencia a cambio de lograr un veto más fuerte. Son mínimos sino es que inexistentes los intereses que llegan intactos a una alianza de este tipo y por tanto terminan siendo incapaces de lograr cambios notorios en el *statu quo*.

Tsebelis (2014) establece, sin embargo, que aún en ausencia de costos de transacción, los cambios de *statu quo* de actores colectivos se efectúan de manera incremental, mientras que los cambios de actores individuales son más directos y notorios. Asimismo, los cambios de *statu quo* se reflejan en las instituciones y es gracias a ellas que se puede observar o medir. Como se mencionaba, el *statu quo* no es estático y puede modificarse.

Los jugadores o actores pueden ejercer una capacidad de distintos niveles para modificar el *statu quo* en el que funcionan.

Para Valadés (2000) los costos de transacción pueden verse reflejados en la necesidad de crear acuerdos entre jugadores con veto. Por medio de estos acuerdos es que un jugador sacrifica prioridades para dar lugar a las de otro y así sumar el veto de ambos para crear uno con mucho más alcance. Estos puentes son los que permiten medir los costos de transacción de un jugador con veto. Sobra dejar claro que en sistemas de partido único los acuerdos suelen ser inexistentes o mínimos, por la sola razón de que no son necesarios.

Con lo que se ha aprendido hasta este momento ¿sería lógico imaginar que los costos de transacción no son los que entorpecen los cambios de *statu quo* de actores colectivos? Antes de saltar en especulaciones apresuradas, el autor aclara que las acciones colectivas implican una conciencia más clara de las necesidades grupales. No sólo el costo de transacción empuja estos cambios hacia el incrementalismo, sino también las mentalidades generadas cuando se trata de un grupo minoritario con veto menor.

Tsebelis (2014) también dice que cuando el veto se concentra en pocos jugadores aumenta la estabilidad política. Se genera así una correlación negativa entre el número de jugadores con veto y la estabilidad política. Un sistema con un gran número de jugadores con veto será poco estable, debido a que todos los jugadores buscarán la maximización de su veto a toda costa y tratarán de imponer sus intereses por encima de los demás jugadores. En los sistemas de único jugador o pocos jugadores es más sencillo que aquel con el veto mayoritario imponga sus intereses sin que pueda existir obstaculización de ningún tipo.

En escenarios de gobierno unificado los gobernadores han demostrado una mayor efectividad en su ejercicio del poder. Cuando se encuentran en casos de gobierno dividido, su poder efectivo disminuye, pues sus legislaturas se muestran reacias a aprobar las propuestas que éste ponga sobre la mesa. Lo demuestran Patrón (2014), Muñoz, A. (2017) y Sánchez (2017) en sus trabajos que abordan cómo los gobiernos

unificados aprueban el presupuesto y otros programas del Ejecutivo sin problemas, mientras que en gobiernos divididos el gobernador suele enfrentar escenarios tortuosos en los que conseguir un presupuesto aprobado demanda varias revisiones.

Por tanto en una relación entre poderes y ciudadanía, los cambios del *statu quo* podrían ser notorios y claros si solo un jugador concentrara el poder de veto. Supongamos una situación en la que coexisten la ciudadanía, el congreso y el gobernador. Si cada jugador cuenta con un veto alto entonces sería más complicado modificar el *statu quo* que si el veto estuviera concentrado solamente en uno de los tres. Además si el veto está dividido entre los tres jugadores, la teoría designaría su sistema como inestable.

En sistemas parlamentarios o mixtos⁷ el veto principal recae desde la ley en los congresos, parlamentos o asambleas legislativas, dependiendo de cómo se les nombre. La capacidad para crear, modificar o derogar leyes es del congreso, asistido por el poder ejecutivo. Sea que las iniciativas de ley vengan del poder ejecutivo o tengan origen ciudadano, es función y cualidad del congreso revisarlas, autorizarlas y enviarlas a la autoridad pertinente para que las ponga en vigor. Por tanto el poder para modificar el *statu quo* reside en el parlamento.

El ejercicio del poder en las entidades federativas mexicanas estuvo ligado a la permisividad o limitaciones del Presidente en turno, lo cual ha provocado un escenario donde el veto se concentra en el congreso si hay gobierno unificado y el veto se comparte entre congreso y gobernador si hay gobierno dividido. Incluso se puede afirmar que el poder de veto del gobernador con gobierno unificado es en los hechos una fuerza de acción discrecional en la que las funciones de monitoreo de la legislatura desaparecen. Retomando la incidencia de las reglas informales, existen muchos caminos fuera de las normativas que permiten que el veto siga en manos del gobernador, aun cuando las leyes se reformen para que los congresos obtengan el poder que debe recaer en ellos.

⁷ Valadés (2000) clasifica los sistemas de gobierno como presidenciales, parlamentarios o mixtos dependiendo de qué actor concentre el veto a nivel institucional. Debe quedar claro que si en el papel el veto se concentra en un actor, no significa que en la práctica el actor que ejerza el poder de veto superior, ya que existen muchos factores informales que pueden evitarlo.

En este sentido, cabe preguntarse si ¿es el veto lo único que importa? Al igual que otras reflexiones dentro de este documento, si se ve la teoría desde el filtro de la generalización, se podría señalar que quien posee el veto es el actor clave con la última palabra en todos los asuntos donde tenga injerencia. Sin embargo, justo porque el veto es la acción clave de la interacción entre jugadores institucionales, los afectados por esa situación, buscarán permanentemente que se les comparta ese poder. En el caso México, el presidente, al reformarse las leyes electorales e iniciar la alternancia en la presidencia y en las entidades federativas, el *statu quo* cambió y tuvo que compartir el veto con los gobernadores y éstos con los legisladores de oposición en contextos de gobiernos divididos.

Si se observa el caso de México en el siglo XX y su etapa presidencialista que el poder del Ejecutivo federal era tan notorio y tenía control político en el gobierno vertical (hacia los ciudadanos) como en el horizontal (hacia los poderes legislativo y judicial y frente a los gobernadores). Como se mencionó en el capítulo sobre presidencialismo, los gobernadores no eran más que extensiones de la voluntad presidencial, para lo cual contaban con facultades amplias que dejaban a sus legislaturas respectivas como actores subordinados. Sin embargo, el *statu quo* de los gobernadores y las legislaturas en materia de presupuesto se han transformado con el paso del tiempo de la siguiente manera:

- El *statu quo* de los gobernadores se puede resumir como altamente discrecional y con poder de acción directa. Los gobernadores generan la iniciativa del presupuesto de egresos, lo que significa que en un momento inicial determinan las prioridades con las que ésta se elabora. Aunque no se puede aceptar su propuesta sin la autorización del congreso la presentación posterior sigue corriendo por su responsabilidad.
- El gobernador también puede influir también en el *quórum* de los legisladores que asisten a una sesión, pues en la mayoría de las constituciones locales, el congreso estatal puede aprobar la propuesta presupuestal con 66% de los legisladores presentes ese día o incluso hay casos donde sólo requiere el 51% de los diputados

para sesionar. De esta forma, en casos extremos, un gobernador necesita tener el apoyo mínimo para conseguir la aprobación de una iniciativa.

- Otro elemento de fuerza de los gobernadores es su potestad de decidir si publica una ley aprobada en el periódico oficial de la entidad federativa, por lo que puede echar mano de este recurso para obtener un veto ante una posible imposición del congreso.
- También el gobernador puede usar el calendario legislativo a su favor. Como cuenta con un lapso para la presentación y autorización del presupuesto, en caso de que tenga obstáculos podría presionar al congreso a revisiones poco minuciosas entregando la propuesta cerca de su fecha límite de aprobación.

Por su parte, los congresos estatales se vuelven jugadores con veto cuando el partido mayoritario no es el mismo del gobernador. A grandes rasgos, estas son sus posibilidades:

- El congreso cuenta con las facultades para realizar las revisiones a la propuesta del presupuesto y devolverla las veces que sean necesarias hasta que se logre una versión que integre los intereses de todos los representados.
- La legislatura puede sesionar con una presencia mínima del 51% de los diputados electos y puede autorizar una propuesta presupuestal con una aprobación mínima del 66% de los diputados presentes. Este elemento también puede resultar favorable a la oposición, sobre todo si necesitara el apoyo de las bancadas con una presencia minoritaria.
- Los diputados de un partido, si son mayoría pueden presentar iniciativas de ley, sin embargo si son oposición y están en minoría frente al partido del gobernador, podrían adoptar un rol más reactivo y vigilar la gestión del gobernador.

En la medida que las elecciones para gobernador son cada vez más democráticas y con un alto grado de incertidumbre en lo relativo al resultado, los electores cada vez tienen un rol más consolidado en su capacidad de definir el triunfo. Así, actualmente sólo hay

tres entidades federativas que nunca han tenido alternancia. En este sentido, con un poco de optimismo, se puede decir que los votantes también son un jugador con veto:

- El principal veto con el que cuenta la ciudadanía es el de negarle el voto a un partido o funcionario que ha fallado en cumplir con sus promesas de campaña. Tanto el congreso como el gobernador deben tener en mente que abandonar el seguimiento a estas propuestas puede traerles como resultado perder la elección consecuente.

Instituciones y control político

Valadés (2000) enlista a la Constitución política como una de las principales herramientas que sirven para delimitar el alcance del poder de uno o varios actores. Para el autor es importante no sólo que exista el poder dentro de un sistema político; más que importante es inevitable, sin embargo, debe venir en compañía de controles que eviten que quien detente el poder se convierta la agenda en su voluntad y capricho⁸.

La Constitución política no sólo debe ver por el control de aquellos que reciben beneficios de parte del poder, sino también por el control de aquellos que lo ejercen dentro de sus funciones. Todo mecanismo de control genera lo que Valadés (2000) define como bloqueo, lo cual supone la presión de un instrumento de poder (o contra-poder) que inhibe un acto de gobierno. No sólo la Constitución política constituye un mecanismo de control, señala Maravall (2003), quien también atribuye esta tarea un peso considerable al voto ciudadano.

El voto como herramienta de control requiere de condiciones específicas para ser efectivo. Al igual que el caso de varios mecanismos de control, es necesario el apoyo de las circunstancias para generar un efecto positivo de su parte. A su vez, no todos provocan los mismos resultados. Maravall (2003) deja claro que las consecuencias dependerán de la herramienta de control que se utilice para un actor en particular.

⁸ Valadés (2000) atribuye esta necesidad de controlar el poder a la humanidad de todos los servidores públicos. Son personas que pueden ser corruptibles y pueden caer víctimas de sus propias ambiciones. La ley debe aplicarse no solo a aquellos que reciben beneficios del poder, sino también a todos aquellos que lo ejercen.

En el caso del voto existe una relación importante con uso de la información. La ciudadanía debe echar mano de este mecanismo para mantener bajo control a los servidores públicos responsables del *statu quo* que les corresponde. Sin embargo, para que el control que se ejerce a través del voto tenga resultados positivos, se necesita contar con información completa de las acciones de los servidores públicos. Asimismo, es importante que el *statu quo* genere el ambiente adecuado para que los mecanismos de control funcionen. En el caso del voto *el statu quo* debe garantizar la transparencia y rendición de cuentas de parte de los servidores públicos, sin ello el mecanismo de control se torna incapaz de regular a los actores con veto.

Con respecto de la rendición de cuentas la información que se comparta a la ciudadanía no solamente debe ser positiva, solamente estar completa. De acuerdo con Maravall (2003) no todos los escenarios positivos derivan en procesos electorales positivos para quienes están en la función pública. El objetivo de ejercer una gestión positiva es que con el voto la ciudadanía recompense al partido o al funcionario eligiéndolo de nuevo. Por tanto se pensaría que un *statu quo* negativo derivaría en que el funcionario sea castigado al serle negado el voto en las subsiguientes elecciones.

Sin embargo Maravall (2003) propone que los escenarios negativos no siempre son vistos con malos ojos, ya que en las más de las ocasiones se ven con optimismo. Los procesos electorales se ven con buenos ojos por el electorado como oportunidades para un nuevo comienzo en el que los errores cometidos por una administración pueden ser enmendados por la nueva, independientemente de si pertenece al mismo partido o no.

De esta forma, se puede señalar que los mecanismos de control para el ejercicio del veto son útiles pero pueden llegar a ser insuficientes. Valadés (2000) consideró con antelación la posibilidad de que las herramientas de control carecieran de la capacidad de mantener a raya a los servidores públicos. En tal caso la responsabilidad recaería en los instrumentos del poder judicial.

El objetivo de esto es aterrizar cómo la teoría entiende el fenómeno estudiado a nivel de los actores involucrados. Se presentarán cuatro columnas, las cuales se explican a continuación:

Capítulo 4

El alcance del poder político y financiero de los gobernadores en el estado del conocimiento

Si bien el estudio del poder de los gobernadores en México, así como del papel de las legislaturas locales en el ejercicio de control de sus respectivos poderes ejecutivos ha comenzado a cobrar más importancia en años recientes, la literatura que se ha generado al respecto ha crecido a pasos agigantados. Este interés ha venido ligado de la creciente cantidad de fenómenos que han ido desarrollándose alrededor de las gubernaturas en México, que van desde gobernadores excedidos de poder más allá de sus atribuciones, legislaturas maniatadas incapaces de frenar las finanzas desmedidas de su respectivo poder ejecutivo y deudas públicas estatales cada vez más grandes.

La pluralidad política a nivel local es cada vez mayor, lo que ha devenido en escenarios cada vez más diversos alrededor de las interacciones entre poderes ejecutivo y legislativo a nivel local. Ya no es tan sencilla la generación de esquemas de disciplina partidista como en periodo del presidencialismo metaconstitucional, ya que son más los intereses que se integran al proceso de negociación en la arena legislativa.

En el presente capítulo se presenta la revisión de los textos académicos cuyo contenido proporcionará podrá ubicar la potencia explicativa de los hallazgos del presente documento. La estructura que seguirá este apartado supone analizar trabajos que desde diferentes enfoques han investigado sobre la situación de los gobernadores y las legislaturas locales en el contexto de una mayor independencia política frente a la federación. Se pone especial énfasis en los estudios recientes y más trascendentes en materia de análisis de la deuda estatal en México.

Asimismo, los estudios que se revisaron ponen el acento en buscar dar respuesta no sólo a las causas de la generación de la deuda subnacional, también analizan muchos otros factores políticos y su incidencia en el tema, tales como el poder formal e informal de los gobernadores, la importancia del respaldo su partido en el congreso local y los propósitos de mantener viva su carrera política, entre otros.

Diferencias de poder de los gobernadores

Queda claro que lo primero que se puede considerar es el nivel de poder con el que cuentan los gobernadores. Resulta una temática complicada, ya que el poder del

governador puede tener fuentes de distinta naturaleza, como política, institucional o legislativa. En este sentido, Gutiérrez Cuéllar (2016) se hace la pregunta ¿qué características locales explican las diferencias de poder de los gobernadores en México? Esto teniendo en consideración que no en todas las entidades federativas existen las mismas prerrogativas que permite a los ejecutivos estatales una gama de facultades estandarizadas. Por el contrario, cada caso es un escenario distinto en el que incluso las mismas capacidades tienen alcances diferentes.

Esta pregunta que se hace la autora surge en el contexto de la desaparición de las facultades metaconstitucionales del presidente de la República. Con ello, tanto los gobernadores como los presidentes municipales lograron independizarse políticamente del gobierno federal. De tal manera que por primera vez en muchas décadas las carreras políticas de los gobernadores ya no dependían de su lealtad hacia el presidente. Si un gobernador ahora considera que cuenta con la proyección y el alcance adecuados para ganar una elección después de su mandato, ya no necesita formar parte de un partido específico, puede obtener la victoria por cuenta propia si tiene los recursos necesarios.

Un descubrimiento que realiza este trabajo es que la división de poderes falla en la distribución del poder a nivel local, pues los gobernadores pueden ser poderosos aún en presencia de un poder legislativo que vigile sus acciones. Para llegar a estos resultados se realizó un índice que pretende medir el poder de los gobernadores a lo largo de las 32 entidades federativas por medio de un índice generado a partir de las siguientes variables en encuestas:

- El gobernador era el principal líder de su partido.
- El gobernador era el principal líder de su partido pero había más dirigentes importantes.
- Era uno más entre los principales dirigentes del partido.
- Era un líder partidista menos importante que otros.
- El gobernador no tenía partido propio.

Basado en este índice, Chiapas (-3.17) resulta la entidad con el gobernador más débil mientras que Puebla (1.7) tiene al más poderoso. En el estudio se comprueba que la

pertenencia partidista de un gobernador es capaz de influir en el nivel poder que éste detente.

Tabla 3. Poder de los gobernadores según su posición en su partido

PRI	Poder	PAN	Poder	PRD	Poder
Puebla	1.07	San Luis Potosí	-1.2	Chiapas	-3.2
Coahuila	1.0	Tlaxcala	-1.2	Guerrero	-2.3
Sinaloa	0.83			Michoacán	-1.3
Quintana Roo	0.89				
Estado de México	0.85				

FUENTE: Gutiérrez Cuellar (2016)

Sin embargo la autora demuestra que esto depende que el gobernador tenga mayoría en su respectivo congreso, lo que es el caso de algunos mandatarios que pertenecen al PRI. No es lo mismo con gobernadores de otros dos partidos. Analizando ese índice junto a la variable de alternancia política se demostró que ésta no es relevante para determinar el índice de poder del gobernador. Se alude a casos como Coahuila, Tamaulipas y Quintana Roo, en los que el gobernador es poderoso en ausencia de alternancia y de gobierno dividido, sin embargo esta misma situación se tiene en casos como Durango, Oaxaca y Campeche y sus gobernadores no llegan al nivel de los tres primeros.

Por medio de una regresión lineal alrededor de la variable del tamaño de la bancada del partido del gobernador en el congreso se obtuvieron coeficientes positivos con un grado de confiabilidad de 95% del modelo. Lo que arroja una correlación positiva entre el grado de poder de un gobernador y el tamaño de la mayoría de su partido hacia el interior del congreso local.

El trabajo concluye que si bien no es claro el origen de los poderes administrativos y políticos de los gobernadores en México, no todos gozan del mismo alcance en el poder que ejercen. Las limitaciones normativas y legales no disminuyen el poder ejercido por

un gobernador, pues en presencia de una constitucionalidad restrictiva, un gobernador puede seguir teniendo poder para obviar a su congreso o incluso para hacer frente al presidente de la República. No es igual si hay pluralidad política en la entidad, pues quedó demostrado que mientras ésta vaya en aumento, el poder del gobernador queda constreñido en gran medida.

El poder de los gobernadores y el tipo de mayoría legislativa

Si se toma en cuenta el poder de los gobernadores pensando en fenómenos como el patronazgo es tentador preguntarse si ¿la hegemonía partidista a nivel estatal inhibe el patronazgo o lo incentiva? Armesto y Olmeda (2016) en otro trabajo abordan dos hipótesis opuestas basadas en este cuestionamiento:

- A menor pluralidad política, se incentiva el patronazgo político en el gobierno de las entidades federativas.
- A mayor pluralidad política, se constriñe el patronazgo político en el gobierno de las entidades federativas.

La primera hipótesis tiene su fundamento en la idea de que cuando hay un solo partido mayoritario en un congreso local, es más fácil asignar a los miembros del partido un cargo público, por lo que el interés de éstos crecerá. En este caso el partido mayoritario tiene más alcances y más cargos por llenar así que existe una gran cantidad de beneficios por repartir.

La segunda hipótesis se fundamenta en que cuando hay más partidos ocupando un gran número de escaños en el congreso local, buscarán obtener beneficios a los que el partido en el ejecutivo federal tenga acceso. Por esta razón la negociación se vuelve una prioridad para los partidos minoritarios que pueden entregar su lealtad a cambio de los cargos que el ejecutivo estatal pueda otorgarles.

Para corroborar la veracidad de ambas hipótesis se realiza un estudio basado en el gasto de cada entidad en salarios de funcionarios públicos en relación con la escala de poder de cada gobernador. Sin embargo, dada la amplitud que tienen ambas hipótesis, la

autora recurre a varias hipótesis alternativas que llenan los huecos que se quedando aire. Entre ellas pone las siguientes:

- Hipótesis rentista. Entre mayor sea la independencia fiscal de una entidad federativa con respecto del gobierno federal, menor será la posibilidad de incurrir en manejos irresponsables de los recursos así como el patronazgo.
- Hipótesis de partidos internamente movilizados. Si un partido tiene acceso a recursos que pueda usar a su favor desde el inicio de la competencia partidaria, será más probable que incurra en el patronazgo.
- Hipótesis de los ciclos electorales. Con el cierre de un ciclo electoral, en que un partido ganador debe recompensar a sus miembros de quienes recibió apoyo, es más probable que se caiga en estrategias de patronazgo político.

Igualmente, este estudio recurre al análisis del gasto anual en salarios per cápita por parte de las 32 entidades federativas en el periodo 2001-2012. De esta información se generan tres modelos:

- En uno se estudia los impactos directos de los tres tipos de poder legislativo en el nivel promedio de los salarios per cápita.
- En el segundo modelo se revisa cuatro tipos de poder de la legislatura para impulsar el patronazgo.
- El tercer modelo incluye los dos conjuntos previos de indicadores.

En los resultados del modelo se obtiene que el gobierno dividido se asocia positivamente pero no es significativo con respecto del patronazgo. En gobiernos del PRI el patronazgo es más alto, comprobado por la relación positiva y significativa entre la variable de movilización partidista interna y el gasto en salarios. El gasto particularista en salarios disminuye en años electorales de manera significativa, esto debido a que la variable de los ciclos electorales y su efecto en el gasto no resulta significativa ni positiva después de la regresión.

En su conclusión el trabajo plantea que ambas hipótesis se acercan a la realidad, pues en ambos casos se incentiva la presencia del patronazgo. Tanto la posesión del poder mayoritariamente ubicada en el poder ejecutivo como la negociación con su respectivo poder legislativo permiten que se entregue la lealtad y el apoyo a cambio de cargos políticos. Sin embargo, a un nivel estadístico, el trabajo demuestra que el costo de negociación con el congreso local es más propenso a derivar en el patronazgo que la utilización del solo poder del gobernador.

El número efectivo de partidos legislativos (NEPL) hacia el interior de un parlamento ha sido de utilidad en varios estudios, debido a su capacidad para determinar el margen de pluralidad efectiva con el que tiene lugar la interacción política legislativa a nivel local. Esto ha resultado importante gracias a la noción que plantea de que no todo partido con escaños en un parlamento tiene una participación trascendente.

Armesto (2015) recurre a esta variable con el interés de corroborar que en presencia de un escenario de pluralidad política es posible afectar las labores de un gobernador. Para ello plantea como hipótesis que esta pluralidad logra dos cosas:

- La constricción del poder ejecutivo en términos de gasto, pues al no tener de su lado a su respectivo congreso se verá obligado a negociar antes de hacer realidad cualquier iniciativa que proponga.
- La reducción del gasto particularista de parte del estado, pues al haber más de un interés con voz y voto en la política de gasto, los recursos se destinarán a una mayor cantidad de campos.

Sin embargo aclara que para ambas hipótesis puedan comprobarse es necesario un marco institucional fuerte y sólido que permita a los congresos la capacidad de actuar y ejercer sus funciones como contrapesos que limiten y revisen el trabajo de su respectivo poder ejecutivo. En ausencia de estas condiciones, no es posible que un congreso pueda ejercer sus funciones y por tanto ninguna hipótesis se comprueba.

La medición en el fortalecimiento del marco institucional en favor del poder legislativo local se realiza por medio de definir las facultades con las que cuentan los poderes

ejecutivos estatales. Se observa que de las 32 entidades federativas, solamente en cinco casos (Baja California, Coahuila, Colima, Jalisco y Tlaxcala) los gobernadores carecen de la facultad de realizar cambios al presupuesto una vez que ha sido aprobado sin consultar con la respectiva legislatura. A su vez, en cinco entidades (Coahuila, Colima, Chihuahua, Guerrero y Nayarit) el gobernador adolece del poder para realizar transferencias entre partidas sin consultar al poder legislativo.

Con esto se plantean las condiciones dentro de las cuales el estudio tiene lugar, sin embargo con respecto de la medición del gasto particularista, la autora propone un método que consta de lo siguiente:

- Se eligen cuatro casos de entidades mexicanas, basado en las características institucionales de los gobernadores:

Tabla 4. Poder financiero de los gobernadores y tipo de legislatura

Entidad	Facultades institucionales con respecto del presupuesto	Tipo de gobierno en 3 periodos	Mayoría absoluta en legislatura (1-sí / 0-no)
Oaxaca	Cambios al total / Transferencia entre partidas	Unificado/Unificado/Unificado/Unificado	1/1/1/1
Zacatecas	Cambios al total / Transferencia entre partidas	Unificado/Unificado/Dividido/Dividido	1/1/0/0
Sonora	Cambios al total / Transferencia entre partidas	Unificado/Unificado/Dividido/Dividido	1/1/0/0
Jalisco	Transferencia entre partidas	Unificado/Dividido/Unificado/Dividido	1/0/1/0

FUENTE: Armesto (2015).

Para calcular el gasto particularista (que funge como variable dependiente) se utiliza la inversión en bienes públicos (vivienda, electricidad, infraestructura hospitalaria y escolar, caminos y carreteras y agua potable), sustrayendo la distribución geográfica observada (gasto realizado en una zona) de la distribución geográfica programada (gasto que el programa asigna a una zona).

Como variable independiente se utiliza el NEPL (número efectivo de partidos en la legislatura), además de recurrir al estatus del tipo de gobierno como unificado o dividido.

Cuando se realizan los cálculos, para comprobar las hipótesis se obtuvo la siguiente información:

H1: Un gobierno sin mayoría reduce el gasto particularista.

- La hipótesis resulta como falsa; los resultados arrojan que en un gobierno estatal en México sin mayoría, la distribución del gasto particularista aumenta en 28 pesos per cápita.

H2: Un gobierno sin mayoría reduce el gasto y el poder de acción del gobernador.

- Basado en el análisis de los marcos normativos, la gran mayoría de los gobiernos estatales están facultados para actuar sin revisión de su congreso. Aún en condiciones de un gobierno sin mayoría, quedan libres para modificar el gasto libremente.

Como resultado en la utilización de esta variable se obtuvo que en gobiernos de mayoría, a mayor cantidad de partidos políticos aumenta la estabilidad de la deuda durante las dos legislaturas dentro del mismo sexenio. Se deduce que a mayor necesidad de negociación con el congreso para aprobar una deuda, mayor es la necesidad de mantener una visión de endeudamiento a largo plazo. Por el contrario, en gobiernos de mayoría absoluta en el congreso, la cifra de deuda suele crecer en el año previo a las campañas electorales, pues se siente mayor presión sobre el partido gobernante para mantener su popularidad y quedarse en cargo durante un periodo más.

Patrón y Camacho (2017) también recurrieron al NEPL como variable independiente para determinar su papel en el aumento o disminución de la profesionalización de la legislatura, entendida ésta como el gasto realizado en recursos especializados para el funcionamiento interno óptimo de la misma. En este trabajo todas las variables utilizadas demostraron una correlación positiva con respecto del grado de profesionalización. La excepción fue la variable de NEPL que funcionó con una correlación inversa, estableciendo que al aumentar ésta no genera una mayor profesionalización en la legislación, sino que la disminuye.

El tipo de gobierno es una variable de una inmensa importancia porque ha permitido conocer si el poder que detenta un gobernador es efectivo en presencia o ausencia de una mayoría partidista de su bancada. Los estudios analizados han permitido adentrarse a procesos de los gobiernos locales en los que han conseguido determinar el alcance del poder de un gobernador y si éste depende de tener una mayoría partidista en el congreso local, lo que conmina a mirar en nuevas direcciones en la búsqueda de los factores que le determinen el origen de sus facultades.

Sin embargo no todo recae en el estudio de los gobernadores, sino en la revisión de sus contrapartes: las legislaturas locales. Varios estudios han apuntado en la idea de que no sólo hay que conocer las acciones y facultades de los gobernadores, sino también de las legislaturas, las cuales han probado que tienen una gran cantidad de información que poner a disposición para comprender por qué a veces pueden actuar con libertad y en ocasiones sólo tienen un papel reactivo y carente de alcance.

El primero de los trabajos a revisar en esta vertiente corresponde a Patrón (2014), quien aborda la variable 'tipo de gobierno' revisando qué elementos son los que determinan el papel que interpretará una legislatura con respecto de su gobernador. El comportamiento de un congreso local, plantea el autor, está dictaminado en gran medida por las condiciones políticas que tenga lugar cada legislatura. En presencia de un gobierno dividido, las facciones partidistas del pleno suelen adentrarse a la búsqueda de coaliciones entre ellas para conseguir la aprobación de propuestas que satisfagan a sus intereses. Lo opuesto en presencia de un gobierno unificado, el pleno actúa de manera pasiva y la negociación se diluye porque no es necesaria.

Si bien los marcos legales y/o normativos otorgan a los congresos un papel de contrapeso que sirva para contener o frenar los actos del poder ejecutivo, la recurrencia hacia la pasividad los priva de esta facultad. En resumidas cuentas un congreso solamente puede considerarse como un contrapeso legislativo en la medida en la que eche mano de sus facultades constitucionales para intervenir en cualquier propuesta o iniciativa del ejecutivo. Probablemente la parte del trabajo de Patrón (2014) que mejor resume la función del poder legislativo en materia de finanzas públicas es la siguiente:

“La participación del Poder Legislativo se enfoca, entonces, a limitar los abusos de poder del Ejecutivo sobre la utilización de los recursos públicos” (Patrón, 2014: p. 90).

De acuerdo con este trabajo, la iniciativa de un congreso para retar las propuestas de su poder ejecutivo depende de factores como la disciplina partidista. En este caso, la facción partidista del gobierno hacia el interior del pleno depende de cuánto poder detente dentro de su propio partido político. Se dan casos en que los gobernadores no gozan de influencia o popularidad entre los miembros de su partido, por tanto se pierden los incentivos para que exista disciplina partidista. En cambio cuando se trata de un político posicionado y con un buen historial dentro de su propio partido, su facción en el congreso se comportará con mucha mayor inclinación para colaborar con sus ideas e iniciativas.

Los estudios de caso corresponden a ocho entidades federativas, dentro de las cuales se utilizan las dos últimas legislaturas al momento de la publicación y se analizan los alcances de las propuestas realizadas por sus congresos locales y sus índices de aprobación a lo largo de ambos periodos. Las entidades estudiadas son: Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Sonora, Sinaloa, Veracruz y Yucatán.

Cuando se realiza el índice de aceptación de propuestas provenientes del Ejecutivo en todos los casos (con la excepción de una legislatura en Guanajuato) se tiene una aprobación de la mayoría de las propuestas siempre que el estatus del gobierno sea unificado. Asimismo, cuando el gobierno está dividido, el porcentaje de propuestas aprobadas por el Ejecutivo no alcanza más allá del 35%.

Existen cuatro escenarios, de acuerdo con el autor, que propician la participación activa de las legislaturas con respecto a las iniciativas del ejecutivo:

- En presencia de un sistema multipartidista en el que no exista una mayoría correspondiente a un solo partido dentro del pleno.
- Los partidos políticos padecen fragmentaciones y no están unidos en su interior. De esta manera no hay cohesión ni una agenda unificada que seguir.
- Cuando los partidos del pleno son ajenos a unidades externas como el poder ejecutivo o comités internos.

- Cuando las comisiones legislativas son independientes, permanentes y paralelas a otras unidades administrativas de control interno.

Una idea que el autor plantea desde inicios del texto y que sostiene hasta las conclusiones es que debe existir una dependencia apartidista que vigile e investigue las finanzas locales, lo que va a contribuir con la mejora de la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos. Estas dependencias deben ser permanentes y centrarse en el análisis, estudio y seguimiento del gasto público. En sus conclusiones propone una estandarización en el reporte de los datos concernientes a las finanzas estatales. Dado que esto no existe, muchas entidades inciden en reportar sus datos con muy variados niveles de transparencia. Esto constituye un reto para el estudio de los presupuestos locales pues no resulta viable hacer comparaciones profundas sobre el ejercicio y modificación del gasto público.

Esta perspectiva sobre el alcance del poder de los gobernadores, así como del sometimiento de sus respectivos congresos basado en el tipo de gobierno que presentan, se expone en el trabajo de Sánchez Martínez (2017). A un nivel más profundo y específico analiza el papel y el lugar de los congresos estatales en México. En su trabajo busca entender cuáles son los factores que incentivan la alineación de un congreso local con su respectivo gobernador en cuanto a la aprobación presupuestal anual. El autor hace énfasis en que un amplio poder constitucional es más notorio que uno partidista, pues le permite imponerse en todos los escenarios e ignorar cualquier aportación de parte de la oposición en su respectivo congreso.

Sánchez Martínez (2017) asegura que no es posible asegurar que el estatus de un gobierno como dividido o unificado sea suficiente para determinar su capacidad en el dominio de un poder sobre otro. Existen más variables que deben tenerse en consideración como lo es la conformación y afiliación partidista de los funcionarios en cargo. En el caso de México, esta variable sí influye. El ejercicio de la presión en contra del gobierno estatal también ocupa un lugar importante en las interacciones entre poderes.

El autor habla de cómo los diputados del partido del gobernador recurren a mecanismos oficiales como la auditoría estatal para actuar en contra de los miembros de la oposición. A su vez, la oposición también llega a recurrir a grupos sociales para que ejerzan presión en contra del gobernador para hacer llegar sus intereses a la agenda estatal en la planeación del programa de egresos. En el panorama general se percibe que la oposición dentro del congreso local funciona bajo la prioridad de una búsqueda ciega de recursos, sin mucha importancia en cuál sea su origen o destino. Esto se suma a que los diputados ejercen su cargo carentes de información acerca de las legislaciones y capacidades técnicas que les permitan hacer una labor más completa y mejor fundamentada.

En trabajo de Sánchez Martínez (2017) realiza un análisis de cinco entidades federativas para analizar el fenómeno de la lucha por el presupuesto entre legislaturas y ejecutivo estatal. Para tal efecto su análisis combina las variables presencia de alternancia estatal y tipo de gobierno (unificado o dividido). Los casos que se analizan son los siguientes:

- Estado de México: gobierno sin alternancia, unificado y dividido.
- Jalisco: gobierno con alternancia: unificado y dividido.
- Zacatecas: gobierno con alternancia: unificado y dividido.
- Dos casos desviados:
 - Sinaloa
 - Tamaulipas

En estos casos se hace un análisis de las revisiones realizadas al presupuesto por parte de la legislatura y de esta manera se pretende corroborar qué tanto afecta a esta labor si un gobierno es dividido o unificado. Se concluye que un congreso estará en favor del presupuesto de su gobernador siempre que la mayoría pertenezca al mismo partido y que esté cerrada la puerta a la búsqueda de recursos que puedan utilizar para su propio distrito. En el momento en el que esta última posibilidad queda abierta, los diputados locales verán más por su zona que por su lealtad partidista, en cuyo caso el estatus del gobierno como unificado o dividido queda relegado a segundo plano.

Esto se corrobora en los casos de Jalisco y Zacatecas, entidades donde este principio se mantuvo constante y donde siempre que hubo gobierno unificado las revisiones al

presupuesto disminuían, mientras que en gobierno dividido éstas aumentaron. En los dos casos tuvo lugar que la cooperación entre partidos fue un elemento guía para el análisis. Al respecto, los testimonios de antiguos diputados declararon que se les otorgaba poco tiempo para revisar el presupuesto y se buscaba que lo realizaran ciegamente.

El caso del Estado de México se corroboró que tiene un peso importante la opción de buscar de recursos para beneficio del respectivo distrito de los diputados, de forma que en su primera etapa de gobierno unificado las revisiones al presupuesto fueron mínimas. En su posterior etapa de gobierno dividido aumentaron en gran medida, sin embargo en su tercera etapa, en la que se volvió al gobierno unificado, las revisiones se mantuvieron constantes. Esto fue gracias a la creación de programas que les permitían obtener recursos de uso distrital.

Otro trabajo que también analiza el poder de los gobernadores en función de la del peso que tiene el partido en el gobierno en el congreso local, es el de López Lara (2017), quien en un apartado de su análisis sobre la fortaleza de los gobiernos dependiendo de su composición de acuerdo con la perspectiva de los expertos plantea el grado de fortaleza dependiendo de la alineación política y el tipo de gobierno de una entidad. Con base en esta perspectiva detecta que los gobiernos más débiles presentaban los siguientes rasgos:

- Gobierno unificados de alineación con el PRI.
- Gobiernos divididos de alineación con el PAN o PRD.

Dado que en este último trabajo esta variable solamente sirvió para una breve aportación se abordará con mayor atención en secciones posteriores. Dado el abordaje del tipo de gobierno, así como de su alineación partidista es inevitable abordar la composición partidista del congreso local. El tipo de gobierno es importante ya que proporciona un estatus sobre la entidad estudiada de manera sencilla que permite conocer temáticas de una forma precisa. Sin embargo hay que tener en consideración que para adentrarse de una manera más profunda en los factores políticos que determinan los procesos de gobierno de una entidad federativa a veces es necesario mirar con mayor detenimiento.

Primero, se toma en cuenta el ya mencionado trabajo de Carpizo (1972). En él se aborda la noción de que desde la década de los 2000 el panorama ha permitido mayores facilidades a los gobiernos estatales para contratar deuda. Mecanismos regulatorios permiten a las entidades acceder a créditos gracias a que pueden comprobar situaciones financieras con mayor facilidad, a la vez que pueden comprometer un porcentaje de sus transferencias federales para la amortización del saldo de la deuda.

La propuesta del autor gira en torno a que en un ambiente de competencia política a nivel subnacional, es posible que se controle al poder ejecutivo para evitar que éste endeude a la entidad de manera irresponsable. Esto último será más sencillo si el ejecutivo gobierna en un ambiente de partido hegemónico que no ofrezca resistencia ni contrapesos ante sus propuestas e iniciativas. A su vez, aporta que si se aprueba la reelección para las legislaturas locales, éstas podrían contar con un mayor margen de acción que les permita incentivar al ejecutivo a ejercer su mandato con transparencia en sus cuentas.

La hipótesis planteada es que en estas condiciones las fechas de campaña electoral pueden fungir como un factor de presión que incentive o frustre la contratación de deuda de parte de los ejecutivos locales. Su metodología gira alrededor de la generación de dos modelos econométricos con diferentes variables independientes en los que se utiliza el caso de todas las entidades federativas en el país en un lapso de 7 años (2003-2010). En el primero la variable dependiente consiste en la utilización de la deuda directa como porcentaje de los ingresos disponibles; en el segundo, la variable dependiente corresponde a la deuda total (suma de deuda directa y deuda de los organismos estatales).

Los resultados que ofrece plantean que en gobiernos locales con mayoría relativa en el congreso hay mayor propensión a endeudarse pues aumenta la presión de invertir en obra pública. Esto se comprueba ya que en esta variable el coeficiente resulta positivo y significativo, sin embargo resulta dependiente del número efectivo de partidos.

El coeficiente del modelo en la variable de interacción entre gobiernos de mayoría relativa y número efectivo de partidos resulta negativo y altamente significativo. De tal manera,

el monto de deuda que contratará un gobernador será mayor entre menor sea el número de partidos que cuenten con escaños en su legislatura, pues implica una labor de negociación más laxa que en un ambiente de alta pluralidad política.

El poder de los gobernadores en función de su filiación partidista

El trabajo de Busmail y Miño (2016) profundiza en el tema de la pluralidad política con mayor detenimiento. Hasta el término del presidencialismo mexicano la lealtad de los gobernadores dependía de su afiliación partidista, pues la jerarquía presidencial hacia el interior del partido le otorgaba un control absoluto sobre las carreras políticas de los ejecutivos locales. A sabiendas de este fenómeno, los autores buscaron conocer cómo fue la relación entre gobernadores y presidente de la República en el periodo de gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), esto debido a la creciente pluralidad política y la clara ausencia de gobernadores panistas a nivel nacional.

Este trabajo toma como su fuente de información la “Encuesta a expertos en política estatal en México” para comprobar si existe un sesgo político que intervenga en la obtención de recursos de origen federal de los gobernadores. Esta recolección de datos entrevistó a 234 investigadores acerca de la actividad de 31 entidades federativas. Hay que considerar que el trabajo parte de la idea específica de que cuando un gobernador pertenece al partido del presidente, el primero tiene incentivos para cooperar con el segundo, lo que a su vez le asegura la recepción de una mayor cantidad de recursos de origen federal.

Para conocer las capacidades de negociación de cada gobernador en materia de obtención de recursos federales se recurrió a un reactivo en el que cada investigador otorga una calificación del 0 al 4, 0 significando nada exitoso y 4 altamente exitoso. La media que se rescató de esta variable aplicada al trabajo de los 31 gobernadores revisados fue de 1.3, lo que implica un margen de poco éxito en la obtención de recursos discrecionales del nivel federal.

La variable que los autores logran rescatar gracias a su significancia es la del apoyo de los gobernadores al presidente, resultando ésta en una correlación positiva

entendiéndose lo siguiente: a mayor apoyo de parte de un gobernador al presidente, mayor cantidad de recursos recibidos. Según el estudio los gobernadores que recibieron mayor apoyo (enlistados de mayor a menor) fueron los siguientes:

1. Estado de México (PRI)
2. Guanajuato (PAN)
3. Jalisco (PAN)
4. Morelos (PAN)
5. Tlaxcala (PAN)
6. Baja California Sur (PRD)
7. Chiapas (PRD)
8. Zacatecas (PRD)
9. Coahuila (PRI)
10. Durango (PRI)
11. Hidalgo (PRI)
12. Nuevo León (PRI)
13. Tamaulipas (PRI)
14. Veracruz (PRI)

Tomando en cuenta casos como el de Baja California Sur, un estado perredista, los autores descubren que para figurar entre los 10 primeros, su estrategia consistió en tener al primer gobernador del partido en reconocer legítimamente la presidencia de Calderón, mientras que la mayoría de compañeros de partido le negaban el reconocimiento y declaraban a Andrés Manuel López Obrador como presidente legítimo.

Para determinar la efectividad de los gobernadores en la obtención de recursos se recurre a un índice que consiste en la diferencia entre los recursos federales obtenidos y el nivel de recursos federales obtenidos como resultado del apoyo ofrecido al presidente. Cuando el resultado está arriba de 0 se considera que el gobernador recibió recursos gracias a su apoyo, mientras que en un resultado menor a 0 significa que ofreció más apoyo a cambio de pocos recursos.

En este índice resultaron más favorecidos los gobernadores priístas Humberto Moreira (Coahuila) y Enrique Peña Nieto (Estado de México). Los diez más favorecidos se enlistan de mayor a menor a continuación:

1. Coahuila (PRI)
2. Estado de México (PRI)
3. Jalisco (PAN)
4. Tlaxcala (PAN)
5. Durango (PRI)
6. Tamaulipas (PRI)
7. Veracruz (PRI)
8. Aguascalientes (PAN)
9. Ciudad de México (PRD)
10. Sinaloa (PRI)

En presencia de esta información, el texto concluye que durante la gestión del presidente Calderón, el apoyo de parte de los gobernadores se vio recompensado de parte del presidente de la República con recursos discrecionales. Sin embargo el partido al que pertenecieran no les aseguraba una mayor cantidad de recursos, para ello hay que revisar que entre los diez más favorecidos solo tres pertenecían al partido del presidente, mientras que 7 no, 6 de los cuales provenían del PRI. En este caso se descarta no solo el partidismo como factor determinante del apoyo recibido en los estados, sino también la importancia electoral del partido en las entidades federativas.

Flamand (2006) realiza un estudio en el que busca comprobar que la competencia política en el gobierno vertical incentiva las relaciones fiscales entre niveles de gobierno. Su hipótesis gira en torno a que cuando los gobiernos subnacionales pertenecen a un partido diferente al del gobierno federal, logran verse beneficiados por un aumento en las transferencias federales de recursos tanto condicionados como no condicionados.

En este trabajo se habla de la importancia de la alineación política y cómo la diferencia entre los intereses de los partidos determina el tipo de relación fiscal existente entre federación y entidades. También integra variables como la capacidad de un gobierno

federal para controlar a sus niveles inferiores o la capacidad de un presidente o gobernador para controlar a otros miembros de su partido.

Esto debido a que pueden darse casos en que los gobiernos federales cuentan con poder institucional para ejercer su control sin oposición significativa, en cuyo caso la presencia de otros poderes o niveles de gobierno no implica problemas para ejecutar sus iniciativas. Por otro lado, la disciplina hacia el interior de un partido es una herramienta básica para la alineación de intereses y acciones sin complicaciones.

Para este texto se realizan dos análisis diferentes: uno histórico y uno empírico. El análisis no se centra en casos específicos sino que trabaja de manera global integrando todos los gobiernos estatales del país. En el trabajo histórico acerca de la organización del federalismo fiscal en el país, permite vislumbrar contextualmente cómo a partir del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) la pluralidad y consecuente transformación del régimen político del país en uno de gobierno dividido vertical fue privando de poder sobre los gobernadores al poder ejecutivo federal.

Asimismo, cuando un gobernador provenía de un partido ajeno al del presidente, obtenía mayores probabilidades de recibir transferencias no condicionadas de parte de la Federación pues tenía menores incentivos para alinearse con la agenda presidencial. El análisis empírico lo realiza analizando la asignación de transferencias en la segunda mitad de la década de 1990. Recurre al método de panel, realizando dos análisis separados por la variable dependiente:

- En el primero recurre a al cambio porcentual anual en el nivel de fondos no condicionados per cápita en los 31 estados de la República.
- En el segundo utiliza el cambio porcentual anual en el nivel de fondos condicionados per cápita asignados a los 31 estados.

A esto agrega tres variables de tipo político:

- Estatus de gobierno vertical (dividido o unificado).
- Indicador de competitividad electoral por año y entidad federativa.
- Variable de interacción de gobierno dividido por competitividad electoral.

Los dos modelos desarrollados fueron capaces de explicar entre un 25% y 30% de la varianza de la asignación de participaciones a los gobiernos estatales en el periodo estudiado (1995-1999). En los resultados obtenidos por variable se obtuvo la siguiente información:

- Transferencias de recursos no condicionados: Demora del PIB significativa y positiva (nivel=0.08). A mayor riqueza del estado, mayor cantidad asignada de fondos federales no condicionados.
- Coeficiente del índice de competitividad electoral: positivo y significativo (0.001). Entre mayor fuera la competitividad electoral, mayores fueron los incrementos en la transferencia de fondos federales no condicionados.
- Coeficiente de indicador de gobierno dividido: positivo y significativo (0.06). Los gobernadores de partidos ajenos al PRI recibieron mayores incrementos en la transferencia de fondos federales no condicionados que aquellos pertenecientes al PRI.
- Transferencias de recursos condicionados. Estos ingresos no fungieron como método para distribuir el ingreso entre gobiernos estatales.
- Coeficiente de indicador de gobierno dividido: resulta positivo y significativo con un nivel de confianza menor a 0.05. Implica que en presencia constante de las condiciones arriba mencionadas, los gobiernos divididos verticalmente recibían un incremento de 27.5 puntos de transferencias federales condicionadas.
- Coeficiente del índice de competitividad electoral: A mayor competencia electoral, tiene lugar una alteración (incremento o disminución) en menor medida de las transferencias condicionadas para el estado en cuestión.

Dados los factores ya mencionados, se concluye que a partir de estas variables aplicadas al caso mexicano, un gobierno estatal de oposición al gobierno federal cuenta con mayor probabilidad de recibir más recursos de la federación. De acuerdo con la necesidad de que la federación negocie con estos gobiernos subnacionales, debe ceder para

conseguir su apoyo en otros temas políticos, y los recursos transferidos son el blanco favorito de los gobernadores a cambio de simpatía para el Presidente. En cambio, cuando un gobierno estatal pertenece al mismo partido que el federal, no hay necesidad de negociación, y no hay que cederles ninguna clase de incentivo a cambio de su apoyo.

Nivel de influencia de las legislaturas en el proceso decisional

La revisión y análisis del poder del gobernador no sirve como variable si no se acompaña con el papel de los congresos en los procesos de toma de decisiones. Existe una discusión en torno a este tema, pues los trabajos al respecto enlistan una variedad de factores que determinan si una legislatura será reactiva o proactiva.

López Lara (2016) agrega un paso importante en el comportamiento de las legislaturas locales. Mientras que la literatura sugiere que las constituciones estatales mantienen una postura prominentemente presidencialista y otorgan un papel más reactivo a los congresos locales, el autor se propone comprobar si esta idea de los expertos en política estatal se alinea con los datos duros acerca de la producción legislativa. Las preguntas que responde son las siguientes:

- ¿Qué tanto influyen las legislaturas locales en el proceso decisional?
- ¿Cuántas propuestas del ejecutivo pasan intactas, cuántas son enmendadas y cuáles rechazadas por sus congresos?
- ¿Cuál es el grado de solidez y coherencia del juicio experto acerca del poder de los gobernadores y los congresos locales en el proceso legislativo?

Se utiliza el concepto de subordinación de los congresos entendida como a propensión de una legislatura a aceptar, enmendar o rechazar la legislación propuesta por el poder ejecutivo. De nuevo se recurre a la “Encuesta a expertos en política estatal en México” en su reactivo 4 (opinión sobre la capacidad de los congresos para enmendar la legislatura). Los estados que los expertos visualizan como más productivos fueron Tabasco, Guanajuato, Quintana Roo, Yucatán, Tlaxcala y Durango; mientras que los estados más reactivos fueron Jalisco, Michoacán, Aguascalientes, Guerrero, Morelos, Zacatecas e Hidalgo.

Lo que nota el autor es que los congresos más subordinados son casos de gobiernos unificados del PRI (Durango, Coahuila, Puebla, Yucatán) y dos de gobiernos panistas (Guanajuato y Querétaro). Para contrastar esta opinión de los expertos se recurre a datos duros acerca de proyectos propuestos por los gobernadores que fueron aprobados o enmendados. En promedio 66% de los proyectos propuestos por los gobernadores no recibieron modificaciones sustanciales. Casos como Coahuila, Chihuahua, Durango o Puebla fueron notorios pues una media de 80% las propuestas fueron aprobadas sin modificaciones.

Al contrastar los datos duros con las opiniones de expertos se obtuvo que en cuanto al poder de las legislaturas hubo coincidencia en Jalisco, Oaxaca, Campeche y Querétaro, sin embargo los expertos subestimaron a Guanajuato, Zacatecas y Nayarit, quienes también resultaron entidades con congresos poco subordinados.

Al cierre del texto se logran dos aportaciones centrales:

- Para entender las relaciones entre poderes ejecutivo y legislativo a nivel local hay que ir más allá de los marcos legales y adentrarse en datos más pragmáticos como lo es la capacidad de una legislatura para obstaculizar las propuestas originadas en el poder ejecutivo.

Los gobernadores que se consideraron como los más poderosos fueron en los que el gobernador provenía del PRI y mantenía un gobierno unificado (Coahuila, Durango, Hidalgo, Tamaulipas y Veracruz), mientras que los más débiles fueron entidades gobernadas por el PAN (Jalisco y Morelos), el PRD (Michoacán) y el PRI en esquema de gobierno dividido (Nuevo León y Sonora).

Por su parte, Patrón y Camacho (2017) analizan el poder de las legislaturas locales en función de su nivel de profesionalización y analizan los factores que determinan el gasto en ella. En su texto plantean la hipótesis: la profesionalización de las legislaturas se correlaciona positivamente con el tamaño de los siguientes factores:

- Producto interno bruto (PIB)
- Gasto Legislativo
- Comisiones y el sueldo

De entrada estos tres factores dan a entender que un alto grado de dinamismo económico y financiero generará un mayor grado de profesionalización por parte de sus legisladores, pues obtiene una mayor entrada de recursos, lo que a su vez le abre las puertas a la recepción de fondos federales en mayor cantidad. La profesionalización en este artículo se define como la capacidad de los miembros de la legislatura para aportar información útil en los procesos de toma de decisiones y generación de políticas públicas. Dada esta definición se recurre a tres indicadores por medio de los cuales se puede medir el grado de profesionalización de una legislatura:

- Duración de las sesiones
- Compensación de los legisladores
- Personal de apoyo

Estos tres indicadores se toman en cuenta con base en la idea de que responden a los principales elementos que pueden permitir una mejora en el desempeño de los legisladores dentro de los procesos previamente mencionados. Se aborda con especial importancia el respectivo a la compensación de los legisladores pues se considera que debe ser suficiente para que puedan dedicarse de tiempo completo a las responsabilidades de su cargo público. Otro punto que señalan es que para medir el grado de profesionalización con mayor confiabilidad se debe limitar a analizar solamente a los legisladores, excluyendo a todo elemento ajeno a ellos.

Dados estos tres indicadores, la metodología debería basarse en los siguientes tres criterios:

- Días en sesión por legislatura.
- Sueldo mensual percibido.
- Número del personal de apoyo.

Sin embargo, los autores buscaron información solamente de aquellos rubros cuyos datos fueran asequibles dentro de los congresos locales en México. De una manera definitiva, eliminan el indicador del personal de apoyo, pues se les considera como integrantes externos a la legislatura. En reemplazo suman dos indicadores: la población de la entidad y el PIB. Sumando más variables, se enlista en un totalidad las siguientes:

- Tamaño del congreso (número de escaños)
- Sueldo
- Gasto legislativo
- Total de iniciativas presentadas
- Número de sesiones
- Total de comisiones
- Número efectivo de partidos en la legislatura (NEPL)
- PIB
- Población

En los resultados casi todas las variables resultaron en una correlación positiva tal como se esperaba, entendiéndose lo siguiente: a mayor grado de la variable se genera un mayor grado de profesionalización. Sin embargo, en término de representatividad de los resultados hubo irregularidades, pues se obtuvo que las variables con mayor carga fueron 'Tamaño del congreso' (0.87), 'Población' (0.89), 'PIB' (0.84) y 'Gasto Legislativo' (0.80). La única variable que no se comportó como se esperaba fue la de NEPL, pues al aumentar no genera una mayor profesionalización, sino que la disminuye.

Las variables sueldo y número de comisiones fueron las que obtuvieron un grado menor de representatividad (0.70 y 0.21 respectivamente), lo que significa que no determinan la profesionalización de los congresos en tanta medida como las demás. Se comprueba que los estados con mayor grado de profesionalización son aquellos con mayor población, mayor tamaño, mayor recaudación y mayor dinamismo económico, pues los estados más profesionalizados fueron:

- Estado de México
- Ciudad de México
- Veracruz
- Nuevo León
- Jalisco

A su vez, las entidades menos profesionalizadas fueron Colima, Baja California Sur, Tlaxcala, Nayarit y Aguascalientes. Como una de las aportaciones principales de este

texto se logró visualizar que no se comprueba como cierta la hipótesis de que a mayor pluralidad dentro de una legislatura se genera un mayor grado de profesionalización. Esto debido a que el poder para decidir se fragmenta y las capacidades del congreso se dispersan sin centrarse en un rumbo principal.

Transferencia de recursos a entidades federativas y ciclos electorales

En su trabajo, Ramírez y Erquizio (2012) analizaron cómo los ciclos electorales tenían influencia en una variedad de factores, entre ellos la recepción de transferencias federales. El resultado pertinente a esta variable arrojó que de las 31 entidades estudiadas, las 14 gobernadas por el PRI presentan una correlación positiva y significativa entre el aumento de las transferencias y la presencia de eventos electorales, un comportamiento distinto al del resto.

Argáez (2016) otorga un grado de importancia alto al fenómeno del Ciclo de Política Oportunista (CPO), el cual consiste en la manipulación de las variables fiscales por parte del poder ejecutivo en tiempos de campaña electoral para aumentar las probabilidades de que su partido vuelva a ganar en el cargo.

La hipótesis de este trabajo radica en que a mayor grado de competencia en las elecciones para las diputaciones locales aparece la posibilidad del congreso para fungir como moderador que constriña el CPO. Este estudio surgió ya que hasta la segunda mitad de la década del 2010 eran pocos los estudios que revisaban la manifestación de este fenómeno a nivel de política local en México, ambiente en el que la competencia política ha ido a la alza desde la década de 1990. La metodología del autor se basa en la creación de una base de datos con la información de 30 entidades federativas en el periodo 1991-2009. Recurre a dos variables importantes:

- Política fiscal. Variación del gasto real anual de los gobiernos estatales.
- Competencia política. El margen de victoria obtenido por un gobernador en su respectiva elección (calculado como la diferencia en el porcentaje de votos obtenidos por el partido ganador y el del partido que quedó en segundo lugar).

De acuerdo con la diferencia del logaritmo natural del gasto real por persona en las entidades, resultó mayor en tiempos electorales del ejecutivo estatal, siempre que exista una alta competencia electoral para el cargo de gobernador. Sin embargo la diferencia logarítmica no es significativa cuando el partido que recibió más votos en la elección a diputados de mayoría relativa obtuvo ventaja menor a seis puntos porcentuales. Esto significa que en un ambiente de mayor competencia política en las elecciones a diputados los congresos locales pueden prevenir el CPO.

Sin embargo, intervienen otras condiciones en este resultado. Por lo que tras el análisis, el autor es incapaz de demostrar que los congresos locales estudiados sean capaces de fungir como moderadores frente al CPO. Esto principalmente debido a que existe una gran variación entre las capacidades institucionales con las que cuentan los congresos locales en México. No existe una estandarización a nivel institucional entre legislaturas estatales que permita a todas actuar en igualdad de condiciones frente a sus respectivos poderes ejecutivos.

El único acuerdo al que puede llegar a nivel general es que mientras la pluralidad política en gobiernos locales o federal en México siga a la alza, la relación entre poderes, sea ésta horizontal o vertical, continuará experimentando situaciones cada vez más diversas, incluso impredecibles. El tema del CPO también es abordado por Ramírez y Erquizio (2012) quienes agregan a la mezcla, un análisis del Ciclo Político Presupuestal Oportunista o Partidario, entendido éste como la modificación posterior de las actividades presupuestales de las autoridades hacendarias después del término de los periodos electorales. Ellos abordan una hipótesis similar, la cual establece lo siguiente: los periodos electorales afectan o determinan la aparición de los dos ciclos arriba mencionados.

Recurren a las siguientes variables dependientes, teniendo como independiente la presencia de procesos electorales dentro de un año determinado, analizando a las 31 entidades federativas en conjunto:

- Gasto estatal per cápita
- Gasto administrativo

- Obras públicas
- Transferencias
- Deuda pública estatal
- Población estatal
- Datos electorales

Tras la corrida de un modelo de regresión lineal los resultados que se obtuvieron en el caso de cada variable fueron los siguientes:

- El CPO aparece pues los gastos totales de las entidades sí aumentan en presencia de periodos electorales en un año determinado.
- Los gastos administrativos no se ven afectados por la presencia de procesos electorales, pues tras la ejecución del modelo se revisó que su presencia no fue significativa.
- El gasto en obra pública se ve afectado por la presencia de procesos electorales, sin embargo no es una influencia importante, pues el modelo arrojó un coeficiente positivo, sin embargo poco significativo.
- Se revisó el caso de 14 entidades priístas, en las que el coeficiente resultó positivo y significativo, lo que implica una presencia importante del CPO en presencia de años electorales.
- De las 31 entidades estudiadas, las 14 gobernadas por el PRI presentan una correlación positiva y significativa entre el aumento de las transferencias y la presencia de eventos electorales, un comportamiento distinto al del resto.
- Este mismo comportamiento se presentó en las entidades gobernadas por el PRI en la variable de deuda real. Al aumento de deuda real, también existe la presencia de procesos electorales.

En las principales conclusiones se encuentra que los gobernadores politizan su ejercicio de gasto en presencia de procesos electorales en todas las variables estudiadas, con excepción del gasto administrativo. Las entidades que más provecho sacaron de los eventos electorales son aquellas que tienen gobiernos priístas.

Los apoyos federales en función de los recursos financieros estatales

A este esfuerzo se suma el trabajo de Kinto (2014) quien también buscó la explicación del endeudamiento de las entidades federativas, sin embargo a un nivel global, analizando variables de distintas naturalezas, no solamente políticas. Durante su trabajo, el autor detecta dos etapas históricas que determinan la manera en que se gesta el manejo de la deuda en las entidades federativas.

- 1er momento: Mecanismos de control administrativo y de mercado. En el que se esperaba que las propias regulaciones del mercado como las crecientes tasas de interés fungieran como control automático en el manejo de las deudas públicas.
- 2do momento: Fallas en los mecanismos de mercado. En este otro lapso se visualizó que las propias autorregulaciones del mercado no estaban siendo suficientes, por lo que surgió la necesidad de que el medio institucional se sumara al esfuerzo por contener y regular los procesos de endeudamiento de las entidades federativas.

Se recurre a una diversidad de hipótesis de trabajo que giran alrededor de los distintos factores a los que se alude cualquier clase de impacto en el aumento de la deuda de las entidades federativas. Se enlistan a continuación:

1. A mayor tasa de interés, mayores son las obligaciones contratadas y viceversa.
2. A mayor inversión de capital, mayor necesidad de contratación de obligaciones financieras.
3. A mayor dedicación de recursos al pago de amortizaciones, mayor necesidad de deuda pública.
4. A mayores recursos federales que se puedan dar en garantía, mayor requerimiento de deuda pública.
5. La política financiera de endeudamiento público estatal es consecuencia de gobiernos no regulados.

Al igual que en estudios aquí revisados, en este trabajo se recurre a una metodología de modelo econométrico de panel de datos. Para este fin se utilizan distintos factores que como ya se mencionó previamente, pueden tener cualquier clase de impacto en el

aumento o disminución de contratación de deuda por parte de una entidad federativa. Estos factores corresponden a:

- Endeudamiento. Deuda como porcentaje de los ingresos estatales anuales.
- Factores económicos. Costo Promedio Ponderado que calcula la SHCP en relación con las obligaciones financieras de las entidades federativas.
- Factores financieros. Capacidad de inversión de capital, compromiso financiero y dependencia financiera.
- Factores institucionales. Existencia de tope al monto de deuda contratable establecido dentro de los marcos normativos existentes.

En los resultados, la variable “Tasa de Interés” demostró un efecto negativo sobre la deuda una significación negativa, implicando que mientras la tasa de interés se mantenga baja, un gobierno estatal seguirá buscando la contratación de deudas pues tiene al alcance un escenario positivo en el que no contraerá tasas de interés altas.

En la variable de compromisos financieros, se detectó una relación significativa y positiva, comprobando que entre mayor sea la cantidad de recursos comprometidos al pago de amortización crediticia, mayor será la cantidad de créditos demandados. El autor describe este escenario como un círculo vicioso.

En la variable Dependencia Financiera, también resultó una relación positiva y significativa. Esto conlleva a que a mayor cantidad de recursos de origen federal con posibilidad de destinarse a la amortización crediticia, aumenta la demanda de deudas contratables.

Por último, en la variable de Institucionalidad, se obtuvo una relación negativa, sin embargo con un mínimo grado de significación, lo que se entiende como que a pesar de que a mayor institucionalidad (normas que establezcan tope de deuda de manera clara) hay insuficiencia de datos empíricos que demuestren esta correlación. Esto dado que aunque existan normas que pongan un límite al endeudamiento que una entidad pueda contratar, en la mayoría de las entidades federativas la contracción de obligaciones de corto plazo se transformó en deuda a fin del año. Las transferencias no dejan de ser un elemento privilegiado en las finanzas de toda entidad federativa. En el panorama actual

no se ha logrado que los gobiernos estatales crezcan más allá de su dependencia ante estos recursos que reciben a ritmo anual.

Como un primer acercamiento vale la pena mencionar el trabajo de Reyes Tepach (2012) sobre cómo las finanzas de las entidades federativas se han vuelto cada vez más dependientes de las transferencias federales tomando como punto de partida la creación e implementación del Ramo 33 en 1998. En este trabajo se realiza una revisión de cómo las cifras de transferencias hacia las entidades han ido en aumento, así como la manera en que esto ha propiciado un aumento en los montos de deuda contratados y qué porcentaje de los recursos obtenidos de esta manera.

Como un primer dato revela que el crecimiento en cifras de las entidades por segmento presentó los siguientes aumentos:

- Ingresos totales: 315 mil a 923 mil mdp.
- Transferencias federales: 459 mil a 612 mil mdp.
- Ingresos propios: 108 mil a 237 mil mdp.

Sin embargo una cifra que llamó la atención es la manera en que las transferencias federales ocuparon un lugar en su proporción de los ingresos totales de los estados:

- En los 17 años estudiados éstas pasaron de un 55% a un 78% de los ingresos totales.
- Los ingresos propios pasaron de un 35% a un 15%.
- La deuda pasó de un 9% a un 6%.

Con esto se pintaba una perspectiva de que las transferencias aunque reducían la necesidad de las entidades de la contratación de deuda para fortalecer sus ingresos, también las volvieron muy dependientes de fondos federales pues éstos representaban un cada vez mayor porcentaje de su ingreso total. En el último año de la revisión (2010) no solo era notorio que la dependencia financiera de las transferencias federales

conformaba un 78% de sus ingresos, sino que un total de 23 entidades mantenían un porcentaje por encima de la media nacional⁹.

También en este periodo fue claro que el incremento de deuda estatal obedecía un ciclo coordinado con la presencia de crisis económicas. Los aumentos de deuda como porcentaje de los ingresos totales de los estados se comportaron de la siguiente manera:

- 1995 - crecimiento de 12% a 24%
- 2000 a 2002 - crecimiento de 10% a 15%
- 2007 a 2011 - crecimiento de 8% a 24%

Esto planteó un escenario de recaudación muy centralizada paralela a un gasto descentralizado. También generó un escenario en el que los gobiernos estatales actuaron de manera racional y evitaron los costos políticos de la imposición de impuestos a nivel local, optando por valerse y reforzar la recaudación federal a la que posteriormente tendrían acceso por otros medios. El autor también planteó que en presencia de un gasto descentralizado y una recaudación centralizada resultaba imposible el logro de una praxis adecuada para los gobiernos en materia fiscal. Si bien este trabajo dejó claro que las condiciones de endeudamiento de las entidades aún no estallaba en las tendencias que vinieron posteriores a 2011, dejaba ver que ya había dado inicio una nueva etapa de funcionamiento fiscal para los gobernadores.

Sobarzo, Ruiz y García (2011) desarrollaron un trabajo en el que analizan la presencia del efecto 'flypaper', entendido como el sobre estímulo del gasto público como consecuencia de un sistema de transferencias federales, producto del proceso de descentralización fiscal en México. La hipótesis que desarrollan para el proyecto asevera que a menos que se mejoren las capacidades de recaudación de los gobiernos locales, el gasto público estatal se gestará con altos grados de responsabilidad fiscal.

⁹ Estas entidades, en orden ascendente, fueron Sonora, Zacatecas, Tamaulipas, Nayarit, Michoacán, Jalisco, Querétaro, Baja California, Guanajuato, Yucatán, Campeche, Morelos, Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla, Sinaloa, Guerrero, Aguascalientes, Colima, Durango y Tabasco.

Los autores realizaron un modelo de panel que toma en cuenta a las 31 entidades federativas en un lapso de 23 años que abarca de 1993 a 2006. Como variables utiliza las siguientes tres:

- Dependiente
 - Presencia del efecto 'flypaper' en el gasto público.
- Independientes
 - Participaciones federales
 - Ingreso
 - Inversión
 - Deuda Pública

Los resultados del trabajo demostraron que el efecto 'flypaper' obtuvo un coeficiente positivo y altamente significativo, implicando que en presencia de transferencias federales se incentivó el ejercicio del gasto público estatal. Sin embargo dada la diferencia ocurrida entre modelos generados lo que se descubrió es que el efecto es asimétrico, entiéndase como el hecho de que las modificaciones del gasto no reaccionan en la misma proporción en presencia de aumento en las transferencias que en disminución.

Esta variable se deriva de la arriba mencionada. Ya se adentra con mayor detalle a la revisión de cómo cambian los fondos de los Ramos 28 y 33 que reciben los gobiernos estatales a ritmo anual. El trabajo de Flamand (2006) toma en cuenta el concepto denominado costo de negociación. Un concepto que crece con la pluralidad política. Entiéndase de tal manera que a mayor pluralidad política, aumenta el costo de negociación de un partido en el poder Ejecutivo o con escaños en el Legislativo local.

Capítulo 5

Deudas y gobiernos divididos o unificados en las entidades federativas

En el presente apartado se realiza un abordaje del contexto en el que la deuda de las entidades federativas se desarrolla a la luz de distintas variables. El periodo que se estudia es el concerniente a tres sexenios 2000-2006, 2006-2012 y 2012-2018. El objetivo es realizar una detección de patrones e influencias entre el monto de deuda de las entidades federativas y una serie de variables de naturaleza política. Esto con la noción de que un aspecto financiero relevante como lo es la deuda tiene sus raíces en eventos e interacciones de tipo político.

El punto de interés del presente trabajo con respecto de estas interacciones concierne a las que tienen lugar entre el poder ejecutivo y el legislativo a un nivel local. Las variables seleccionadas son las siguientes:

- Tipo de gobierno. Entendido como la alineación política del gobernador y el congreso.
 - Dividido: El partido del gobernador y el del congreso difieren.
 - Unificado. El partido del gobernador y el del congreso son el mismo.
- Partido del Gobernador
- Mayoría requerida para endeudamiento. Entendido como el tipo de mayoría que la constitución de cada estado establece como necesaria para autorizar la contratación de créditos.
- Nivel de endeudamiento. Entendido como el grado de la deuda basado en el monto con el que cada entidad cierra el sexenio.
 - 1 - Cuando la deuda es inferior a los 5 mil millones de pesos.
 - 2 - Cuando la deuda es inferior a los 10 mil millones de pesos pero superior a los 5 mil.
 - 3 - Cuando la deuda es superior a los 10 mil millones de pesos.
- Deuda. Cantidad absoluta de adeudo en pesos que cada entidad registra al cierre de cada sexenio como. Para una estandarización adecuada, las cifras de cada sexenio se calculan considerando la inflación al año 2019.

- Aumento con respecto del sexenio previo. Porcentaje de aumento o disminución de la deuda de cada entidad federativa en comparación con el sexenio anterior. Se presenta en números positivos si aumentó y en negativos en caso de disminuir.

Un panorama general ¿qué tan endeudadas están las entidades?

Ha sido un evento notorio que en los últimos siete años las entidades federativas han abierto las puertas de la deuda como nunca antes, dando paso a cifras de endeudamiento de una magnitud nunca antes vista. Desde los escándalos por la malversación de fondos y solicitudes apócrifas para aprobación de créditos que experimentaron estados como México y Coahuila en 2011, cada vez han sido más las entidades federativas que han entrado al juego de crecer sus endeudamientos.

El panorama se torna poco prometedor cuando se revisa la evolución de las deudas públicas estatales a pesos constantes, pues cifras cada vez más exorbitantes decoran los informes de varios gobiernos estatales. Sin embargo ¿resulta un paisaje igual de desalentador para el ojo crítico? El problema de revisar la evolución de las cifras de deuda en pesos constantes es que los incrementos se ven cada vez más agresivos y las disminuciones cada vez menos determinantes.

Si se realiza la revisión de la deuda calculando la inflación para estandarizar las cifras a pesos de 2019 se obtiene un panorama claro. Como la sumatoria total de cada sexenio deja ver, de 2006 a 2012 hubo un aumento de poco más de 300 mil millones de pesos en la deuda total de las entidades. Este salto es abismal cuando se compara con el resultado de la deuda en 2018, la cual representa un aumento total de alrededor de 35 mil millones de pesos, poco más de una décima parte del aumento que sucedió entre 2006 y 2012 (Ver anexo sobre el nivel de endeudamiento de las entidades federativas).

¿Qué sucedió? Es obligatorio preguntarse ¿qué influyó para un salto tan grande en seis años y uno tan poco trascendente en comparación al sexenio siguiente? En este trabajo se dará prioridad a las condiciones políticas, se pretende corroborar si se presenta alguna clase de patrón en variables que pudieran explicar este, así como otros fenómenos que se irán observando a lo largo del apartado.

Las reglas del juego: aprobación de la deuda de acuerdo a la Constitución

La contratación de créditos y empréstitos de cada entidad federativa inicia con una propuesta del gobernador, que se somete a revisión en el congreso local, quienes la autorizan o devuelven. Las condiciones, sin embargo, en que el congreso puede autorizar esta contratación es deseable se incluyan en la constitución de cada estado.

En el caso mexicano, no es la situación de todas las entidades que su respectiva constitución aborde las condiciones para la contratación de deuda. Realizando una revisión detallada de los artículos que abordan el tema se logró detectar que la irregularidad permea una gran cantidad de estados. Esta situación de las 32 entidades federativas se puede catalogar como polarizada, pues un total de 16 son las que aclaran el tipo de mayoría de manera específica dentro de su constitución. Estas 16 también aclaran que se trata de un caso de mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes durante la sesión.

Ante esta situación se observa que las entidades federativas buscan replicar el funcionamiento del poder legislativo federal, el cual también maneja un margen de autorización de dos terceras partes de los diputados presentes para la contratación de créditos y empréstitos. La situación con las otras 16 entidades es que o no abordan las condiciones requeridas para la aprobación de la deuda o cuando lo hacen no las dejan claras.

Dentro de estas últimas, algunas hacen referencia a que la contratación de deuda debe hacerse con base en los estatutos del artículo 117 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, mientras que otras solo aluden a que es una obligación del congreso sin especificar en qué términos debe llevarse a cabo. Al comparar con el estándar establecido por la mayoría calificada que se requiere en el congreso federal, no es posible decir qué tan abajo o alejadas se encuentran las constituciones locales, solo es posible declarar que o se alinean con dicho estándar o no lo hacen.

Al hacer la revisión de cada una de las constituciones locales se obtuvo la siguiente clasificación de las 32 entidades federativas:

- Entidades que aclaran las condiciones en que se debe contratar la deuda: Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala.
- Entidades que no aclaran las condiciones en que se debe contratar la deuda: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Ciudad de México, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

Cuando se hace una revisión con mayor detalle del caso de las entidades con un grado de deuda considerado como alto se puede observar lo siguiente: La tabla 1 no demuestra ninguna clase de patrón de crecimiento o disminución entre las entidades federativas cuya constitución es clara sobre las mayorías para la aprobación en la contratación de créditos. Del primer al segundo sexenio hubo un aumento de entidades con deuda alta y constitucionalidad clara, sin embargo hacia el tercer sexenio descendió sin un ritmo apreciable o claro.

Tabla 5. Evolución de las Entidades con deuda alta en relación con la claridad de su constitución.

	Entidades con constitucionalidad opaca y deuda alta	Entidades con constitucionalidad clara y deuda alta
2000-2006	6	2
2006-2012	9	7
2012-2018	12	5

FUENTE: Elaboración propia

En cambio, cuando las condiciones de contratación de deuda son opacas, se aprecia un crecimiento constante con el paso de cada sexenio. Entre cada lapso aumentaron en tres unidades las entidades con un alto nivel de endeudamiento. Hasta este punto se puede lograr una observación preliminar: cada vez son más las entidades que aprovechan los huecos constitucionales para la contratar deudas más y más altas.

Otra observación que esta interacción permite realizar es que la estandarización de las condiciones constitucionales bajo las cuales una entidad puede contratar créditos, permite un grado de control sobre sus niveles de endeudamiento. En un panorama en el que la constitución de todas las entidades federativas aclare las condiciones de aprobación en la contratación de créditos bajo los mismos estatutos, se puede evitar un patrón creciente de entidades con altos niveles de endeudamiento.

Tipo de gobierno y grado de endeudamiento: ¿la separación genera deuda o la constriñe?

Como se comentó en la introducción de este apartado, de acuerdo con la cifra de deuda registrada por cada entidad al cierre de cada sexenio se genera una clasificación para entender cuál es la magnitud de sus situaciones crediticias. La clasificación se establece de la siguiente manera:

- 1 - Cuando la deuda es inferior a los 5 mil millones de pesos.
- 2 - Cuando la deuda es inferior a los 10 mil millones de pesos pero superior a los 5 mil.
- 3 - Cuando la deuda es superior a los 10 mil millones de pesos.

Al obtener estos tres bloques se puede organizar a las entidades de acuerdo con el grado de su endeudamiento como se observa en la tabla 3. De acuerdo con ella los integrantes del bloque 1 fueron en disminución con el paso de cada sexenio, mientras que los integrantes del bloque 2 fueron en aumento. Cabe tener en cuenta que mientras los que permanecieron en el bloque 1 durante los tres sexenios son los mismos (excepción de San Luis Potosí que se ausentó en el sexenio 2006-2012), los integrantes del bloque 2 no fueron constantes, con unas contadas excepciones. En el caso del bloque 3, aunque no hubo un patrón claro en su aumento o disminución, hubo seis estados que se mantuvieron en él durante los tres sexenios estudiados (Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Sonora).

Tabla 6. Evolución crediticia de las entidades federativas en alineación por bloque

	2000-2006	2006-2012	2012-2018
Bloque 1 (-1,000 mdp)	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Chiapas Coahuila Colima Durango Guanajuato Guerrero Hidalgo Michoacán Morelos Nayarit Oaxaca Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Yucatán Zacatecas	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Guerrero Hidalgo Morelos Querétaro Tlaxcala Yucatán	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Guerrero Querétaro San Luis Potosí Tlaxcala Yucatán
Bloque 2 (1,000 mdp - 9,999 mdp)	Baja California Puebla Sinaloa Veracruz	Durango Nayarit Oaxaca San Luis Potosí Sinaloa Tabasco Zacatecas	Durango Guanajuato Hidalgo Morelos Nayarit Puebla Sinaloa Tabasco Zacatecas
Bloque 3 (+10,000 mdp)	Chihuahua Ciudad de México Jalisco Estado de México Nuevo León Sonora	Baja California Chiapas Chihuahua Coahuila Ciudad de México Guanajuato Jalisco Estado de México Michoacán Nuevo León Puebla Quintana Roo Sonora Tamaulipas Veracruz	Baja California Chiapas Chihuahua Coahuila Ciudad de México Jalisco Estado de México Michoacán Nuevo León Oaxaca Quintana Roo Sonora Tamaulipas Veracruz

FUENTE: Elaboración propia

Con ello se puede concluir que aunque no hay certeza en el grado de aumento en el nivel de endeudamiento de una entidad a lo largo de los tres sexenios, la tendencia es a la disminución de entidades que manejan cifras inferiores a los 5 mil millones de pesos. Ello significa que la propensión de los estados es a aumentar sus niveles de deuda aunque una vez que rebasan la línea de los 5 mil millones de pesos resulta incierto si la deuda crecerá más allá de los 10 mil millones o se mantendrá por debajo.

Cuando a cada bloque se agrega el tipo de gobierno de cada entidad, los datos se comportan de la siguiente manera, considerando que se anota el tipo de gobierno como (U) unificado y (D) dividido:

Tabla 7. Evolución en el tipo de Gobierno de entidades del Bloque 1

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Aguascalientes	U/U/D	Aguascalientes	U/U/D	Aguascalientes	U/U/U
Baja California Sur	U/U	Baja California Sur	U/U	Baja California Sur	U/U
Campeche	U/U	Campeche	U/U	Campeche	U/U
Chiapas	D/D	Colima	U/U	Colima	U/D
Coahuila	U/U	Guerrero	U/U/U	Guerrero	U/U
Colima	U/U	Hidalgo	U/U/U	Querétaro	U/D
Durango	U/U	Morelos	U/D	San Luis Potosí	U/U
Guanajuato	U/U	Querétaro	U/D	Tlaxcala	U/U/D
Guerrero	U/U	Tlaxcala	U/U/D	Yucatán	U/U
Hidalgo	U/U	Yucatán	U/U/U		
Michoacán	U/D/D				
Morelos	U/U				
Nayarit	U/D/D				
Oaxaca	U/U/U				
Querétaro	U/U				
Quintana Roo	U/U				

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
San Luis Potosí	U/D				
Tabasco	U/U/D				
Tamaulipas	U/U/U				
Tlaxcala	U/D/D				
Yucatán	U/U/D				
Zacatecas	U/D/D				

FUENTE: Elaboración propia

El bloque 1 presenta una tendencia clara hacia la presencia de gobiernos unificados. Aunque es común la presencia de gobiernos divididos, en su generalidad están superados por los de tipo unificado. Existen un total de 4 casos en el primer sexenio en que hay mayoría de momentos con tipo de gobierno dividido (Chiapas, Michoacán, Nayarit y Tlaxcala), sin embargo de ellos, solo Tlaxcala reincide en los siguientes dos sexenios.

Esto ya permite sospechar que las entidades con una tendencia hacia la presencia de gobiernos divididos aumentarán su deuda, rebasando la línea de los 5 mil millones de pesos. Se puede también pensar que Tlaxcala reincidió en este bloque los siguientes sexenios gracias a la reaparición de gobiernos unificados como tipo de gobierno predominante. Para conocer si el comportamiento de los estados dentro del bloque 2 presentó cualquier diferencia, se recurre a la tabla 5.

Tabla 8. Evolución en el tipo de Gobierno de entidades del Bloque 2

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Baja California	U/U/D	Durango	U/U	Durango	U/U/D
Puebla	U/U/U	Nayarit	U/U/U	Guanajuato	U/U
Sinaloa	U/U/U	Oaxaca	U/U/D	Hidalgo	U/U/D
Veracruz	U/U	San Luis Potosí	U/D	Morelos	U/D

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
		Sinaloa	U/U/D	Nayarit	U/U/U
		Tabasco	U/U/D	Puebla	U/D
		Zacatecas	U/U/D	Sinaloa	U/D/D
				Tabasco	U/U/U
				Zacatecas	U/U/D

FUENTE: Elaboración propia

Del primer al segundo sexenio no hubo reincidencias de ninguna entidad. Aunque en el segundo se registró un aumento de entidades con deuda de nivel 2, no es ninguna que haya estado desde el sexenio previo. Esta situación cambia del segundo sexenio al tercero, pues cinco entidades reinciden en el bloque 2 (Durango, Nayarit, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas). En el tercer sexenio es apreciable y muy ligero aumento en la presencia de gobiernos divididos.

Aunque esto podría dar la tentación de imaginar que en presencia de un gobierno dividido aumenta el grado de la deuda, solamente San Luis Potosí se integró desde el bloque 1, lo que significa que las demás integraciones provienen del bloque 3, implicando una disminución en el grado de su deuda. Queda claro en este momento que sin una revisión de la evolución del bloque 3 no es posible generar un panorama completo. La tabla 4 presenta la evolución de las entidades del bloque 3 a lo largo de los tres sexenios.

Tabla 9. Evolución en el tipo de Gobierno de entidades del Bloque 3

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Chihuahua	U/D	Baja California	U/U/D	Baja California	U/U/D
Jalisco	U/U/D	Chiapas	D/D/D	Chiapas	U/D/D
Estado de México	U/U	Chihuahua	U/U/U	Chihuahua	U/U/U
Nuevo León	U/U	Coahuila	U/U	Coahuila	U/U
Sonora	U/U	Guanajuato	U/U	Jalisco	U/D/D
		Jalisco	U/D/D	Estado de México	U/U

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
		Estado de México	U/U	Michoacán	U/U
		Michoacán	U/U/D	Nuevo León	D/D
		Nuevo León	U/D	Oaxaca	D/D/D
		Puebla	U/U/D	Quintana Roo	U/U/D
		Quintana Roo	U/U/U	Sonora	U/U
		Sonora	U/U	Tamaulipas	U/U/U
		Tamaulipas	U/U/U	Veracruz	U/U/U
		Veracruz	U/U/U		

FUENTE: Elaboración propia

En la tabla anterior se pueden apreciar varias situaciones notorias:

- Un total de cinco entidades (Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Sonora) se mantuvieron dentro del bloque 3 a lo largo de los tres sexenios.
- De estas 5 entidades, solamente Nuevo León presenta una transición de gobierno primordialmente unificado a dividido. Las otras cuatro entidades se mantienen con lapsos donde el gobierno es principalmente unificado. Así es posible inferir que los niveles de deuda a ritmo constante, no importando si son altos o bajos, son el resultado de gobiernos unificados con la capacidad de imponer una agenda fundada en intereses comunes que les permita mantenerse con las mismas características a lo largo del tiempo.
- Las entidades que se integran al bloque 3 en el segundo sexenio y se mantienen hasta el tercero presentan una presencia primordial de gobiernos unificados. Esto apoya la previa aseveración sobre cómo los aumentos constantes del nivel de deuda son producto de gobiernos con la capacidad de imponer agendas con fines en común sin la interferencia de voces que dificulten los acuerdos claros.

Llama la atención el caso de Oaxaca, pues presenta una correlación entre el crecimiento de la presencia de gobierno dividido y el crecimiento de la cifra de deuda. Para ejemplificarlo se utilizará un diagrama sencillo basado en la estructura (sexenio)(bloque)(tipo de gobierno):

$$(S1)(B1)(U/U/U) \rightarrow (S2)(B2)(U/U/D) \rightarrow (S3)(B3)(D/D/D)$$

En el diagrama se observa que conforme avanza de sexenio en sexenio va pasando al siguiente bloque, lo que implica un aumento en el grado de su deuda. Al tiempo se visualiza cómo la presencia de gobierno dividido es cada vez más abundante. A reserva de dar una revisión más profunda del caso de Oaxaca, es posible pensar que en un ambiente donde los gobiernos divididos son cada vez más predominantes, se pierde la atención en la deuda, provocando que crezca más y más en ausencia del planteamiento de una agenda con un rumbo claro.

Alineación partidista y grado de endeudamiento

Así como el tipo de gobierno puede ser una influencia en el aumento en el grado de la deuda de una entidad, también se debe considerar el partido al que pertenezca su gobernador. Esto porque la propuesta para la contratación de deuda se origina en el poder ejecutivo local, aunque la aprobación quede en manos del legislativo. Por medio de esta sección se pretende analizar con detalle si existe algún patrón en la presencia partidista a lo largo de los tres sexenios en cada uno de los tres bloques.

Tabla 10. Trayectoria de la presencia partidista en el ejecutivo local del Bloque 1 en tres sexenios

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Aguascalientes	PAN	Aguascalientes	PAN/PRI	Aguascalientes	PRI/PAN
Baja California Sur	PRD	Baja California Sur	PRD/PAN	Baja California Sur	PAN
Campeche	PRI	Campeche	PRI	Campeche	PRI
Chiapas	PRD	Colima	PRI	Colima	PRI
Coahuila	PRI	Guerrero	PRD	Guerrero	PRD/PRI
Colima	PRI	Hidalgo	PRI	Querétaro	PRI/PAN

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Durango	PRI	Morelos	PAN	San Luis Potosí	PRI
Guanajuato	PAN	Querétaro	PAN/PRI	Tlaxcala	PRI
Guerrero	PRI/PRD	Tlaxcala	PAN/PRI	Yucatán	PRI
Hidalgo	PRI	Yucatán	PAN/PRI		
Michoacán	PRD				
Morelos	PAN				
Nayarit	COAL/PRI				
Oaxaca	PRI				
Querétaro	PAN				
Quintana Roo	PRI				
San Luis Potosí	PRI/PAN				
Tabasco	PRI				
Tamaulipas	PRI				
Tlaxcala	PRD/PAN				
Yucatán	PRI/PAN				
Zacatecas	PRD				

FUENTE: Elaboración propia

La tabla anterior arroja que durante el primer sexenio las entidades fueron heterogéneas en su alineación partidista, pues existen distintos colores y en varios casos (5) se dio alternancia en distintas configuraciones. En la transición al segundo y tercer sexenio el panorama parece mantenerse idéntico sin embargo hay algo a tener en consideración: conforme hay aparición de gobernadores de partidos de menor perfil, ninguno aparece en el bloque 1. Por lo tanto se sospecha que cuando un partido veterano sale del poder, busca aumentar la deuda para dejar que su manejo quede en manos de su sucesor.

Tabla 11. Trayectoria de la presencia partidista en el ejecutivo local del Bloque 2 en tres sexenios

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Baja California	PAN	Durango	PRI	Durango	PRI/PAN
Puebla	PRI	Nayarit	PRI	Guanajuato	PAN
Sinaloa	PRI	Oaxaca	PRI/MC	Hidalgo	PRI
Veracruz	PRI	San Luis Potosí	PAN/PRI	Morelos	PRD
		Sinaloa	PRI/PAN	Nayarit	PRI/COAL
		Tabasco	PRI	Puebla	PAN
		Zacatecas	PRD/PRI	Sinaloa	PAN/PRI
				Tabasco	PRI/MORENA
				Zacatecas	PRI

FUENTE: Elaboración propia

Cuando se revisa el partido del gobernador dentro del bloque 2 se puede observar dos cosas con claridad:

- Aunque es en una medida minúscula, ya hay partidos de menor trayectoria histórica como Movimiento Ciudadano (S2) y MORENA (S3), fuera de ellos el bloque sigue dominado por partidos de mayor antigüedad.
- Durante los sexenios 2 y 3 hay una gran presencia de alternancia en el partido del gobernador.

Si bien el grado 2 de nivel de deuda es más un nivel de transición entre los poco endeudados y los muy endeudados, se puede pensar con lo observado en esta tabla que aquellos estados que mantienen una deuda media están pasando por un momento de alternancia, que podría llevarlos a mantener su nivel de deuda, como es el caso de Zacatecas, Sinaloa o Tabasco, elevarla como el caso de Oaxaca. o disminuirla como el caso de San Luis Potosí.

Tabla 12. Trayectoria de la presencia partidista en el ejecutivo local del Bloque 3 en tres sexenios

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Chihuahua	PRI	Baja California	PAN	Baja California	PAN
Jalisco	PAN	Chiapas	PRD/PVEM	Chiapas	PVEM
Estado de México	PRI	Chihuahua	PRI	Chihuahua	PRI/PAN
Nuevo León	PAN/PRI	Coahuila	PRI	Coahuila	PRI
Sonora	PRI	Guanajuato	PAN	Jalisco	PAN/PRI
		Jalisco	PAN	Estado de México	PRI
		Estado de México	PRI	Michoacán	PRI/IND/P RD
		Michoacán	PRD/PRI	Nuevo León	PRI/IND
		Nuevo León	PRI	Oaxaca	MoCi/PRI
		Puebla	PRI/PAN	Quintana Roo	PRI/PRD
		Quintana Roo	PRI	Sonora	PAN/PRI
		Sonora	PRI/PAN	Tamaulipas	PRI/PAN
		Tamaulipas	PRI	Veracruz	PRI/PAN
		Veracruz	PRI		

FUENTE: Elaboración propia

En la tabla anterior se aprecia un punto interesante: cinco estados (Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Nuevo León y Sonora) se mantienen a lo largo de los tres sexenios y su alternancia solamente es entre el PAN y el PRI. La única excepción es Nuevo León, que en el tercer sexenio cambia de manos del PRI a candidato independiente. Otro punto que resalta es que durante el sexenio 3, la gran mayoría de las entidades con grado 3 de endeudamiento son casos con alternancia política.

Gracias a estas dos observaciones se puede referir a dos argumentos sobre la relación entre el partido del gobernador y la deuda:

- Si el gobierno de una entidad presenta alternancia entre el PRI y el PAN a ritmo regular, la administración se vuelve propensa a aumentar su nivel de deuda, quizás porque la incertidumbre de permanencia del partido motiva a los gobiernos a tratar de sacar el mayor provecho posible de las finanzas estatales durante su gestión.
- Posterior a 2012, los gobiernos estatales que presenten alternancia crecen en su propensión a endeudarse, replicando el fenómeno que el argumento previo señaló acerca de la interacción entre el PRI y el PAN por medio de la alternancia.

Aumentos, disminuciones y su relación con el grado de endeudamiento

Como último momento de este apartado se realizará una revisión de qué tanto ha aumentado o disminuido la deuda de cada entidad federativa en cada bloque a lo largo de tres sexenios. Lo que se busca es saber qué entidades aumentaron o disminuyeron sus deudas, al interior de qué bloque y si estos cambios vienen de entidades muy o poco endeudadas. Como se dijo al inicio, para esta labor se utiliza el porcentaje de cambio en la deuda en relación con el sexenio previo.

Tabla 13. Evolución del aumento/disminución de la deuda en el Bloque 1 en relación con el sexenio previo

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Entidad	(%)	Entidad	(%)	Entidad	(%)
Aguascalientes	400.88	Aguascalientes	155.04	Aguascalientes	-308.18
Baja California Sur	-19.48	Baja California Sur	101.78	Baja California Sur	796.87
Campeche	-100	Campeche	1,476,587,969	Campeche	129.05
Chiapas	-35.03	Colima	86.2	Colima	300.95
Coahuila	-61.51	Guerrero	1.95	Guerrero	6,437.55
Colima	260.51	Hidalgo	15.08	Querétaro	-144.09
Durango	97.65	Morelos	201.38	San Luis Potosí	-325
Guanajuato	131.52	Querétaro	-18.35	Tlaxcala	-100
Guerrero	6.28	Tlaxcala	-81.5	Yucatán	482.4

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Entidad	(%)	Entidad	(%)	Entidad	(%)
Hidalgo	1006.17	Yucatán	152.85		
Michoacán	868.08				
Morelos	6.81				
Nayarit	337.28				
Oaxaca	348.54				
Querétaro	-9.68				
Quintana Roo	84.75				
San Luis Potosí	137.05				
Tabasco	-21.87				
Tamaulipas	-29.49				
Tlaxcala	307,776,000				
Yucatán	189.17				
Zacatecas	303.6				

FUENTE: Elaboración propia

En el Bloque 1 se aprecia que en el primer sexenio era más común que hubiera entidades ejerciendo control de su deuda por medio de la disminución. Estos casos no desaparecen en los siguientes sexenios aunque sigue habiendo algunas entidades buscando una disminución en sus cifras crediticias. En el sexenio 3 se aprecia que, en comparación con el sexenio 2, los aumentos de deuda crecieron en magnitud, lo que se puede atribuir al aumento de la tendencia en el endeudamiento de los estados posterior a 2011, sin embargo esto también viene acompañado de consecuencias poco severas dado el historial de poco endeudamiento de estos estados.

Tabla 14. Evolución del aumento/disminución de la deuda en el Bloque 2 en relación con el sexenio previo

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Entidad	(%)	Entidad	(%)	Entidad	(%)
Baja California	88.83	Durango	23.19	Durango	281.52
Puebla	189.07	Nayarit	793.38	Guanajuato	-408.04
Sinaloa	26.98	Oaxaca	191.04	Hidalgo	769.71
Veracruz	22,696.22	San Luis Potosí	33.84	Morelos	135.68
		Sinaloa	35.93	Nayarit	-365.58
		Tabasco	484.33	Puebla	-279.84
		Zacatecas	1807.4	Sinaloa	-452.71
				Tabasco	-613.07
				Zacatecas	571.27

FUENTE: Elaboración propia

En el bloque 2 hay tendencias claras que vale la pena mencionar:

- Los porcentajes de aumento de deuda casi en su mayoría son de mayores magnitudes, lo que implica una disposición de los gobiernos a contraer mayor deuda durante el sexenio.
- En su totalidad, con excepción de Sinaloa, todas las entidades del sexenio dos provienen del bloque 1, pero se mantienen en el bloque 2 durante el sexenio 3. Esto significa que el bloque 2 no solamente funge como transición de aquellas entidades que buscan cada vez mayor deuda, sino que también hay casos en que aumentan su perfil crediticio para mantenerlo bajo control. Esto último también se corrobora en el sexenio 3 en que la tendencia es a la disminución de la deuda.

Tabla 15. Evolución del aumento/disminución de la deuda en el Bloque 3 en relación con el sexenio previo

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Entidad	(%)	Entidad	(%)	Entidad	(%)
Chihuahua	230.27	Baja California	116.95	Baja California	344.62
Jalisco	25.9	Chiapas	1341.75	Chiapas	-8858.03
Estado de México	0.81	Chihuahua	161.49	Chihuahua	151.74
Nuevo León	39.8	Coahuila	6616.49	Coahuila	-488.91
Sonora	-6.85	Guanajuato	217.04	Jalisco	-560.44
		Jalisco	128.16	Estado de México	-1385.31
		Estado de México	-3.29	Michoacán	1417.42
		Michoacán	327.77	Nuevo León	385.52
		Nuevo León	117.61	Oaxaca	126.55
		Puebla	110.09	Quintana Roo	603.35
		Quintana Roo	518.24	Sonora	198.43
		Sonora	87.23	Tamaulipas	-1533.37
		Tamaulipas	980.68	Veracruz	-876.77
		Veracruz	462.22		

FUENTE: Elaboración propia

La tendencia en el bloque 3 resultó similar a la del bloque 2 en que las que se integran en el sexenio 2 se mantienen hacia el sexenio 3, varias presentando un caso de disminución de su deuda. Por otra parte, también se presentaron similitudes con el bloque 1 pues los que aparecen desde el sexenio 1 se mantienen hasta el sexenio 3. Con estas observaciones se realizan las siguientes aseveraciones:

- Hay entidades que manejan un alto nivel de deuda por el alto perfil de sus finanzas, lo que les otorga experiencia en la materia, la cual se aprecia en cómo tienen el conocimiento para mantenerla sin que se salga de control.

- Varias entidades en México han aumentado el perfil de sus finanzas posterior al año 2012, sin embargo las han mantenido dentro de un perfil alto y controlado, lo que permite pensar que aunque las deudas de los estados van en aumento, se ha logrado manejar dentro de límites que vayan más allá de lo manejable.

Sobrendeudamiento a nivel conceptual

El concepto básico del endeudamiento corresponde a la obtención de recursos que deberán pagarse a un proveedor, en ocasiones con tasas de interés variable. Para que una deuda se pueda efectuar se necesita un deudor, entidad que solicita/recibe el recurso financiero, y un acreedor, entidad que entrega el recurso y espera a su devolución en condiciones específicas. La misma definición es aplicable a los organismos públicos, que de acuerdo a las leyes que los rigen pueden o no endeudarse en mayor o menor medida. En casos particulares se llega a dar un endeudamiento calificable como insostenible o lo que en este caso se puede identificar como sobrendeudamiento

Campos y Ruiz (2017) describen que la sobrendeudamiento se identifica como una deuda que tiene los siguientes dos rasgos:

- Cuando la deuda crece más allá de los ingresos disponibles, ergo, cuando se vuelve insostenible.
- Cuando la deuda crece sin que se amplíe la fuente de ingresos disponibles.

Con ello ya se puede entender que una deuda que excede las capacidades de pago del deudor y que crece sin que éste amplíe sus fuentes de ingreso con la expectativa de poder cubrirla puede entrar en la característica del sobrendeudamiento. Por medio de revisiones breves a los números de una entidad federativa sería posible determinar si se encuentra en un caso de sobrendeudamiento o no. Sin embargo parece que la labor dista de ser tan sencilla.

Por ello se recurre al índice del Sistema de Alertas (SDA)¹⁰ desarrollado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Fue creado como parte de la Ley de Disciplina Financiera de Estados y Municipios en 2016, manteniendo su vigencia durante su reforma de 2018. El sistema otorga un veredicto de Bajo (verde), Medio (amarillo) o Alto (rojo) a la deuda de cada entidad federativa dependiendo de tres factores que se miden por separado en una etapa inicial:

1. Deuda pública y obligaciones como proporción de sus ingresos de libre disposición - La sostenibilidad de la deuda cuando el ente público se compromete a cubrirla con una fuente de ingreso propia.
2. Servicio de la deuda y obligaciones como proporción de sus ingresos de libre disposición - La capacidad de pago del ente público con respecto de la deuda contraída.
3. Obligaciones a corto plazo y proveedores y contratistas como proporción de sus ingresos - Capacidad del ente de hacer frente a sus obligaciones financieras en un plazo menor a 12 meses.

Combinando resultados de estos tres indicadores se llega al veredicto sobre grado de endeudamiento del ente público bajo la lupa. A un nivel más específico que el ya mencionado se plantean en este orden:

- Verde: Sostenible (bajo)
- Amarillo: En observación (medio)
- Rojo: Elevado (alto)

El resultado del veredicto se obtiene analizando de manera individual cada indicador, dependiendo de las combinaciones es el color que se asigna al caso de cada entidad.

Los resultados se obtienen con las siguientes alineaciones:

- Sostenible (verde): 1 en nivel bajo y
 - Indicadores 2 y 3 en bajo, ó

¹⁰ Nota Metodológica de la medición del nivel de endeudamiento del sistema de alertas, Junio 2019, Gobierno Federal.

- Indicadores 2 y 3, uno en rango bajo y otro en rango medio
- En observación (amarillo):
 - Indicador 1 en rango bajo y
 - Indicadores 2 y 3 en rango medio, o
 - Indicadores 2 y 3, uno en rango alto y otro en rango medio o bajo
 - Indicador 1 en rango medio
 - Indicadores 2 y 3 en rango medio, o
 - Indicadores 2 y 3, uno en rango medio o bajo y otro en alto o medio
- Elevado (rojo):
 - Indicador 1 en alto, o
 - Indicador 1 en rango medio o bajo y los indicadores 2 y 3 en rango alto

Este análisis se realiza, en el caso de las entidades federativas, con cuatro revisiones trimestrales cada año. Este tipo de sistema permite alejar la vista de resultados absolutos como las cifras de deuda, no privándolos de trascendencia, sino permitiendo utilizarlos como referencia, para entender que el grado de endeudamiento de una entidad obedece no solo a números finales sino a un contexto financiero más complejo. En este caso una deuda de 10 mil mdp puede ser alta o sostenible dependiendo del estado y sus condiciones financieras.

Deuda a lo largo del tiempo

En este apartado se realiza el análisis de la deuda a lo largo de los tres sexenios para conocer cómo ha evolucionado y si ha crecido o disminuido. A partir de este punto la deuda se presenta como porcentaje del ingreso de las entidades y se maneja en pesos ajustados a la inflación de 2019. En el anexo 7 se aprecia esta evolución considerando todas las entidades federativas. Antes de proceder se debe aclarar que debido a que no todos los gobiernos estatales mantienen como prioridad la digitalización de sus diarios

oficiales existen datos ausentes del presupuesto de algunas entidades, particularmente en el sexenio 2000-2006.

Al realizar el conteo del estado crediticio de cada entidad se aprecia lo siguiente:

- Periodo 2006-2012
 - Aumento - 20
 - Disminución - 4

- Periodo 2012-2018
 - Aumento - 10
 - Disminución - 20

Del primer al segundo sexenio hubo una tendencia al aumento de la deuda, mientras que del segundo al tercero dicha tendencia se invirtió en gran medida. En 2012 hubo una explosión de deudas crecientes, sin embargo en 2018 este fenómeno parece haberse estabilizado. Parte de esto puede explicarse al pensar en la creciente pluralidad partidista que se ha dado en México, considerando que aún en casos de gobierno unificado, el número de partidos efectivos también ha crecido en sobremanera. Esto puede tener dos escenarios posibles:

- La oposición es más fuerte, lo que puede permitirle formar coaliciones en contra del partido en el gobierno, obstaculizándole atender su agenda de manera discrecional.

- La fuerte oposición forma coalición con el partido en el gobierno, ayudando a suprimir cualquier bancada que busque formar uniones en contra de las iniciativas del poder ejecutivo.

Esto puede traducirse en un aumento de volatilidad al interior del congreso, llevando los escenarios al extremo, teniendo apoyo total u oposición poderosa. Sobre si la deuda aumentó o disminuyó se puede verificar recurriendo a la media aritmética, la cual nos dice lo siguiente:

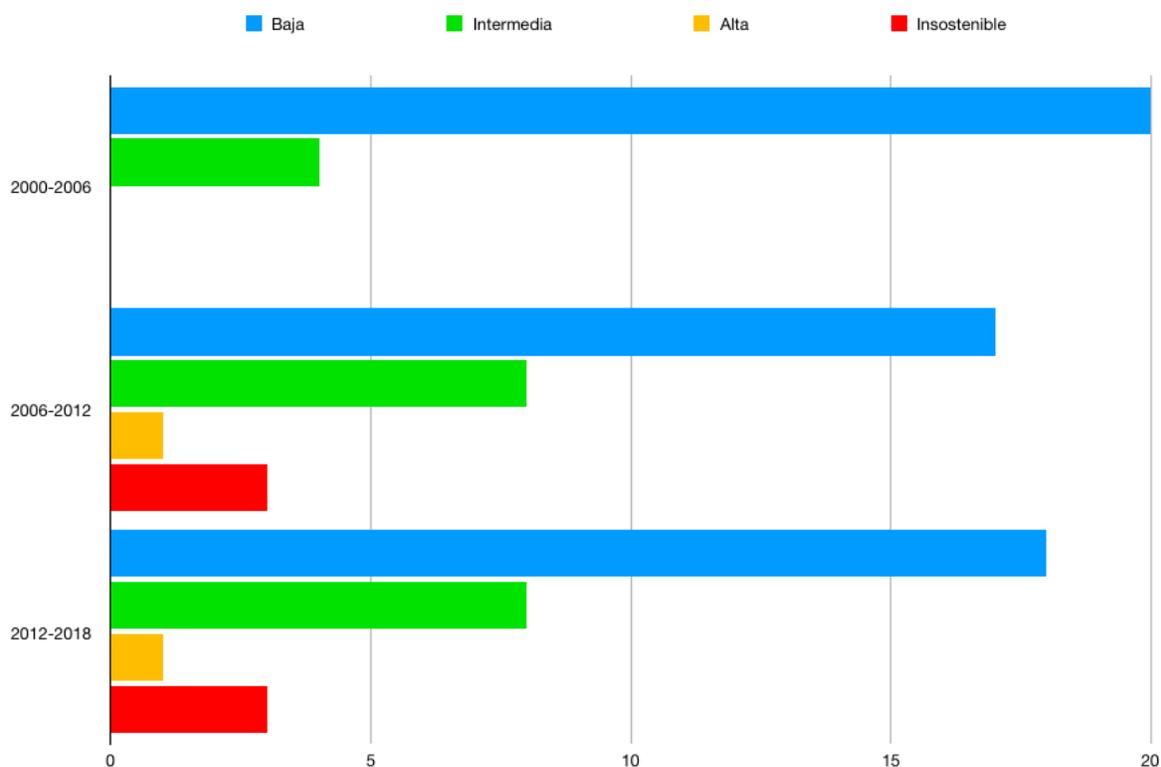
- 2000-2006: 14%
- 2006-2012: 28.4%
- 2012-2018: 25.6%

Con estas cifras de nuevo se logra comprobar que la tendencia de las entidades del primer al segundo periodo fue en dirección al aumento de la deuda, pues en promedio ésta se duplicó. Del segundo al tercer periodo el promedio enfrentó una disminución que más que apuntar hacia el abandono del endeudamiento hace pensar en que las entidades están en busca de una deuda estable que puedan manejar.

Cuando se aplica el grado de endeudamiento a lo largo de los tres periodos se puede saber qué tanto han crecido o disminuido las entidades muy o poco endeudadas. Similar a lo que se logra comprobar a través de la media aritmética, la transición del primer al segundo sexenio indica un aumento de entidades endeudadas, sin embargo del segundo al tercero la tendencia es de estabilización.

Lo que se puede deducir con esta información es que el boom crediticio de 2012 funge como la apertura de la puerta de la utilización de deuda como una fuente de ingresos recurrente para los estados. En los seis años posteriores el boom ha perdido impulso y pone en evidencia que los estados echan mano del recurso del endeudamiento de manera constante sin que las deudas estén creciendo más allá de su control. Se puede pensar que la deuda se ha logrado posicionar como fuente de recursos de uso regular sin que esto signifique que las entidades federativas abusarán de ella.

Gráfica 1. Nivel de endeudamiento por sexenio (2000-2018)



FUENTE: Elaboración propia

Alertas financieras y gobiernos divididos, el caso de 2018

Para el presente trabajo se analiza el veredicto de las entidades federativas de acuerdo con el resultado que arroja el SDA de acuerdo con las cifras de 2018. Se cruza con la variable independiente número efectivo de partidos en la respectiva legislatura. El objetivo es comprobar si el aumento o disminución de partidos efectivos influye en el grado de deuda que el SDA reportó durante 2018.

Dada la reciente creación del SDA no es posible generar un resultado histórico, sin embargo la mirada del año ya revisado permite entender de primera instancia la relación entre ambas variables. El análisis se llevó a cabo dividiendo las entidades federativas en tres categorías:

- Gobierno unificado
- Gobierno dividido con dos partidos efectivos
- Gobierno dividido con más de dos partidos efectivos

A eso se suma que el análisis se realiza por partido en el gobierno, siendo los mencionados PRI, PAN, PRD, MORENA, Movimiento Ciudadano, PVEM, PES e Independiente. En la tabla 2 se observa el global de los resultados. No es posible tomar en cuenta el contexto histórico y financiero previo de cada entidad federativa dada la ausencia de informes del SDA de años previos. Sin embargo ya aparecen patrones que saltan a la vista:

- Los estados con deuda en observación se concentran en la categoría de gobiernos unificados. Si bien, dos terceras partes de ellos aún mantienen su deuda en un nivel sostenible ese tercio de estados con deuda en observación conforman el porcentaje más alto en cualquiera de las tres categorías.
- La aparición de deudas en observación disminuye a un cuarto en la segunda categoría y se desploma hasta menos del 25% en la tercera.

Gracias a este primer patrón se puede tener una idea inicial de que los gobiernos unificados son más propensos a endeudarse más allá de sus capacidades para pagar dada la ausencia de oposición en sus legislaturas. Sin embargo, cabe recordar que esto no es un escenario mayoritario, pues esto solamente sucede en un 33% de los estados con gobierno unificado.

Un segundo patrón detectado radica en la afiliación partidista del gobernador. Esta variable se desglosa de la siguiente manera:

- El PRI es propenso al crecimiento de la deuda independientemente del tipo de gobierno o la cantidad de partidos efectivos. Esto puede apuntar a que se trata de un partido que se enfoca en fines claros, sean éstos mantener o aumentar la deuda, para lo que pueden valerse de sus propios escaños legislativos o bien recurrir a coaliciones.

- El PAN es un partido que cuando mantiene un gobierno unificado maneja deudas más elevadas que cuando está en un caso de gobierno dividido. En su caso y recordando que se trata de un partido poco exitoso en la obtención de participaciones federales a nivel estatal, se puede pensar que buscan la oportunidad de tener al congreso de su lado para obtener recursos por medio de la deuda. También se observa que es un partido que no suele tener gobiernos divididos con pocos partidos efectivos, lo que significa que cuando no mantiene mayoría la oposición en su contra ésta suele ser muy fuerte, lo que aumenta la volatilidad del apoyo en su favor y dificulta la creación de coaliciones.

Dada la ausencia de información sobre años anteriores resulta imposible hacer una retrospectiva sobre cómo se llegó hasta este punto.

Tipo de gobierno, partidos efectivos y deuda como porcentaje del ingreso

Como se comentó previamente para realizar un análisis histórico no se puede recurrir al SDA dada su reciente creación, por lo que se utilizará como recurso un indicador alternativo: la deuda como porcentaje del ingreso. Los indicadores totales quedarán de la siguiente manera:

- Deuda. El endeudamiento como porcentaje del ingreso de la entidad.
 - Hasta un 25% se considera una deuda baja
 - Hasta un 50% se considera una deuda intermedia
 - Hasta un 75% se considera una deuda alta
 - Más de un 75% se considera una deuda insostenible
- Año en que gobierna el partido
- Partido del gobernador
- Tipo de gobierno que se presenta:
 - Unificado, independiente del número efectivo de partidos (NEP)
 - Dividido, con un NEP de 2
 - Dividido, con un NEP superior a 2

Al igual que en el análisis previo se busca revisar si alguno de los factores mencionados inciden en la deuda de cada entidad, en caso de hacerlo, hasta qué punto lo logran y qué puede decirnos el contexto al respecto.

Partido en el poder, tipo de gobierno y nivel de endeudamiento

Haciendo un acercamiento al caso del PRI, la gráfica 2 deja ver que es su presencia en gobiernos unificados es superior a las otras dos categorías. Asimismo, la incidencia de gobiernos unificados en el endeudamiento es muy diversa, sin embargo es más frecuente cuando tienen gobierno unificado. Su incidencia en gobiernos divididos con poca diversidad es mínima, lo que significa que cuando no mantienen el control de su legislatura gobiernan con grados de oposición muy altos.

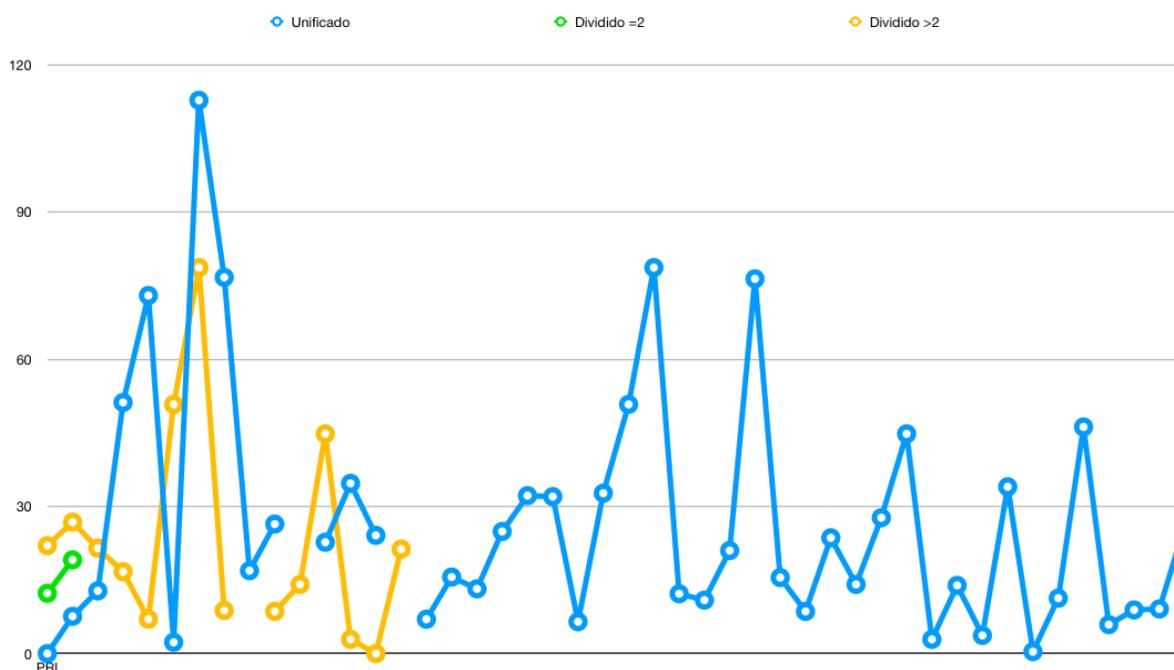
La gráfica 2 también deja visible que en gobiernos unificados existe un mayor atrevimiento de contratar deudas más altas gracias a que la legislatura está de su lado. La incidencia de los gobiernos divididos con más de dos partidos efectivos en deudas altas fue menor aunque en un caso se reportó una deuda arriba del 60% del ingreso y otra arriba del 30%. En este caso se sigue reflejando el interés del PRI por recurrir a coaliciones cuando es necesario, sin embargo no es una herramienta de la que echen mano con mucha frecuencia.

Revisando el promedio de deuda entre los tres tipos de gobierno se obtiene lo siguiente:

- Unificado - 25.5%
- Dividido con 2 partidos - 15.7%
- Dividido con más de 2 partidos - 21.6%

Aunque existió un alto índice de variación entre deudas en la primera y tercera categoría, los resultados del promedio comprueban, aunque en poca medida, lo que la gráfica dejó ver a primera vista: los gobiernos unificados del PRI son más propensos a contraer deuda cuando son unificados que cuando son divididos. Esto también apunta a que el PRI es un partido que modifica su estrategia de manejo financiero dependiendo del escenario en el que ejerza su gestión: con gobierno unificado aprovecharán para obtener recursos de la deuda, con gobierno dividido con opositores fuertes se mantendrán más al margen y en gobierno dividido con opositores diversos buscarán formar coaliciones.

Gráfica 2. Relación entre tipo de gobierno y nivel de deuda en entidades gobernadas por el PRI (2000-2018)



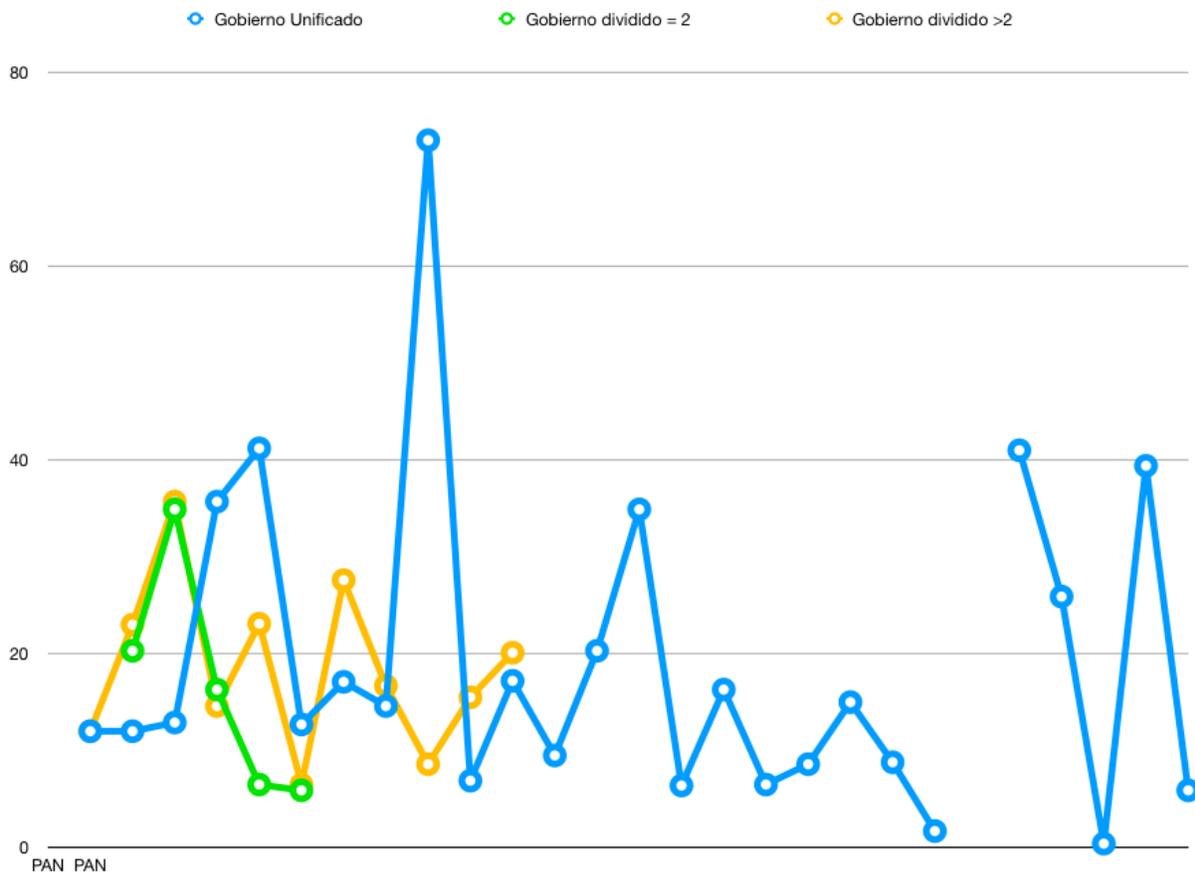
FUENTE: Elaboración propia

En el caso de estados gobernados por el PAN el comportamiento es muy similar al de los estados priístas, sin embargo se hace diferencia en que la brecha entre endeudamiento es mucho menor. Aunque la deuda más alta se aprecia en el caso de un gobierno unificado, en casos de gobierno dividido se dan casos que igualan o superan a una parte de las deudas de la primer categoría. En el caso del PAN hay más apariciones de gobiernos divididos con dos partidos efectivos, los cuales presentan un comportamiento muy similar al de los gobiernos divididos con más de dos partidos. Cuando se hace la apreciación numérica del promedio se obtienen los siguientes valores:

- Unificado - 19.1%
- Dividido con 2 partidos - 16.8%

- Dividido con más de 2 partidos - 18.5%

Gráfica 3. Relación entre tipo de gobierno y nivel de deuda entidades gobernadas por el PAN (2000-2018)



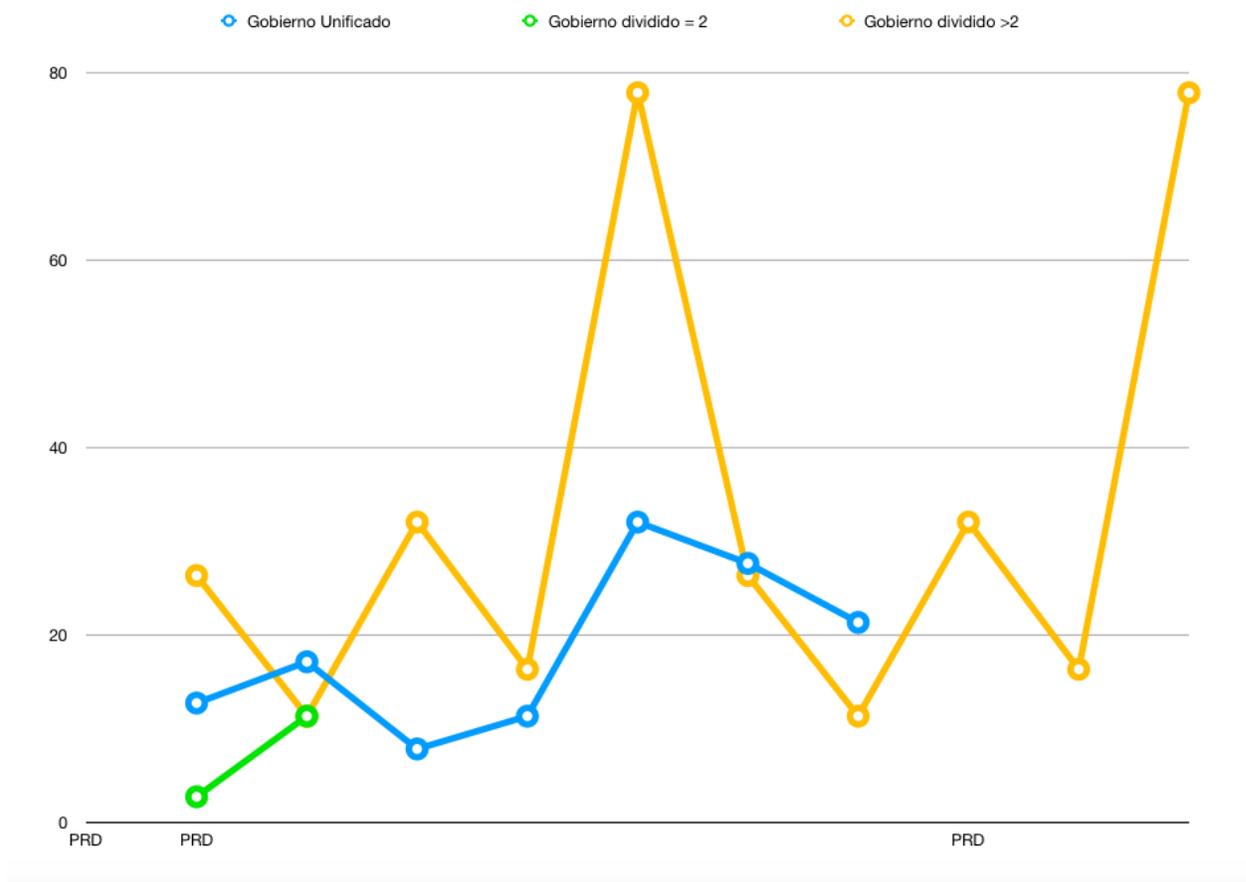
FUENTE: Elaboración propia

Esto nos indica dos ideas de primera instancia:

- El comportamiento del PAN como partido en el gobierno es más uniforme, pues su recurrencia al endeudamiento es muy similar independientemente de si mantiene un gobierno unificado o uno dividido.

- La recurrencia del PAN hacia el endeudamiento es inferior a la que presenta el PRI. El promedio de la deuda de las tres categorías fue inferior, exceptuando la de gobierno dividido con dos partidos. En este caso se puede pensar que el PAN mantiene una estrategia más uniforme a nivel estatal independiente del escenario en el que gobiernen.

Gráfica 4. Relación entre tipo de gobierno y nivel de deuda entidades gobernadas por el PRD (2000-2018)



FUENTE: Elaboración propia

El caso del PRD demostró una situación opuesta a lo que sucedió con el PRI y el PAN. La gráfica 4 permite observar que se trata de un gobierno que echa mano de la deuda cuando la pluralidad partidista se da con mayores grados de fragmentación. Quizás dada su historia como partido que no suele tener el alcance de otros partidos tradicionales se

explica su estrategia en la que suelen recurrir más a las coaliciones. Observable en la gráfica es la situación de cómo los endeudamientos más altos tienen lugar en entidades donde tienen gobierno dividido con más de dos partidos, seguidas por aquellas en las que tienen gobierno unificado y por último las pocas en las que hay gobierno dividido con dos partidos efectivos.

Cuando se calcula el promedio del endeudamiento en las tres categorías se llega a las siguientes cifras:

- Unificado - 18.5%
- Dividido con 2 partidos - 7%
- Dividido con más de 2 partidos - 32.7%

Lo visto en la gráfica se comprueba utilizando el promedio, en el que se nota la alta concentración del endeudamiento en los estados con gobierno dividido con más de dos partidos. A su vez, la deuda disminuye en los estados con gobierno unificado y aún más en aquellos con gobierno dividido con solo dos partidos. La situación es igual en los tres partidos en el caso del gobierno dividido con dos partidos efectivos, pues es donde menos echan mano del endeudamiento. El PRD sin embargo recurre más a la deuda cuando la fragmentación es alta lo que indica que su estrategia se basa en la creación de coaliciones más que en el fortalecimiento individual.

Para el resto de partidos que ocuparon gubernaturas durante el periodo de estudio se presenta la tabla 3. Dado que su presencia durante el periodo estudiado fue mínima no es posible hacer una comparación entre ellos, por lo que se presentan en conjunto:

Tabla 16. Deuda porcentual del ingreso de entidades con otros partidos en el gobierno

Partido	Gobierno unificado	Gobierno dividido =2	Gobierno dividido >2
PVEM	23		26.3
Independiente	78.1	20.3	32.2
MoCi			12.2

Partido	Gobierno unificado	Gobierno dividido =2	Gobierno dividido >2
PES			24.9
			27.6
Morena	10.6		
	39.4		

FUENTE: Elaboración propia

Deuda por partido en perspectiva histórica

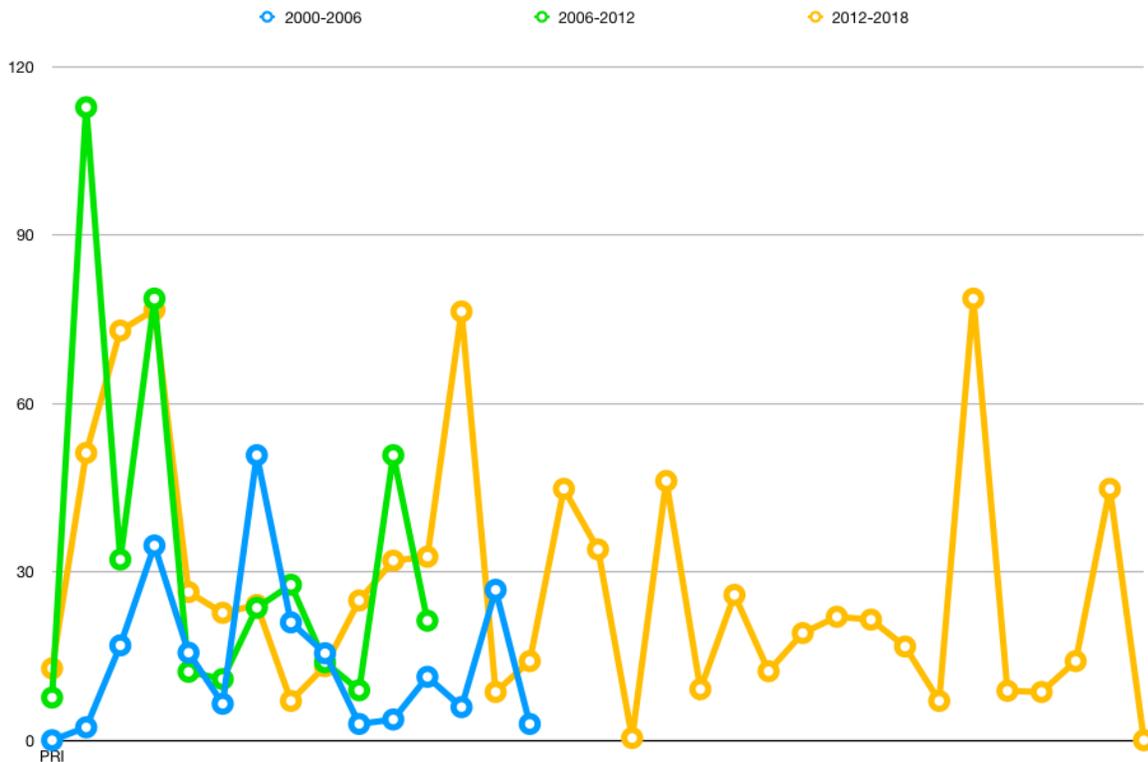
El caso del PRI, PAN y PRD se puede estudiar dado que los tres partidos han tenido una trayectoria histórica nutrida en la que han podido ocupar tanto gobiernos estatales como escaños mayoritarios en las legislaturas locales. En estas condiciones es posible realizar un análisis histórico comparativo. Lo que se pretende es revisar cómo ha sido el comportamiento de los tres partidos al frente de una entidad federativa y entender en qué medida influye la afiliación partidista en el comportamiento financiero durante los tres periodos de estudio.

Dando inicio con el caso del PRI, la gráfica 5 otorga una mirada a las administraciones priístas durante los tres sexenios. Desglosando cada uno de ellos lo que se observa son las siguientes características:

- El sexenio 2000-2006 mantiene endeudamientos inestables, que pueden ser altos o bajos, ninguno llegando al 60% del presupuesto total de la entidad.
- El sexenio 2006-2012 arroja un escenario mucho más inestable en el que algunas deudas se disparan a niveles muy elevados mientras que otras se mantienen muy bajas.
- El sexenio 2012-2018 demuestra por una parte estabilidad ya que ninguna entidad se endeuda como en el pico del sexenio previo, sin embargo lo que refleja es un endeudamiento alto a un ritmo más constante. Si bien aún hay entidades con bajo nivel de deuda, hay otras que comenzaron a endeudarse más que antes. La

volatilidad disminuyó sin embargo aumentaron las entidades dispuestas a deber dinero para obtener recursos.

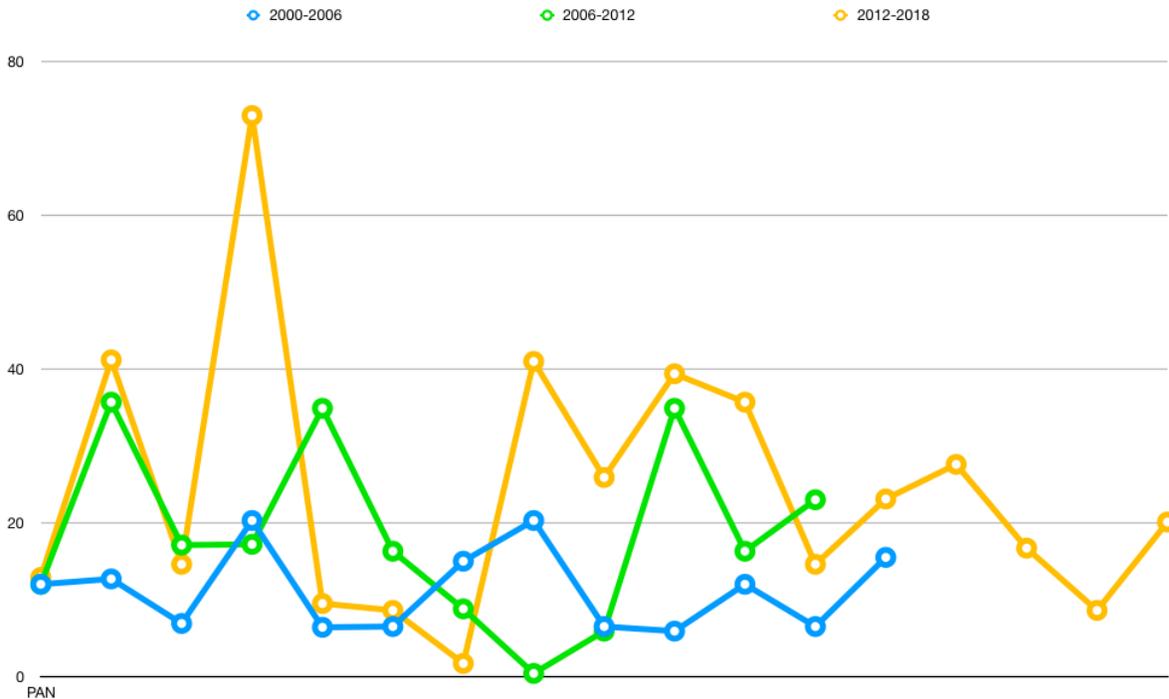
Gráfica 5. Endeudamiento de entidades gobernadas por el PRI en tres sexenios (2000-2018)



FUENTE: Elaboración propia

El PAN demuestra una tendencia muy diferente, apreciable en la gráfica 6. A diferencia del PRI que mostró un patrón de comportamiento diferente en cada uno de los sexenios revisados, el PAN tuvo un patrón de crecimiento constante a lo largo de los tres periodos revisados. Aunque se presentan variaciones entre sexenios panistas sí existe un patrón observable de crecimiento de deuda: cada semestre arroja niveles más altos que el anterior. Se entiende que este partido se comporta probando las herramientas de la deuda poco a poco y cada vez con mayor confianza. Se parece al PRI en que cada sexenio recurre a la deuda en mayor medida, pero difiere en que no pasaron por un momento volátil durante el segundo sexenio.

Gráfica 6. Endeudamiento de entidades gobernadas por el PAN en tres sexenios (2000-2018)



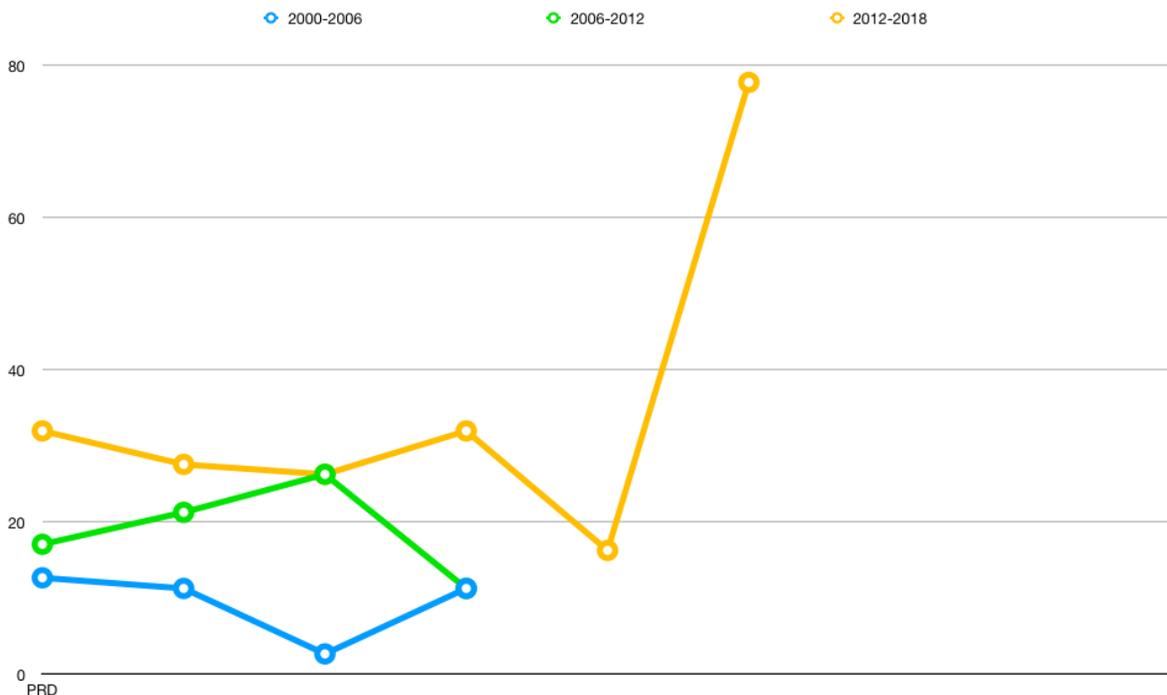
FUENTE: Elaboración propia

Prosiguiendo con el caso del PRD el comportamiento similar al del PAN aunque con sus propias características. Sería deseable poder recurrir a más casos, sin embargo los revisados dejan ver un patrón claro en su utilización de la deuda. Con mayor estabilidad, el PRD se adentra cada vez más en la contratación de créditos. La diferencia con el PAN es que este crecimiento es más estable y no presenta picos altos que irrumpan el patrón. La gráfica 7 lo expone con mucha mejor claridad.

Con un mínimo de excepciones los tres sexenios del PRD casi no coinciden entre sí en el nivel de la deuda presentada. En cada sexenio aumenta la cifra de una manera constante. Esto presenta un patrón muy similar al del PAN: el partido se adentra cada vez con más confianza en la contratación de créditos para obtener recursos financieros.

La información demuestra que el comportamiento financiero de una gubernatura cambia dependiendo de qué partido esté en el poder ejecutivo. La explicación puede radicar en que con estructuras internas distintas y agendas divergentes, las estrategias financieras de un partido político pueden variar de las de otro. A pesar de ser estructuras equivalentes en el campo normativo, hay muchos aspectos de los partidos políticos que los diferencian, desde su tradición interna hasta su jerarquía organizacional. Esto da un margen bastante amplio para que los partidos diferentes adopten distintas maneras de manejar sus recursos y optar por la búsqueda de nuevas fuentes.

Gráfica 7. Endeudamiento de entidades gobernadas por el PRD en tres sexenios (2000-2018)



FUENTE: Elaboración propia

Conclusiones

Previo a la pluralización política en México los procesos de desempeñaban en un ambiente de hegemonía partidista. Toda decisión se podía rastrear hasta un centro autoritario que imponía las prioridades a seguir en todo momento. En el afán de mantener la eficiencia que permitiera obedecer las prioridades dictadas los poderes locales debían de carecer de obstáculos para actuar. De este modo los gobiernos estatales existían como meros órganos legitimadores de la voluntad presidencial.

El poder presidencial era tal que incluso se encargaba de manejar a los gobernadores en turno pudiendo remover o instalar a uno a base de una sola orden. Si un gobernador resultaba incapaz de cubrir sus funciones o se veía imposibilitado por las circunstancias era retirado del cargo al instante. Cabe aclarar que no siempre un gobernador removido era algo malo. La remoción de ejecutivos estatales tenía dos finalidades:

- Mantener bajo control a los gobernadores haciéndolos trabajar en un esquema basado en méritos. Este sistema les recordaba que sus carreras siempre estaban en manos del presidente y todo lo que hicieran estaba bajo vigilancia. Asimismo, sus acciones podían derivar en castigos o recompensas para su carrera política.
- Elevar la eficiencia y eficacia con que se cumplieran los mandatos presidenciales. Los gobernadores se limitaban a reforzar la agenda presidencial en un esfuerzo por quedar bien con el ejecutivo federal y todas sus propuestas estaban basadas en dicha agenda, por tanto pasaban sin revisión en los congresos locales.

Dadas las circunstancias arriba mencionadas, los congresos locales quedaban a merced de los gobernadores y se sometían a la maquinaria legitimadora. Su única función era la de hacer ver que las propuestas del gobernador, a su vez alineadas con la agenda presidencial, eran aprobadas acorde con las leyes y reglamentos pertinentes. La función de vigilancia y restricción al gobernador que debían cumplir, por lo tanto era nula. No había motivo ni incentivos positivos para oponerse a su ejecutivo. Sin gobernadores fuera de control eran innecesarios marcos normativos que regularan su conducta pues el control se daba de manera partidista interna.

Como en todo caso de estudio referente a la política, el comportamiento del fenómeno puede llegar a volverse complicado. Debe reconocerse que el endeudamiento de las entidades federativas es un fenómeno complejo en el que influyen una gran cantidad de factores, lo que da importancia a la necesidad de definir cuál es el papel de cada uno. Si bien puede resultar pretencioso adjudicar la explicación a uno solo no se puede retirar la mirada de entender el lugar de cada uno es tan importante como delimitar el alcance de su influencia.

Se partirá de la construcción histórica que consta de tres etapas:

- Sexenio 1 - Pluralización reciente y creciente alternancia en gobiernos estatales.
 - Deuda pública moderada.
- Sexenio 2 - Surgimiento de deudas de alto perfil y controversias.
 - Deuda pública alta.
- Sexenio 3 - Estabilización y aparición de leyes de control fiscal subnacional.
 - Deuda pública intermedia.

Se aprecia que la deuda pública estatal inicia baja, después estalla en crecimientos desmedidos y en un momento final se estabiliza. Podría hacerse una pregunta desde el frente teórico: ¿qué papel juega el veto y qué papel juega el statu quo? Cada uno es capaz de lograr cambios y alteraciones en el comportamiento del objeto de estudio, por lo tanto será una prioridad determinar las consecuencias que cada uno tiene.

Las condiciones políticas son un factor clave del comportamiento crediticio de las entidades federativas, la pregunta que este estudio ha intentado demostrar es ¿cómo influyen? Dado el universo de variables con las que la política tiene contacto, es complicado atribuir la totalidad de influencia a una en particular. Lo primero que se puede decir es que todas actúan de diferente manera y con distintos grados. La tradición histórica por ejemplo puede determinar un grado de influencia diferente para el caso de cada variable, no es igual la fuerza que puede tener el PAN en el gobierno de un estado de tradición priísta, así como tampoco será igual la fuerza de un congreso opositor mayoritario priísta en un estado de historia primordialmente panista.

Pensando en un primer momento en el cuestionamiento ¿las entidades se endeudan más gracias a la debilidad política del presidente de la República? El trabajo ha permitido entender que el poder para controlar a los gobernadores residía en el poder Ejecutivo federal durante el presidencialismo. Al término de esta etapa tal poder se extinguió y los gobernadores, carentes de una agenda central que los dirigiera, se encontraron con capacidad de acción discrecional sin precedentes. El presidente perdió su poder pues desapareció el contexto que se lo otorgaba: la homogeneidad partidista.

A nivel legal los gobernadores solo necesitan la autorización de sus congresos para endeudarse. El Ejecutivo federal no tiene injerencia en dicho proceso. Las limitantes que tienen los gobernadores al contratar créditos son que los recursos obtenidos se dediquen a obra pública y que el órgano acreedor sea nacional.

Dado que el control presidencial sobre los gobernadores se basaba en procesos informales y disciplina interna al PRI, tras el auge de la pluralización política en México no quedó nada capaz de suplir este sistema basado en el sometimiento. Fuera por ser de otro partido o carecer de una jerarquía disciplinaria interna, el presidente se vio incapacitado para ejercer control sobre las acciones financieras de los gobernadores pues carecía de marcos normativos que le permitieran hacerlos responsables de sus ejercicios administrativos.

En resumen para responder la pregunta, sí, el presidente se ha convertido en una figura relativamente débil frente a los gobernadores, carente de herramientas para controlar sus acciones financieras y para hacerlos responsables de las mismas. Políticamente los gobernadores pueden llegar a dirigir su lealtad hacia otros factores como a la presidencia de su partido o a los legisladores locales con los que llegue a formar alianzas.

No ha sido sino hasta 2017 con el surgimiento del paquete de leyes de control y disciplina financiera de entidades y municipios que el gobierno federal se vio dotado de herramientas competentes para monitorear las actividades financieras de los gobernadores. Resta ver la evolución de este nuevo escenario y su alcance para prevenir eventos como los que han vivido estados como Coahuila, Veracruz o Nuevo León.

El poder de los ejecutivos estatales ha quedado libre de una influencia superior que dirija sus movimientos, no así se ha convertido en algo estable y predecible. De aquí se puede proceder a reflexionar sobre el cuestionamiento ¿importa si tienen mayoría en el congreso los gobernadores? Los datos analizados han permitido verificar que si algo caracteriza el comportamiento político y crediticio de los gobiernos estatales es la incertidumbre sobre sus siguientes pasos.

La respuesta al cuestionamiento sería sí, sin embargo puede haber excepciones a la norma. Los estados con gobiernos unificados generalmente se encuentran entre los de mayor endeudamiento, esto porque los congresos se transforman en órganos sumisos que refuerzan la agenda del gobernador. Si bien ha desaparecido el control basado en la autoridad del poder ejecutivo, no ha desaparecido la disciplina partidista interna, o al menos la lealtad entre miembros del partido.

Si un gobernador cuenta con mayoría de su partido en el congreso local su agenda se verá favorecida pues tiene una poderosa probabilidad de que sus propuestas pasen sin revisión o al menos con revisiones al mínimo. No hay que olvidar que así como en la mayoría de los casos la estabilidad y unificación políticas significan un mayor endeudamiento existen casos en que una mayor inestabilidad deriva en un endeudamiento creciente, como fue el caso de Oaxaca.

Por último hay que tener en consideración que la lealtad de un congreso mayoritario a un gobernador de su partido puede verse cuestionada en caso de que el contenido de las propuestas a revisar permita la obtención de beneficios individuales para los distritos de los legisladores. Para plantear un orden de prioridades de los legisladores en escenarios de gobierno dividido se puede decir que primero se encuentra la obtención de recursos para el distrito que sirven, en caso de no haberlos su prioridad se enfoca en la lealtad al gobernador.

No todos los partidos políticos funcionan con base en la misma agenda o estructura interna, lo que se traduce a las prioridades con las que operan tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo local. Surge entonces otra interrogante ¿importa el partido del gobernador en turno? La respuesta es sí. Los datos analizados en la parte final dejaron

ver un claro patrón de comportamiento entre gobiernos de diferentes partidos. Los patrones pueden cambiar dependiendo de la estructura interna de cada partido o de sus tradiciones históricas.

El PRI resultó un partido que basa su comportamiento crediticio en contraer deuda en escenarios con mínima dispersión en el congreso local, sin embargo aprovechan los escenarios de dispersión alta para formar alianzas y endeudarse por igual. El PAN por el contrario es un partido muy homogéneo, pues mantienen endeudamiento intermedio independiente de la dispersión partidista hacia el interior del congreso local. Por último el PRD resultó más efectivo en la formación de alianzas en escenarios de alta dispersión legislativa y poco interesados en ejercer una agenda de contraer deuda cuando tienen gobierno unificado.

La disciplina interna y las tradiciones de cada partido determinarán qué tanta deuda contraerá una entidad federativa. La correlación funcionaría de la siguiente manera: A mayor disciplina interna de un partido, mayor probabilidad de endeudarse al gobernar una entidad. En una comparación de entidades federativas gobernadas por PRI con las gobernadas por el PAN y el PRD se notó con claridad que la deuda siempre era superior en el caso priísta que en los otros dos partidos.

Se sabe que el PRI siempre ha operado con objetivos claros y un control interno muy estricto, basando sus incentivos en la lealtad y la obediencia. Por el contrario los otros dos partidos funcionan con límites más liberales en los que se dicta una ideología central y a partir de ahí se permite funcionar a sus miembros de acuerdo con sus casos específicos.

El siguiente cuestionamiento a responder sería ¿importa el partido que tenga mayoría en la legislatura? De nuevo la respuesta es sí. Lo que los datos revelaron es que dependiendo el partido con mayoría legislativa será la propensión a buscar alianzas con la oposición. De nuevo encontramos que la tradición disciplinaria de cada partido es fundamental para su lealtad u oposición al poder ejecutivo. El PRI resultó ser un partido muy proclive a la autonomía cuando tiene mayoría legislativa, sin embargo cuando no la

tiene es muy apto para formar alianzas con la oposición en la búsqueda de beneficio propio.

El PAN resultó más propenso a depender de sus propios elementos, por lo que al no tener la mayoría legislativa funciona como un partido débil que cuya agenda termina siendo ignorada por el gobernador. Por último el PRD resultó un partido más inclinado a funcionar teniendo minoría en la legislatura pues su poder de acción se basa en la formación de alianzas, esto debido a su naturaleza como partido de menor presencia y pocos escenarios de gobierno unificado.

Todo esto puede tener su origen en la agenda partidista, ésta determina prioridades y éstas a su vez determinan el curso de acción. El PRI, por ejemplo, es un partido con una historia construida alrededor de la meritocracia, por lo que la búsqueda de lograr su agenda suele ser férrea y muy enfocada. Predecir las acciones de un partido político dentro de una legislatura se logra conociendo sus antecedentes históricos, se podría incluso pensar que hay una correlación positiva entre al grado de disciplina interna de un partido y su capacidad para reforzar su agenda independientemente de tener mayoría legislativa.

Resumido en un argumento, las condiciones de funcionamiento de un partido determinan el aprovechamiento de su poder de veto. Retomando lo que se había mencionado, el comportamiento cambia dependiendo del partido en el ejecutivo y en el legislativo, y es aquí donde vale la pena hacer la pregunta ¿cómo es el comportamiento de cada partido en ambos poderes? Se plantea hacer esta aclaración de manera detallada para dar una respuesta clara pero lo más global posible.

- PRI
 - Ejecutivo. Es un partido inclinado fuertemente a contratar deuda pues buscan la obtención de recursos a toda costa. Se considera que tiene gobernadores fuertes pues logran reforzar la agenda aún teniendo minoría en la legislatura.
 - Legislativo. En el poder legislativo el PRI es un partido que se adapta a las condiciones que reciba, pues apoyan al gobernador usando su mayoría y logrando

alianzas cuando tienen minoría. Se puede considerar como el único partido que ha mostrado la capacidad para obtener créditos independiente de las condiciones en las que funciona.

- PAN

- Ejecutivo. Es un partido que se inclina por obtener deuda aunque en niveles más controlados. Entienden que están en la postura para obtener recursos a través de créditos sin embargo recurren a ellos midiendo que las condiciones se los permitan. Los gobernadores del PAN se pueden considerar como más vulnerables dado que sin tener mayoría en el congreso no recurren a la oportunidad de contraer deuda.
- Legislativo. En el congreso el PAN funciona como un partido cerrado, buscando más el apoyo entre ellos que aprovechando la oportunidad de formar alianzas. Puede ser posible o que no se abren a colaborar con otros partidos o que los otros partidos muestran más desconfianza para colaborar con ellos.

- PRD

- Ejecutivo. Los gobernadores del PRD suelen ser débiles, pues son incapaces de reforzar la agenda de su partido teniendo mayoría o minoría en el congreso. Esto se puede deber a que es un partido acostumbrado a operar desde la periferia y con un mínimo de casos de gobierno unificado.
- Legislativo. Los legisladores del PRD son más proclives a reforzar la agenda del partido en escenarios de minoría, se especializan en lograr alianzas con otros partidos pues los mayores endeudamientos se dan en casos de gobiernos divididos y altamente fragmentados. Se puede decir que los legisladores son quienes operan con fortaleza por encima del gobernador para la obtención de recursos a través de créditos.

A manera de comentario global se concluye que las afiliaciones partidistas juegan un papel importante en que un gobernador persiga una agenda agresiva en favor del endeudamiento.

Al hablar del poder de veto efectivo, los congresos locales mantendrán un papel más pasivo y subordinado en dos condiciones:

- Que el gobierno sea unificado.
- Que el gobierno sea dividido con alto grado de pluralización.

Por el contrario, en casos de gobierno dividido con mínima pluralización, las legislaturas serán más efectivas monitoreando y restringiendo las acciones de su gobernador. A esto hay que sumar que las condiciones dictaminadas por la ley pueden empoderar a los congresos locales, sin embargo el statu quo debe estar diseñado para responder de manera precisa al alcance del veto que el gobernador tenga.

Prosiguiendo se revisa la pregunta ¿qué papel juegan las leyes? El statu quo puede ser importante y quizás bastante más responsable del control de los poderes y del alcance de sus capacidades de lo que se pueda imaginar a primera vista. Las constituciones estatales son la primera barrera que pudiera determinar el alcance del control de una legislatura. Con base en la información analizada, lo primero es reconocer que ya aparece una tendencia que vuelve a las entidades con constituciones específicas menos proclives a endeudarse sin freno ni medida.

Una legislatura que tiene una constitución local como respaldo para su trabajo aumenta sus probabilidades de ejercer un control y monitoreo de su respectivo gobernador con mayor eficacia. Sin embargo hay que buscar primero los factores son capaces de obstaculizar la generalización de este patrón de comportamiento, los cuales pueden abarcar la disciplina partidista de las bancadas, la popularidad del gobernador hacia el interior de su partido o el tipo de gobierno del estado por mencionar algunos.

La precisión constitucional a nivel local es uno de los cimientos por medio de los cuales una legislatura puede funcionar con buenos grados de eficiencia y eficacia. Para actuar adecuadamente se necesita acceso a un manual de procedimientos que tenga toda la información sobre todo lo que abarca la función pública. El marco normativo funge como este manual de procedimientos.

Considerando la pregunta ¿las leyes de control fiscal han influido en el desarrollo histórico de la deuda? Para responder a esta pregunta hay que revisar las tres etapas históricas que se señalaron al inicio de este apartado. Tuvo lugar la aparición del paquete de reglas y leyes de control fiscal durante la tercera etapa del periodo estudiado, periodo en el que la deuda global de las entidades se estabilizó.

La aparición del paquete de leyes significó un cambio drástico en el statu quo de los gobiernos estatales pues aumentó los mecanismos de control a los que deberían someter el manejo de sus finanzas. En este caso la estabilización se pudo deber en parte a esta modificación tan extensa. Hasta este punto se había observado que los gobiernos ejercían el veto con pocas restricciones siempre que pudieran maximizarlo hasta donde les fuera posible.

Tras el surgimiento del caso de Coahuila se puso en evidencia que existían fronteras muy superiores de lo que un gobierno estatal era capaz de hacer con el alcance de su veto con respecto del endeudamiento público. Con este crecimiento tan agresivo de entidades cada vez más aumentadas fue necesario que sucediera también un cambio en el statu quo. Si el veto tiene un alcance alto el statu quo debe aclimatarse para funcionar como control a su misma altura.

Por tanto la creación de las leyes de control fiscal significaron un igualamiento del nivel en que el veto y el statu quo operaban. Si a esto se suma que este igualamiento tuvo lugar a nivel global, significa que trascendió la alineación partidista de los estados estudiados. Esta última aparición del paquete de leyes esclarece que el control federal ha logrado un retroceso en el endeudamiento que se creía desmedido por parte de las entidades federativas. Aumentar los controles legales y burocráticos permite una revisión más minuciosa de las acciones de los gobernadores. Incluso los casos de gobiernos unificados frenaron su avance en tema de endeudamiento ante la aparición de las normatividades regulatorias.

Al hacer una reflexión final acerca del tema se llega a que las entidades federativas pueden ejercer sus funciones pero requieren de un control que las mantenga bajo observación. El crecimiento agresivo de la deuda en los alrededores del año 2012 fue

producto de la ausencia de mecanismos de control tras el crecimiento de la pluralidad política en México. De la misma forma, la estabilización de las cifras de deuda hacia el cierre de 2018 fue el resultado de la aparición de un muy necesitado paquete de leyes de control y observación que limitaran el alcance de las acciones de los gobernadores.

No se puede depender únicamente de las legislaturas como órganos de control de los gobernadores, pues al final del día los legisladores sirven a un partido que se rige por una agenda. La relación gobernador-legislatura es propensa a funcionar por medio de esquemas de cooperación con fines que no siempre son los más adecuados para la situación financiera de las entidades federativas. Incluso esa relación debe ser regulada, pues resulta inefectiva como medio de control cuando hay un escenario de gobierno unificado.

Hasta el momento hemos sido testigos de que en la búsqueda de obtener más recursos los gobernadores han recurrido a herramientas tanto legales como ilícitas. De momento se puede esperar que las deudas estatales se mantengan bajo control con los reglamentos vigentes, sin embargo se debe mantener atención al probable hecho de que algún gobierno estatal encuentra la manera de endeudarse sin control brincándose los límites impuestos.

El panorama del endeudamiento estatal ha demostrado lo que podría ser un ciclo que inicia con la estabilidad, es seguido por un caso de endeudamiento sin control que después es reproducido por más entidades y termina en una nueva estabilidad producto de nuevas reglas. Esto ha probado el sitio importante que tienen los reglamentos para el control crediticio dejando en claro que son piezas esenciales. Sin embargo deben mantenerse en constante cambio y con observación meticulosa de los gobernadores para ser capaces de prevenir escenarios negativos futuros y reducir el alcance o incluso prevenir la repetición del ciclo de endeudamiento ya mencionado.

Un contexto constante que explica la necesidad de recursos que tanto motiva las acciones de los gobernadores recae en la mayor parte del dinero que recibe viene de transferencias federales, las cuales suponen una lucha constante por mejorar sus ingresos. Cuando viven sabiendo que la mejora de las transferencias a otra entidad

significa una pérdida de las suyas existe un factor de presión constante por buscar recursos por otro lado, pues las entidades no obtienen fondos tan grandes de fuentes propias.

Este escenario puede resultar aún más complejo al recordar que no en todas las entidades las condiciones son las mismas. Un ejemplo es que se premia a las entidades con mayor grado de industrialización con mayor porcentaje de transferencias. Si bien esto puede parecer un incentivo para que los gobernadores busquen la manera de atraer inversión, también significa que aquellos gobernadores con situaciones más difíciles se verán en una fuerte desventaja comparados con sus homólogos de entidades más industrializadas. Por default esto derivará en que aquellos estados que reciban menos transferencias busquen alternativas no siempre legales para conseguir recursos monetarios.

Restan interrogantes por responder y ver cómo se comporta el contexto ahora que las leyes de disciplina financiero y monitoreo para gobiernos locales han entrado en vigor. Como todo organismo de control hay que medir su alcance y éste debe someterse a mejoras constantes para no perder su efectividad. Las acciones desmedidas de los gobernadores mexicanos parece haber encontrado una limitante efectiva, solo el tiempo puede demostrar por cuánto tiempo y hasta qué punto.

Bibliografía

Argáez, J. (2016) “El papel moderador de los congresos locales sobre el ciclo político presupuestal oportunista en los estados mexicanos”, en *Gestión y Política Pública*, 25(2), 525-549. México. CIDE.

Armesto, A. (2015) Competencia política y gasto particularista de los gobiernos subnacionales en México y Argentina”, en *Latin American Research Review*, 50(1), 160-183.

Armesto, A. y Olmeda, J. (2016) “Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México”, en En N.Loza e I.Méndez (Coords.), *Poderes y democracias. La política subnacional en México*. México: FLACSO-IEDF.

Busmail, A. y Miño, J. (2016) “Estrategias partidistas y cooperación entre niveles de gobierno durante la presidencia de Felipe Calderón”, en N. Loza e I. Méndez (Coords.) *Poderes y democracias. La política subnacional en México*, pp 113-130. México. FLACSO-IEDF.

Cámara de Diputados (2007) *Deuda pública de las entidades federativas; saldos al cierre de 2006*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México.

Cámara de Diputados (2016) *Diagnóstico de la deuda pública de las entidades federativas*. México. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Cámara de Diputados (2019) *Deuda de los estados al cierre de 2018*. México Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Carbonell, Miguel (2002) *Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo*. México. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM.

Cárdenas Gracia, Jaime F. (2005) *Transición política y reforma constitucional*. México. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM.

Carmona Hernández, José salvador y Jiménez Solares, Carlos (2006) “La reforma electoral en México 1988-2000 en un sistema de partidos competitivo”, en en *Ra Ximhai*, septiembre-diciembre, año 2, núm. 3. México. Universidad Autónoma Indígena de México.

Carpizo McGregor, Jorge (1972) *Notas sobre el presidencialismo mexicano*. México. Siglo XXI.

Carpizo McGregor, Jorge (1978) “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en *Revista de Estudios Políticos* No. 3. México. FCPyS UNAM.

Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares Alejandra (2009) *La calidad del gobierno y la rendición de cuentas en los estados: Una agenda de investigación*. México. CIDE.

Colomer, Josep (2001) *Instituciones Políticas*. Barcelona, Ariel.

Córdova, Arnaldo (2000) *La formación del poder político en México*. México. Era Ediciones.

Córdova, Arnaldo (2006) “La reforma política y la transformación del Estado”, en *Treinta años de cambios políticos en México*. México. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

Cosío Villegas, Daniel (1972) *El sistema político mexicano*, Institute of Latin American Studies. México.

Cosío Villegas, Daniel (1974) *El sistema político mexicano*, Institute of Latin American Studies, México.

Díaz Cayeros, Alberto (1997) “Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones”, en *Perfiles Latinoamericanos* Núm. 10. México. FLACSO.

Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis (2001) “Las transformaciones del presidencialismo mexicano”, en *Sociológica*, vol. 16, núm. 45-46, enero-agosto, pp. 233-250. México. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

Espinosa Santiago, Orlando (2016) *La alternancia política de las gubernaturas en México*. México. Editorial Fontamara.

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* No. 13(2), pp. 315-359. México. CIDE.

Guillén López, Tonatiuh (1996) *Federalismo, gobiernos locales y democracia*. México. IFE.

Gutiérrez Cuéllar, Paola C. (2016) “Poder político subnacional: fortalezas de los gobernadores en México 2001-2012”, en N. Loza e I. Méndez (Coords.) *Poderes y democracias: La política subnacional en México*. México. FLACSO.

Hernández, Rogelio (2010) “Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes”, en Loaeza, Soledad y Prud'homme Jean Francois (Coords.) *Instituciones y proceso políticos. Los grandes problemas de México* Vol. XIV. México. El Colegio de México.

Hernández Trillo, Fausto (2010) “Las finanzas públicas en el México posrevolucionario”, en Kuntz Ficker, Sandra (2010) *Historia económica general de México: De la Colonia a nuestros días*. México. El Colegio de México.

Kinto, M.(2014). *¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la reforma constitucional y la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria*. Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014. México. Cámara de Diputados.

Loaeza, Soledad (2010) “La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática”, en Loaeza, Soledad y Prud’homme Jean Francois (Coords.) *Instituciones y proceso políticos. Los grandes problemas de México* Vol. XIV. México. El Colegio de México.

Loaeza, Soledad (2013) “Dos hipótesis sobre el presidencialismo autoritario”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVIII, núm. 218, mayo-agosto, pp. 53-72. México. FCPyS UNAM.

López Lara, Álvaro F. (2016) “Gobernadores proactivos y legislaturas reactivas. Una comparación entre el juicio de los expertos y el comportamiento legislativo”, en N. Loza e I. Méndez (Coords.) *Poderes y democracias: La política subnacional en México*. México. FLACSO.

Maravall, José María (2003) *El control de los políticos*. Madrid. Taurus.

Melgar Adalid, Mario (2015) *La desaparición de poderes estatales en el sistema constitucional mexicano*. México. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM.

Merino, Mauricio (2010) “Nuevo federalismo, nuevos conflictos” en Loaeza, Soledad y Prud’homme Jean Francois (Coords.) *Instituciones y proceso políticos. Los grandes problemas de México* Vol. XIV. México. El Colegio de México.

Morales Gómez, Juan Miguel y Salazar Medina, Julián (2009) “La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo”, en *Convergencia* vol. 17, núm. 49. Toluca, México, FCPyS UAMÉX.

Muñoz, Aldo y Díaz, O. (2017) “Los límites del control parlamentario en el nivel subnacional en un contexto de democratización política: el caso del Estado de México”, en F. Patrón y M. Montaña *Élites parlamentarias locales en México: Actitudes y desempeño*. Guanajuato, México. Universidad de Guanajuato, Tirant lo Blanch.

North, Douglas (2001) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica.

Patrón Sánchez, Fernando (2014) *Congresos estatales en México: una revisión a partir de la revisión legislativa y la probación presupuestal*. México. Universidad de Guanajuato, Editorial Fontamara.

Patrón, F. y Camacho O. (2017) “Legislaturas estatales en México: Un análisis de los cambios y la profesionalización legislativa”, en F. Patrón y M. Montaña *Élites parlamentarias locales en México: Actitudes y desempeño*. Guanajuato, México. Universidad de Guanajuato, Tirant lo Blanch.

Peschard, Jacqueline (2010) “De la Conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales”, en Loaeza, Soledad y Prud’homme Jean Francois (Coords.) *Instituciones y proceso políticos. Los grandes problemas de México* Vol. XIV. México. El Colegio de México.

Peters, Guy (1998) *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en la ciencia política*. Gedisa. Barcelona.

Pliego Moreno, Iván H. (2010) *El federalismo fiscal en México*. México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.

Puente Martínez, Kemvirg (2018) “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, en *Estudios Políticos* núm. 44 (mayo-septiembre) México. FCPyS UNAM.

Ramírez, R. y Erquizio, A. (2017). “Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009”, en *Paradigma económico* No. 4(2), pp. 5-27. Toluca, México. Facultad de Economía UAMÉX.

Ramírez Hernández, Mario Joel (2014) *Finanzas estatales e información financiera en la prensa de México: un análisis de cobertura, calidad y precisión informativa en el periodo 2011*. Toluca, México. El Colegio Mexiquense.

Reyes Tepach, M. (2012) *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*. México. Subdirección de Análisis Económico de la Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.

Reynoso, Diego (2002) “Las dos dinámicas de la transición mexicana” en *Revista Mexicana de Sociología*, Volumen 3, Núm. 1. México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

Sánchez Martínez, José Saíd (2017) “La relación Ejecutivo-Legislativo subnacional en la aprobación del presupuesto de egresos en México”, en *Política y gobierno*, volumen XXIV, número 2 , II semestre, pp. 371-408. México. CIDE.

Skocpol T, Pierson P (2002). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". en Katznelson I, Milner HV *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, pp. 693-721.

Sobarzo Fimbres, Horacio (2005) "Federalismo fiscal en México", en *Economía, Sociedad y Territorio*, núm. esp., pp. 103-121. Toluca, México. El Colegio Mexiquense.

Sobarzo Fimbres; H., Ruiz Galindo y L., García Salazar, M. (2011) *Hacia una caracterización de las determinantes del gasto estatal en Estudios del Ramo 33*. México. El Colegio de México.

Steinmo, Sven (2008) *Historical Institutionalism in comparative politics*. Department of Political science, Northwestern University, Evanston, Illinois.

Tsebelis, George (2004) *Jugadores con veto: cómo funciona el trabajo institucional*. México. Fondo de Cultura Económica.

Valadés, Diego (2000) *El control del poder*, México. Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM.

Woldenberg, José (2012) *Historia mínima de la transición democrática en México*. México. El Colegio de México, México.

Legislación consultada

Ley Federal de Coordinación Fiscal

Constitución Política del Estado de Aguascalientes

Constitución Política del Estado de Baja California

Constitución Política del Estado de Baja California Sur

Constitución Política del Estado de Campeche

Constitución Política del Estado de Chiapas

Constitución Política del Estado de Chihuahua

Constitución Política del Estado de Coahuila

Constitución Política del Estado de Colima

Constitución Política del Estado de Ciudad de México

Constitución Política del Estado de Durango
Constitución Política del Estado de Guanajuato
Constitución Política del Estado de Guerrero
Constitución Política del Estado de Hidalgo
Constitución Política del Estado de Jalisco
Constitución Política del Estado de México
Constitución Política del Estado de Michoacán
Constitución Política del Estado de Morelos
Constitución Política del Estado de Nayarit
Constitución Política del Estado de Nuevo León
Constitución Política del Estado de Oaxaca
Constitución Política del Estado de Puebla
Constitución Política del Estado de Querétaro
Constitución Política del Estado de Quintana Roo
Constitución Política del Estado de San Luis Potosí
Constitución Política del Estado de Sinaloa
Constitución Política del Estado de Sonora
Constitución Política del Estado de Tabasco
Constitución Política del Estado de Tamaulipas
Constitución Política del Estado de Tlaxcala
Constitución Política del Estado de Veracruz
Constitución Política del Estado de Yucatán
Constitución Política del Estado de Zacatecas

Anexos

Tabla 1. Gobernadores removidos de su cargo por el presidente en turno (1935-1996)

Año	Estado	Gobernador removido	Motivos
1935	Tabasco	Manuel Lastra Ortiz	<ul style="list-style-type: none"> • Violación sistemática a la Constitución general. • Inaplicar las leyes generales del trabajo, agrarias y fiscales. • Opresión de las facciones opositoras para las elecciones de la legislatura local.
	Colima	Salvador Saucedo	<ul style="list-style-type: none"> • Violación a la Constitución general. • Transgresión a las leyes agrarias. • Vulnerar la autoridad municipal en alianza con la legislatura local. • Obstaculización de funcionarios electos para tomar su cargo a nivel local.
	Guerrero	Gabriel Guevara	<ul style="list-style-type: none"> • Imputación de responsabilidad ante tiroteo en el que resultaron muertas 24 personas.
	Guanajuato	Melchor Ortega	<ul style="list-style-type: none"> • Se le acusó de político clerical y de haber forjado una conspiración junto a su legislatura.
	Durango	Carlos Real	<ul style="list-style-type: none"> • Se acusó al gobernador y a los poderes de labores subversivas en contra de la federación.
	Sinaloa	Manuel Páez	<ul style="list-style-type: none"> • Enriquecimiento personal con recursos públicos. • Otorgamiento de funciones legislativas y judiciales que no correspondían a su cargo.
	Sonora	Ramón Ramos	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de labor subversiva. • Violaciones a las garantías individuales que menoscababan la autoridad municipal.
1938	San Luis Potosí	Saturnino Cedillo	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo de una rebelión junto a los diputados locales en la búsqueda de la independencia de la entidad.

1941	Guerrero	Alberto Berber	<ul style="list-style-type: none"> • Arbitrariedades en contra del régimen municipal. • Imposición de funcionarios en cargos públicos.
	San Luis Potosí	Reynaldo Pérez Gallardo	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de medidas de seguridad para que los poderes pudieran ejercer sus funciones adecuadamente.
1946	Guanajuato	Daniel Velasco	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilización a los poderes por eventos violentos acontecidos en la ciudad de León en los que hubo altos saldos de muertos.
1947	Tamaulipas	Hugo Pedro González	<ul style="list-style-type: none"> • Encubrimiento de Julio Osuna, previo jefe de policía y tránsito del estado, luego de que éste cometiera el asesinato de Vicente Villasana, director del periódico "El Mundo".
1954	Guerrero	Alejandro Gómez Maganda	<ul style="list-style-type: none"> • Alianza entre los poderes locales, lo que resultó en no respetar las garantías individuales y que derivara en una situación de intranquilidad y desorden en el estado.
1960	Guerrero	Raúl Caballero Aburto	<ul style="list-style-type: none"> • Violaciones a las garantías individuales. • Ataques a las instituciones democráticas y a la forma de gobierno republicano, representativo y federal. • Usurpación de funciones. • Violaciones a preceptos constitucionales y leyes federales.
1966	Durango	Enrique Dupré Ceniceros	<ul style="list-style-type: none"> • Desunión de los vínculos entre gobernadores y gobernados. • Desaparición real y jurídica de los poderes como órganos de autoridad.
1975	Guerrero	Israel Noguera Otero	<ul style="list-style-type: none"> • Acusación del gobernador por delito de fraude, por parte de los campesinos en la Procuraduría General de la República.
	Hidalgo	Otoniel Miranda	<ul style="list-style-type: none"> • Violaciones a las garantías individuales. • Intervención en asuntos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

1981	Coahuila	Óscar Flores Tapia	<ul style="list-style-type: none"> Es acusado de enriquecimiento ilícito por las facciones de la oposición en el congreso local.
1988	Michoacán	Luis Martínez Villacaña	<ul style="list-style-type: none"> Destituido por las crisis de inseguridad y de gobierno.
	Baja California	Xicoténcatl Leyva	<ul style="list-style-type: none"> Debido a su abierto apoyo a la postulación de Manuel Bartlett como candidato presidencial para las elecciones de 1988.
1989	Estado de México	Mario Ramón Beteta	<ul style="list-style-type: none"> Por la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas en esa entidad durante las elecciones presidenciales como resultado de la pobre administración del gobernador.
1991	Guanajuato	Ramón Aguirre	<ul style="list-style-type: none"> No se le permitió tomar cargo tras haber ganado la elección. Intervención del presidente debido a falta de claridad en la elección.
	San Luis Potosí	Fausto Zapata	<ul style="list-style-type: none"> Ganó la elección en su estado, pero tras las manifestaciones del movimiento de Salvador Nava Martínez, fue forzado a renunciar luego de tan solo 14 días.
	Michoacán	Eduardo Villaseñor	<ul style="list-style-type: none"> Tras ganar las elecciones, el proceso no fue reconocido por la ciudadanía, quienes bloquearon su toma de protesta en el palacio de gobierno. Solicitó licencia de un año tras solo 21 días en el cargo. Nunca retornó a la función.
1992	Jalisco	Guillermo Cosío Vidaurri	<ul style="list-style-type: none"> Renunció debido a los problemas de inseguridad, corrupción, enriquecimiento y la incapacidad de su gobierno. Luchó por mantener su cargo, sin éxito.
1993	San Luis Potosí	Gonzalo Martínez Corbalá	<ul style="list-style-type: none"> Removido por mandato directo del presidente, tras durar dos años como sustituto de Fausto Zapata.
1994	Chiapas	Elmar Setzer Marseille	<ul style="list-style-type: none"> Tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional solicitó licencia para retirarse del cargo. Se retiró de la vida política tras este evento.

	Chiapas	Patrocinio González Garrido	<ul style="list-style-type: none"> Removido por el presidente tras su incapacidad de acción ante la crisis del levantamiento del EZLN.
1995	Chiapas	Eduardo Robledo	<ul style="list-style-type: none"> Debido al problema creciente por el conflicto con el EZLN. El presidente lo destituyó para cumplir con la condición de los zapatistas para reanudar el diálogo con el gobierno federal.
1996	Guerrero	Rubén Figueroa	<ul style="list-style-type: none"> Por la matanza de campesinos en Aguas Blancas.
	Nuevo León	Sócrates Rizzo	<ul style="list-style-type: none"> Fue destituido tras verse envuelto en escándalos de corrupción.

FUENTE: Elaboración propia

Tabla 2. El pacto fiscal federal en el tiempo (1917-2007)

Año	Evento
1917	Se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Su artículo 40 otorga el régimen como democrático, representativo y federal.
1917	El artículo 74, en su fracción IV faculta al Congreso de la Unión para la aprobación del presupuesto de gastos y la discusión de prioridades que por él deben ser cubiertas.
1925	Se lleva a cabo la Primera Convención Fiscal. Se establece por primera vez un esquema de competencias fiscales entre la Federación y las entidades federativas.
1933	Se convoca a la Segunda Convención Fiscal. En ella se sientan las bases para las reformas constitucionales de 1934 y 1942
1934	Se aprueba la reforma constitucional que establece la el impuesto sobre la energía eléctrica como responsabilidad federal.
1942	Se aprueba la reforma constitucional que da facultad al gobierno federal para establecer contribuciones sobre los recursos naturales comprendidos por el artículo 27.
1947	Se convoca a la Tercera Convención Fiscal. En ella se hacen dos propuestas: <ul style="list-style-type: none"> Los ingresos de cada nivel de gobierno deben componerse de ingresos propios y participaciones. El ISR se restringe a recaudación federal a cambio de un porcentaje participable destinado a los gobiernos estatales.
1948	Inicia la Ley Federal de Coordinación Fiscal, junto a la Ley de Impuestos sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). En esta ley se buscaba evitar la doble tributación de entidades federativas. Al ver sus intereses afectados, los estados más desarrollados y con mayor nivel de industrialización eligen no participar.
1973	Todas las entidades se integran de lleno al SNCF. Gracias a la generalización de una tasa del 4% al ISIM, los gobiernos estatales vieron un costo económico y político demasiado alto para seguir externos al sistema.
1978	Se aprueba la nueva Ley Federal de Coordinación Fiscal (LFCF) con el objetivo de distribuir equitativamente los ingresos federales correspondientes a las haciendas estatales.

1978	En la LFCF se establece el ramo 26, denominado Solidaridad y Desarrollo Regional, posteriormente Superación de la Pobreza y finalmente Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza. Se caracteriza porque al no especificar su uso, se ejercía a discrecionalidad de cada gobierno.
1980	El Impuesto al Valor Agregad (IVA) sustituye al ISIM. La federación absorbe de los estados todas las capacidades recaudatorias del impuesto, a cambio de cederles el 30% de lo obtenido.
1982	Inicia en México una nueva concepción de la política económica como resultado de la propagación del modelo económico Neoliberal.
1990	Entra en vigor el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, aportando dos cambios principales: <ul style="list-style-type: none"> • Supresión de las facultades recaudatorias de los estados. • Agregar el factor poblacional como factor para determinar la distribución de recursos.
1992	Inicia la descentralización de gastos conforme a asignaciones reguladas. Como consecuencia el gobierno federal perdió poder discrecional en el gasto y se propagó la ausencia de incentivos para un ejercicio fiscal responsable a nivel local.
1992	El PAN realiza la propuesta de un Consejo Federal Tributario facultado para iniciar leyes en materia fiscal. La propuesta es rechazada y no procede.
1998	Desaparecen las participaciones del el ramo 26 y se reacomodan en los ramos 28 y 33 para el uso específico en educación básica y normal, salud, infraestructura social, fortalecimiento municipal, educación tecnológica y de adultos y seguridad pública.
2002	Se crea la CONAGO, formada por gobiernos pertenecientes a partidos ajenos al PAN.
2004	Con la integración de todos los gobernadores, la CONAGO por primera vez funge como organismo para el diálogo entre gobiernos estatales en asuntos de reforma del Estado y federalismo fiscal.
2007	Se modifica la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, correspondiente al 20% de la Recaudación Federal Participable Neta.

FUENTE: Elaboración propia

Tabla 3. Evolución histórica de las reformas políticas que minan el poder presidencial (1977-1996)

Año	Desarrollo
1977	Se trató de una reforma pactada y acordada entre diferentes actores de la política. En la búsqueda de una pluralidad de actores en el juego de la política, se aumentó el número de diputados a 400 y se creó la categoría de la representación plurinominal. Por medio de ella se logró que partidos que no ganaran elecciones tuvieran acceso a la arena de propuesta y creación de políticas públicas. Aunque ello no significó una amenaza para la mayoría absoluta del PRI en los congresos federal y locales, los intereses de esas pequeñas facciones comenzaron a colarse poco a poco.

1986	<p>A diferencia de su contraparte nueve años antes, esta nueva etapa de la reforma no se pactó entre distintos actores, por el contrario, el PRI la impuso, narra Córdova (2006). El motivo detrás de ella fue que empezaron a considerar la cuarta parte del congreso, que ahora estaba compuesta por partidos de oposición, como una fuerza a tomar en cuenta. El principal cambio consistió en que se aumentaron los diputados de 400 a 500, esto debido a que la oposición cada vez ganaba más y más puestos de elección uninominal y el PRI requería balancear la situación aumentando su representación proporcional.</p> <p>El cambio principal, sin embargo, de esta reforma no provino del aumento de curules en el congreso, sino de la eliminación definitiva de frenos para que funcionarios de la oposición pudieran ocupar cargos locales para los que eran electos. Con esto estalló una tendencia drástica en los gobiernos municipales y congresos locales que cada vez en mayor número eran ocupados por la oposición.</p>
1989	<p>El objetivo principal de esta nueva reforma, acorde con Carmona Hernández y Jiménez Solares (2006) fue el de promover el respeto a la voluntad ciudadana en materia electoral. Por medio de ella se liberaba al Estado de la función central en la organización de todos los procesos electorales en el país. Durante este periodo se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE). Las principales aportaciones del recién creado instituto para las elecciones de 1994 vinieron en forma de procedimientos y mecanismos de funcionamiento electoral por medio de los cuales se garantizaba la efectividad del voto ciudadano para la elección de sus representantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Profesionalización del Instituto. • Emisión de credencial con fotografía que redujera la probabilidad de fraude electoral. • Creación de un padrón electoral de consulta abierta. • Presencia como institución electoral autónoma que en todas sus metas y acciones buscara una cada vez mayor independencia del Estado central.
1993	<p>Peschard (2010) enlista las aportaciones que trajo esta reforma, la cual surgió como consecuencia del cada vez más notorio poder de los partidos de oposición para ejercer presión tras la impugnación de las elecciones para gobernador en los estados de San Luis Potosí y Guanajuato.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de la autocalificación para elecciones a legisladores. • Tope de 60% de curules a ocupar para el partido mayoritario. • Un senador más para la primera minoría. • Aumento en la inflexión de reglas de financiamiento para partidos. • Limitaciones en las aportaciones privadas y topes a los gastos de campañas electorales. • Atribuciones de fiscalización para el Tribunal Federal Electoral.

1996	<p>Carmona Hernández y Jiménez Solares (2006) aportan dos ejes como el centro de esta última reforma electoral del siglo XX:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La autonomía definitiva del IFE con respecto del gobierno federal, la cual se logró gracias a la remoción del secretario de gobernación como miembro del consejo electoral. • Establecimiento de un tope a los recursos que un partido podía ejercer para su campaña electoral. <p>Se evidenció en esta reforma que se siguió buscando la independización del IFE de toda injerencia del Estado en sus procedimientos. Asimismo se abogaba por obtener un proceso electoral en el que el alcance de una campaña tuviera un límite que le impidiera exceder el de la realizada por los contrincantes. Los cambios logrados por esta reforma fueron los más notorios, pues para el término del sexenio del presidente Zedillo aún más gubernaturas habían abandonado el control del PRI, lo mismo que congresos locales y ayuntamientos. Pero ningún cambio tan claro como la pérdida del PRI de la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión y la victoria del PAN cuando su candidato Vicente Fox resultó electo para la presidencia de la República.</p>
------	---

FUENTE: Elaboración propia

Tabla 4. Evolución histórica de la relación fiscal entre gobierno federal y entidades federativas (1976-2016)

Año	Evento	Situación entidades
1976	<p>31 de diciembre. Es publicada en el Diario Oficial la Ley de Deuda Pública. En ella se decretan las responsabilidades de cualquier organismo público y el gobierno federal en materia de contratación de créditos y empréstitos.</p>	

Año	Evento	Situación entidades
1978	<p>27 de diciembre. Se decreta la Ley Federal de Coordinación Fiscal. En ella se establece el ramo 26, denominado Solidaridad y Desarrollo Regional, posteriormente Superación de la Pobreza y finalmente Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza. Se caracteriza porque al no especificar su uso, se ejercía a discrecionalidad de cada gobierno.</p>	<p>Gobernadores enfrentando frenos políticos que los privaban de poder discrecional.</p>
	<p>29 de diciembre. Se decreta en el Diario Oficial la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sustituyendo al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. La federación absorbe de los estados todas las capacidades recaudatorias del impuesto, a cambio de cederles el 30% de lo obtenido.</p>	

Año	Evento	Situación entidades
1990	<p>10 de enero. Entra en vigor el nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, aportando dos cambios principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Supresión de las facultades recaudatorias de los estados. • Agregar el factor poblacional como factor para determinar la distribución de recursos. 	
1992	<p>Inicia la descentralización de gastos conforme a asignaciones reguladas. Como consecuencia el gobierno federal perdió poder discrecional en el gasto y se propagó la ausencia de incentivos para un ejercicio fiscal responsable a nivel local.</p>	<p>Previo a esto, el gobierno federal manejaba los gastos y manejos financieros de manera centralizada.</p>
	<p>Se crea el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo. Fondos comprendidos en el Ramo 33 se etiquetan con fines educativos, dejando en manos de las entidades federativas la administración financiera de la educación pública de manera descentralizada.</p>	

Año	Evento	Situación entidades
	Se firma acuerdo entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en el que se descentraliza la educación pública en México.	
1995	Se concreta la tercera y última etapa de descentralización de servicios de salud públicos en México. Otorgando la provisión de los mismos a los gobiernos estatales.	
1997	29 de diciembre. Se reforma la Ley de Coordinación Fiscal. Se otorga a las entidades adheridas al SNCF el 100% de la recaudación por concepto de registro de automóviles nuevos.	
1998	31 de diciembre. Desaparecen las participaciones del el ramo 26 y se reacomodan en los ramos 28 y 33 para el uso específico en educación básica y normal, salud, infraestructura social, fortalecimiento municipal, educación tecnológica y de adultos y seguridad pública.	
2000	Se crea el Programa de Apoyo a las Entidades Federativas (PAEF). Se otorgaba un 1.5% de la recaudación federal a las entidades federativas.	

Año	Evento	Situación entidades
2002		Se crea la ANAGO, formada por gobiernos pertenecientes a partidos ajenos al PAN.
2003		14 de marzo. En la declaratoria de la IV reunión ordinaria de la CONAGO se acuerda entre gobernadores solicitar la transferencia directa de excedentes petroleros al gobierno federal.
2004	Por primera ocasión se logra una integración del 100% de gobernadores a la CONAGO.	
	14 de septiembre. Gobernadores afiliados a la CONAGO, liderados por los de los partidos PRI y PRD se reúnen con el presidente Vicente Fox para solicitar se les entreguen los recursos excedentes de ingresos petroleros de acuerdo con lo pactado el año anterior en la reunión oficial de la conferencia. Se alegaba que el excedente estaba reinvertido en PEMEX y no en manos de las entidades.	

Año	Evento	Situación entidades
		<p>14 de diciembre. La Cámara de Diputados rechaza el PEF del ejecutivo para el ejercicio de 2005 y realizan modificaciones. El presidente Vicente Fox veta estas modificaciones, por lo que es acusado de controversia constitucional. SCJN debe intervenir. (https://www.proceso.com.mx/238156/rechaza-la-camara-observaciones-de-fox-al-presupuesto-de-egresos)</p>
2005		<p>24 de octubre. La SCJN falla en favor del poder ejecutivo, declarando que el veto del presidente a las observaciones del PEF no representan una controversia constitucional. (Sentencia)</p>
2006	<p>El PAEF se transforma en el FAFEF. El porcentaje de la recaudación a repartir disminuye a 1.4% sin embargo el criterio de distribución también se modifica.</p>	

Año	Evento	Situación entidades
2007	Se modifica la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones, correspondiente al 20% de la Recaudación Federal Participable Neta. También se considera por primera vez la recaudación propia de cada estado y su aportación al PIB. (Contextualizar)	
2008	31 de diciembre. Se publica en el Diario Oficial la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Esto con el fin de someter a las entidades federativas a integrarse a un sistema de control en el que tengan que reportar sus actividades económicas y financieras, armonizando sus objetivos con los de los demás niveles de gobierno.	
2009	24 de agosto. Se reforma el artículo 116 constitucional. Se establece que corresponde a las legislaturas locales la aprobación del presupuesto propuesto por el gobernador. (A quién le correspondía antes).	

Año	Evento	Situación entidades
2011		<p>Junio. Sale a la luz el primer endeudamiento estatal a gran escala. El estado de Coahuila reporta una deuda histórica de 7 mil millones de pesos que un mes después se actualiza a 32 mil.</p>
2014	<p>4 de mayo. Se promulga la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Facultando a todos los ciudadanos para recibir cualquier información pública que exijan para su conocimiento y revisión.</p>	
	<p>El FAFEF incorpora a su fórmula de distribución los criterios: -Monto recibido el año anterior. -Rezago económico por entidad. Con el objetivo de que la repartición de fondos se haga con consciencia de las condiciones de cada entidad para apoyar más a quien necesita más.</p>	

Año	Evento	Situación entidades
2015	27 de mayo. Nuevamente se reforma el artículo 116 constitucional. Se decreta la creación de órganos locales de fiscalización, otorgando un grado más de autonomía a sus funciones. Toda acción de dichos órganos debe realizarse con base en lo estipulado en las leyes locales.	

2016

18 de julio. Se publican en el Diario Oficial:

-Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En ella se propone controlar el uso y recaudación de recursos públicos, así como los medios por los que se obtienen cuando son externos al presupuesto asignado.

-Ley del Sistema Nacional Anticorrupción. Con ella se busca la coordinación y fortalecimiento de las autoridades competentes para perseguir los delitos relativos al mal uso de recursos públicos por parte de los servidores públicos.

-Ley de Responsabilidades Administrativas. En ella se busca la generación de una base que dirija las acciones de los servidores públicos para que actúen con honestidad y rindiendo cuentas de sus acciones, a riesgo de ser blanco de sanciones.

-Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Existe como fundamento para el funcionamiento de un tribunal especial que tome acciones ante el mal ejercicio de la función pública y que quienes infrinjan enfrenten consecuencias disciplinarias.

-Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Aportando un catálogo de herramientas para la vigilancia y control de las cuentas públicas.

Año	Evento	Situación entidades
	<p>18 de julio. Se reforman:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Se le entrega la responsabilidad de perseguir los delitos de corrupción administrativa, tanto en años presentes como en previos. -Código Penal Federal. Se agregan secciones en las que se detallan las sanciones a delitos de administración y función pública, que se expanden en el tema de corrupción. -Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se modifican sus funciones para fortalecer su capacidad como órgano de vigilancia, monitorización y auditoría de las cuentas y ejercicios de gobierno. 	
	<p>30 de enero. Se publica en el Diario Oficial la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y los Municipios. Se plantean los procesos para la contratación de deuda de los gobiernos subnacionales y sus métodos de medición para control de la misma.</p>	

Año	Evento	Situación entidades
2016	30 de enero. Se publica en el Diario Oficial la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y los Municipios. Se plantean los procesos para la contratación de deuda de los gobiernos subnacionales y sus métodos de medición para control de la misma.	

FUENTE: Elaboración propia

Tabla 5. Análisis teórico de la relación entre congresos locales y gobernadores desde la perspectiva del neoinstitucionalismo

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
Institución. Todo aquello que genere un patrón de comportamiento fijo. Debe contar con estructura, organización y legitimidad. Tienen un alcance determinado. Pueden originarse en reglas formales e informales por igual, pudiendo unas tener	Presidente en relación con gobernadores.	El comportamiento de los gobernadores era determinado por la agenda presidencial, la cual les imponía pautas de comportamiento. Sus acciones eran enfocadas a mejorar su carrera política.	El presidente dejó de tener poder sobre los gobernadores de su propio partido, iniciando con destituciones fallidas en la década de 1990. A ellos se sumaron los gobernadores de otros partidos que no tenían incentivos para obedecer las directrices del PRI.

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
<p>más alcance que las otras. North (2014) Peters (2003)</p>	<p>Gobernadores en relación con congresos locales.</p>	<p>Los gobernadores, apoyados en el ejercicio y refuerzo de la agenda presidencial tenían dominio total sobre sus legislaturas. Éstas se limitaban a dotar de legitimidad las acciones de los gobernadores aprobando todas sus propuestas.</p>	<p>Los gobernadores comenzaron a actuar con plena discreción ignorando las pautas de comportamiento que debían seguir en presencia de su propia legislatura. En ausencia de la institución del presidente podían ejercer su control sin temor a represalias.</p>
	<p>Congresos en relación con partidos.</p>	<p>El partido dominante, el PRI, determinaba las pautas de comportamiento de los legisladores, sometiéndolos a competir entre sí por mejorar su estatus hacia los altos mandos, buscando mejoras y ascensos en sus carreras políticas.</p>	<p>La estructura interna de los partidos siguió funcionando para dirigir la pauta de los miembros de sus bancadas en las legislaturas locales. Ahora cada legislatura se comportaba diferente dependiendo de las prioridades que vinieran del partido al que pertenecían sus legisladores.</p>
<p>Rol. Función que cubre un actor dentro de un proceso establecido. El proceso puede ser formal o informal, y debe ser observable. Todo actor que se involucre dentro de un proceso está cumpliendo un rol por default. North (2014)</p>	<p>Presidente en relación con gobernadores.</p>	<p>Los gobernadores cumplían la función de ejercer la agenda presidencial a nivel local con el mayor apego posible. El presidente se encargaba de imponer las prioridades que se debían atender a nivel local.</p>	<p>Los gobiernos mantuvieron una postura de acción discrecional sin embargo ahora desapegados de una agenda presidencial centralizada. Pudieron mantener este estatus siempre que tuvieran mayoría en su congreso. Los gobernadores ahora podían enfrentar escenarios desfavorables para sus propuestas si no tenían mayoría en su congreso.</p>

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
	<p>Gobernadores en relación con congresos locales.</p>	<p>Los congresos se limitaban a otorgar legitimidad a las acciones de su gobernador por medio del protocolo de revisión y aprobación de sus propuestas.</p>	<p>Los congresos pudieron ejercer por primera vez su rol de monitoreo y control de las acciones de los gobernadores siempre que la oposición al gobernador fuera mayoritaria o en casos selectos, si había oportunidades para obtener recursos para el distrito de cada diputado. Esta función de monitoreo se fortaleció con la creación del paquete de leyes de vigilancia financiera local en 2016. Gracias a esto los congresos pudieron ejercer sus funciones de control. La creación de leyes de control y monitoreo a gobiernos locales también disminuyó la capacidad de acción discrecional de los gobernadores en gran medida.</p>
	<p>Congresos en relación con partidos.</p>	<p>Los congresos eran la arena de política en la que los diputados ejercían y reforzaban la disciplina de su partido. Su función principal era generar beneficios por medio de su carga, a cambio de ello esperaban crecimiento en su carrera política.</p>	<p>Los congresos comenzaron a funcionar más como arenas de monitoreo político que como plataformas fortalecedoras de la disciplina partidista.</p>

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
<p>Administración de la agenda. Capacidad de un actor para determinar las prioridades en el manejo del gasto y la obtención de recursos. Esta capacidad puede determinar la inclinación hacia la utilización de deuda como ingreso principal para una entidad federativa. Carpizo (2012) Steinmo (2008)</p>	<p>Presidente en relación con gobernadores.</p>	<p>La agenda se planteaba desde el gobierno federal y era transmitida a los gobernadores para que la ejercieran con el apoyo de los congresos.</p>	<p>El presidente perdió la facultad de plantear la agenda, incluso con los gobernadores de su propio partido, quienes al entender que su relación con el ejecutivo consistía en tradiciones y reglas informales, no estaban atados a nivel normativo a obedecer su voluntad.</p>
	<p>Gobernadores en relación con congresos locales.</p>	<p>Los gobernadores recibían la agenda y debían generar sus propuestas en conformidad con las prioridades que ésta les impusiera. El respeto a la agenda se reflejaba en los beneficios que llegaban a tener a futuro como servidores públicos.</p>	<p>El gobernador podía imponer la agenda libre de un control presidencial siempre que tuviera mayoría en su congreso. En este escenario se replicaba el proceso de los congresos legitimadores sin capacidad de control o monitoreo. También los gobernadores con oposición mayoritaria que se vieron en la necesidad de negociar con el congreso local. Tras la creación del paquete de leyes de control financiero local los gobernadores tuvieron que someter la propuesta de la agenda a límites que antes no tenían, aún teniendo mayoría en el congreso.</p>

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
	Congresos en relación con partidos.	En los congresos no se realizaban procesos de discusión, se limitaban a cumplir con las órdenes presidenciales.	La agenda se pudo comenzar a plantear de manera individual en el interior de los congresos, gracias a programas que los dejaba obtener recursos de manera directa para sus distritos. Poco a poco se perdió el poder de las estructuras jerárquicas internas de cada partido.
<p>Contexto. Circunstancias que generan cualquier clase de influencia en los actores. Condiciones actuales de un actor o institución que explican sus acciones.</p> <p>Steinmo (2008)</p>	Presidente en relación con gobernadores.	En los congresos locales existía una baja institucionalización. Se mantenía la cultura de subordinación del congreso local hacia el gobernador en turno. Desafortunadamente los legisladores locales no contaban con incentivos políticos e institucionales para formar un bloque anti-gobernador, entre otras razones porque las finanzas del congreso dependen del gobernador y también la entrega de prerrogativas a los partidos. Las posibilidades efectivas de un diputado local de oposición para poner límites al gobernador, prácticamente eran nulas.	Surgió por primera vez un ambiente de incertidumbre en el que no se sabe qué lado va a obtener lo que busca. Los gobernadores podían imponer la agenda siempre que tuvieran mayoría en el congreso, pero si no se veían a merced de los legisladores.

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
	Gobernadores en relación con congresos locales.	El contexto histórico otorgaba a los gobernadores una capacidad de acción sin obstáculos dado que representaban los intereses del poder ejecutivo federal. Los congresos tenían solo la importancia protocolaria de cumplir con la entrega de legitimidad a las acciones de los gobernadores.	Desapareció la presión de un gobierno federal que presionara a los gobernadores para fortalecer su agenda. Sin embargo aún existía la presión del partido por generar recursos y acciones en favor suyo. Los gobernadores vieron esta ventana como oportunidad para obtener recursos de fuentes inexploradas.
	Congresos en relación con partidos.	Había una cantidad mínima de partidos sin gran presencia en los congresos, por lo que no tenían capacidad de ejercer presión en cuanto a las acciones de los gobernadores.	Los partidos vieron los congresos convertidos en arenas donde podían externar su agenda pública e incluso lograr que sus intereses se vieran reflejados en ella. A su vez vieron la oportunidad de obtener recursos apoyando las propuestas del gobernador.
Reglas informales. Normas que se siguen con base en tradición, cultura o disciplina de uno o varios actores. No están contenidas dentro de documentos formales y así como dictaminan el comportamiento de unos actores son ignoradas por otros. No siempre son accesibles para todos los actores y no siempre	Presidente en relación con gobernadores.	Las reglas informales que sustentaban el presidencialismo mantenían a los gobernadores sometidos a la voluntad del presidente de la República. Las tradiciones de disciplina partidista con gobierno de partido único hacían que los intereses del mismo se tradujeran a los intereses de la agenda de gobierno universal.	Desapareció la tradición de seguir al presidente, sin embargo se mantuvo la de seguir las prioridades del partido al que se pertenece. Eso provocó que los gobernadores actuaran con reglas informales dependiendo del partido al que pertenecían.

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
<p>existen de forma estructurada.</p> <p>Tsebelis (2014) Valadés (2000) North (2014) Peters (2003)</p>	<p>Gobernadores en relación con congresos locales.</p>	<p>La tradición de los congresos locales era la de obedecer las prioridades dictaminadas por el gobernador pues no solo representaban la autoridad del poder ejecutivo federal, sino que al obedecer estaban favoreciendo su imagen hacia el interior del partido.</p>	<p>La costumbre del gobernador poderoso con el congreso sumiso se mantuvo pero con una agenda presidencial ausente. Las tradiciones partidistas de cada bancada en el congreso siguieron haciéndose notar pero con marcadas diferencias.</p>
<p>Cambio institucional. Las modificaciones en las estructuras formales que regulan y monitorean el comportamiento de los actores dentro de su alcance.</p> <p>North (2014) Peters (2003)</p>	<p>Presidente en relación con gobernadores.</p>	<p>El cambio institucional era inexistente, los gobernadores se mantuvieron como ejecutores de las órdenes de un ejecutivo federal centralizado.</p>	<p>El ejecutivo federal dejó de ser una determinante en el comportamiento de los gobernadores, dejando un hueco que fue ocupado por otros participantes.</p>
	<p>Gobernadores en relación con congresos locales.</p>		<p>Con la ausencia de un sistema de partido hegemónico los congresos tuvieron que enfrentar cambios institucionales que les permitieran adecuarse al escenario y poder ejercer sus obligaciones de monitoreo por primera vez. El cambio institucional pasó de ser una inexistencia a una necesidad constante.</p>

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
	Congresos en relación con partidos.		Sin un dominio totalitario de un solo partido fue posible la integración de intereses externos a la agenda de gobierno, por tanto surgieron cada vez más marcos normativos que fortalecieran las funciones de monitoreo de los congresos. Así han ido cobrando fuerza para restringir las acciones de los gobernadores en caso de que rebasen límites estandarizados.
<p>Path dependence. Condiciones históricas que determinen las condiciones y comportamientos de los actores en el presente. Siempre que el comportamiento de un actor tenga su origen o pueda ser predicho con base en situaciones históricas se está hablando de un path dependence.</p> <p>Steinmo (2008) Pierson y Skocpol (2008)</p>	Presidente en relación con gobernadores.	La figura heroica del partido hegemónico generaba confianza en la figura presidencial para ser quien dictaminara todas las decisiones importantes en el rumbo de la política. Su figura era central y libre de cuestionamientos.	En más de una ocasión el sistema presidencialista demostró su incapacidad para atender problemas de manera eficaz recurriendo a una agenda centralizada. Por ello se ha buscado que crezca la autonomía de los gobiernos para depender del nivel federal tan poco como sea posible. Se pasó de seguir tradiciones caudillistas con raíces históricas a evitar el centralismo en la medida de lo posible.

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
	Gobernadores en relación con congresos locales.	La historia y su fortalecimiento de la figura presidencial hacían que los gobernadores actuaran en favor del presidente.	La ineffectividad de la figura presidencial y los cambios políticos durante la década de 1990 generaron gobernadores más objetivos en la búsqueda de generar recursos o incluso buscar beneficios para su partido o para ellos mismos.
	Congresos en relación con partidos.	El sistema de partido hegemónico era producto de eventos históricos de inicios del siglo XX. Resultado de ideas caudillistas la dirección del gobierno se centraba en un solo partido, cuyo funcionamiento interno también determinaba el funcionamiento del aparato político mexicano.	La alternancia se ha convertido en un escenario casi obligatorio en el funcionamiento de todo gobierno, así como la pluralidad hacia su interior. Se espera que los gobiernos de los estados dejen de estar en manos de un partido de tradición y puedan enfrentar cambios de periodo en periodo. También el rechazo hacia las acciones discrecionales de servidores públicos es mal vista y se espera en su lugar la ejecución de una agenda que integre los intereses de actores variados.

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
<p>Incertidumbre. Comportamientos de los actores que no pueden ser anticipados por las instituciones. Cuando las acciones de un actor se salen de los límites establecidos por las reglas del juego se habla de incertidumbre.</p> <p>North (2014) Peters (2003)</p>	<p>Presidente en relación con gobernadores.</p>	<p>Dado el sistema hegemónico de partido único había poca incertidumbre en el funcionamiento de la política estatal. El gobernador se limitaba a cumplir la agenda presidencial y el congreso aprobaba sus propuestas para dotarlas de legitimidad. Todos asumían un rol sin que nadie desobedeciera.</p>	<p>Hubo por primera vez incertidumbre a nivel local en ciertos aspectos, ya que dejó de ser posible predecir las acciones de los gobernadores. Con la alternancia y cada vez más gobiernos divididos se volvió más y más complicado predecir los eventos en el nivel de gobierno estatal.</p>
	<p>Gobernadores en relación con congresos locales.</p>	<p>No había incertidumbre en la disciplina de los congresos en favor del gobernador, igual que no había incertidumbre en la obediencia del gobernador hacia el presidente.</p>	<p>Con los congresos en presencia de mayor pluralidad se perdió la certidumbre de que obedecieran la agenda impuesta por el gobernador. Inicialmente se pensó que existiría la certidumbre de que el apoyo legislativo al gobernador era proporcional a la presencia de su partido en el congreso. Esto se probó como falso con el caso reportado por Sánchez (2017) en el que se comprobó que cuando un legislador tiene la oportunidad de obtener recursos para beneficio directo de su distrito puede oponerse a la agenda de su gobernador. El resultado ha sido una incertidumbre casi total en el comportamiento de los legisladores.</p>

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
	Congresos en relación con partidos.	La incertidumbre también era nula en el comportamiento de los partidos en relación con el congreso. El único partido mayoritario era el PRI. Podía haber intereses de los otros partidos de por medio, sin embargo no tenían fuerza suficiente para hacerse escuchar.	Inició incertidumbre en las acciones de los partidos políticos, pues así como encontraban beneficio en apoyar las acciones del gobernador a través del congreso veían la oportunidad de obtener recursos director por medio de sus legisladores.

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
<p>Veto. Poder de un actor para modificar las reglas del juego o las condiciones en las que se generen sus acciones y las de los demás actores involucrados. La capacidad de modificar leyes, reglamentos y normas formales e informales de todo actor se consideran e identifican como veto.</p> <p>Tsebelis (2004) Valadés (2000)</p>	<p>Presidente en relación con gobernadores.</p>	<p>Dadas las condiciones de obediencia hacia una agenda centralizada, dicha agenda dictaba cómo debían funcionar las leyes y si era necesario algún cambio en ellas. La cadena de mando proporcionaba a los presidentes la capacidad para establecer las prioridades de la agenda, que eran ejecutadas por el gobernador en su presupuesto de egresos, el cual pasaba sin oposición.</p>	<p>El veto presidencial se perdió sobre los gobernadores, quienes comenzaron a ver que podían actuar a discreción sin temer las represalias de su autoridad partidista. A ello se sumaron los gobernadores de otros partidos, que no debían lealtad al ejecutivo federal. Si bien el gobernador siguió siendo una figura de concentración del veto ahora podía atender una agenda individual sin la presión del poder ejecutivo federal. Mientras el marco normativo no se adecuó a las nuevas condiciones el veto siguió concentrado en el gobernador, no fue hasta la presencia de programas que ofrecían recursos para uso distrital o leyes que restringieran las acciones financieras de los gobernadores que creció el veto que detentaban las legislaturas locales.</p>

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
	<p>Gobernadores en relación con congresos locales.</p>	<p>El veto residía en el gobernador en menor medida y en el presidente en mayor medida. Los congresos locales carecían de capacidad de veto efectivo, solo reforzaban la voluntad presidencial.</p>	<p>Tras la pluralización política y la creciente alternancia el veto comenzó a quedar dividido entre poderes locales dependiendo de las circunstancias. En caso de gobierno unificado residía en el gobernador y en caso de gobierno dividido podía residir en el gobernador o en la legislatura, dependiendo de la capacidad del primero para negociar con sus diputados.</p>
	<p>Congresos en relación con partidos.</p>	<p>El único partido con poder de veto era el PRI, pues el Estado se manejaba como una extensión del propio partido.</p>	<p>Los partidos comenzaron a tener veto en la medida en que tuvieran al gobernador de su lado o en su capacidad para la generación de alianzas para oponerse a la agenda del ejecutivo estatal.</p>
<p>Statu quo. Condiciones establecidas por los marcos normativos en las que los actores se desenvuelven. Las capacidades, extendidas o limitadas, de todos los actores se pueden identificar como statu quo. Toda condición de poder o falta de, que se origine en reglas formales también</p>	<p>Presidente en relación con gobernadores.</p>	<p>El presidente contaba con un poder de acción con plena discreción al establecer la agenda. Sus capacidades carecían de limitantes para dominar las de los gobernadores, pues no solo eran sus superiores en el Estado, también lo eran al interior del partido.</p>	<p>El presidente perdió el poder para dominar a los gobernadores, adoptando una posición más reactiva en la que debía recurrir a la negociación con ellos para obtener su cooperación. A su vez hubo casos en los que se probó que el presidente perdió su poder incluso como figura autoritaria dentro del partido.</p>

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
<p>corresponde al statu quo.</p> <p>Tsebelis (2004)</p>	<p>Gobernadores en relación con congresos locales.</p>	<p>El gobernador tenía un poder de acción discrecional total, sin embargo debía atener una agenda superior con el fin de no ver en riesgo su carrera política a futuro. Las legislaturas se limitaban a dotar de legitimidad las acciones de su gobernador.</p>	<p>Las leyes siguieron dando poder de acción libre a los gobernadores y las legislaturas se mantuvieron atadas a sus decisiones. El statu quo requirió una modificación en las leyes que regularan el comportamiento de los gobernadores para retirarles los privilegios que el previo statu quo les había dado.</p>
	<p>Congresos en relación con partidos.</p>	<p>El PRI mantenía el poder sobre el congreso dado que el presidente de la República se mantenía como el presidente del partido.</p>	<p>Los partidos perdieron gran cantidad de poder hacia el interior de los congresos con el aumento de los incentivos para que las legislaturas funcionaran carentes de su presión.</p>

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
<p>Control del poder. Capacidad de un actor o institución para monitorear o restringir el alcance en las acciones de un actor con veto. No todos los actores operan bajo el mismo estándar moral, eso agrega un grado de incertidumbre a sus acciones, por lo que el monitoreo de las mismas es una obligación de toda institución. El control debe ejercerse de una forma institucionalizada, de tal forma que con el cambio de actores las condiciones para el control sean las mismas.</p> <p>Valadés (2000)</p>	<p>Presidente en relación con gobernadores.</p>	<p>Tipos de controles:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Material, pues se ejercía sin que estuviera reflejado en uno o varios documentos. -Unidireccional pues la única capacidad de control provenía de él hacia los gobernadores. -Correctivo, pues se basaba en incentivos para los gobernadores dependiendo de su grado de desempeño. -Paraconstitucional pues los límites y fundamentos de su control no estaban contenidos en reglamentos o documentos formales. 	<p>Tipos de controles:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Formal, pues se generaron leyes para que la federación fuera capaz de controlar a los gobernadores. -Bidireccional, pues los gobernadores ahora pueden ejercer presión contra el presidente negándole el apoyo y mostrando fortaleza contra su autoridad, como sucedió con la formación de la ANAGO. -Preventivo, pues los mecanismos de control para los gobernadores buscan evitar problemas como los que ya se han suscitado, como el endeudamiento descontrolado. -Constitucional. Pues se basa en leyes y documentos formales que han debido crearse para funcionar adecuadamente.

Concepto	Institución analizada	Estatus previo al cambio	Estatus posterior al cambio
	Gobernadores en relación con congresos locales.	Tipos de controles: -Formal/Material pues las reglas de la función legislativa estaban contenidas en la constitución política y en las constituciones locales, sin embargo mucha de la obediencia legislativa al gobernador venía de tradición y no de un documento real. -Unidireccional, pues el control del gobernador se entendía como la autoridad presidencial y no podía ser desafiada. -Preventivo. Pues los gobernadores buscaban evitar una desalineación política a nivel local. -Paraconstitucional, pues la disciplina, como ya se dijo tenía orígenes en la tradición.	Tipos de controles: -Formal/Material, pues se seguía funcionando con base en la tradición y teniendo como líneas de seguimiento las leyes. -Unidireccional, pues aunque los congresos pudieran ejercer oposición contra el gobernador, éste tenía más escenarios favorables para mantener el dominio. -Preventivo, el objetivo de los mecanismos de control es el monitoreo para evitar que haya problemas de parte del gobernador o el congreso. -Se ha pasado de un estado paraconstitucional a uno constitucional en el que cada vez son más las leyes capaces de constreñir las acciones de los gobernadores.

FUENTE: Elaboración propia

Tabla 6. El nivel de autonomía política de los gobernadores en el estado del conocimiento

Variable	Tipo	Comentarios	Autores que la trabajan
Deuda Estatal	Dependiente	Monto de deuda oficial total reportado hasta el año 2015.	Carpizo (1972), Kinto (2014), Ramírez y Erquiza (2012)
Aumento de deuda	Dependiente	Promedio del porcentaje del aumento de deuda a ritmo anual.	Argáez (2016), Ramírez y Erquiza (2012)
Tipo de Gobierno	Independiente	Si el gobierno de la entidad es unificado o dividido.	Armesto (2015), Armesto y Olmeda (2016), Patrón (2014), Sánchez Martínez (2017), López Lara (2017)

Variable	Tipo	Comentarios	Autores que la trabajan
Alternancia	Independiente	Cantidad de veces que el partido en el gobierno estatal ha cambiado.	Carpizo (1972), Gutiérrez Cuéllar (2016), Busmail y Miño (2016), Sánchez Martínez (2017)
Afiliación partidista y tamaño del partido del gobernador en relación con el tamaño del congreso local	Independiente	Partido(s) que han ocupado el poder estatal en el gobierno estudiado.	Carpizo (1972), Gutiérrez Cuéllar (2016), Busmail y Miño (2016), Sánchez Martínez (2017)
Número Efectivo de Partidos por legislatura	Independiente	Índice de partidos efectivos a lo largo de cada legislatura.	Armesto (2015), Carpizo (1972), Patrón y Camacho (2017)
Composición partidista del Congreso	Independiente	Partidos que han ocupado curules dentro de cada legislatura, así como su porcentaje.	Carpizo (1978), Gutiérrez Cuéllar (2016), Busmail y Miño (2016), Sánchez Martínez (2017)
Facultades constitucionales del gobernador	Independiente	Facultades que las constituciones federal y estatal y las leyes de coordinación fiscal federal y estatal otorgan a los gobernadores en tema de endeudamiento.	Gutiérrez Cuéllar (2016)
Poder efectivo del gobernador	Independiente	Porcentaje de las propuestas del gobernador que han pasado sin modificaciones de parte de la legislatura.	Patrón (2014), Gutiérrez Cuéllar (2016)
Participaciones federales	Independiente	Monto de participaciones federales recibidas y su evolución a lo largo del periodo analizado.	Flamand (2006), Ramírez y Erquiza (2012), Sobarzo y Ruiz (2011)
Amortización de deuda	Independiente	Evolución del porcentaje de los ingresos locales dedicado al pago de deuda. Se incluye qué parte del porcentaje corresponde a participaciones.	Carpizo (1978), Kinto (2014)
Calidad crediticia	Independiente	Calificación de estabilidad crediticia que las firmas de análisis financiero otorgan y su modificación a lo largo del periodo estudiado.	

Tabla 7. Evolución de la deuda pública estatal en México (2000-2018) a pesos de 2019

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
Aguascalientes	1,638,736,213	Aguascalientes	4,179,472,314	Aguascalientes	2,830,424,742
Baja California	7,790,152,534	Baja California	16,900,641,850	Baja California	21,804,753,568
Baja California Sur	1,107,822,613	Baja California Sur	2,235,408,513	Baja California Sur	2,515,933,104
Campeche	0	Campeche	1,476,587,969	Campeche	2,620,763,650
Chiapas	1,507,589,440	Chiapas	21,735,639,765	Chiapas	21,490,261,930
Chihuahua	11,792,437,442	Chihuahua	30,836,189,114	Chihuahua	51,157,306,448
Coahuila	718,144,000	Coahuila	48,233,441,267	Coahuila	38,367,979,836
Colima	1,521,268,373	Colima	2,832,665,171	Colima	3,773,899,656
Ciudad de México	75,381,010,892	Ciudad de México	81,056,071,596	Ciudad de México	78,622,909,500
Durango	4,583,981,547	Durango	5,646,790,224	Durango	7,652,629,858
Guanajuato	3,372,541,013	Guanajuato	10,692,350,908	Guanajuato	8,071,952,042
Guerrero	3,948,937,067	Guerrero	4,025,854,194	Guerrero	4,088,391,294
Hidalgo	4,192,251,094	Hidalgo	4,824,403,562	Hidalgo	5,451,188,392
Jalisco	15,099,490,562	Jalisco	34,451,512,124	Jalisco	28,304,247,420
Estado de México	54,674,183,582	Estado de México	52,877,740,826	Estado de México	49,060,695,528
Michoacán	4,807,119,147	Michoacán	20,563,639,448	Michoacán	22,014,414,660
Morelos	1,261,539,626	Morelos	3,802,048,483	Morelos	6,604,324,398
Nayarit	936,835,946	Nayarit	8,369,538,982	Nayarit	6,080,171,668
Nuevo León	28,573,752,858	Nuevo León	62,179,582,885	Nuevo León	78,308,417,862
Oaxaca	2,575,401,173	Oaxaca	7,495,504,848	Oaxaca	13,418,309,888
Puebla	5,745,664,960	Puebla	12,070,941,111	Puebla	7,757,460,404
Querétaro	2,937,379,947	Querétaro	2,398,296,692	Querétaro	733,813,822
Quintana Roo	3,214,549,333	Quintana Roo	19,873,682,200	Quintana Roo	23,167,550,666

2000-2006		2006-2012		2012-2018	
San Luis Potosí	4,638,526,294	San Luis Potosí	6,208,290,941	San Luis Potosí	4,298,052,386
Sinaloa	7,226,067,521	Sinaloa	9,822,289,656	Sinaloa	7,652,629,858
Sonora	10,684,614,828	Sonora	20,004,787,320	Sonora	30,086,366,702
Tabasco	1,093,288,746	Tabasco	6,388,394,944	Tabasco	5,346,357,846
Tamaulipas	1,338,654,613	Tamaulipas	14,466,589,215	Tamaulipas	13,523,140,434
Tlaxcala	307,776,000	Tlaxcala	56,944,648	Tlaxcala	0
Veracruz	9,428,717,761	Veracruz	53,010,170,240	Veracruz	46,964,084,608
Yucatán	1,270,601,920	Yucatán	3,212,737,590	Yucatán	3,878,730,202
Zacatecas	369,502,186	Zacatecas	7,047,893,427	Zacatecas	8,281,613,134
TOTAL	273,738,539,231	TOTAL	578,976,102,027	TOTAL	603,928,775,506

FUENTE: Elaboración propia

Tabla 8. Nivel de sostenibilidad de la deuda por entidad federativa y partido en el gobierno (2018)

Partido	Gobierno Unificado		Gobierno dividido con 2 partidos		Gobierno dividido con más de 2 partidos	
	Estado	Deuda	Estado	Deuda	Estado	Deuda
PRI	Campeche	Sostenible	Guerrero	Sostenible	Colima	Sostenible
	Coahuila	Observación	Hidalgo	Sostenible	Edomex	Sostenible
	Zacatecas	Sostenible	Oaxaca	Observación	San Luis Potosí	Sostenible
			Sinaloa	Sostenible	Sonora	Observación
					Tlaxcala	
PAN	Aguascalientes	Sostenible			Baja California Sur	Sostenible

Tabla 8. Nivel de sostenibilidad de la deuda por entidad federativa y partido en el gobierno (2018)

Partido	Gobierno Unificado		Gobierno dividido con 2 partidos		Gobierno dividido con más de 2 partidos	
	Estado	Deuda	Estado	Deuda	Estado	Deuda
	Baja California	Observación			Durango	Sostenible
	Chihuahua	Observación			Puebla	Sostenible
	Guanajuato	Sostenible			Yucatán	Sostenible
	Nayarit	Observación				
	Querétaro	Sostenible				
	Tamaulipas	Sostenible				
PRD					Quintana Roo	Observación
					Michoacán	Sostenible
Morena	Tabasco	Sostenible				
	Veracruz	Sostenible				
MoCi					Jalisco	Sostenible
PVEM					Chiapas	Sostenible
PES					Morelos	Sostenible
Indp					Nuevo León	Observación

FUENTE: Elaboración propia

Tabla 9. Deuda de las entidades federativas como porcentaje del ingreso (2000-2018)

Entidad	2006 Deuda %	2012 Deuda %	2018 Deuda %
Aguascalientes	12.0	23.0	12.9
Baja California	N/A	35.7	41.2
Baja California Sur	12.7	17.1	14.6
Campeche	0.0	7.6	12.8
Chiapas	2.7	26.3	23.0
Chihuahua	26.8	51.2	73.0
Coahuila	2.3	112.8	76.7
Colima	16.9	26.4	21.5
Durango	N/A	22.7	23.1
Guanajuato	6.9	17.2	9.5
Guerrero	N/A	7.8	7.0
Hidalgo	15.6	13.2	12.3
Jalisco	20.3	34.9	24.9
Estado de México	34.7	24.1	16.7
Michoacán	11.3	32.2	32.0
Morelos	6.4	16.3	27.6
Nayarit	6.5	32.7	27.6
Nuevo León	50.8	78.7	78.1
Oaxaca	N/A	12.2	19.1
Puebla	10.9	16.7	8.6
Querétaro	15.0	8.8	1.7
Quintana Roo	21.0	76.4	77.8
San Luis Potosí	15.5	N/A	8.6
Sinaloa	23.6	20.1	14.1
Sonora	27.7	41.0	44.8
Tabasco	2.9	13.9	10.6
Tamaulipas	3.7	34.0	25.9

	2006	2012	2018
Entidad	Deuda %	Deuda %	Deuda %
Tlaxcala	N/A	0.4	0.0
Veracruz	11.3	46.2	39.4
Yucatán	5.9	8.9	9.1
Zacatecas	N/A	21.3	25.9

FUENTE: Elaboración propia