

---

# ■ Historia, eficiencia, estabilidad y aprendizaje: un análisis neoinstitucional del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

*Rigoberto Soria Romo*<sup>1</sup>

## Resumen

El presente trabajo plantea los principales elementos del nuevo institucionalismo económico (NIE): reglas formales e informales, Estado, tiempo e historia, cultura, ideología y aprendizaje institucional; la relación entre instituciones y organizaciones; el cambio institucional y sus fuentes, así como la interacción entre marco institucional y estabilidad. Estos planteamientos se utilizan para analizar diversas hipótesis acerca del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en México. Por medio de un análisis histórico se prueban tres hipótesis originadas del NIE: 1. La historia es relevante para el estudio del SNCF; 2. Las instituciones del SNCF vigentes no son las mejores ni las más eficientes, pero dan estabilidad al sistema, lo que asegura su permanencia y 3. El SNCF y sus instituciones son el producto de un proceso lento de aprendizaje, de prueba y error, de un conjunto de decisiones reactivas, coyunturales e incrementales tomadas para responder a circunstancias políticas y económicas no previstas y cambiantes. En este proceso se han impuesto los intereses del más fuerte, que en este caso el ámbito federal de gobierno.

*Palabras clave:* coordinación fiscal, relaciones intergubernamentales, nuevo institucionalismo, aprendizaje organizacional.

---

1. El autor es profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, México. Cualquier comentario relacionado con este trabajo se recibirá en: [soriaromo@yahoo.com.mx](mailto:soriaromo@yahoo.com.mx) y [rsoria@ucea.udg.mx](mailto:rsoria@ucea.udg.mx).

## Abstract

This essay describes the main elements of the New Institutional Economics (NIE): formal and informal rules, State, time and history; culture, ideology and institutional learning; the relation between institutions and organizations; institutional change and his sources and the interaction between the institutional framework and stability. This approach is applied to the analysis of several hypotheses about the System National of Fiscal Coordination (SNCF) in México. By means of a historical analysis we prove three hypotheses based on the NIE approach related to such a system: 1) history is relevant for studying the SNCF; 2) today institutions are neither the best nor the most efficient, but they provide stability to the system, that is why they remain in place. 3) The SNCF and their institutions are the result of a long and slow process of learning, trial and error, of a set of marginal decisions made to react to unknown circumstances and unpredictable economic and political conditions. In this process the most powerful actor, the federal government, has imposed its interests.

*Key words:* Fiscal coordination, intergovernmental relations, new institutionalism, organizational learning.

## Introducción

Entre febrero y agosto de 2004 se verificó la primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) convocada a instancias de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y apoyada por todas las entidades federativas y organizaciones que agrupan a los municipios del país.

Esta convención trabajó en siete temas: gasto público, ingresos, deuda pública, patrimonio, modernización y simplificación de la administración hacendaria, colaboración y coordinación intergubernamentales y, finalmente, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. Después de más de siete meses de debate, su Consejo Directivo aprobó la presentación de 323 líneas de acción en las diversas materias estudiadas (Inafed, 2006).

Sin embargo las propuestas o acuerdos de la CNH son sólo el primer paso, pues su instrumentación requiere de la formulación de iniciativas de ley, la elaboración y cumplimiento de convenios y acuerdos administrativos, o bien la formulación e instrumentación de políticas públicas con implicaciones técnicas y administrativas, que respeten el espíritu original de los acuerdos (CNH, 2004).

Ante esta circunstancia, existe la queja generalizada de que la puesta en práctica de los acuerdos emanados de la CNH es lenta y sólo se ha avanzado en la instrumentación de aquellos que interesan a la SHCP que, a pesar de que México es un país federal, monopoliza la política fiscal.

Entre las propuestas aprobadas por el Congreso federal destaca la de establecer un impuesto de carácter estatal, en forma cedular, para las personas físicas que obtengan ingresos por: salarios (respetando la exención constitucional a un salario mínimo), honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles, enajenación de inmuebles y actividades empresariales. Plantea una tasa única entre 2% y 5%, su base se homologaría a la base del ISR federal, del cual sería deducible. Este impuesto ha sido instrumentado parcialmente sólo por los estados de Chihuahua, Guanajuato y Oaxaca.

Ante el lento avance en la instrumentación de estas propuestas y en general de las medidas de política pública en materia de relaciones fiscales intergubernamentales, la pregunta es ¿por qué ocurre este fenómeno? Aquí se sostiene que el nuevo institucionalismo económico (NIE) en la vertiente desarrollada por Douglass North (1993, 1994, 1998), permite dar una respuesta adecuada.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es integrar un marco teórico a partir de los diversos elementos del NIE y con base en éste probar tres hipótesis acerca del SNCF.

*Hipótesis 1:* la historia es relevante para el estudio del SNCF. Aquí se sostiene que el SNCF se ha consolidado a partir de un proceso de institucionalización que comenzó desde nuestro origen mismo como nación y en la lucha por imponer el federalismo como forma de gobierno durante el siglo XIX. En esta larga marcha se crearon las instituciones predominantes en la actualidad como las participaciones y la “política de la zanahoria y el garrote” y los principales órganos que rigen el sistema en la actualidad.

*Hipótesis 2:* eficiencia y estabilidad. Las instituciones del SNCF se han construido histórica y socialmente, mediante un proceso lento. Una institución antes de imponerse de manera definitiva pasa a través de un proceso de negociación, a veces conflictivo, de avances y retrocesos, de prueba y error, para llegar a su consolidación e institucionalización. Pero una vez que una institución se instala, transmite un sentido de estabilidad que es más importante que su eficiencia misma, con lo que logra su permanencia.

*Hipótesis 3:* el SNCF no es producto de un plan, sino de un azaroso proceso de aprendizaje y de lucha por imponer los intereses de los diversos actores. Históricamente, la evolución del SNCF no ha sido fruto de un plan maestro que responda a los mejores intereses de la sociedad mexicana, sino que es producto de un conjunto de decisiones reactivas, coyunturales e incrementales. Estas de-

cisiones han sido tomadas como reacción a circunstancias políticas y económicas no previstas y cambiantes. En esta trayectoria se han impuesto los intereses de la federación por sobre los del conjunto de las entidades federativas, que han tenido que ajustar sus acciones a las de la SHCP.

El marco teórico con el que se contrastan las anteriores hipótesis se integra con base en los diferentes elementos del NIE: reglas formales e informales, Estado, tiempo e historia, cultura, ideología y aprendizaje institucional; la relación entre instituciones y organizaciones; el cambio institucional y sus fuentes, así como la interacción entre marco institucional y estabilidad. Dicho marco teórico se presenta en el siguiente apartado.

En el apartado 2, denominado “Las hipótesis en acción” se contrasta el marco teórico tanto con los hechos históricos como las principales medidas, acciones y decisiones tomadas en la etapa contemporánea del SNCF, para demostrar las hipótesis planteadas. Finalmente en el tercer apartado se hacen algunas consideraciones finales acerca del tema estudiado y de la riqueza que ofrece el NIE para analizar este tipo de fenómenos y de la diferencia que da en términos de conclusiones en relación con los enfoques jurídicos y financieros que tradicionalmente se aplican al estudiar el SNCF.

## **El nuevo institucionalismo económico y sus principales elementos**

El institucionalismo es una corriente de pensamiento que surge a finales del siglo XIX y principios del XX en las diversas disciplinas sociales, permaneciendo al margen de sus principales corrientes. A partir de los años setenta del siglo pasado resurge con fuerza en la economía, la teoría política, la sociología y la historia, entre otras áreas, con nuevos argumentos, renovadas perspectivas y metodologías de análisis y otra denominación: nuevo institucionalismo.

Este resurgimiento se asocia, entre otras causas, al colapso de los países de Europa del este y la demanda de su pronta reorganización y reforma institucional (Toboso, 1997: 176), así como a la reconstrucción y mejora institucional de los países del llamado tercer mundo. También ha recibido un fuerte impulso por parte de los estudiosos de la Comunidad Europea, que encuentran una rica veta en este enfoque (Føllesdal, 2001).

El institucionalismo económico tiene profundas raíces. Según el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG, 1998: 3-7) esta corriente tiene sus antecedentes en el historicismo alemán de fines del siglo XIX y comienzos del XX —impulsado por Gustav von Schmoller (1838-1917), autor del *Compendio de teoría*

*económica general*, el texto de economía y de historia económica más influyente en la Alemania de Bismarck—, así como en el institucionalismo norteamericano de las primeras décadas del siglo pasado, liderado por Thorstein Veblen (1898, 1904, 1904a), Wesley C. Mitchel (1927 y Mitchel y Burns, 1946), y John R. Commons (1931, 1934).

En su formulación moderna, el NIE tiene dos vertientes: la primera originada en los trabajos de Ronald Coase (1937 y 1960) y una segunda corriente que tiene su fuente en los trabajos de Douglass C. North (1993, 1994 y 1998), ampliados por diversos autores como Prats (2001), el IIG (1998) y Dove (2000, 2001) entre otros. En este apartado se sostiene que el análisis de North y el NIE evoluciona del campo económico al estudio de lo político y lo social, pasando por lo organizacional. También se aleja de las generalizaciones neoclásicas al propugnar la profundización en el estudio de las especificidades de cada caso concreto, tomando en cuenta los factores políticos, económicos y sociales. A continuación se destacan los principales elementos del NIE.

#### *Instituciones formales e informales*

Para el institucionalismo de North (1994: 360) son objeto de estudio tanto las instituciones formales como las informales. Las primeras son las constituciones, códigos, leyes, contratos y demás elementos, generalmente plasmados por escrito, de la pirámide jurídica que rige la vida de una comunidad, mientras que las instituciones informales pueden ser extensiones, interpretaciones y modificaciones de reglas formales; normas de comportamiento social reconocidas que son premiadas o sancionadas; acuerdos, códigos de conducta y convenciones que provienen de costumbres, tradiciones y en general de lo que se conoce como cultura.

Las instituciones informales son relevantes por sí mismas y no un mero apéndice de las formales y, coyunturalmente, pueden ser más importantes. Como evidencia se argumenta que una misma constitución o marco legal produce resultados distintos o inclusive opuestos en diversos países, debido a su distinta cultura (North, 1993: 54). Lo importante, en última instancia, no es tanto la “legislación” o “leyes” formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social (Prats, 2001) que generalmente corresponden a la ley escrita, pero pueden no hacerlo.

Las instituciones son creadas y modificadas por los seres humanos, por lo que esta teoría es acerca del comportamiento de los individuos, el cual es acotado por las instituciones que imponen límites y condicionan su toma de

decisiones. Las instituciones constituyen la estructura de incentivos de una sociedad, por lo que son determinantes en el desempeño económico. Por otra parte, las instituciones no sólo conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico (North, 1993: 17).

Se tiene control sobre la modificación de las reglas formales que pueden cambiarse con relativa facilidad. Cuando las instituciones formales cambian y las reglas informales no lo hacen, pueden generarse tensiones y hasta contradicciones entre ellas. Las reglas informales surgen con la cultura y cambian de manera más lenta, de forma incremental, y el hombre tiene poco control sobre ellas en el corto plazo, al igual que en su aplicación, cumplimiento o *enforcement*, que siempre es imperfecto o incompleto (North, 1998) y sólo puede ser sancionado socialmente. Una institución informal puede, coyunturalmente, imponerse sobre una o un conjunto de reglas formales.

North conjetura que una institución informal de uso generalizado y persistente puede convertirse en institución formal con el paso del tiempo y con la transición de una sociedad simple a una más compleja y la especialización y división del trabajo que trae dicha transformación (North, 1994: 66). También se pueden dictar reglas formales para limitar o tratar de acotar las instituciones informales. De igual forma, una institución informal puede evolucionar gradualmente como extensión de una norma previa (North, 1993: 120), formándose una dinámica de construcción del marco institucional.

Por lo anterior, conocer el sistema institucional de un país implica no sólo el estudio de sus instituciones formales, sino que exige el análisis cuidadoso de las convicciones, valores, principios o creencias que pautan el comportamiento real y determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen *in extremis* su inaplicación (Prats, 2001).

Una característica importante de las instituciones es que, en términos de North (1994: 360), éstas *no son creadas necesaria o usualmente* para ser socialmente eficientes. Las reglas formales son creadas para servir los intereses de quienes tienen el suficiente poder de negociación para imponerlas. Es decir, son moldeadas al servicio de los más poderosos en la sociedad.

### *El Estado y la política en el NIE*

Complementando los desarrollos de North, Caballero (2002: 267) señala que uno de los cimientos para construir un marco institucional es una teoría del Estado. Siguiendo a Weber (1992), define al Estado como una “organización con el monopolio del uso legítimo de la violencia que se extiende sobre un

área geográfica cuyos límites los determina el poder para recaudar impuestos” (Caballero, 2002: 267).

Para que el Estado sea eficiente son requisitos su neutralidad y su aptitud para medir los atributos de un contrato y hacerlos cumplir por medio del sistema judicial, de tal modo que la parte ofensora siempre tenga que compensar a la parte dañada en forma tal que le resulte muy costoso violar un contrato (North, 1993: 81). La organización política de un país es lo que define los derechos de propiedad, por lo que una parte importante de la política de desarrollo es la creación de organizaciones que generen y hagan cumplir derechos de propiedad eficientes y la consolidación de un gobierno lo suficientemente fuerte para especificar las reglas del juego y aplicarlas para formar mercados eficientes. En otras palabras, se requiere un Estado que sea fuerte, y que además sepa dónde intervenir y cuando retirarse.

En una posterior evolución de su pensamiento, North (1998: 5) señala que “la economía no es lo importante” sino que la “clave es la política”.

La política es la clave porque son las *polities*, o las organizaciones políticas, las que hacen y definen las reglas del juego. Y son las *polities* las que crean las formas de aplicar las reglas del juego, en la medida que crean poderes judiciales que funcionan, imponen el estado de derecho y las características de aplicación y la calidad del poder judicial que son partes críticas del sistema. Aún hoy no tenemos una buena teoría acerca de cómo hacer funcionar las *polities* u organizaciones políticas (North, 1998: 5).

Esto introduce una variable especialmente importante en el estudio de aquellos arreglos y construcciones institucionales donde predominan las organizaciones públicas como es el SNCF.

### *El tiempo y la historia en el nuevo institucionalismo*

El NIE comparte la crítica a las visiones de la historia como un proceso eficaz de equilibrios donde los actores toman decisiones sin enfrentar restricciones, así como de las concepciones conductistas que enfatizan el comportamiento de los actores sin analizar el entorno en el cual se mueven y que, en buena medida, determina sus preferencias y los resultados de su acción (Romero, 1999: 8).

Para el NIE la historia importa, ya que una sucesión y acumulación de pequeños hechos históricos puede provocar un gran cambio institucional. De acuerdo con North (1993: 131), no se pueden entender las decisiones actuales sin trazar la evolución incremental de las instituciones. En la medida que las instituciones informales asociadas con la cultura conectan el pasado con el

presente y el futuro, se proporciona una clave para explicar la senda del cambio histórico, el que se convierte principalmente en un relato de la evolución institucional y de su naturaleza incremental. Las instituciones existentes son herencia del pasado, son la solución, buena o mala, dada a problemas en el pasado y están incorporadas al mundo actual en perpetuo cambio (North, 1998). La historia muestra que las ideas, ideologías, mitos, dogmas e incluso los prejuicios importan, y el comprender la forma en que éstos evolucionan es importante al incorporarlos como herramientas para entender el cambio social (North, 1994: 362).

La inclusión de la variable tiempo, es decir la historia, permite considerar el proceso de aprendizaje de los seres humanos mediante el cual moldean la forma en que las instituciones evolucionan (North, 1994: 360). El conocimiento adquirido por los individuos, grupos y sociedades se acumula a través del tiempo y se transmite de generación en generación por medio de la cultura en una sociedad y se incorpora a su lenguaje, su tecnología y sus instituciones.

### *Cultura, ideología y aprendizaje institucional*

Para el NIE, la ideología se entiende como un conjunto de construcciones mentales subjetivas que los individuos emplean para interpretar el mundo que los rodea y son la base de su toma de decisiones, modelando de esta manera la interacción de los actores en determinadas formas (North, 1993: 144). Las construcciones mentales son refinadas y mejoradas, al menos parcialmente, por medio de la retroalimentación de las consecuencias de las políticas y las decisiones tomadas con anterioridad, aunque es frecuente que exista una amplia brecha entre intenciones y resultados.

Las formas mentales y creencias se transforman en estructuras económicas y sociales por medio de las instituciones formales e informales. La relación entre modelos mentales e instituciones es estrecha. Los primeros son las representaciones internas de los sistemas cognoscitivos o mecanismos con los cuales los individuos interpretan, estructuran y dan orden a su medio ambiente (North, 1994: 363).

La cultura es transmitida de una generación a otra por la enseñanza de valores, conocimientos y otros factores que influyen en la conducta. El lenguaje es el principal medio de transmisión de la cultura (North, 1993: 55; Berger y Luckmann, 1968). Este proceso se da una vez objetivado y sedimentado un comportamiento. Cuando las instituciones son incorporadas al lenguaje, se convierten en un cuerpo de conocimiento accesible en general y se puede a su vez incorporar a la tradición y a la cultura de la sociedad y de la organización.



*Instituciones y organizaciones*

Para North (1993: 15) una distinción capital es la existente entre instituciones y organizaciones. Las organizaciones son grupos de individuos enlazados por alguna identificación común hacia ciertos objetivos y temas importantes por analizar, como sus estructuras de gobierno, capacidades y formas de aprender. Prats (2001) y el IIE (1998) desarrollan esta distinción entre organización e institución. Estos autores señalan: “[...] las instituciones son el propio orden social, pertenecen al plano de la sociedad; en cambio, las organizaciones, junto con los individuos, son los elementos componentes o actuantes en dicho orden social”.

Instituciones y organizaciones son órdenes, pero de naturaleza enteramente diferente: las instituciones son órdenes abstractas, independientes de los individuos que las componen, que cumplen la función de facilitar a los individuos y las organizaciones la consecución de sus fines particulares, pero que en sí mismas no tienen fines específicos; las organizaciones, en cambio, son órdenes concretas, determinados por los individuos y los recursos que los integran, creados para la consecución de fines particulares y específicos. Instituciones y organizaciones son el producto de la acción humana y pertenecen al dominio de la razón y de la ciencia y no de la religión ni de la naturaleza. Ambas son fruto de la “convención”, aunque de convenciones enteramente diferentes. Si las organizaciones pueden ser estudiadas, diseñadas, construidas y cambiadas por métodos y técnicas pertenecientes al llamado “racionalismo constructivista”, este método resulta completamente inapropiado para las instituciones. Principalmente porque las grandes instituciones que constriñen y facilitan a la vez nuestras vidas (desde el lenguaje hasta las instituciones del estado de derecho) no son el producto de ninguna mente planificadora, sino el de un largo proceso de interacción histórica. Podemos influir u orientar el cambio institucional en la misma medida en que podemos orientar e influir la acción colectiva.

El marco institucional determina el tipo de organizaciones y su éxito o fracaso. Metafóricamente, las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones, junto con los emprendedores, son los jugadores. Las organizaciones existen para aprovechar las oportunidades provistas por el marco institucional. Si éste recompensa, por ejemplo, la piratería, florecerá dicha actividad; si recompensa la evasión fiscal, habrá fuga de impuestos. Por otra parte, si el marco institucional recompensa la producción, surgirán empresas dedicadas a la actividad económica (North, 1994: 361). De ahí la importancia de un “buen” diseño institucional, uno que recompense la eficiencia, la productividad, la justicia y la equidad, y castigue los fenómenos contrarios.

Las organizaciones aprenden haciendo. Esto significa que una organización adquiere habilidades de coordinación y crea rutinas que funcionan como consecuencia de una interacción repetida para aprovechar las oportunidades provistas por el marco institucional. Las organizaciones, sus emprendedores y líderes son los agentes del cambio a través de sus interacciones con y dentro del marco institucional. La eficiencia y la equidad de una sociedad dependen en buena medida de su sistema institucional y, subordinadamente, de la calidad de sus organizaciones. Ésta es la verdad elemental expresada en la creciente referencia a la “cultura” como razón última del nivel o del tipo de desarrollo.

### *El cambio institucional y sus fuentes*

El nuevo institucionalismo económico pretende contestar algunas cuestiones acerca del cambio institucional, sus fuentes, agentes, naturaleza y dirección. North señala el aprendizaje de individuos y emprendedores en las organizaciones como fuente del cambio institucional en el largo plazo y agrega que la tasa de aprendizaje refleja la intensidad de la competencia entre las organizaciones. North también señala que los agentes del cambio son los *entrepreneurs* individuales incrustados en las organizaciones al reaccionar ante la estructura de incentivos correspondiente al marco institucional vigente.

Dove (2000, 2001) desarrolla este punto al diferenciar entre líderes y emprendedores o *entrepreneurs*, que para ella son dos clases diferentes de actores sociales que tienen en común su surgimiento en un ambiente de cambio. Su diferencia consiste en que los líderes se concentran en modelar y orientar el cambio (no necesariamente provocarlo), mientras que los emprendedores generan y aplican ideas innovadoras en un mundo de información imperfecta y costos de transacción, por lo que actúan como agentes del cambio.

Las funciones de estos agentes son complementarias, pues el ambiente de cambio surge de las innovaciones introducidas por un agente emprendedor, ya sea en el sector público o en la sociedad. Y para que estas innovaciones tengan continuidad, necesitan el compromiso de un líder que puede ser el mismo emprendedor que también tiene capacidad de liderazgo, o puede ser otro actor (Dove, 2001).

El NIE considera que el cambio institucional es principalmente incremental, no discontinuo, pues aunque las normas formales pueden cambiar rápidamente, como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales personificadas en la cultura, costumbres, tradiciones y códigos de conducta o universos simbólicos —en términos de Berger y Luckmann (1968)— son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas (North, 1993:

17). Por lo anterior, el cambio institucional consiste típicamente en ajustes marginales al conjunto de reglas y normas que lo constituyen, aunque no se descarta el cambio discontinuo provocado por revoluciones, conquistas o grandes desastres naturales (North, 1993: 16), aunque éstos no son absolutamente radicales sino que descansan en las instituciones heredadas.

La dirección del cambio institucional es definida por la interacción entre organizaciones e instituciones. El marco institucional determina los incentivos y oportunidades existentes en una sociedad y corresponde a las organizaciones aprovecharlas o desecharlas y, conforme evolucionan las organizaciones, se modifican las instituciones y el marco institucional (North, 1993: 19). A esto se agrega el proceso de realimentación por medio del cual los humanos perciben y reaccionan a los cambios que se dan en el conjunto de incentivos y oportunidades.

Existe interacción entre el cambio organizacional y el cambio institucional. Dicha interacción puede darse en dos niveles: a) la organización no cambia más allá de los límites institucionales; b) los cambios organizacionales presionan los límites institucionales. En el primer caso es un problema puramente gerencial y el segundo es un problema gerencial e institucional. En el último caso se requieren estrategias simultáneas de desarrollo organizativo e institucional. También introduce la variable tiempo, que implica no sólo las experiencias y el aprendizaje actuales, sino también la cultura acumulada de las generaciones pasadas. Todos estos cambios le llevan a renombrar su enfoque como institucional-cognoscitivo (North, 1994).

### *El marco institucional y la estabilidad*

Dos de las principales funciones de las instituciones en la sociedad son reducir la incertidumbre e introducir orden para las actividades económicas y políticas, estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de incentivos.

La estabilidad se logra “mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluye reglas formales anidadas en una jerarquía donde es cada vez más costoso cambiarlo que el nivel anterior” (North, 1993: 110). A las reglas formales se añaden las informales, dotadas de una gran capacidad de supervivencia por haberse incorporado al comportamiento habitual de los individuos, en forma de rutinas, costumbres, tradiciones y convenciones por lo que persisten por largo tiempo. La compleja combinación de reglas formales e informales proporciona la sensación de saber qué se hace, hacia dónde se va y porqué, por lo tanto genera un sentido de estabilidad. La estabilidad institucional es lo

que procura la confianza y, con ella, la sensación de saber (sin pensar) lo que estamos haciendo y adónde vamos (IIG, 1998: 18).

Pero la interacción humana y el correspondiente sistema de incentivos no sólo provienen de las instituciones, ya que las organizaciones también son importantes. Utilizando la metáfora del juego competitivo, la primera es influida no sólo por las reglas del juego sino también por los equipos u organizaciones que participan en él. Las reglas del juego son claves para explicar no sólo el comportamiento de las organizaciones sino también para definir quiénes pueden entrar, quiénes quedan excluidos y cómo se promociona, se desciende o sale del juego (Prats, 2001).

### **Las hipótesis en acción**

En este trabajo se sostiene que el nuevo institucionalismo proporciona una perspectiva teórica que arroja nueva luz en el estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales en México, con lo que se puede contribuir a visualizar problemas no tratados por los enfoques jurídico y económico, usuales en el estudio de este tema. De igual manera, al analizar nuevos ángulos de la cuestión es posible presentar soluciones novedosas a sus problemas.

En el SNCF son importantes las reglas formales, desde la Constitución general de la República y la Ley de Coordinación Fiscal hasta el conjunto de acuerdos y convenios que de ellas emanan. Sin embargo las instituciones informales son igual de importantes, pues dicho sistema sería inexistente sin la “disciplina política” consustancial a la dominación del PRI durante más de 70 años, y que perdura en las nuevas formas de dominación del “gobierno del cambio”. Esta “disciplina política” ha sido el cemento del SNCF. De igual forma se puede mencionar “la política de la zanahoria y el garrote” que sin tener una base jurídica clara, ha sido uno de los principales elementos en la consolidación del SNCF.

#### *La relevancia de la historia<sup>2</sup>*

Si se quisiera caracterizar el SNCF en su etapa actual, se tendría que destacar tres instituciones: la “política de la zanahoria y el garrote”, el sistema de participaciones y los órganos de la coordinación fiscal.

---

2. Las referencias históricas se deben a Astudillo Moya (1999), Gil Valdivia (1981) y Soria (2004).

Del recorrido realizado por la historia de las relaciones fiscales intergubernamentales, se muestra que estas instituciones se originaron muchos años antes que se consolidara el SNCF en su forma actual, después de un largo proceso de aprendizaje y maduración organizacional e institucional.

*Surgimiento y evolución de las participaciones.* Ninguna de las constituciones federales, ha establecido una división de competencias sobre las fuentes de tributación posibles y probables entre la federación y los estados y, por añadidura, los municipios. Al no existir dicha división y la autorización constitucional de que tanto la federación como las entidades federativas podían buscar las fuentes de ingresos para financiar sus gastos, se generó la doble o múltiple tributación, consistente en que tanto federación como entidades federativas gravaran las mismas actividades, actos, documentos, transacciones y demás objetos potenciales de tributación. En los intentos por resolver este problema se han desarrollado las principales instituciones fiscales en nuestro país.

Durante el siglo XIX se decretaron cuatro leyes de clasificación de rentas (1824, 1846, 1857 y 1868). En la ley de clasificación de rentas de 1857, expedida el 12 de septiembre, tres días antes de entrar en vigor la Constitución de 1857, se inicia una práctica que permanece hasta nuestros días: compartir entre federación y estados el rendimiento de un impuesto.

En este caso se estableció que el rendimiento de los derechos de contra-registro y del impuesto sobre traslación de dominio, jurisdicción y competencia en el cobro de peaje, en los que existía una sola tasa y una sola liquidación, se distribuyera 50% para el gobierno federal y el restante 50% a los estados. De esta manera se concibe un mecanismo de distribución de ingresos, que es un antecedente directo de la participación impositiva (*tax sharing*), aunque sin ese nombre, como instrumento de las relaciones fiscales intergubernamentales.

A partir de 1912, mediante la Ley del Timbre, el gobierno federal comienza a gravar la extracción del petróleo, y 10 años después, los estados donde se ubican los pozos y las refinerías, obtienen una participación de 5% del rendimiento de dicho impuesto. De esta manera el *compartir ingresos* de la Ley de Clasificación de Rentas de 1857 da paso al concepto de *participación* de la federación a los estados en un impuesto apropiado por la primera.

Aquí se tiene la institución *participación* en su forma casi definitiva (únicamente faltaría la generalidad) creada en 1857 bajo un esquema de distribución de impuestos y bajo otro nombre, sobrevive durante más de un siglo y llega a su consolidación en 1980, después de 123 años, convirtiéndose en el mecanismo más importante, bajo un esquema diferente, el de armonización fiscal, en el SNCF vigente en la actualidad.

*La política de la zanahoria y del garrote.* En 1926 se inicia otra institución que ha perdurado y se ha reforzado en nuestros días. Esta es la *política de la zanahoria y el garrote*. Esta política se enuncia en la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados aprobada en agosto de ese año. Dicha ley hace federal este impuesto y se determina que los estados deben suspender o no decretar impuestos en la materia, a cambio de una participación del impuesto federal. Es decir, la federación se apropia de la fuente impositiva, las entidades renuncian a ella y a cambio reciben una participación en el rendimiento en la misma, supuestamente superior a la que percibirían mediante su propio gravamen (zanahoria) o atenerse a las consecuencias (garrote). El garrote consiste en que los habitantes del estado que no acepte coordinarse deben enfrentar una doble tributación, la federal y la estatal, por lo que perderían competitividad frente a otras entidades federativas, sus ciudadanos tendrían que enfrentarse a la doble administración tributaria y una doble legislación, entre otros problemas.

Similar mecanismo se sigue con la Ley de Impuestos a la Minería, decretada también en 1926. Con esta ley los estados obtienen una participación en forma de cuota adicional de 2% sobre el valor del oro y la plata extraída en su respectivo territorio, a cambio de suspender o no establecer impuestos sobre la materia.

*La política de la zanahoria y el garrote* fue ampliamente utilizada para lograr la llamada coordinación general en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles en 1976 e imponer el SNCF actualmente vigente en las negociaciones previas a 1980. De esta manera una política o institución creada en 1926 para una ley específica, 50 años después se convierte en la principal herramienta para la consolidación del SNCF vigente.

Después de un largo y accidentado proceso de concentración de las principales fuentes impositivas en la federación, a partir de cambios en la Constitución federal y de aplicación de la *política de la zanahoria y el garrote*, las entidades han dejado en suspenso una gran parte de su potestad tributaria, permitiendo a la federación exclusividad en las fuentes de ingresos más dinámicas y productivas a cambio de participaciones. Esta es una de las principales características del SNCF actual.

*Los órganos de la coordinación fiscal.* Entre las recomendaciones de la primera Convención Nacional Fiscal, realizada en 1925, se encuentra la de institucionalizar su celebración, dándole la facultad de autorizar cualquier modificación de las leyes tributarias de los estados, mientras que en el caso de la federación fuera un simple organismo de opinión.

En la segunda convención de 1933, se propone la creación de la Convención Nacional Fiscal y la Comisión Permanente como *órganos de Estado* responsables de la organización del régimen fiscal, y la delimitación de competencias de las fuentes de ingresos no exclusivas de algún ámbito de gobierno. Esta recomendación se reiteró en la tercera convención celebrada en 1947.

Esta propuesta se plasma en la realidad hasta 1953, con la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de diciembre de ese año. En esta ley se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, cuyas funciones eran: proponer medidas para coordinar federación, estados y municipios; fungir como consultor técnico en materia legal fiscal; vigilar el pago oportuno de las participaciones y ejercer sus facultades para evitar restricciones indebidas al comercio. De esta manera, 28 años después, toma forma una recomendación generada inicialmente en 1925 por la primera convención y se gesta la coordinación fiscal como organización, con estructuras administrativas y personal a su servicio. Esta Comisión operó entre 1954 y 1977 y es el antecedente del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (Indetec), órgano técnico del sistema en la actualidad.

Sin embargo, la propuesta de elevar a política de Estado las relaciones fiscales intergubernamentales y sus órganos rectores no ha prosperado, pero con el largo proceso de maduración de las instituciones fiscales, no sería extraño que en el futuro esta política se convirtiera en una cuestión de Estado, como circula en algunas propuestas.

Finalmente también debe resaltarse la creación de otras dos instituciones que prevalecen hoy día: una es el Impuesto Sobre la Renta, gravamen más productivo en la actualidad, que tiene su antecedente en el Impuesto del Centenario, creado en 1921, con el que se gravaron algunos ingresos percibidos en agosto de ese año, señalando que sería por “única vez”. Tres años después el ISR se establece como ingreso federal ordinario y continúa hasta la fecha. Otra institución que permanece hasta nuestros días se inicia en 1949: la creación de fondos de compensación. Ésta se introdujo en una iniciativa de reforma al Artículo 73 fracción XXIX de la Constitución para incluir dentro de los ingresos exclusivos de la federación el impuesto sobre fabricación y consumo de cerveza y se ha seguido utilizando hasta nuestros días.

De esta manera se muestra que en la evolución histórica de las relaciones fiscales intergubernamentales en México después de un largo proceso, se ha logrado consolidar el SNCF. Esto es producto de cambios en las reglas de juego (Constitución General de la República) por un lado y de la construcción de instituciones formales e informales como las participaciones, la *política de la zanahoria y el garrote* y los órganos de la coordinación fiscal y la *disciplina polí-*

*tica*, entre otras. Este proceso ha tomado varias décadas y ha sido, entre otros factores, fruto de la presión isomórfica de carácter coercitivo de la federación, la parte dominante del sistema, a las entidades federativas, partes débiles en esta relación, dada la dependencia financiera de éstas últimas.

También se ha mostrado la utilidad y riqueza del análisis histórico, ya que las instituciones no surgen de la nada, como *deus ex machina*, sino que vienen precedidas por instituciones menos elaboradas, que se perfeccionan mediante un proceso de prueba y error, de aprendizaje, lo que les permite afinarse hasta llegar a su consolidación.

### *Eficiencia vs. estabilidad y su rol en el SNCF*

Asociado con la historia también se ha demostrado que una vez que se instala una institución, transmite un sentido de estabilidad que le da legitimidad independientemente de su eficacia (Christensen y Molin, 1993: 409). En el SNCF se encuentran muchas de estas instituciones. Por ejemplo la fórmula de distribución de participaciones vigente, la cual es criticada por la mayoría de los estados e incluso por la federación, pero sigue siendo utilizada para distribuir nuevos recursos en el sistema, como es el caso de los excedentes petroleros (Calzada Falcón, 2004).

Un ejemplo adicional es el caso de la suma cero establecida en la fórmula de distribución de participaciones actual que por una parte le proporciona estabilidad al sistema, pero por otra ha inhibido toda innovación al mismo, pues la mayoría de los debates desembocan en la necesidad de alterar la suma cero y por ende beneficiar a unos estados y perjudicar a otros, lo que lleva a un callejón sin salida que inhibe cualquier innovación.

Un ejemplo final es el funcionamiento de Indetec, órgano técnico del sistema, que de acuerdo a la mayoría de sus participantes ha ganado legitimidad por su calidad técnica en la elaboración de sus trabajos, lo que transmite un sentido de confianza en todo el sistema. Sin embargo, Indetec carece de autonomía y depende mayoritariamente del financiamiento de la federación, lo que sin duda condiciona su funcionamiento y no le permite funcionar como un verdadero cerebro del SNCF (Soria, 2004).

Se reconoce que las anteriores instituciones no son las mejores ni las más eficientes, pero son las que le han dado estabilidad al SNCF, por lo que sustituirlas o cambiarlas generaría más problemas que soluciones y por lo tanto se mantienen, aunque no sean las que permitan al sistema un funcionamiento óptimo.



*El SNCF como producto de un proceso de aprendizaje aleatorio y complejo*

En la construcción del SNCF actual, la constante ha sido la lucha de la federación por apropiarse de las principales fuentes de recursos fiscales a lo largo de la historia. Primero con las leyes de distribución de rentas en el siglo XIX y las dos primeras convenciones nacionales fiscales durante la primera mitad del siglo pasado.

A raíz de las propuestas de estos eventos, se realizaron un conjunto de modificaciones legales, tanto en la constitución como en leyes secundarias, que apuntalaron un fuerte proceso de centralización tributaria. En los años previos a 1980 y los primeros 15 del actual sistema, este proceso se acentuó hasta llegar a la “coordinación en derechos”. Para 1995, la federación tenía el control del ISR, IVA, IEPS, derechos e impuestos sobre todo tipo de fuentes de energía, quedando para las entidades federativas únicamente el impuesto sobre nómina y algunos derechos, mientras que para los municipios se reservó, a partir de 1983, el impuesto predial y otros gravámenes asociados con la compraventa y plusvalía de bienes raíces. Para complementar el financiamiento de las actividades estatales y municipales se instrumentó un sistema de transferencias no condicionadas y condicionadas, bajo el nombre de participaciones, aportaciones y otras variantes.

Fuera de esta constante centralizadora, el desarrollo del sistema ha seguido un camino errático, respondiendo a coyunturas que la SHCP, actor dominante del sistema, ha considerado que debe atender, sin importar en muchas ocasiones la opinión de las entidades federativas o los efectos negativos que causa a algunas de ellas (este proceso se documenta en Soria, 2004).

De esta manera, en los primeros años se enganchó a los estados mediante la *política de la zanahoria y el garrote*, al otorgarles un importante incremento de recursos por su incorporación al sistema mediante el expediente de resarcirles con creces los ingresos a los que renunciaron al incorporarse al SNCF. No se habló de equidad o de apoyar a los estados menos desarrollados, valores que se daban por supuestos o que se suponía que el nuevo sistema resolvería automáticamente.

Diez años después se cambió la naturaleza del sistema. En primera instancia se retiró de las entidades federativas la administración integral del IVA, que venían realizando desde 1980, y se concentró en la federación. En segundo lugar se cambió la fórmula de distribución de participaciones, introduciendo a la población como un criterio básico en la misma. De esta manera el sistema

cambia su naturaleza de resarcitorio a redistributivo, a pesar de que éste no era un tema en las discusiones iniciales.

A partir de 1996 se da otro cambio, pues uno de los objetivos iniciales del sistema era buscar su simplicidad y ésta se logró al eliminar una gran cantidad de tributos federales, estatales y municipales. Sin embargo, a partir de 1996 se comienzan a regresar potestades tributarias a estados y municipios, de manera que a la fecha, muchos de los impuestos y derechos que existían antes de 1980 están vigentes nuevamente. La característica común de estas contribuciones es su base fiscal estrecha y su poca productividad, por lo que se ha perdido la simplicidad del sistema por una baja recaudación.

Un cambio importante adicional es la introducción de las aportaciones para financiar el proceso de descentralización de algunos sectores sociales como la educación, la salud, el combate a la pobreza, así como la atención a algunos programas conjuntos de seguridad pública. Este cambio introduce una dimensión más al sistema, por lo que ahora el cumplimiento del objetivo de equidad requiere considerar cada uno de los fondos de aportaciones y sus criterios de distribución, pues el buscar la equidad en un instrumento puede introducir inequidad en el conjunto del sistema.

Remarcando el carácter oscilante del sistema, se tiene una serie de decisiones tomadas —algunas aprobadas por el poder Legislativo y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* por lo que ya eran parte de la LCF— que nunca fueron instrumentadas o fueron remplazadas de último momento mediante la publicación de un artículo transitorio de la misma LCF. Entre estas decisiones destacan la fórmula original de 1980 que nunca operó, la fórmula que entraría en vigor en 1990 y que fue sustituida por la vigente en la actualidad.

Por lo anterior, se puede establecer que ni la federación ni las entidades federativas tenían diseñado un plan estratégico de largo plazo para el SNCF, de manera que su evolución ha obedecido a un proceso de aprendizaje que responde a la cambiante coyuntura y como respuesta a las circunstancias que se han presentado, transformando su naturaleza varias veces en un periodo de tan solo 26 años.

## Comentarios finales

Se ha mostrado que la aplicación del NIE como marco para el análisis de las instituciones del SNCF, o de las relaciones fiscales intergubernamentales en México, permite obtener conclusiones diferentes a las que se desprenden de los enfoques jurídico y financiero bajo los cuales se aborda tradicionalmente este asunto.

La aplicación del NIE y del análisis histórico al SNCF, desde el nacimiento mismo de México como nación independiente, permite comprobar que la historia es relevante para el estudio del SNCF, pues muchas de las instituciones que hoy son el pilar de las relaciones fiscales intergubernamentales en México, por ejemplo el compartir ingresos de una fuente común por dos o más ámbitos de gobierno, las participaciones de un orden de gobierno a otro, las principales fuentes de ingresos vigentes hoy día, la *política de la zanahoria y el garrote* y la infaltable *disciplina política*, es decir el uso de la presión y la fuerza por parte del actor más poderoso para imponer sus intereses y decisiones con la consecuente aceptación del resto de los actores, con mayor o menor grado de oposición, son instituciones formales e informales forjadas a través de décadas de desarrollo del sistema fiscal en México y han encontrado su aplicación precisa en la actualidad.

Por otro lado, siguiendo también las conjeturas del NIE, se ha encontrado que las instituciones del SNCF vigentes no son las mejores ni las más eficientes, y quizá tampoco sean las más deseables, pero han logrado generar estabilidad al sistema. Se teme que su cambio o sustitución por otras que prometen ser más equitativas y eficientes pueda provocar inestabilidad, traducida en una baja de ingresos o una redistribución de los mismos entre los actores, lo que en un sistema fiscal es un grave problema. Por lo anterior cualquier intento de innovación se frena con la idea de la potencial inestabilidad. Muestra de ello es que uno de los principios de la ya citada CNH es el compromiso de no introducir ningún cambio en el SNCF que pudiera afectar los ingresos de cualquier ámbito de gobierno y este condicionante es un gran freno ante cualquier intento de reforma.

Finalmente, también se ha mostrado que el SNCF y sus instituciones y mecanismos organizativos son el producto de un proceso lento de aprendizaje, de prueba y error, producto de un conjunto de decisiones reactivas, coyunturales e incrementales tomadas para responder a circunstancias políticas y económicas no previstas y cambiantes. Se han citado en el cuerpo del trabajo cambios legales aprobados por el Congreso y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* aunque anulados a última hora; acuerdos no cumplidos, manipulación de indicadores para favorecer o perjudicar a determinada entidad federativa por cuestiones políticas (como es el caso del indicador de población), entre otros. El común denominador es que se imponen los intereses del más fuerte, que en este caso es el ámbito federal de gobierno o sus aliados.

Como conclusión general de este trabajo es importante señalar que la reforma o modificación de las relaciones fiscales intergubernamentales en México no sólo requiere estudios técnicos, como usualmente se enfoca; también es necesario analizar las instituciones y organizaciones que interactúan en el sistema

y el NIE proporciona un marco para analizar dichas interacciones que incluyen relaciones de poder, recursos financieros, cuestiones técnicas y humanas y su representación en reglas formales e informales, por lo que un análisis institucional debe verse como parte del estudio de este aspecto de la reforma del Estado en México.

## Bibliografía

- Astudillo Moya, Marcela (1999), *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. México, UNAM, IEE-Miguel Ángel Porrúa.
- Berger, Peter L. y Thomas Luckmann (1968), *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu, 1999.
- Caballero, Gonzalo (2002), “Sistemas fiscales: Un análisis institucional”, *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 3, marzo, pp. 265-275.
- Calzada Falcón, Fernando (2004), *Federalismo y finanzas públicas 2001-2004. Ante la Convención Nacional Hacendaria*. Cárdenas, Tabasco, Universidad Popular de la Chontalpa.
- Christensen, Soren y Jan Molin (1993), “La reorganización de la Cruz Roja danesa. Orígenes institucionales de su organización”, *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2, julio-diciembre, pp. 395-411.
- CNH (2004), Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria, México. Versión electrónica: <http://www.cnh.gob.mx/>. Fecha de consulta: octubre de 2006.
- Coase, Ronald H. (1937), “La naturaleza de la empresa”, Williamson, Oliver E. y Winter Sidney G. (1996) *La naturaleza de la empresa: Orígenes, evolución y desarrollo*, México, FCE, pp. 29-48. Publicado originalmente en 1937.
- Coase, Ronald H. (1960), “The problem of social cost”, *Journal of Law and Economics*, vol. 3, pp. 1-44.
- Commons, John R. (1931), “Institutional economics”, *The American Economic Review*, vol. 21, pp. 648-657.
- (1934), *Institutional Economics: Its place in political economy*. Versión electrónica: <http://homepage.newschool.edu/het/>. Fecha de consulta: junio 25 de 2003.
- Dove, Suzanne (2000), “Agents for change: Leaders and entrepreneurs”, *Colección documentos*, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Versión electrónica: <http://www.iigov.org>. Fecha de consulta: junio 21 de 2001.
- Dove, Suzanne (2001), “Las decisiones políticas: Instituciones vs. organizaciones”, *Biblioteca de Ideas, Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad*. Versión electrónica: <http://www.iigov.org>. Fecha de consulta, junio 21 de 2001.
- Gil Valdivia, Gerardo (1981), “El federalismo y la coordinación fiscal en México”, Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia (1981), *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, pp. 59-90.

- Føllesdal, Andreas (2001), "Federal Inequality Among Equals. A Contractualist Defence", *ARENA Working Papers* 01/8, Estocolmo, Noruega.
- Gil Valdivia, Gerardo (1981), "El federalismo y la coordinación fiscal en México", Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia (1981), *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, pp. 59-90.
- Inafed (2006). Versión electrónica: [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx). Fecha de consulta: 4 de octubre de 2006.
- Indetec (2006). Versión electrónica: [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx). Fecha de consulta: 6 de octubre de 2006.
- Instituto Internacional de Gobernabilidad (1998), *Dougllass C. North: La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*, Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina", Barcelona. Versión electrónica: <http://www.iigov.org>. Fecha de consulta: junio 29 de 2006
- Mitchell, Wesley C. (1927), *Business Cycles: The problem and its setting*. Versión electrónica: <http://homepage.newschool.edu/het/>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2006.
- Mitchell, Wesley C. y A. F. Burns (1946), *Measuring Business Cycles*. Versión electrónica: <http://homepage.newschool.edu/het/>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2006.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.
- (1994), "Economic performance through time", *The American Economic Review*, vol. 84, núm. 3, junio, pp. 359-368. Versión electrónica: <http://www.jstor.org/>. Fecha de consulta: junio de 2006.
- (1998), Conferencia pronunciada en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires en mayo 1 de 1998. Versión electrónica: <http://www.undp.organización.ar/archivos>. Fecha de consulta: 3 de junio de 2006.
- Prats, Joan (2001), "D. C. North: el neoinstitucional-institucionalismo y la teoría del desarrollo institucional", *Serie Documentos*, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Versión electrónica: <http://www.iigov.org>. Fecha de consulta: junio 21 de 2006.
- Retchkiman, Benjamín y Gerardo Gil Valdivia (1981), *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM.
- Romero, Jorge Javier (1999), "Estudio introductorio: Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías", DiMaggio, Paúl J. y Walter W. Powell (1999) (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, pp. 7-29.
- Schmoller, Gustav von (1838-1917), *Compendio de teoría económica general*. Versión electrónica: <http://homepage.newschool.edu/het/>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2006.
- Soria Romo, Rigoberto (2004), *Poder y toma de decisiones en la coordinación fiscal: el caso México, 1980-2003*. Culiacán, Sinaloa, México, Universidad de Occidente.
- Toboso, Fernando (1997) "¿En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional?", *Hacienda Pública Española*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, núm. 143, pp. 175-192.

Veblen, Thorstein (1898), "Why is Economics Not an Evolutionary Science?", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 12, 1898. <http://homepage.newschool.edu/het/>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2006.

Veblen, Thorstein ([1904] 1971), *Teoría de la clase ociosa*. México, FCE.

Veblen, Thorstein (1904a), *Theory of Business Enterprise*. Versión electrónica: <http://homepage.newschool.edu/het/>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2006.

Weber, Max ([1922] 1970), *Economía y sociedad*, México, FCE.

### *Páginas electrónicas consultadas*

[www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx)

[www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

[www.sncf.org.mx](http://www.sncf.org.mx)

[www.cnh.org.mx](http://www.cnh.org.mx)

<http://homepage.newschool.edu/het/>

<http://www.iigov.org>