

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.



**CONSECUENCIAS DE LA DISCRECIONALIDAD EN EL GASTO PÚBLICO EN
MÉXICO:**

**EL USO POLÍTICO DEL RAMO 23 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA
FEDERACIÓN**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

AARÓN BERMEJO QUINTERO

DIRECTOR: MTRO. JOHN ROBERTO SCOTT ANDRETTA

CIUDAD DE MÉXICO

AGOSTO 2019

Agradecimientos

A mi mamá, quien no solo me ha dado todo el cariño y amor que una persona puede dar, sino que con su ejemplo de vida me ha enseñado que con perseverancia, constancia y dedicación no hay imposibles.

A mi papá, pues siempre creyó en mí y nunca escatimó en nada para darnos a mis hermanos y a mí una educación de calidad, pero, sobre todo, una vida llena de felicidad.

A mis hermanos y al resto de mi familia que, sin lugar a duda, son lo que más valoro en la vida.

A todos mis profesores que de alguna u otra forma moldearon tanto mi carácter como mis aspiraciones académicas y profesionales. Gracias profesora Casta. Gracias profesora lolita. Gracias profesora Josefina. Gracias profesora Pico. Gracias profesor Escudero.

A mis amigos. Nada de esto tuviera sentido si no hubieran estado conmigo para compartirlo y para apoyarme en todo momento. Alfredo y Paco, ustedes son familia para mí, no tengo como agradecer su confianza y amistad incondicional. Jenny y Fer, gracias por estar siempre pendientes de mí y por todo el apoyo que me han dado. Gracias Karol porque, pese a todas las dificultades, hemos sabido salir adelante al tiempo de aprender el uno del otro. Gracias Saure porque aún en la distancia tu cariño y apoyo han estado muy cerca de mí. Gracias a Chava y a Ángel por aguantarme dos años como roomie así como al resto de los badboys (Plauchú, Santi y Olivier) y a todos quienes en algún momento me extendieron la mano cuando más lo necesite y también a quienes me ofrecieron su valioso consejo en cada una de las etapas de mi vida estudiantil. Infinitas gracias.

A todo el personal académico y administrativo del CIDE por hacer todos los días que nuestro rinconcito en Santa Fe se mantenga como una institución de excelencia en todos los sentidos.

Este trabajo tiene una especial dedicatoria para mi abuelita beta y para mi abuelita cheli.

Resumen

Durante casi un siglo las relaciones intergubernamentales en México solo podían ser entendidas a la sombra de un abrumador presidencialismo en el que la persona que estaba al frente del poder ejecutivo a nivel federal tenía –de facto– un control casi absoluto sobre el resto de los poderes de la unión y sobre los gobiernos locales. De este modo, históricamente las transferencias dadas en el contexto del federalismo fiscal en México se han caracterizado por dos elementos que han condicionado su funcionamiento: la discrecionalidad y el uso político de los recursos.

En este sentido, a pesar de la transición democrática de principios del siglo XXI, así como de las múltiples reformas hechas al sistema de asignación de los recursos que la federación transfiere a los estados, lo cierto es que hoy en día persisten elementos que permiten a los tomadores de decisiones tener un amplio margen de maniobra para usar los recursos públicos para su beneficio político-electoral.

Muestra de ello es el Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual, dada la falta de lineamientos claros para su operación, se presta para que su negociación y posterior asignación se de en función de colores partidistas, de favores políticos y de la buena voluntad del gobierno en turno. Para probarlo, se hace uso de un modelo econométrico de efectos aleatorios que busca explicar los determinantes económicos, demográficos y políticos de la distribución de recursos pertenecientes al ramo 23 en el periodo comprendido de 2014 a 2018.

Abstract

For almost a century intergovernmental relations in Mexico could only be understood in the shadow of an overwhelming presidential system in which, the person who was in charge of the executive branch at the federal level had almost absolute control over the rest of the government. Thus, the transfers given in the context of fiscal federalism in Mexico have been characterized by two elements that have conditioned its operation: discretion and the political use of resources.

In this sense, despite the democratic transition of the early 21st century, as well as the multiple reforms made to the system of allocation of resources that the federation transfers to the states, the truth is that today many elements allow decision-makers to use public resources for their political-electoral benefit.

Proof of this is the “Ramo 23” of the Federation's expenditure budget, which, given the lack of clear guidelines for its operation, lends itself so that its negotiation and subsequent allocation is based on partisan colors, political favors, and goodwill of the government. To prove it, this work uses an econometric model of random effects that seeks to explain the economic, demographic and political determinants of the distribution of resources belonging to branch 23 in the period from 2014 to 2018.

ÍNDICE

1. Introducción	1
1.1 Motivación	1
1.2 Revisión de Literatura.....	5
2. El uso de los recursos públicos en México	11
2.1 El proceso de asignación del Gasto Público en México	11
2.2 El gasto Federalizado en México	12
3. Las particularidades del Ramo 23	16
3.1 Historia y Contexto del Ramo 23	16
3.2 Descripción general del Ramo 23	17
3.3 Estadística descriptiva del Ramo 23	18
3.4 Composición del Ramo 23	20
4. Análisis Empírico	24
4.1 Estrategia de identificación y Modelo Econométrico	24
4.2 Resultados	29
5. Conclusiones	36
Bibliografía	38

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

Tabla 1: “Tasas Promedio de Crecimiento Anual de los Montos Proyectados, Aprobados y Ejercidos del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de La Federación”	20
Tabla 2: “Número de Programas Presupuestales del Ramo 23 Proyectados y Aprobados de 2013 a 2018”	21
Tabla 3: “Fondos y Programas de Tipo U en el Ramo 23 de 2014 a 2018”	23
Tabla 4: “Variables de interés del Modelo Estatal”	27
Tabla 5: “Variables de control del Modelo Estatal”	27
Tabla 6: “Estadística descriptiva de las variables a utilizar en el Modelo Estatal”	28
Tabla 7: “Resultados a nivel Estatal para todos los Fondos en Conjunto”	29
Tabla 8: “Resultados del Modelo Alternativo para todos los Fondos en Conjunto”	30
Tabla 9: “Resultados del Modelo Estatal de Efectos Aleatorios para Fondos Específicos”	34
Gráfica 1: “Composición de los ingresos totales de las entidades federativas en México de 2010 a 2017”	14
Gráfica 2: “Composición del Gasto Federalizado en México de 2010 a 2017”	15
Gráfica 3: “Montos Proyectados, Aprobados y Ejercidos pertenecientes al Ramo 23 en el periodo 2006-2018”	19

1. Introducción

1.1 Motivación

En enero de 2018 el todavía Gobernador del Estado de Chihuahua, Javier Corral Jurado, realizó una conferencia de prensa para denunciar públicamente que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) había suspendido la entrega de recursos federales pactados en tres convenios que ascendían a los 780 millones de pesos, lo cual, en palabras del Gobernador, fue una decisión unilateral por parte de la SHCP como represalia por la investigación ejercida al ex gobernador priista César Duarte, presuntamente culpable de haber desviado recursos públicos de la entidad para financiar las campañas políticas de su partido que en esos momentos se encontraba al frente del ejecutivo federal.

En respuesta, el ex titular de la SHCP, José Antonio González Anaya, rechazó contundentemente las acusaciones del Gobernador y declaró que si no se habían entregado todos los recursos comprometidos en los tres convenios mencionados era porque el número de cuenta que había entregado el gobierno estatal era erróneo y que además dichos recursos estaban condicionados a cierto nivel de solvencia presupuestaria el cual, hasta entonces, no había sido alcanzado, por lo que ni Chihuahua ni ninguna otra entidad federativa con convenios similares podrían percibir los recursos correspondientes.¹

Ahora bien, independientemente de cuál de las dos versiones del caso previamente mencionado sea la verdadera, lo cierto es que no se trata de un hecho aislado. Tan solo por mencionar un acontecimiento similar, a mediados del 2013, diversos presidentes municipales del estado de Guanajuato acusaron a dos Diputados del Partido Acción Nacional de condicionar la entrega de recursos federales para la infraestructura de sus ayuntamientos al pago de comisiones que ascendían hasta una cuarta parte de los recursos entregados.²

¹ Véase: El universal. “Javier Corral, gobernador de Chihuahua, señala represalias de Hacienda”. *El Universal*, 8 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/javier-corral-gobernador-de-chihuahua-senala-represalias-de-hacienda>

² Véase: Guzmán, Susana. “Moches, tema más investigado dentro del PAN”. *El Financiero*, 19 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/moches-tema-mas-investigado-dentro-del-pan-ruffo>

Este tipo de casos son sintomáticos de dos de los mayores problemas del federalismo fiscal en México: la discrecionalidad y el uso político de los recursos públicos.

En efecto, aun en pleno siglo XXI y a pesar de ya varias reformas en materia fiscal, una parte de la asignación del gasto público sigue estando en función de colores partidistas, de favores políticos y de la buena voluntad del gobierno en turno. Dicho problema tiene su origen en el presidencialismo mexicano encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que imperó durante gran parte del siglo XX. Dicho sistema estaba caracterizado por el hecho de que la persona que estaba al frente del poder ejecutivo a nivel federal gozaba, de facto, de un control casi absoluto sobre el resto de los poderes de la Unión y también sobre los gobiernos locales.

Esta hegemonía se veía reflejada en múltiples aspectos de la vida política del país, entre los que destacaban, la imposición y remoción de funcionarios y, por supuesto, el control absoluto de los recursos económicos que entraban y salían de las diferentes dependencias gubernamentales (Almada, 1982). Esto último, trajo consigo terribles consecuencias de corto y largo plazo. Algunas de las mencionadas consecuencias fueron las siguientes: un evidente debilitamiento de las instituciones locales, un manejo irresponsable de la deuda pública y el mantenimiento de programas sociales y proyectos de infraestructura ineficientes.

En este orden de ideas, la transición democrática de finales del siglo XX y principios del siglo XXI provocó un optimismo generalizado respecto al futuro de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, en específico, respecto a la forma en la que se asignaban los recursos públicos y así, de una vez por todas, pasar de un esquema con una discrecionalidad prácticamente absoluta a uno que priorizara la transparencia, la rendición de cuentas y la planeación con base en resultados.

Sin embargo, la realidad fue otra. Esto debido a que, si bien es cierto que existieron dos *hitos* para el federalismo fiscal que abonaron a la descentralización de la toma de decisiones y a la reducción sustantiva de la discrecionalidad del gasto público, a saber, la Convención Nacional Hacendaria de 2003 y la modificación a las fórmulas de asignación de las participaciones en 2007 (Mendoza, 2018), la verdad es que hoy en día sobreviven diversos vestigios del ya mencionado periodo de hegemonía priista que promueven el uso político de

los recursos y que tienen el potencial de dañar profundamente las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales y, en consecuencia, el bienestar de sus ciudadanos.

De esta forma es como actualmente México asigna el gasto público —mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación— de una manera bastante heterogénea. Por un lado, cuenta con partidas presupuestales, como el Ramo 33, que obedecen a funciones, objetivos, destinatarios y montos debidamente especificados en la Ley de Coordinación Fiscal por lo que la negociación política asociada a este tipo de partidas es escasa y en ocasiones inexistente.

Por otro lado, existen partes de la asignación de estos recursos con funciones y objetivos muy difusos, escasos criterios para su evaluación, reglas de asignación poco claras y con montos que pueden variar ampliamente de lo originalmente presupuestado, aspectos que en conjunto crean el terreno propicio para que quienes lo asignan tengan la discrecionalidad necesaria para premiar o castigar a quienes lo reciben, es decir, para ejercer control político sobre los recursos (Campos, 2018). En este sentido, el ejemplo más claro de este tipo de partidas tan discrecionales y con tan poca claridad sobre su proceso de asignación es el Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. De hecho, los dos casos mencionados al inicio de esta sección tienen una relación directa con los procesos de asignación y ampliación recursos otorgados a los gobiernos subnacionales a través de dicho ramo.

¿Por qué razón este ramo en particular es propicio a ser utilizado con fines políticos? Como veremos en las siguientes secciones de este trabajo, esto se debe principalmente a la falta de lineamientos claros para su operación, así como porque a través de dicho ramo se crean programas que otorgan subsidios a los gobiernos locales para financiar proyectos de inversión física, los cuales, la propia Auditoría Superior de la Federación ha señalado que están caracterizados por la falta de transparencia en cuanto a sus objetivos y al uso de recursos.

Por ello, y en espera de abonar a la discusión de la necesidad de un proceso presupuestario más transparente y eficiente, este trabajo buscará encontrar evidencia empírica que demuestre que la asignación de recursos del Ramo 23 se ha hecho en función del beneficio político-electoral del gobierno en turno.

En específico, se ahondará en la relación existente entre los montos asignados por el Congreso de la Unión a los gobiernos subnacionales a través del ramo 23 durante el transcurso de la última administración federal (2012-2018) con tres variables que aproximarán el grado de control político de dichos recursos: la afiliación política de los gobernadores y su confluencia con la afiliación política del ejecutivo federal; el grado de competencia política al interior de cada entidad federativa y; el calendario político-electoral tanto de la federación como de los estados.

La hipótesis inicial es que el amplio margen de maniobra para la asignación de recursos característico del ramo 23 ha hecho que estos se asignen de manera preferencial a aquellos estados cuyos gobernantes son parte de un partido político afín al ejecutivo federal, así como a aquellas entidades con un mayor grado de competencia política pues es en ellas donde el gobierno central necesita de una mayor concentración de recursos para garantizar su permanencia en el poder. Del mismo modo y de manera más intuitiva, se espera que dichas tendencias aumentan en años donde se sabe habrá elecciones. Para probarlo, se utilizó un modelo de datos panel con efectos aleatorios a nivel estado controlando por variaciones de tipo económicas, sociales y demográficas.

Sin embargo, contrario a lo originalmente pensado, el modelo econométrico mostró que, si bien es cierto que la afiliación política de los gobernadores ha sido un determinante para la asignación de los fondos del ramo 23, dicha correlación tiene el signo invertido, es decir, el gobierno central utilizó la discrecionalidad de estas transferencias para favorecer a los gobiernos de oposición y mantenerlos en “línea” a sus intereses. No obstante, esta tendencia tenía una clara disminución en años de elecciones locales o federales. Por último, en términos generales, no se encontró que la competencia política tuviera algún grado de relación con los fondos estudiados. Aunque, como se verá a detalle en las siguientes secciones, dichos resultados varían dependiendo de la parte del Ramo 23 que se esté analizando.

1.2 Revisión de Literatura

En aras de poner en contexto el estudio aquí presentado es necesario recapitular el trabajo que se ha realizado para teorizar y comprender las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno en un sistema de federalismo fiscal, así como lo hecho para analizar los determinantes de la distribución de los recursos públicos en este tipo de contextos.

Richard Musgrave fue uno de los primeros autores en incorporar a su análisis al federalismo fiscal, entendido como el caso particular en el que un Estado cuenta con diferentes niveles de gobierno, y con el supuesto de que cada uno de estos gobiernos busca maximizar el bienestar social dentro de sus respectivos territorios. De esta manera, Musgrave argumenta que, el diseño del federalismo fiscal debe permitir una cooperación constructiva entre las diferentes regiones manteniendo, en medida de lo posible, la libertad de acción de cada localidad y priorizando la implementación de políticas conjuntas cuando éstas sean necesarias (Musgrave, 1971).

Posteriormente, en concordancia con el trabajo de Musgrave, Wallance E. Oates en su libro “*Fiscal Federalism*” dio cuenta del *trade-off* existente en un sistema federal entre la internalización eficiente de los *spillovers* por parte del gobierno central y el correcto emparejamiento de las políticas conducidas por los gobiernos locales a las preferencias de sus habitantes. Con base en ello, el autor realizó el llamado “teorema de la descentralización” en el que establece las condiciones para las cuales la provisión de bienes públicos, ya sea a través de un sistema centralizado o descentralizado, es eficiente. (Oates, 1972).

Es así como una de las principales cuestiones a la hora de estudiar el federalismo fiscal es determinar cuáles deben ser las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno tanto para la recaudación como para el uso de los recursos públicos. En lo tocante al primer rubro –la recaudación fiscal–, si bien es cierto que no atañe directamente al objetivo de esta investigación, resulta importante destacar que tanto la teoría como la practica sugieren que los impuestos más dinámicos deben ser recaudados por el gobierno central pues es una actividad que involucra economías de escala y de alcance (Inman & Rubinfeld, 1996).

Ahora bien, del lado de la distribución de los recursos al interior de una federación, Porto (1994) señala que es posible identificar tres tipos de transferencias entre los diferentes

niveles de gobierno: las resarcitorias, las compensatorias y las complementarias. Las primeras, también denominadas como “transferencias libres”, son aquellas que se asignan proporcionalmente a la cantidad recaudada por cada miembro de la federación. Las segundas (compensatorias), corresponden a las transferencias que el gobierno central fija para equilibrar los ingresos de aquellas entidades que, si bien tienen una base gravable pequeña (i.e. poca población o poca capacidad de recaudación), deben cumplir con retos específicos como el combate a la pobreza o la reducción de la desigualdad. Por último, las complementarias son transferencias diseñadas para fomentar el gasto de las entidades locales en rubros que el gobierno central considera pertinentes, pues este último aporta una cantidad fija por cada unidad invertida por los gobiernos locales (Hernández & Rabling, 2007).

Empero, a la hora de aterrizar dichos conceptos al análisis empírico, es importante destacar que, aunque el federalismo fiscal ha sido un sistema adoptado por una gran cantidad de países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, el marco institucional que cada país ha implementado para lidiar con el ya mencionado *trade-off* entre centralización y descentralización así como para delimitar las responsabilidades de gasto, ha sido bastante heterogéneo a lo largo de los años y también entre las distintas regiones del mundo.

De esta forma, para el caso específico de Latinoamérica, autores como Iván Finot señalan que el centralismo característico del Estado de bienestar predominante en la región a mediados del siglo XX presentó evidentes muestras de agotamiento en la década de los ochentas debido a un nuevo contexto caracterizado por un proceso de globalización que exigía a los Estados una mayor eficiencia para competir en una economía abierta (Finot, 1997).

Así pues, el caso de México es bastante particular debido a que, como ya se ha mencionado previamente, durante gran parte de la historia moderna del país, el federalismo fiscal solo podía ser entendido a la sombra del alto nivel de centralización y corrupción del régimen priista.

En este sentido, una de las primeras aproximaciones para explicar los procesos de descentralización derivados del desgaste del modelo presidencialista del siglo XX fue la obra “*Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from México*” editado por el Banco Mundial en el año 2000 donde se realiza un análisis descriptivo de las

instituciones de que lideraron la descentralización hacendaria y, en específico, de la capacidad de recaudación, la gestión de la deuda y el gasto de las diferentes entidades federativas.

Posteriormente, autores como Manuel Díaz Flores realizaron un análisis más aterrizado del federalismo fiscal de los primeros años de la transición democrática en México encontrando, al menos, seis características que socaban su funcionamiento: (i) un alto grado de centralización fiscal; (ii) la vulnerabilidad de las finanzas públicas subnacionales; (iii) la descentralización de los impuestos más dinámicos; (iv) una insuficiente y precaria infraestructura administrativa a nivel municipal y estatal; (v) la elevada proporción de las transferencias intergubernamentales dentro de los ingresos federales acompañada de una limitada recaudación propia de los gobiernos subnacionales y; (vi) la falta de transparencia y rendición de cuentas de las transferencias o aportaciones del gasto federalizado (Díaz, 2002).

Más recientemente, prestando especial atención a los cambios realizados al federalismo fiscal en México durante el 2003 y el 2007, el texto “*Los incentivos perversos del federalismo fiscal en México*”, coordinado por Alfonso Mendoza Velázquez, contiene una amplia y profunda crítica del actual sistema de coordinación fiscal en México, en específico, el primer capítulo de dicha obra escrito por Noel Pérez Benítez y Juan Villareal Páez, ahonda en el hecho de que dicho sistema necesita mejorarse de manera urgente para integrar los temas de evaluación del desempeño, transparencia, rendición de cuentas y alinear debidamente los incentivos de los diferentes niveles de gobierno y, de esta manera, evitar la pereza fiscal, la opacidad y la irresponsabilidad financiera (Velázquez, 2018).

Dicho esto, es importante dar cuenta del trabajo realizado hasta el momento que ha vinculado variables políticas con la asignación de recursos públicos en el contexto del federalismo fiscal. En este punto, gran parte de los primeros teóricos del federalismo fiscal tenían un elemento compartido el cual consistía en concebir el accionar gubernamental únicamente como el resultado de la intervención ante diversas fallas de mercado que requerían de ser corregidas para garantizar el beneficio máximo de la sociedad.

No obstante, esto implicaba que el análisis de las decisiones gubernamentales, así como de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno debían abstraerse del estudio

de otro tipo de incentivos económicos y políticos que los tomadores de decisiones tienen en todo momento. En palabras del propio Oates:

“La suposición implícita era que las entidades gubernamentales, actuaban como "custodios del interés público" y buscarían maximizar el bienestar social, ya sea por algún tipo de benevolencia o, quizás de manera más realista, por presiones electorales en un sistema democrático. Los tomadores de decisiones dentro de las entidades gubernamentales que no hicieran su trabajo de manera adecuada podrían ser reemplazados como resultado de las decisiones de los votantes en las urnas”. (Oates, 2005)

A sabiendas de las limitaciones de este enfoque, una nueva generación de economistas y científicos sociales continuaron analizando las dinámicas de la provisión de bienes públicos a través del federalismo fiscal, pero con especial énfasis en el impacto de los procesos políticos y en el comportamiento de los participantes dentro de dichos procesos. Por ejemplo, Seabright (1995) construyó un modelo que permite agregar la rendición de cuentas a la discusión entre el nivel de centralización y descentralización de una federación.

En este orden de ideas, Cooter (1982) da cuenta de las posibles ineficiencias asignativas derivadas de los procesos de negociación entre los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, también vale la pena destacar el trabajo de Besley y Coate (1997) el cual estableció las condiciones bajo las que la asignación de recursos de manera centralizada puede ser equivalente un vector de resultados de nivel local determinado por una legislatura central compuesta por representantes elegidos localmente.

Otro aspecto relevante por considerar es lo teorizado en materia de transferencias intergubernamentales en esquemas con pocas o nulas restricciones para los tomadores de decisiones pues, si bien la influencia de variables político-electorales está ampliamente documentada, lo cierto es que no todos los autores concuerdan en los mecanismos a través de los cuales dichas variables determinan la distribución de las transferencias.

Por ejemplo, no es trivial si un gobierno central con un amplio margen de maniobra para la distribución de recursos beneficiaría a aquellas entidades en donde existe una amplia competencia electoral (*swing states*) o más bien apoyaría aquellas regiones donde su partido representa la fuerza política predominante y cuenta con poca o nula competencia (*support states*) De hecho, Londregan (2006) realiza un resumen de dicha literatura basándose principalmente en lo realizado por autores como (Cox & McCubbins, 1986) y (Dixit &

Londregan, 1986). Concluyó que el mecanismo de asignación y las preferencias distributivas en estos contextos depende de la capacidad del gobierno central de distinguir (o no) a los denominados *swing voters* cuya afinidad política termina determinando el resultado de las competencias electorales. Otros autores que tocan el tema son

Ahora bien, una de las primeras aproximaciones al estudio de los procesos de asignación de recursos y su relación con variables políticas en México fue el artículo “*Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación*” de Alberto Díaz y Beatriz Magaloni. En él, se analiza el papel que jugó el poder legislativo en los procesos de asignación del presupuesto en México de 1960 a 1994 a la luz de un abrumador presidencialismo. Si bien su análisis es muy limitado pues solo utiliza el número de enmiendas realizadas por los legisladores al proyecto de presupuesto de egresos de la federación realizado por el ejecutivo, marcó la pauta para posteriores estudios sobre la discrecionalidad burocrática en el gasto público (Díaz & Magaloni, 1997).

También, César Velázquez Guadarrama encontró evidencia que sustenta la influencia de la competencia política, los ciclos electorales y la afiliación partidista de los gobernadores (tres variables utilizadas en este trabajo para determinar el uso político de las transferencias provenientes del Ramo 23) en el gasto de los estados (Velázquez, 2006).

Análogamente, autores como Alberto Díaz-Cayeros han demostrado que la cantidad de votos en las elecciones federales más inmediatas suele ser una variable correlacionada de manera positiva con la asignación de las transferencias realizadas de la federación a los estados, específicamente, con las aportaciones (Díaz-Cayeros, 2004).

Adicionalmente, y como muestra de que este tipo de determinantes siguen siendo significativos aun después de los cambios al federalismo fiscal de la década pasada, Ibarra da cuenta de que el grado de dependencia financiera estatal varía en función del entorno político de las entidades, en específico, de la confluencia política entre los gobernadores y el presidente (Ibarra, 2013).

En el mismo sentido, uno de los trabajos más importantes que ha vinculado decisiones de gasto público con variables de índole política fue el estudio realizado por Fausto Hernández y Brenda Jarillo (2007) para analizar la asignación del Fondo de Aportaciones

para la Infraestructura Social Municipal (FISM) encontrando que, si bien es cierto que dicho fondo cumple con una función compensatoria (se encontró relación positiva y estadísticamente significativa entre las asignaciones del FISM y el grado de marginación de los municipios), también se encontró que el fondo se asigna de manera discrecional y, lejos de cumplir con los objetivos del fondo establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, su asignación obedece a variables como el partido político del estado o municipio en cuestión y su preponderancia económica (medida a través del pago del impuesto predial), esto aunado a que los resultados sugieren que hay una correlación positiva entre las participaciones y la asignación del FISM, lo cual es evidencia de que no existe la relación inversa que deberían de mantener, debido a que, en teoría, la asignación de dichos fondos responde a los criterios resarcitorio y compensatorio, cada uno.

En este punto es importante denotar que, a diferencia del trabajo realizado por (Hernández & Rabling, 2007), el estudio de las asignaciones del ramo 23 aquí presentado carece de un marco normativo robusto que permita establecer *a priori* las funciones o reglas de dichas transferencias, por ello, no podemos descartar que se trate de un fondo con funciones resarcitorias, compensatorias o inclusive complementarias.

2. El uso de los recursos públicos en México

2.1 El Proceso de asignación del Gasto Público en México

El gasto público es un elemento trascendental en la composición de todo Estado pues mediante este las autoridades son capaces de dar cumplimiento a funciones de vital importancia para el desarrollo y el orden de las sociedades, entre las que destacan: la provisión de seguridad, la impartición de justicia y la redistribución de la riqueza.

En México, la forma en la que el Estado planea la obtención y la ejecución de los recursos del gasto público es mediante el paquete económico que año con año el poder ejecutivo somete a consideración del Congreso de la Unión.

Dicho paquete, se compone de tres elementos. El primero es el documento de criterios generales de política económica el cual contiene un análisis exhaustivo del desarrollo de la economía mexicana, así como perspectivas de su posible comportamiento en el corto y mediano plazo. El segundo componente del paquete económico es la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) que desglosa los ingresos que el gobierno estima obtener en el próximo ejercicio fiscal. Por último, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) establece el monto, la distribución y el destino de los recursos con los que el Estado cuenta. Para este último, el ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordina al resto de las Secretarías y dependencias gubernamentales para establecer las prioridades programáticas del gobierno en función del Plan Nacional de Desarrollo y así establecer los montos necesarios para el correcto funcionamiento de cada dependencia.

Hecho esto y una vez que el congreso recibe el paquete económico de manos del ejecutivo, éste se turna a la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y es en ese momento cuando comienza la negociación del presupuesto. Dicha comisión se encuentra integrada de manera proporcional a la configuración del Congreso y aunque tiene la capacidad de pedir la opinión de otras comisiones para temas específicos, la encomienda de aprobar un dictamen con proyecto de decreto para la discusión en el pleno es exclusiva de los legisladores que la componen.

Sin embargo, durante mucho tiempo, dadas las características del aparato político-electoral mexicano, tanto el dictamen aprobado por la Comisión de Presupuesto como el

decreto promulgado por la Cámara de Diputados se aprobaban sin mayores modificaciones a lo establecido en el Proyecto del Presupuesto entregado por el Ejecutivo. Muestra de ello es la siguiente recopilación de testimonios de actores políticos de principios de la década de los noventa realizados por la consultora *Integralía*:

“Los dictámenes de la Comisión de Presupuesto —pieza legislativa que se somete al voto del pleno de la Cámara de Diputados para aprobar el PEF— con frecuencia eran redactados en Hacienda y socializados con la Comisión no para negociar, sino para completar el trámite formal. Un alto funcionario de Hacienda a mediados de los años 90 dijo textualmente: “El dictamen de decreto lo escribía yo”. Un ex secretario de la Comisión de Presupuesto narra que en una ocasión se recolectaron firmas para aprobar el dictamen de presupuesto sin mostrar su contenido, algo impensable en la época actual. Narra la misma persona que cuando algún legislador quería modificar algún monto o programa, se hacía en tono de “súplica” y no de exigencia o demanda”. (Ugalde, 2014)

Ahora bien, durante los últimos años, luego de que el PRI perdiera la mayoría en el Congreso en el año de 1997 y se cambiara la batuta al frente del Ejecutivo Federal, la forma en la que se discutía el Presupuesto cambió de manera radical. Esto último debido a que, por un lado, el incremento en la competencia política supuso también un aumento en el número de actores políticos con capacidad de influencia en el voto de los legisladores y, por otro lado, durante el propio 1997 se creó el Ramo 33 con el fin de establecer reglas claras a las transferencias de la federación a los Estados en materia de Desarrollo Social, sin embargo, esto no fue suficiente para que se acabara con el control político del Presupuesto.

2.2 El Gasto Federalizado en México

Durante los últimos años, el monto total asignado por el PEF ha representado cerca del 20% del Producto Interno Bruto del País con una marcada tendencia al alza, muestra de ello es que de 1997 a 2012 el presupuesto pasó de 1 billón 885 mil millones a 3 billones 920 mil millones de pesos constantes, lo que significó un aumento real de más del cien por ciento (Ugalde, 2014).

Dadas las grandes cantidades de recursos que se manejan en el Presupuesto y al tamaño del aparato gubernamental, una manera conveniente de analizar el PEF es a través de su categorización administrativa, la cual responde a la siguiente pregunta: ¿Quién gasta? y permite desglosar el presupuesto por dependencias y entidades que lo reciben y ejecutan (CEFP, 2018). En términos generales, esta clasificación desglosa el gasto público en tres

rubros: el destinado a las empresas productivas del estado, el correspondientes a las Secretarías de Estado e Instituciones de carácter Federal (ramos administrativos) y, por último, el dirigido a los estados y municipios (ramos generales).

En este último punto es importante mencionar que, en México, al tratarse de una nación constituida como República Federal, las funciones gubernamentales se dividen y se complementan entre diferentes niveles de gobierno. El Estado mexicano recauda y asigna los recursos para el funcionamiento de sus instituciones a través de un sistema de federalismo fiscal que involucra tanto al gobierno federal, como a los Estados y a los municipios. El principio fundamental de este tipo de sistemas es que un gobierno central coordina la recaudación y el ejercicio de los recursos públicos; sin embargo, la distribución de facultades, limitaciones y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno han sido variantes a través del tiempo y entre las naciones que han adoptado este tipo de modelos.

En este sentido, el federalismo fiscal en México ha tenido un sin número de reformas y adecuaciones a través de los años, una de las más importantes ocurrió en 1978 cuando tanto estados como municipios cedieron su capacidad de imponer y cobrar ciertos impuestos a cambio de una participación permanente y proporcional de la recaudación total de la federación. A partir de entonces, se establecieron dos tipos de transferencias que el gobierno federal proporciona a los estados y municipios (OCDE, 2019).

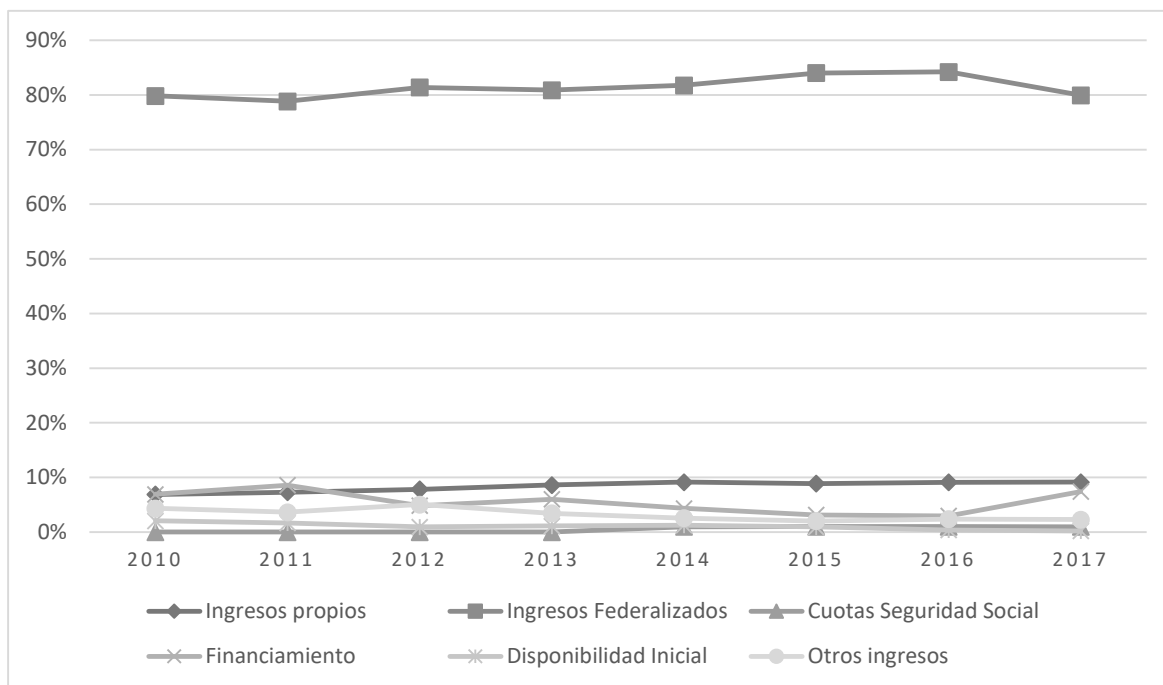
Una de ellas son las llamadas *participaciones*, las cuales son transferencias que no tienen un propósito específico y que la federación asigna a los niveles subnacionales por montos fijados por Ley de Coordinación Fiscal (LCF) al tomar en cuenta factores como población, recaudación de impuestos, y el producto interno bruto del municipio o estado en cuestión. De esta forma, es importante notar que, al no estar etiquetados con algún objetivo en particular, los gobiernos receptores no tienen ningún tipo de restricción para ejercer dichos recursos.

Otro tipo de transferencias que la federación entrega a los estados y municipios son las *aportaciones*. Las cuales, en su mayoría, son asignadas con fines específicos tales como seguridad pública, la generación y mantenimiento de infraestructura, educación, salud, entre otros. En este caso, se trata de programas federales descentralizados y los gobiernos estatales

y municipales no tienen, en teoría, la discreción para modificar el objetivo de estos recursos (OCDE,2019).

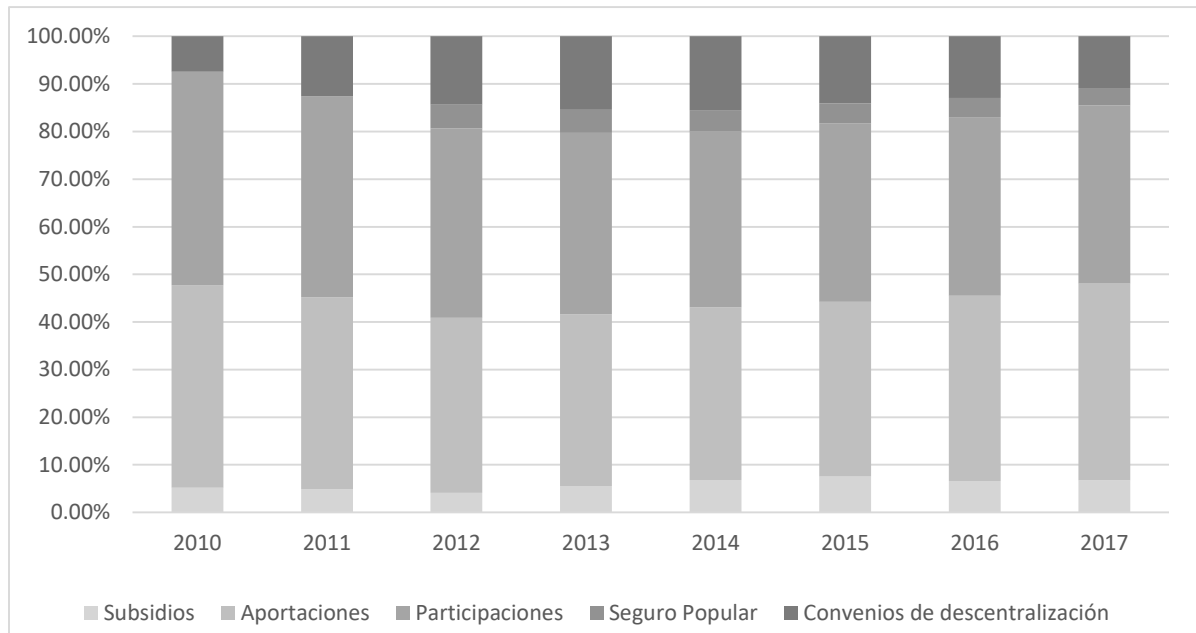
Juntas, tanto aportaciones como participaciones, constituyeron en 2017 el 78% del total del gasto federalizado, el 22% restante se divide principalmente en Convenios de Descentralización y Reasignación (11%), Gasto orientado al Seguro Popular (4%) y otros subsidios (7%) donde entra el Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23, sobre el cual se profundizará en la siguiente sección. Del mismo modo, la gráfica 2 da cuenta de la gran importancia de los ingresos federalizados para las entidades federativas en los últimos años.

Gráfica 1
 “Composición de los ingresos totales de las entidades federativas en México de 2010 a 2017”



Fuente: Elaboración propia con datos del portal de Estadística de finanzas públicas estatales y municipales del Instituto Nacional de Geografía y Estadística

Gráfica 2
 “Composición del Gasto Federalizado en México de 2010 a 2017”



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública y los Decretos de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2010 a 2017

3. *Las particularidades del Ramo 23*

3.1 *Historia y Contexto del Ramo 23*

El fin de la Revolución Mexicana trajo consigo un periodo de relativa estabilidad política caracterizada ya no por el uso de la fuerza como mecanismo de coerción para la resolución de conflictos políticos, sino por la centralización de la toma de decisiones y por la hegemonía ejercida por un partido político que prácticamente dictaba las reglas del juego dentro de la vida política de México. En este sentido, uno de los principales mecanismos para asegurar la disciplina política de los gobiernos subnacionales era control de los recursos públicos con los que cada uno de ellos contaba. Muestra de ello es que la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos aprobada en 1917 establecía en la fracción cuarta del artículo 74 que:

“No podrá haber otras partidas secretas, **fuera de las que se consideren necesarias**, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República”. (CPEUM, Artículo 74)

Es decir, el documento con el que se erigió el marco institucional que actualmente persiste en México contemplaba la posibilidad de que dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación existieran *partidas secretas*, las cuales consistían en recursos que podían ser ejercidos por el titular del poder ejecutivo sin ningún tipo de restricción, contrapeso u objetivo específico. Si bien estas partidas han estado prohibidas en los decretos aprobatorios de los presupuestos emitidos por la Cámara de Diputados desde el sexenio de Ernesto Zedillo, no fue sino hasta el pasado jueves 25 de abril del 2019, es decir, más de 100 años después de su aprobación, que las partidas secretas fueron eliminadas de manera definitiva del ordenamiento jurídico mexicano.

Es así como durante casi un siglo, las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales, no importando sus carencias, necesidades o su disciplina fiscal, estaban sujetas en última instancia a la voluntad del gobierno central y a su posición en el espectro político para la repartición de premios y castigos.

De hecho, durante los últimos años de la existencia de las partidas secretas, éstas entraban dentro del presupuesto bajo el nombre de “gatos contingentes” de las “Provisiones

Salariales y Económicas” esto porque “cuando se elabora el presupuesto se desconocía el monto preciso que se gastaría en el año siguiente” (López, 1997).

Ahora bien, pese a que dichas partidas dejaron de ser legales hace más de 20 años, el Ramo 23 no solo heredó el nombre técnico con el que es contemplado dentro del Presupuesto, sino que, al carecer de reglas de asignación debidamente establecidas y de mecanismos de contrapeso para su asignación, continúa funcionando con amplio margen de maniobra tanto para los legisladores a la hora de presupuestarlo, como para la Secretaría de Hacienda al momento de transferir los recursos.

De esta forma, pese a que el ramo 23 no es propiamente una partida secreta, comparte la misma lógica asignativa de aquella vieja usanza que tiene su origen en la intersección del centralismo y la discrecionalidad (Núñez, 2017).

Por esta razón, en los últimos años, organizaciones como México Evalúa y el Instituto Mexicano para la Competitividad han denostado la necesidad de controlar de mejor manera la asignación de los recursos pertenecientes al ramo 23 pues, tal y como está diseñado en la actualidad, los tomadores de decisiones se encuentran en una posición de poder y privilegio, desde la que pueden usar políticamente los recursos públicos de manera unilateral y arbitraria para premiar o castigar a los aliados o adversarios del gobierno en turno (IMCO, 2017).

3.2 Descripción general del Ramo 23

A diferencia de las participaciones (ramo 28) y las aportaciones (ramo 33) que se asignan con fórmulas establecidas, el ramo 23 que corresponde a las provisiones salariales económicas tiene una naturaleza bastante particular pues sus mecanismos de asignación, control y ejercicio suelen ser bastante ambiguos. De hecho, la única regulación formal correspondiente al ramo 23 en su conjunto se encuentra en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo número 105, el cual, dicta que las operaciones correspondientes a esta partida deben atender a los siguientes cinco puntos:

- a) El cumplimiento del balance presupuestario;
- b) El control de las ampliaciones y reducciones líquidas al presupuesto aprobado, incluyendo las erogaciones con cargo a ingresos excedentes;

- c) La reasignación de fondos para ramos y entidades;
- d) Operaciones para cierre presupuestario y;
- e) El cumplimiento de disposiciones legales aplicables o programas autorizados al Ramo General. (RLFPRH, artículo 145)

De este modo, la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2018 señala que dicho ramo es un instrumento de política presupuestal que atiende las obligaciones del gobierno federal cuyos recursos no corresponden al gasto directo de ninguna dependencia o entidad gubernamental.

Es necesario precisar que, a pesar de que esta partida se encuentra en la sección de ramos generales (correspondientes a las transferencias de la federación a los estados y municipios), una parte de sus recursos no está catalogada como gasto federalizado. De hecho, en el ejercicio presupuestal de 2018, del total de los 26 mil 857 millones de pesos pertenecientes al ramo 23, únicamente el 53%, es decir, 14 mil 940 millones fueron transferidos a estados o municipios.

3.3 Estadística descriptiva de la Evolución del Ramo 23

Dadas las características discrecionales del Ramo 23, las cantidades previstas para este rubro dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación distan mucho de los montos aprobados por los legisladores. Muestra de ello es que, en los últimos 12 años, la Cámara de Diputados ha aprobado en promedio 127% más de recursos para este ramo de lo originalmente previsto por el Ejecutivo federal.

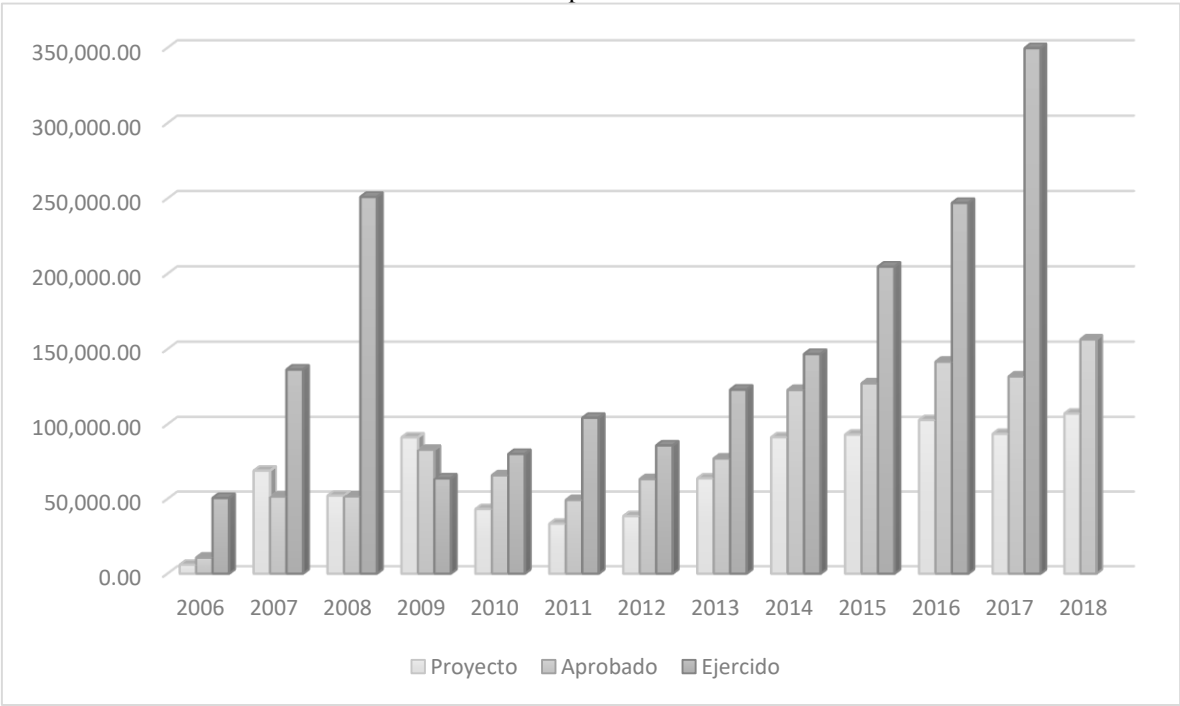
A su vez, dada la flexibilidad con la que la Secretaría de Hacienda y Cuenta Pública cuenta para utilizar los ingresos excedentes dentro del ramo 23, la cantidad ejercida es sistemáticamente mayor a la cantidad aprobada por los legisladores. Esta situación es esquematizada en la gráfica 3.

Es así como una de las principales preocupaciones de este ramo es la gran discrepancia entre lo aprobado y lo que efectivamente se gastó, dicha discrepancia tiene un promedio del 221% de 2006 a 2018 y alcanzó un máximo del 485% en el 2008. Asimismo,

es importante destacar el hecho de que el monto aprobado para este ramo ha crecido a una tasa anual promedio del 13.73%.

Tal como se muestra en la tabla 1, el comportamiento de este ramo fue radicalmente distinto entre los dos últimos sexenios, por un lado, la administración de Felipe Calderón disminuyó, en promedio, el monto proyectado para este ramo a razón del 1.92 por ciento anual, presumiblemente como una de las tantas consecuencias presupuestarias derivadas de la crisis económica mundial de finales de la década pasada.

Gráfica 3
 “Montos Proyectados, Aprobados y Ejercidos pertenecientes al Ramo 23 en el periodo 2006-2018”³



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública y los Decretos de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006 a 2018

Por otro lado, en la administración de Enrique Peña Nieto, no solo se proyectaron cada vez más recursos para el ramo 23 sino que los Diputados colaboraban con dicho aumento al modificar los recursos al doble de la tasa que las legislaturas previas. Sin

³ Las cifras están presentadas en millones de pesos a precios constantes del 2013

embargo, un elemento compartido por ambas administraciones es que los recursos ejercidos dentro de esta partida crecieron en mayor proporción que los montos proyectados y aprobados.

Tabla 1

“Tasas Promedio de Crecimiento Anual de los Montos Proyectados, Aprobados y Ejercidos del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de La Federación”

	<i>Proyectado</i>	<i>Aprobado</i>	<i>Ejercido</i>
<i>Calderón (2007-2012)</i>	-1.92%	8.64%	15.16%
<i>Peña Nieto (2013-2018)</i>	21.08%	17.96%	32.88%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública y los Decretos de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006 a 2018

3.4 Composición del Ramo 23

Antes de ahondar en los determinantes de las asignaciones de este ramo, es importante estudiar sus principales componentes pues, si bien es cierto que la naturaleza del ramo ha hecho que su composición sea bastante heterogénea a través de los años, es posible categorizarlo en tres grandes rubros o modalidades de programas presupuestales (MPP). El primero son los programas de tipo **R**, los cuales desempeñan **funciones específicas** que no comprenden la prestación de servicios públicos, proyectos de inversión o provisión de bienes públicos. El segundo tipo de programas dentro del ramo 23 son los de tipo **N** cuyos recursos se destinan al cumplimiento de las obligaciones del gobierno federal relacionadas con la prevención y atención de **desastres naturales**. Por último, los programas presupuestales de tipo **U** se refieren a los **subsidios** que se asignan a través de convenios de colaboración entre la federación y los estados y/o municipios pero que pocas veces cuentan con reglas o criterios medibles para su asignación (CEFP, 2018).

No sorpresivamente, este último rubro no solo es el más susceptible a prácticas discrecionales y a posibles muestras de control político, sino que, históricamente, también es el rubro que ha sufrido más modificaciones por parte de los legisladores. Muestra de lo anterior es la tabla 2 que da cuenta de las diferencias en el número de programas

presupuestales proyectados por el ejecutivo y los aprobados por el legislativo desagregados por tipos de modalidad en el periodo comprendido de 2013 a 2018.

Tabla 2

“Número de Programas Presupuestales del Ramo 23 Proyectados y Aprobados de 2013 a 2018”

Modalidad	Proyectados por el Ejecutivo (PPEF)	Aprobados por el Legislativo (PEF)
(R) Específicos	70	74
(N) Desastres Naturales	12	13
(U) Otros Subsidios	59	98
Total Programas	141	185

Fuente: CEFP 2018

En teoría, los Programas Presupuestales de tipo U tienen como principal propósito la **aceleración del desarrollo regional** y se componen de fondos que, en términos generales, buscan impulsar proyectos de infraestructura y modernización en áreas y/o circunstancias específicas. La lista completa de los fondos y los montos asignados a cada uno de ellos en el periodo de 2013 a 2018 se concentra en la tabla 3.

En este orden de ideas, tomando en cuenta que se trata de Programas Presupuestales altamente manipulados por el Congreso, son también bastante útiles para entender el proceso de toma de decisiones de los legisladores referente al Ramo 23 por lo que serán la base del estudio presentado en la siguiente sección.

Si bien es cierto que estos fondos tienen lineamientos para su operación, estos suelen ser poco precisos en el sentido de que la mayoría solo requieren de un análisis costo-beneficio del programa o proyecto a emprender y de la firma de un convenio con la federación para que tanto estados como municipios puedan hacer uso de los recursos asignados. De hecho, luego de un análisis realizado a la normatividad en la materia, se encontró que solo tres

fondos cuentan con criterios específicos para establecer los montos y la distribución de los recursos asignados: el Fondo Regional (U019), el Fondo de Apoyo a Migrantes (U033) y el Fondo Para Fronteras (U085).

Los lineamientos del primero establecen que sus recursos deberán ser destinados a los 10 estados con menor índice de desarrollo humano (IDH). Aunado a ello, la mitad de dichos recursos deben ser exclusivos de los 3 estados con mayor rezago en este rubro: Oaxaca, Guerrero y Chiapas. En cuanto al Fondo de Apoyo para Migrantes, este es distribuido con base en las estadísticas de eventos de recepción de migrantes publicadas por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. Por último, el Fondo Para Fronteras se asignó a cada uno de los Estados de la Frontera Sur y la Frontera Norte del país de manera proporcional al número de habitantes censados en 2010.

Empero, los tres fondos citados previamente solo representaron el 13.9% del total de los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales por concepto de programas presupuestales de tipo U del Ramo 23. El resto de los fondos, a pesar de tener objetivos delimitados como el apoyo al deporte, la inclusión de las personas con discapacidad o el mejoramiento de la infraestructura carretera de Estados y Municipios, lo cierto es que los legisladores tienen la suficiente discrecionalidad para determinar y distribuir los recursos según su conveniencia.

Tabla 3

“Fondos y Programas de Tipo U en el Ramo 23 de 2014 a 2018”

Modalidad	Nombre	Monto Aprobado (MDP)	Porcentaje del Total
U019	Fondo Regional	25,567	11.0%
U033	Fondo de Apoyo a Migrantes	1,363	0.6%
U057	Fondo Metropolitano	37,234	16.0%
U058	Fondo de Pavimentación	10,000	4.3%
U075	Fondo para la Accesibilidad Para las Personas con discapacidad	2,647	1.1%
U076	Fondo de Apoyo en Infraestructura y Productividad	7,605	3.3%
U085	Fondo Para Fronteras	5,350	2.3%
U087	Fondo de Capitalidad	15,450	6.6%
U088	Fondo de Infraestructura Deportiva	6,632	2.8%
U090	Fondo Sur – Sureste	1,500	0.6%
U091	Fondo de Cultura	4,963	2.1%
U128	Proyectos de Desarrollo Regional	95,554	41.0%
U132	Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal	18,944	8.1%
	TOTAL	232,812	100%

Fuente: Decretos Aprobatorios del PEF de 2014 a 2018

4. Análisis Empírico

4.1 Estrategia de Identificación y Modelo Econométrico

Para saber si efectivamente los legisladores han utilizado la discrecionalidad del ramo 23 para ejercer control político sobre los gobiernos subnacionales, se utilizará un modelo econométrico de datos panel con efectos fijos a nivel estatal. En éste, se utilizará como variable dependiente el logaritmo natural de los montos asignados a los gobiernos subnacionales por concepto de los subsidios entregados a través del Ramo 23. Es importante mencionar que el análisis aquí planteado no busca realizar pronósticos para futuras asignaciones o ejercicios del ramo estudiado, sino que planea encontrar evidencia estadística que compruebe que los recursos en cuestión son asignados en función de variables de índole política-electoral y para ello se debe “limpiar” dicho efecto de otras variables de tipo económicas, demográficas y sociales sobre las cuales se ahondará más adelante.

El modelo planteado para explicar las fluctuaciones de las asignaciones del Ramo 23 a nivel estatal y que pretende comprobar la hipótesis de que esta partida se utiliza para ejercer control político sobre dichos gobiernos es el siguiente:

$$\ln R23_{i,t,f} = \alpha_i + \mu_t + \beta_1 X_{i,t-1} + \gamma_1 PG_{i,t-1} + \gamma_2 CP_{i,t-1} + \gamma_3 AE_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

La variable dependiente $\ln R23_{i,t,f}$ es el logaritmo natural de los montos asignados al estado i en el año t por concepto del fondo f del ramo 23 expresados en términos per cápita. La información para esta variable fue obtenida del portal *Transparencia Presupuestaria*: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> y contiene la información correspondiente a los subsidios entregados por el Ramo 23 a partir del 2014, asimismo, permite desagregar la información por receptor y por modalidad de programa presupuestario.

El primer modelo presentado en esta sección suma los recursos asignados por todos los fondos estudiados a nivel estatal, de tal forma que toma en cuenta tanto la suma de los recursos entregados a los municipios dentro de cada estado, como aquellos montos destinados a los gobiernos estatales y excluye aquellos que fueron etiquetados a más de un estado a la vez y para los cuales era imposible determinar la cantidad correspondiente a cada uno de ellos.

Posteriormente, este ejercicio se repite, pero tomando en cuenta, por separado, a los tres fondos que representaron una mayor proporción del total de recursos asignados en el periodo estudiado: El Fondo Metropolitano (FM), los Proyectos de Desarrollo Regional (PDR), y el Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FFIEM).

En cuanto a las variables de interés, $CP_{i,t-1}$ captura el nivel de competencia política del estado i en el año $t-1$. Esta fue calculada a través de la diferencia porcentual entre el primer y el segundo lugar de la última elección llevada a cabo en el estado en cuestión. A menor diferencia porcentual entre el primer y el segundo lugar dentro de una elección, hay un mayor grado de competencia política por lo que se esperaría que el gobierno central priorizara las transferencias a este tipo de estados para garantizar su permanencia en el poder. Las elecciones que se tomaron en cuenta para dicha estimación fueron aquellas para elegir al congreso local, al gobernador de la entidad y, en el caso de las elecciones federales, se tomaron en cuenta las realizadas para elegir a los diputados por principio de mayoría relativa. En caso de que en un mismo año hubiesen más de una de estas elecciones, se priorizó la elección de gobernadores y posteriormente la elección de diputados federales.

Por otro lado, la variable $PG_{i,t-1}$ es una variable dicotómica en función del partido gobernante que adquiere el valor de 1 en caso de que el partido del gobernador de la entidad i sea también el partido al frente del ejecutivo federal, mientras que adquiere el valor de 0 si lo anterior no se cumple.

Por último, la variable $AE_{i,t}$ también es una variable dicotómica que adquiere el valor de 1 en caso de que en la entidad se lleve a cabo una elección local o federal en el año del ejercicio del presupuesto.

Las variables α_i y μ_t capturan los efectos fijos a nivel estatal y la heterogeneidad propia de cada ejercicio presupuestal respectivamente. El vector de variables de control $X_{i,t-1}$, contiene variables que potencialmente pueden influir en la asignación de los recursos en cuestión con rezago de un periodo. Esto último debido a la naturaleza del proceso de asignación de recursos en México, en el cual, el presupuesto del año t se define a finales del año $t-1$ con la información disponible hasta ese momento. La elección de estas variables se realizó en función de los (escasos) lineamientos para la operación de los fondos, así como en

los objetivos generales del ramo establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal. En específico, se toma en cuenta el nivel (*PIB_PC*) y el crecimiento real (*CREC*) del PIB per cápita, pues se espera que se entreguen más recursos a aquellos estados con menor desarrollo.

También, se consideró el porcentaje de personas que vive en situación de pobreza (*POBREZA*) y la desigualdad salarial presente en la entidad (*DESIG*) esperando que aquellos estados con mayores carencias y con un mayor grado de desigualdad sean mayormente beneficiados con la entrega de los subsidios.

Por último, el vector de variables de control también considera dos elementos propios del desempeño institucional de los estados. El primero es la proporción de ingresos propios (*IP*) con respecto al total de ingresos captados, lo cual está correlacionado con la gobernabilidad de los estados y con su capacidad para resolver los problemas propios de sus demarcaciones sin depender de los recursos otorgados por la federación. La segunda, es el nivel de endeudamiento público (*DEUDA*) como porcentaje del PIB de la entidad lo cual es importante tomar en consideración pues un mayor nivel de endeudamiento condiciona el cumplimiento de las obligaciones de los gobiernos estatales.

Cada una de las variables utilizadas dentro del modelo, así como la fuente de donde fueron obtenidas y el efecto esperado sobre la variable dependiente del modelo son especificados en la tabla 4 y la tabla 5.

Tabla 4 “Variables de interés del Modelo Estatal”

Variable	Descripción	Fuente	Signo Esperado
<i>PG</i>	Partido Gobernante	INE y OPLES	(+)
<i>CP</i>	Competencia Política	INE y OPLES	(-)
<i>AE</i>	Año Electoral	INE y OPLES	(+)

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5 “Variables de control del Modelo Estatal”

Variable	Descripción	Fuente	Signo Esperado
<i>PIB_PC</i>	PIB Per Cápita a precios constantes del 2013	Banco de Información Económica INEGI	(-)
<i>CREC</i>	Crecimiento promedio real del PIB Per Cápita en los últimos tres años.	Banco de Información Económica INEGI	(-)
<i>POBREZA</i>	Porcentaje de la Población que vive bajo algún nivel de pobreza	CONEVAL	(+)
<i>DEUDA</i>	Deuda pública como porcentaje del PIB estatal	FINANZAS PÚBLICAS INEGI	(+)
<i>DESIG</i>	Desigualdad salarial medida como el cociente entre personas que ganan menos de dos salarios mínimos y las personas que ganan más de dos salarios mínimos	ENOE INEGI	(+)
<i>IP</i>	Ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales del estado	FINANZAS PÚBLICAS INEGI	(-)

Fuente: Elaboración propia

Dado que el periodo comprendido por la base de datos de la variable dependiente es de 5 años y que se cuenta con la información completa para cada una de las 9 variables correspondientes a las 32 entidades, este modelo se estimó con un panel balanceado de 160 observaciones (cada observación es un estado de la república en un año fiscal dado) y la estadística descriptiva relacionada a dicho panel está resumida en la tabla 6.

Tabla 6 “Estadística descriptiva de las variables a utilizar en el Modelo Estatal”

VARIABLES	(1) N	(2) mean	(3) sd	(4) min	(5) Max
<i>R23 (per cápita)</i>	160	484.1	240.0	77.00	1,304
<i>PIB_PC</i>	160	516,641	529,819	87,658	3.045e+06
<i>CREC</i>	160	2.689	1.973	-5.899	7.892
<i>DEUDA</i>	160	2.794	2.160	0	9.587
<i>POBREZA</i>	160	40.07	12.18	18.24	69.92
<i>IP</i>	160	9.275	6.614	1.103	40.59
<i>DESIG</i>	160	1.010	0.633	0.289	3.468
<i>PG</i>	160	0.544	0.500	0	1
<i>AE</i>	160	0.206	0.406	0	1
<i>CP</i>	160	12.14	10.46	0.0792	61.16

Fuente: Elaboración propia

4.2 Resultados

Con el objetivo de contar con el modelo econométrico que mejor se ajuste a los datos aquí presentados, además del modelo de efectos fijos se estimó también un modelo de mínimos cuadrados agrupados (*pooled OLS*) así como uno de efectos aleatorios.

Tabla 7
“Resultados a nivel Estatal para todos los Fondos en Conjunto”

VARIABLES	(1) OLS	(2) RE	(3) FE
<i>PG</i>	-0.0965*** (0.0394)	-0.143** (0.0639)	-0.165** (0.0761)
<i>CP</i>	0.00295 (0.00322)	-0.00269 (0.00344)	-0.00660* (0.00393)
<i>AE</i>	-0.0802* (0.0426)	-0.0768** (0.0340)	-0.0733** (0.0343)
<i>lnPIB_PC</i>	-0.371*** (0.0489)	-0.347*** (0.0790)	-0.573 (0.887)
<i>CREC</i>	0.0210 (0.0162)	0.0435** (0.0193)	0.0751** (0.0334)
<i>POBREZA</i>	-0.00244 (0.00468)	-0.00171 (0.00696)	-0.00540 (0.0154)
<i>IP</i>	0.0306*** (0.00625)	0.0268*** (0.00941)	0.0224*** (0.0125)
<i>DESIG</i>	0.165* (0.0976)	0.181 (0.142)	-0.0256 (0.332)
<i>DEUDA</i>	-0.0232 (0.0143)	-0.00954 (0.0229)	0.118 (0.0885)
Constant	10.57*** (0.625)	10.26*** (0.994)	13.13 (11.48)
Observations	160	160	160
State FE	NO	NO	YES
Year FE	YES	NO	NO
Number of id_entidad_federativa		32	32
Overall R-squared		0.537	0.291

Standard errors in parentheses
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En este sentido, uno de los resultados más importantes de estos modelos es que, contrario a la hipótesis inicial de que la discrecionalidad del Ramo 23 se ha traducido en una asignación

preferencial a los gobernadores afines al gobierno federal, los tres modelos estimados mostraron lo contrario: son los gobiernos de oposición los que se han beneficiado de la discrecionalidad previamente referida. En específico, el modelo estima que, manteniendo el resto de las variables constantes, el hecho de que un Estado tenga un gobernador perteneciente al partido político que también esté al frente del ejecutivo federal, disminuye la cantidad de recursos entregados por conceptos de los programas presupuestales de tipo U del ramo 23 en un 16% en el modelo de efectos fijos, en 14% en el de efectos aleatorios y en 10% en el modelo de mínimos cuadrados agrupados.

Sin embargo, no es un resultado contraintuitivo ni mucho menos uno que niegue la existencia del uso político de los recursos del ramo, de hecho, esta relación puede ser explicada en el contexto de una administración federal (la de Enrique Peña Nieto) caracterizada por gobernadores priistas con un alto grado de disciplina partidista lo cual hacía que los posibles “premios” o “castigos” otorgados a ellos fueran poco necesarios y que dichos recursos pudieran ser utilizados para incentivar al resto de los gobernadores (los de los partidos de oposición) a mantenerse alineados a los intereses del gobierno federal.

En este punto vale la pena decir que el modelo también se corrió con una variable dicotómica para cada partido político. Sin embargo, no parece haber la suficiente variación para encontrar diferencias estadísticamente significativas entre los diferentes partidos de oposición, por el contrario, lo único que parece importar para la asignación de estos recursos referente a colores partidistas es si el estado es o no gobernado por el partido al frente del ejecutivo federal (PRI).

Ahora bien, tal como lo indica el coeficiente asociado a la *dummy* de elecciones, a pesar de que se dio preferencia a los estados gobernados por la oposición, esta preferencia se veía disminuida en años electorales donde, en promedio, los recursos se disminuían en 8%. Por último, salvo en el modelo con efectos fijos, la competencia política parece no tener efectos significativos sobre la variable dependiente.

En cuanto a las variables de control, a pesar de que tanto el PIB per cápita como el porcentaje de ingresos propios tienen el signo esperado en todos los modelos, no sucede lo mismo con el crecimiento económico pues parece influir en la dirección contraria a la previamente planteada.

Dicho en otras palabras, aunque la discrecionalidad característica del Ramo 23 ha ocasionado que sus recursos se entreguen en función de variables político-electorales, también se han beneficiado aquellas entidades con bajos niveles de actividad económica pero que han mostrado señales de crecimiento en los últimos tres años y que además cuentan con instituciones capaces de funcionar sin un alto grado de dependencia de la federación.

Aunado a ello, los modelos estimados indican que ni la pobreza ni la desigualdad tienen un papel significativo en la asignación de los recursos estudiados. Los resultados completos de los tres modelos estatales para todos los fondos en conjunto son reportados en la tabla 7.

Dicho esto, es importante mencionar que para encontrar el modelo que mejor se ajustara a los datos primero se realizó una prueba de Multiplicador de Lagrange Para Efectos Aleatorios (Breusch & Pagan, 1980) con la que se concluyó lo siguiente: para este caso en particular, el modelo de efectos aleatorios explica mejor el fenómeno estudiado que el de mínimos cuadrados agrupados (*p-value: 0.0000*).

Aunado a ello, la prueba F reportada en el modelo de efectos fijos indica que, en conjunto, las 32 variables dicotómicas pertenecientes a cada entidad tienen efectos significativos sobre la variable dependiente por lo que dicho modelo también es preferido sobre el de mínimos cuadrados agrupados.

En consecuencia, se realizó una prueba de Hausman entre el modelo de efectos fijos y el de efectos aleatorios en el que no se encontró evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de que no existen diferencias sistemáticas entre ambos modelos (*p-value: 0.5667*). De esta forma, el modelo de efectos aleatorios es el que mejor se ajusta a los datos presentados.

Una explicación alternativa para los resultados de la prueba de Hausman —que además podría poner en duda los resultados obtenidos para las variables de interés— sería que el modelo propuesto sufriera de endogeneidad derivado de un posible problema de variables omitidas.

Para descartar esta hipótesis se realizó un modelo alternativo que sustituyó el vector de variables de control por el logaritmo natural de los montos asignados a los estados por

concepto del Fondo General de Participaciones (FGP) y por el Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS). La razón de lo anterior es que, de acuerdo con la ley de Coordinación Fiscal, el FGP se entrega en función del tamaño de la economía de los estados, de su crecimiento económico y de su recaudación fiscal en el último año, mientras que el FAIS se asigna tomando en consideración factores como el promedio de las carencias sociales y el porcentaje de la población que vive en pobreza extrema.

Al hacerlo —tal como se muestra en la tabla 8—la magnitud, el signo y la significancia de las variables de interés son prácticamente idénticas para los tres modelos. Del mismo modo, en concordancia con el hecho de que ni la pobreza ni la desigualdad tuvieron efecto alguno sobre la variable dependiente dentro del primer modelo, el FAIS tampoco es significativo en ningún modelo; empero, el FGP guarda una relación negativa con los subsidios del Ramo 23 y es significativo en el modelo de mínimos cuadrados agrupados y en el de efectos aleatorios.

De este modo, y a partir del hecho de que cada una de las tres pruebas de hipótesis arrojan los mismos resultados que el modelo original con el vector completo de variables de control, es posible inferir que los resultados de la prueba Hausman efectivamente muestran que el modelo de efectos aleatorios se ajusta mejor a los datos que el modelo de efectos fijos y que esto no se debe a un problema en la especificación del modelo.

Tabla 8
 “Resultados del Modelo Alternativo para todos los Fondos en Conjunto”

VARIABLES	(1) Alternativo OLS	(2) Alternativo RE	(3) Alternativo FE
<i>PG</i>	-0.135** (0.0645)	-0.152** (0.0669)	-0.173** (0.0736)
<i>CP</i>	0.00449 (0.00314)	-0.00133 (0.00346)	-0.00640 (0.00398)
<i>AE</i>	-0.0615 (0.0467)	-0.0691* (0.0357)	-0.0641* (0.0343)
<i>lnFAIS</i>	-0.0415 (0.0299)	-0.0608 (0.0379)	0.193 (0.136)
<i>lnFGP</i>	-0.182*** (0.0396)	-0.102** (0.0424)	0.163 (0.125)
Constant	11.13*** (0.921)	9.729*** (1.344)	-1.032 (5.335)
Observations	160	160	160
State FE	NO	NO	YES
Year FE	YES	NO	NO
Number of id_entidad_federativa		32	32
Overall R-squared		0.415	0.0527

Standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Posteriormente, se realizó un análisis desagregado de los fondos que conforman los subsidios del Ramo 23. La variable dependiente sigue siendo el logaritmo natural del monto asignado al estado i en el año t con la única diferencia de que, en vez de sumar todos los fondos, estos se analizan por separado. Para ello, y en ánimos de simplificar el análisis aquí planteado, solamente se utilizaron los tres fondos con mayor porcentaje de recursos asignados en el periodo estudiado excluyendo al Fondo Regional y al Fondo de Apoyo para Migrantes que, como ya se mencionó anteriormente, si son asignados con base en criterios cuantificables y verificables.

Así, la tabla 9 muestra los resultados del modelo estatal de efectos aleatorios para los Proyectos de Desarrollo Regional (PDR), para el Fondo Para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE)⁴ y para el Fondo Metropolitano (FM).

Tabla 9
“Resultados del Modelo Estatal de Efectos Aleatorios para Fondos Específicos”

VARIABLES	(1) PDR	(2) FORTALECE	(3) FM
<i>PG</i>	-0.268** (0.123)	0.0333 (0.0941)	0.115** (0.053)
<i>CP</i>	-0.00169 (0.00660)	-0.00609 (0.00503)	-0.0103** (0.00474)
<i>AE</i>	0.0302 (0.0535)	-0.0302 (0.0432)	-0.0512 (0.0667)
<i>lnPIB_PC</i>	-0.597*** (0.130)	-0.150* (0.0832)	0.0549 (0.177)
<i>CREC</i>	0.0137 (0.0356)	-0.0369 (0.0269)	0.0662 (0.0512)
<i>POBREZA</i>	-0.0142 (0.0108)	0.0261*** (0.00748)	-0.0326** (0.0163)
<i>IP</i>	0.00599 (0.0160)	-0.00257 (0.0106)	-0.00606 (0.0194)
<i>DESIG</i>	0.0469 (0.215)	0.452*** (0.157)	-0.135 (0.311)
<i>DEUDA</i>	-0.0159 (0.0375)	-0.0109 (0.0243)	-0.116** (0.0512)
Constant	13.55*** (1.640)	7.002*** (1.054)	4.948** (2.304)
Observations	159	128	128
Number of id_entidad_federativa	32	32	29

Standard errors in parentheses.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Los resultados son importantes en el sentido de que cada fondo estudiado sigue una lógica asignativa completamente diferente. En primer lugar, los Programas de Desarrollo Regional, que representan más del 40% de los recursos asignados por concepto de subsidios del Ramo 23 de 2014 a 2018, tienden a ser asignados de la misma forma que al contemplar todos los

⁴ Es importante mencionar que este Fondo se creó en 2016 en sustitución del Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal por lo que ambos Fondos se toman como uno solo.

fondos en conjunto: más recursos a los estados con gobiernos de oposición y cumple con una función compensatoria en el sentido de que obtienen más quienes menos tienen (relación negativa con el PIB per cápita o con Fondo General de Participaciones). Sin embargo, en este caso, el año electoral no parece ser una variable importante para el modelo.

Estos resultados concuerdan con el hecho de que la propia Auditoría Superior de la Federación ha denostado el uso discrecional de los Programas de Desarrollo Regional en múltiples ocasiones, muestra de ello es el Reporte realizado en 2017 con motivo de esta partida presupuestal en donde se encontró que en el 20.3% de los Proyectos Auditados no se encontró documentación alguna que justificara o comprobara los recursos asignados y se concluyó que el hecho de no disponer de indicadores que permitan medir el avance y conclusión del ejercicio de los recursos por parte de las instancias ejecutoras y que no se cuente con acciones de seguimiento hace que los recursos de los Proyectos de Desarrollo Regional sean susceptibles de usarse fines distintos a lo originalmente planteado (ASF, 2017).

En cuanto al Fondo Para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, sorpresivamente, además de que ninguna variable política-electoral parece tener relación alguna con su asignación, si está correlacionada de manera positiva con los niveles de pobreza y desigualdad en las entidades así como de manera negativa con el PIB per cápita lo que indica que es un Fondo que se asigna de manera similar a como se asignan las aportaciones federales: en función de necesidades y carencias dentro de los estados.

Por último, el Fondo Metropolitano parece comportarse como el Fondo del Priismo: más recursos a entidades gobernadas por el PRI y también a aquellos estados con mayor competencia política (con menor diferencia porcentual entre el primer y el segundo lugar de la última elección local), aunado a ello, también hay evidencia de que la asignación de este Fondo está relacionada de manera negativa con los niveles de pobreza y de deuda pública.

5 Conclusiones

A través del presente trabajo se dio cuenta del uso político que se le ha dado al Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación. En específico, luego de una revisión documental e histórica, se argumentó que, a pesar de los múltiples esfuerzos para robustecer el federalismo fiscal en México y la forma en la que se asignan los recursos a los gobiernos subnacionales, lo cierto es que aún quedan diversos vestigios del presidencialismo de gran parte del siglo pasado en el que el titular del ejecutivo y sus copartidarios ejercían un control absolutamente discrecional sobre los recursos públicos en los tres niveles de gobierno. De esta forma, la falta de una normatividad que contemple criterios específicos y mecanismos efectivos de control y verificación del uso de los recursos ha hecho que el Ramo 23 sea una de las partidas presupuestales que actualmente conserven esa lógica asignativa.

Así, la discrecionalidad de esta partida ha sido aprovechada por los legisladores al aumentar sistemáticamente los recursos que se asignan a través de este rubro y al hacer numerosas modificaciones (más que a cualquier otro ramo) con respecto al proyecto de Presupuesto enviado por el ejecutivo.

Para probar que esta discrecionalidad ha sido utilizada con fines políticos se realizó un modelo econométrico de datos panel a nivel estatal el cual busca explicar las fluctuaciones en las asignaciones de los programas presupuestales de tipo U (el rubro con mayores modificaciones hechas por los legisladores dentro del Ramo 23) en el periodo comprendido del 2014 al 2018 en función de tres variables de índole político-electoral, a saber, la confluencia política de los gobernadores con el partido político del titular del ejecutivo, la competencia política medida como la diferencia porcentual entre el primer y segundo lugar de la última elección local llevada a cabo dentro de cada entidad y una variable dicotómica en función del calendario electoral.

Contrario a la hipótesis inicial que establecía que la discrecionalidad sería usada en beneficio de los gobernadores afines al titular del ejecutivo, los resultados del modelo sugieren lo contrario: se asignan más recursos (en promedio 16%) a los partidos de oposición, eso sí, hay evidencia que sugiere que este efecto se reducía en años de elecciones locales.

Sin embargo, al utilizar este mismo modelo a un análisis desagregado de los fondos de mayor relevancia que conforman esta parte del presupuesto se encontraron resultados heterogéneos. Por un lado, si bien es cierto que los Proyectos de Desarrollo Regional arrojan resultados similares al modelo original, el Fondo Para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal no parece ser asignado en función de ninguna variable de índole político-electoral, pero si tiene una correlación positiva y estadísticamente significativa con los niveles de pobreza y desigualdad de las entidades federativas. Por otro lado, el Fondo Metropolitano, en concordancia con la hipótesis inicial, si muestra que los estados gobernados por el partido político del ejecutivo federal tienden a tener un mayor número de recursos (11% más en comparación a los estados de oposición) y que además se asignan más recursos a aquellas entidades con mayor competencia política.

Futuras investigaciones deberán incorporar a este tipo de análisis las negociaciones y transferencias que se dan no solo entre la federación y los estados sino también las existentes entre los propios estados y los municipios. También, se deberá ahondar en los determinantes del diferencial entre los montos asignados y los ejercidos para este tipo de partidas pues el efecto del fenómeno de la discrecionalidad, así como de la falta de transparencia y rendición de cuentas en el gasto público se exagera cuando las instancias encargadas de la ejecución de los recursos tienen un amplio margen de maniobra para manipular y controlar la distribución del presupuesto. Por último, se deberá ahondar en el efecto producido por la pérdida de eficiencia en las asignaciones del gasto gubernamental producidas por la discrecionalidad en variables como el nivel de pobreza, la deuda pública y la desigualdad dentro de los gobiernos subnacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Almada, Carlos F. 1982. "La administración estatal en México". México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arrow, K. 1970. "The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market Versus Non-Market Allocation" In Joint Economic Committee, The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System, Vol. I. Washington, D.C.: U.S. GPO.
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). 2017. "Proyectos de Desarrollo Regional". Febrero de 2017.
- Besley, T. and Coate, S. 1997. "An Economic Model of Representative Government," Quarterly Journal of Economics 112.
- Breusch, T. S., and A. R. Pagan. 1980. "The Lagrange multiplier test and its applications to model specification in econometrics". Review of Economic Studies 47: 239-253.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). 2018. "El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?". México: Cámara de Diputados.
- Cejudo, Guillermo M., Lugo, Damián I., y Michel, Cynthia L. 2018. "Hacia Una Política Social Integral." Laboratorio Nacional de Políticas Públicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018". Ciudad de México: CONEVAL, 2018.
- Cooter, R. 1982. "The Cost of Coase". 11 J. Legal Stud. 1.
- Cox, G. y McCubbins, M. 1986. "Electoral politics as a redistributive game". The Journal of Politics. Vol. 48, No. 2. pp. 370-389
- Delgado, Gutiérrez A. 2002. "Formulación participativa de políticas sociales en la gestión distrital y local. Resultados parciales de la validación del diseño metodológico en Bogotá". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Díaz-Cayeros, A. 2004. "El federalismo y los límites políticos de la redistribución". Gestión y Política Pública. Volumen XIII. Número 3. II Semestre de 2004. pp. 663-687
- Díaz-Cayeros, A. y Magaloni, B. 1998. "Autoridad presupuestaria del poder legislativo en México: una primera aproximación". Política y Gobierno. Vol. V. Número 2. Segundo semestre de 1998.

- Dixit, A. y Londregan, J. 1996. "The determinants of success of special interests in redistributive politics". *The Journal of Politics*. Vol. 58, No. 4. pp. 1132-1155
- Finot, I. 1997. "Descentralización en América Latina. ¿Cómo conciliar la eficiencia con la equidad?". Documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela, octubre.
- Hernández, F. y Rabling, B. 2007. "Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México". *Estudios Económicos*, vol. 22, núm. 2, pp. 143-184. El Colegio de México, A.C.
- Ibarra Salazar, J. 2013. "Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos". *Gestión y Política Pública*. Vol.22, n.1.
- Inman, R. y Rubinfeld, D. 1996. "Designing tax policy in federalist economies: An overview". *Journal of Public Economics*, 60, (3), 307-334.
- Instituto Mexicano Para la Competitividad (IMCO). 2017. "Rechazamos el uso discrecional de los recursos públicos". Comunicado de prensa, disponible en: <https://imco.org.mx/temas/rechazamos-uso-discrecional-los-recursos-publicos/>
- Londregan J. 2006. "Political income redistribution". In: Weingast B, Wittman D, editors. *The Oxford handbook of political economy*. New York: Oxford University Press. pp. 84–101.
- López-Calva, L., Lusting, N., Scott, J., Castañeda, A. 2018. "Gasto Social, redistribución del ingreso y reducción de la pobreza en México: Evolución y comparación con Argentina, Uruguay y Brasil". En "Política Social y Bienestar: México desde el año 2000". Varios Autores. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Universidad Iberoamericana.
- López Tijerina, Gildardo. 1997. "El misterio de las Partidas Secretas". *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=8657>
- Mendoza Velázquez, A (coor). 2018. "Los incentivos Perversos del Federalismo Fiscal en México". México: Fondo de Cultura Económica.
- Musgrave, Richard A. 1969. "The Theory of Public Finance". New York: McGraw Hill.
- Musgrave, Richard A. 1971. "Economics of Fiscal Federalism". *Nebraska Journal of Economics and Business*. Vol. 10. No. 4.
- Oates, Wallace, E. 1968. "The Theory of Public Finance in a Federal System", *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 1, issue 1.
- Oates, Wallace E. 1968. "Fiscal Federalism". New York, Harcourt Brace Jovanovich

- Oates, Wallace E. 2005. "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism". *International Tax and Public Finance*. Vol. 12.
- OCDE. 2009. "Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México". *OECD Journal on Budgeting*.
- Porto, A. 1990. "Federalismo fiscal: el caso argentino". Editorial Tesis, Argentina.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. 2006. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Rodríguez Gómez, K., y Patrón Sánchez F. 2017. "La efectividad de la Política Social en México". *Gestión y Política Pública*. Volumen XXVI. No.1.
- Samuelson, P. A. 1954. "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 36.
- Samuelson, P. A. 1955. "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics* 37.
- Seabright, P. 1996. "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model". *European Economic Review* 40.
- Ugalde, L. (coord.). 2014. "La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público" México: Integralia Consultores.
- Velázquez Guadarrama, C. 2006. "Determinantes del Gasto Estatal en México". *Gestión y Política Pública*. Volumen XV, Número 1.