

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

ENDEUDAMIENTO LOCAL EN MÉXICO.
UNA APROXIMACIÓN ECONOMETRICA A LA DIMENSIÓN
POLÍTICA DE LA DEUDA MUNICIPAL, 2000-2010.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Presenta:
Ramiro Antonio Maravilla Flores

Directora de tesis: Dra. Gabriela Pérez Yarahuán

*A mis padres, que me enseñaron a leer;
y a EA, que me enseñó a escribir.*

AGRADECIMIENTOS

No exagero cuando escribo aquí que he pasado lo que va de este año, y un buen trecho del pasado, pensando en los siguientes párrafos. Después de todo, los agradecimientos son posiblemente la parte de la tesis que más se lee. Escoger las palabras adecuadas para explicar cómo me siento no es fácil. La tarea no es sencilla, dado que tengo la fortuna de estar rodeado de muchas personas que me han apoyado a llegar a este punto. La lista es larga, y yo no podría estar más contento que así sea. Por lo anterior, posiblemente estos agradecimientos sean tan largos como un capítulo del trabajo que aquí presento. Paciencia, entonces.

Deseo agradecer a mis padres, Ofelia y Ramiro, por impulsarme a titularme. Todo lo que haré en adelante tendrá, sin duda, su marca personal. Hubiera sido difícil encontrar mejores modelos a seguir, pues siempre me demostraron cuán importante es no darse por vencido. Deseo agradecer también a mis hermanos, David y Víctor. Crecer con ellos fue una lección de vida. Su compañía ha sido una constante a lo largo de mi vida que me ha ayudado cuando las cosas no han salido como quisiera. A mi abuela, tía abuela, tíos, tías y primos agradezco también el apoyo que siempre me han brindado cuando he requerido consejo y apoyo. A todos: muchas gracias.

Por supuesto, no puedo escribir más sin antes agradecer a la Dra. Gabriela Pérez Yarahuán, directora de esta tesis. La Dra. Gabriela Pérez Yarahuán siempre estuvo presente en todo, añadiendo un toque de humor cuando la conformación de la base de datos se volvía una actividad tediosa. Las pequeñas excursiones que hacía al CIDE y la Universidad Iberoamericana para discutir mi trabajo cada dos semanas se hacían verdaderamente amenas por su plática y consejo. Agradezco igualmente la oportunidad que me brindó de colaborar con ella en su proyecto de investigación junto con otros estudiantes de primera calidad. La Dra. Pérez Yarahuán me mostró la importancia de hacer evaluaciones precisas y honestas, enfocadas a mejorar la calidad de la intervención gubernamental y, en última instancia, la calidad de vida de la población.

Deseo agradecer a los profesores cuyas lecciones facilitaron este trabajo de investigación. Aunque cada una de las clases aportó al bagaje cultural que poseo en estos momentos, hubo algunas que fueron piedras angulares en mi formación. Curiosamente,

todas estas clases fueron impartidas por profesoras. Como me es difícil precisar cuál tuvo más influencia en mí, agradezco en orden cronológico, según el programa de estudios que tuve. En primer lugar, por supuesto, deseo agradecer a la Dra. Marta Elena Venier, por su dedicación y esfuerzo por enseñarme el uso correcto del español durante los nueve semestres de la carrera. Siempre estuvo ahí cuando tenía una duda o necesitaba consejo. El Colegio de México sería otro sin su enseñanza.

A la Dra. Irina Alberro, por introducir y explotar esta curiosidad en métodos cuantitativos que fue la base de este trabajo. Sus consejos, “los métodos se aprenden de los libros, no en la clase” perdura hasta este momento como uno de las lecciones más valiosas que he tenido. Su clase sentó la semilla para que explorara por mi cuenta libros de estadística y manuales, que aunque a veces no entendía nada, me dieron una perspectiva mucho más amplia de los métodos cuantitativos.

A las Dras. Fernanda Somuano e Isabelle Rousseau, por mostrarme que los extremos de los enfoques teóricos no son correctos, y que como investigador es necesario conocer a profundidad puntos de vista encontrados para hacer una crítica sustantiva. Si esta tesis tiene, hasta cierto punto, una visión de punto medio, es por sus cursos. En especial la clase de la Dra. Somuano llegó como un faro de luz en un momento en el que el *Rational Choice*, enfoque por el que siempre he sentido predilección, había sido ampliamente vilipendiando en cursos pasados. Su clase sirvió para convencerme de la importancia de actualizar la crítica de los enfoques para poder sostener una conversación relevante sobre nuestro entorno. Los comentarios de la Dra. Somuano a esta tesis alimentaron y nutrieron la discusión que tengo conmigo mismo, además de que definieron mucho mejor el argumento teórico que afinaré en niveles de estudio posteriores. Por supuesto, la paciencia que tuvo conmigo la Dra. Somuano durante el servicio social es algo que agradezco infinitamente.

A la Dra. Laura Flamand, también lectora de esta tesis, agradezco de corazón todos los consejos, pláticas y discusiones que amablemente me dio. Hoy por hoy, el federalismo y el gobierno local se perfilan como mis temas de estudio predilectos gracias a su guía, dentro y fuera del aula de clase. En mi experiencia en el El Colegio de México, conocí pocos investigadores que sintieran tanta pasión por su tema de investigación como la Dra. Flamand, y siempre es un gusto platicar con ella de estos temas.

Si la Dra. Flamand expandió mi curiosidad académica, la Dra. Claudia Maldonado hizo lo propio con la laboral, abriéndome la puerta al mundo de la evaluación de políticas públicas y al permitirme hacer prácticas de verano en el centro Clear Latinoamérica. El verano que pasé en el CIDE marcó de forma decisiva quién soy ahora y lo que deseo hacer en el futuro. El Centro Clear me hizo darme cuenta de la necesidad que tiene México de mejores evaluadores de política pública, y yo espero abonar a esa causa algún día.

Recuerdo también con especial agrado las clases de *Introducción a la Ciencia Política*, del Dr. Jean-François Prud'homme; *Sistema Político Mexicano*, del Dr. Alberto Arnaut; *Derecho Administrativo*, del Mtro. Carlos Matute; *Introducción a las Ciencias Sociales y Transformaciones del Estado*, del Dr. Fernando Escalante; e *Historia de América Latina*, de la Dra. Graciela Márquez. Sus lecturas, exposiciones y anécdotas personales forman parte de mí, y son gratos recuerdos. A Frederique Duburq, mi maestra de francés, no tengo más que agradecimientos infinitos, por no dejar que me diera por vencido y obligarme a perseverar en su clase. Sus risas, actividades y juegos eran la mejor terapia para manejar el estrés diario de la universidad. Quiero también agradecer al personal administrativo del Colmex, en especial a Gloria Sánchez y a Lizbeth Rodríguez. Su ayuda siempre fue de utilidad y resolvieron cada gigante eventualidad que mis torpezas causaban cada tres días.

He tenido mucha suerte de encontrar colegas tan profesionales y preparados que me inspiran no sólo a realizar mi trabajo adecuadamente, sino a mejorarlo día con día. Deseo agradecer al personal del Centro Clear Latinoamérica. Nuevamente, a la Dra. Maldonado y a la Lic. Cristina Galindez por la oportunidad de trabajar con ellas, y al resto del equipo de trabajo y personal administrativo del centro: Carolina Rodríguez, Miguel Berber, Manoel Pérez, Alejandro Ramírez, Sergio Vázquez; y también el equipo de trabajo de la Dra. Gaby Pérez: Emil Salim y Alfonso Quijano. De igual manera quiero agradecer a mi primer equipo de trabajo formal en el IFAI, especialmente al Lic. Roberto Moreno, por incluirme en el proyecto de la DGPEEIDI pese a mi extrema torpeza. A Paulina Vallejos y Christopher Ballinas, Alicia López Villamar y Daniel Triana, y por supuesto a Jorge Acevedo, Ana Díaz, Cristina González y Mariana Gabuti: la experiencia de conocerlos y trabajar a su lado me deja muy sabor de boca. Ustedes convierten las largas horas de la oficina en una actividad amena y divertida.

A José de Jesús y Roberto Zedillo, por su paciencia y guía en el armado y análisis de los datos. Fueron verdaderos faros cuando Stata se perfilaba como mi peor enemigo. A Alejandra Padilla y Mercedes González, que siempre han estado ahí cuando tengo dudas existenciales. Nadie me hace sentir tan bien como ustedes cuatro.

A Gabriel González, por todas las pláticas, el complejo de altura y el orgullo jalisciense; a Mauricio Abreu, por las asesorías a distancia y los chistes en la salita de estudiantes; a Natalia Clever por el café y los cuentos; a Alejandra Lauterio y Gerardo Urdapillietta por la experiencia compartida y la confianza; a Andrea Ordaz, por los consejos infinitos y la perspectiva comparada; a Milenko Ristic, por cruzar la barrera del lenguaje y mostrarme una ciudad nueva desde un punto de vista innovador; a Mariana Esquivel, Rocío Rodríguez y Rafael Ruíz, que siempre estuvieron alrededor pese a estar en carreras separadas.

Llegando casi al final de estos agradecimientos, no puedo dejar de nombrar a mis compañeros y amigos de la 15ava generación de Política y Administración Pública de El Colegio de México. Pasar con ustedes los últimos cuatro años ha sido una experiencia compleja, no exenta de roces y tensiones, pero que hoy recuerdo con gran estima. A Carlos Molina y Luis Escobar, por todos los momentos entrañables que pasamos intentando escapar de nuestras obligaciones de estudiantes de tiempo completo. Si la vida me dio dos hermanos, mi paso por el Colmex me dio dos más. A Aura Rivera, por las pláticas directas y sin tapujos, que supo perdonarme cuando yo no lo habría hecho; a Elena Pierard, amiga de años, que expande todos los días mis horizontes al enfrentarme con ideas nuevas; a Andrea Vizcaíno, por las pláticas y el francés. Hermanas también ellas.

A Santiago Álvarez, por ser él y hacerme más tolerante con cada bocanada de aire; a Yasser Meneses, por expandir mis horizontes; a Esteban Salmón por la buena vibra; a Ricardo Solís, por ser el mejor *roomie* no oficial que se puede tener; a Priscilla López, por la compañía en Europa; a Cristina Santoyo, por las risas sin fin; a Oliver Habib, por el apoyo logístico durante toda la carrera; a José Luis Reséndiz, por la ambición.

Y finalmente, a Eduardo Alamillo, bastión de mi estancia en El Colegio de México. El mejor, siempre.

A todos,
Gracias

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN. LA IMPORTANCIA DE LA DEUDA LOCAL	12
1. ¿Por qué se endeudan los gobiernos locales? Endeudamiento y finanzas públicas como un bien público.....	21
1.1 Gobierno local, ¿para qué?.....	22
1.2 Gobierno local, federalismo fiscal y descentralización.....	29
1.2.1 Descentralización fiscal.....	33
1.2.2 Dependencia fiscal y transferencias a gobiernos locales.....	37
1.2.3 Fly-Paper Effect	39
1.3 ¿La deuda es mala?	41
1.4 Endeudamiento local como un bien común: tragedia de los comunes y problema de acción colectiva	44
1.5 Principales hipótesis de endeudamiento local	53
1.5.1 Hipótesis ideológica: los gobiernos de izquierda se endeudan más	54
1.5.2 Hipótesis de problema de acción colectiva. Los gobiernos de coalición se endeudan más.....	55
1.5.3 Hipótesis de ciclo de deuda. La deuda aumenta más en años de elección	56
1.5.4 Hipótesis de competencia electoral. Entre más competencia partidista haya en una elección, la deuda tenderá a ser menor.....	57
1.5.5 Hipótesis de gobierno unido horizontalmente. Filiación partidista compartida aumenta la deuda.....	58
2 EL MUNICIPIO EN MÉXICO.....	59
2.1 El municipio en México.....	59
2.1.1 Reformas constitucionales al régimen municipal.....	60
2.1.2 Estructura del municipio en México	63
2.2 La hacienda municipal en México. transferencias y dependencia fiscal	64
2.2.1 Transferencias intergubernamentales	65
2.3 La deuda municipal en México	74
2.4 Marco legal de la deuda	82
2.5 Regulación del endeudamiento local: de bien público a bien común.....	87
2.5.1 Controles estructurales: promulgación de leyes de endeudamiento	89
2.5.2 Controles políticos: rechazo del rescate financiero	91

3	PONIENDO A PRUEBA EL ENDUEDAMIENTO MUNICIPAL EN MÉXICO	94
3.1	Fuentes de información, bases de datos y metodología	94
3.2	Variables para el diseño de la base de datos	97
3.2.1	Base de datos.....	101
3.3	Hipótesis de endeudamiento y modelos de regresión. Probando las hipótesis.....	109
3.3.1	Modelos de regresión	111
3.4	Resultados de los modelos de regresión.....	114
3.4.1	Hipótesis de problema de acción colectiva	117
3.4.2	Hipótesis ideológica	123
3.4.3	Hipótesis ciclo de electoral de deuda	127
3.4.4	Hipótesis de gobierno unido 1 (relación presidente municipal y congreso estatal)	131
3.4.5	Hipótesis gobierno unido 2 (relación presidente municipal y gobernador).....	134
3.4.6	Hipótesis competencia partidista.....	137
4	Conclusiones. ¿Son ciertas las hipótesis de endeudamiento en México?	140
5	Anexo 1. Legislación sobre contratación de deuda.....	148
6	Bibliografía	152

GRÁFICAS

GRÁFICA 2.2.1	EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES	70
GRÁFICA 2.2.2	TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL (PORCENTAJE DEL INGRESO TOTAL).....	71
GRÁFICA 2.3.1	COMPARACIÓN DE LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO DE LOS GOBIERNOS LOCALES CON FINANCIAMIENTO.....	75
GRÁFICA 2.3.2	FINANCIAMIENTO LOCAL (MILLONES).....	76
GRÁFICA 2.3.3	FINANCIAMIENTO EN EMPRÉSTITOS Y DÉFICIT (MILLONES)	77
GRÁFICA 2.3.4	DIFERENTES TIPOS DE EMPRÉSTITOS CONTRATADOS (MILLONES)	77
GRÁFICA 2.3.5	AUMENTO DE LA DEUDA MUNICIPAL (MILLONES)	78
GRÁFICA 2.3.6	ESTRUCTURA DE EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS	81
GRÁFICA 2.5.1	VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA DEUDA PÚBLICA	87
GRÁFICA 2.5.2	NÚMERO DE NOTICIAS EN EL UNIVERSAL CUYOS TITULARES REFIEREN AL CRECIMIENTO DE LA DEUDA LOCAL.....	88
GRÁFICA 3.2.1	DISTRIBUCIÓN PERCENTIL DE LA DEUDA PER CÁPITA MUNICIPAL.....	103
GRÁFICA 3.2.2	EVOLUCIÓN DEL LN DE LA DEUDA PER CÁPITA.....	104
GRÁFICA 3.2.3	EVOLUCIÓN PROMEDIO DE LA DEUDA MUNICIPAL SEGÚN TIPO DE MUNICIPIO	105
GRÁFICA 3.2.4	EVOLUCIÓN PROMEDIO DE LA DEUDA MUNICIPAL PER CÁPITA SEGÚN TIPO DE MUNICIPIO	105
GRÁFICA 3.2.5	EVOLUCIÓN DEL LN DE LA DEUDA PER CÁPITA POR TIPO DE MUNICIPIO	106
GRÁFICA 3.2.6	EVOLUCIÓN DE LN DE LA DEUDA PER CÁPITA POR ESTADO.....	107
GRÁFICA 3.2.7	EVOLUCIÓN DEL LN DE INGRESOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS	107

GRÁFICA 3.2.8 EVOLUCIÓN DEL LN DE INGRESOS PROPIOS DE LOS MUNICIPIOS	108
GRÁFICA 3.4.1 PROMEDIO DE DEUDA MUNICIPAL PER CÁPITA DE GOBIERNOS DE COALICIÓN Y NO COALICIÓN	118
GRÁFICA 3.4.2 MEDIANA DE LN DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PER CÁPITA	120
GRÁFICA 3.4.3 DISTRIBUCIÓN DE LN DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PER CÁPITA	121
GRÁFICA 3.4.4 NÚMERO DE PARTIDOS LOCALES COALICIONADOS Y NO COALICIONADOS.....	121
GRÁFICA 3.4.5 NÚMERO DE PARTIDOS LOCALES COALICIONADOS SEGÚN IDEOLOGÍA DE LA COALICIÓN	122
GRÁFICA 3.4.6 COALICIONES POR IDEOLOGÍA POLÍTICA.....	123
GRÁFICA 3.4.7 PROMEDIO DE ENDEUDAMIENTO PER CÁPITA POR IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO	124
GRÁFICA 3.4.8 LN DE DEUDA LOCAL PER CÁPITA E IDEOLOGÍA DE IZQUIERDA	125
GRÁFICA 3.4.9 MEDIA DE LN DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PER CÁPITA POR IDEOLOGÍA DEL PARTIDO GOBERNANTE.....	125
GRÁFICA 3.4.10 VARIACIÓN PORCENTUAL DE EMISIÓN DE DEUDA DE GRUPO 1.....	128
GRÁFICA 3.4.11 VARIACIÓN PORCENTUAL DE EMISIÓN DE DEUDA DE GRUPO 2.....	128
GRÁFICA 3.4.12 VARIACIÓN PORCENTUAL DE EMISIÓN DE DEUDA DEL GRUPO 3.....	129
GRÁFICA 3.4.13 LN DE DEUDA PER CÁPITA LOCAL Y CICLO ELECTORAL.....	130
GRÁFICA 3.4.14 MEDIAS DE LN DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PER CÁPITA SEGÚN EL CICLO ELECTORAL	131
GRÁFICA 3.4.15 PROMEDIO DE DEUDA PER CÁPITA POR GOBIERNO UNIDO Y DIVIDIDO	132
GRÁFICA 3.4.16 LN DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PER CÁPITA SEGÚN GOBIERNO UNIDO Y DIVIDIDO.....	132
GRÁFICA 3.4.17 DESVIACIÓN ESTÁNDAR DE LN DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PER CÁPITA	133
GRÁFICA 3.4.18 DEUDA PER CÁPITA SEGÚN EJECUTIVOS UNIDOS HORIZONTALMENTE.....	135
GRÁFICA 3.4.19 LN DE DEUDA LOCAL PER CÁPITA SEGÚN EJECUTIVOS UNIDOS HORIZONTALMENTE E IDEOLOGÍA POLÍTICA	136
GRÁFICA 3.4.20 LN DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PER CÁPITA SEGÚN COMPETENCIA ELECTORAL.....	138
GRÁFICA 3.4.21 LN DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PER CÁPITA SEGÚN COMPETENCIA PARTIDISTA E IDEOLOGÍA	139

CUADROS

CUADRO 1.1 ¿PARA QUÉ SIRVEN LOS GOBIERNOS LOCALES?	27
CUADRO 1.2 VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	36
CUADRO 1.3 TIPOS DE TRANSFERENCIAS	38
CUADRO 1.4 MECANISMOS EX-ANTE Y EX-POST PARA CONTROLAR LA EMISIÓN DE DEUDA.....	43
CUADRO 2.1 ESTRUCTURA DE INGRESOS TOTALES DE GOBIERNOS SUBNACIONALES, 2008.....	66
CUADRO 2.2 DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS ENTRE DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO, 2010.....	68
CUADRO 2.3 FUENTES DE INGRESOS DEL MUNICIPIO	68
CUADRO 3.1 DESCRIPTIVOS DE LA MUESTRA	102
CUADRO 3.2 RELACIÓN DE LA VARIABLE DEPENDIENTE CON LAS VARIABLES INDEPENDIENTES.....	109
CUADRO 3.3 COEFICIENTE DE CORRELACIÓN DE PEARSON DE LN DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PER CÁPITA Y VARIABLES INDEPENDIENTES.....	110
CUADRO 3.4 RESULTADOS DE ANOVAS DE LN DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PER CÁPITA Y VARIABLES INDEPENDIENTES	110
CUADRO 3.5 RESULTADOS DE MODELOS GENERALES DE REGRESIÓN	114
CUADRO 3.6 RESULTADOS DE MODELOS DE REGRESIÓN PARA GOBIERNOS DE IZQUIERDA	115
CUADRO 3.7 RESULTADOS DE MODELOS DE REGRESIÓN PARA GOBIERNOS DE DERECHA	116
CUADRO 3.8 RESULTADOS DE MODELOS DE REGRESIÓN DE GOBIERNOS DE CENTRO.....	117

CUADRO 5.1 ESTADOS QUE LIMITAN LA CONTRATACIÓN DE DEUDA LOCAL EN SUS CONSTITUCIONES A INVERSIONES PRODUCTIVAS O REFIEREN AL ART. 117 CONSTITUCIONAL.....	148
CUADRO 5.2 ESTADOS QUE REFIEREN A LEYES DE ENDEUDAMIENTO LOCAL PARA LIMITAR LA CONTRATACIÓN DE DEUDA MUNICIPAL EN SU CONSTITUCIÓN.....	150
CUADRO 5.3 ESTADOS QUE PERMITEN EXCEPCIONES EN LA CONTRATACIÓN DE DEUDA LOCAL O QUE NO ESPECIFICAN EL MOTIVO DE LA MISMA	151

ESQUEMAS

ESQUEMA 1.1 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL FEDERALISMO FISCAL	32
ESQUEMA 1.2 TIPOS DE OPORTUNISMO	45
ESQUEMA 1.3 TRANSICIÓN DE BIEN PÚBLICO A BIEN COMÚN DE LA CAPACIDAD DE CONTRAER DEUDA DE LOS GOBIERNOS LOCALES	48
ESQUEMA 1.4 DILEMA DEL PRISIONERO	50
ESQUEMA 1.5 DILEMA DE ENDEUDAMIENTO LOCAL	51
ESQUEMA 1.6. DILEMA DE ENDEUDAMIENTO LOCAL DESPUÉS DE ACTIVARSE EL SISTEMA DE SALVAGUARDAS	52

MAPAS

MAPA 2.1 ESTADOS Y MUNICIPIOS ENDEUDADOS.....	79
---	----

INTRODUCCIÓN. LA IMPORTANCIA DE LA DEUDA LOCAL

El endeudamiento subnacional es un rasgo inherente de la distribución de facultades entre niveles de gobierno; un reflejo del federalismo fiscal en México. Cuando un Estado se divide en órdenes de gobierno autónomos y con esferas de atribución propias, las finanzas públicas, es decir, la administración de los ingresos y egresos, se desenvuelven en un escenario complejo donde cada ámbito de gobierno intenta maximizar su beneficio. Ante la disyuntiva de cobrar más impuestos, y arriesgarse a perder capital político, o depender de transferencias del gobierno central para financiar el cumplimiento de sus obligaciones, no extraña que los gobiernos subnacionales opten por la segunda opción. Tampoco sorprende que ante el afluente de recursos centrales, los gobiernos subnacionales adopten estrategias irresponsables y se endeuden más allá de sus capacidades de pago sin que el déficit necesariamente se traduzca en mejores condiciones de vida para la población. Esta situación parece aquejar sobre todo al grueso de los gobiernos municipales, que a diferencia de los estatales o regionales, suelen afrontar serios problemas para recolectar ingresos propios dada la falta de capacidades institucionales, y cuya falta de transparencia da pie a que la dimensión política incida en las decisiones de endeudamiento.

Por lo anterior, este trabajo tiene el propósito de discernir la influencia de la dimensión política en la contratación de deuda municipal. El objetivo de esta tesis es aportar al conocimiento sobre las dinámicas del endeudamiento del sistema federal mexicano y analizar si la deuda local de los gobiernos municipales se explica por las variables identificadas en la literatura internacional. De acuerdo a las hipótesis de esta investigación, los determinantes del endeudamiento local en México trascienden las variables típicas de la deuda pública (tamaño, tipo de municipio, población e ingresos propios) e incluyen factores políticos, como la competencia partidista, las coaliciones y el gobierno “compartido”, entre otros. En este sentido, las preguntas que atiende este trabajo son, ¿por qué se endeudan los gobiernos municipales? ¿Las explicaciones internacionales de endeudamiento local son válidas para el caso mexicano? Aunque en la literatura nacional abundan los estudios sobre los factores que promueven el endeudamiento estatal, hay un vacío académico general en lo que refiere al municipio. Como consecuencia, un objetivo específico de este trabajo es probar para el caso mexicano cinco hipótesis de

endeudamiento local que la literatura internacional ha acuñado. Mediante esto se pretende poner a prueba la universalidad de estas hipótesis al comprobar si los municipios mexicanos comparten pautas de endeudamiento similar a lo que éstas suponen.

A lo largo de los años, el desarrollo del sistema federal fiscal en México se ha caracterizado por privilegiar una lógica redistributiva – redistribución de recursos entre todos los miembros del pacto federal, sin considerar el esfuerzo recaudatorio individual— sobre una compensatoria– asignación de recursos de los gobiernos locales para compensar la pérdida de atribuciones sobre la recaudación de ciertos impuestos e intentar nivelar las desigualdades inherentes al pacto federal. Como resultado, los gobiernos locales han tenido cada vez menos incentivos para ejercer su presupuesto de forma responsable. El Ramo 33, la principal fuente de recursos de los gobiernos subnacionales, canaliza recursos etiquetados que no corresponden al esfuerzo recaudatorio o la responsabilidad del gasto. Lo anterior, combinado con la certeza del rescate federal ante crisis de endeudamiento, dificulta que la emisión de deuda sea directamente proporcional a la mejora de la calidad de vida de la población. Aunque en meses pasados se aprobó una ley para regular la deuda subnacional, sus efectos sobre el balance fiscal serán visibles hasta dentro de algunos años. Mientras tanto, la deuda sigue siendo uno de los elementos centrales para explicar el desempeño macroeconómico. Un foco rojo que vale la pena enfatizar sobre la deuda municipal es su concentración: de los 2,446 municipios que hay en México, tan sólo diez acumulan 33.5% de la deuda total.

Desde comienzo del siglo, el incremento de la deuda local ha rebasado la tasa de crecimiento la deuda estatal y nacional. Durante la administración de Felipe Calderón (2006-2012), las obligaciones financieras de los ayuntamientos pasaron de 15.5 a 49.5 millones, lo que representó un incremento real de 146.3%.¹ Sin embargo, el punto crítico de la deuda local no es su tamaño, sino la proporción que equivale de sus ingresos: alrededor de 80% de las participaciones que la federación transfiere a los municipios, que deberían orientarse a mejorar las condiciones de vida de la población, están comprometidas para el

¹ INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx>

pago de la deuda.² Es decir, la federación, mediante sus transferencias, financia el endeudamiento de los gobiernos locales.

¿Por qué es preocupante que los gobiernos locales se endeuden? El endeudamiento local –y en cualquier otro nivel de gobierno– no es malo *per sé*; es una herramienta que bien utilizada incide positivamente en el desarrollo, dado que facilita la inversión en activos e infraestructura que no podrían adquirirse de otra manera. Sin embargo, la deuda local se vuelve un problema cuando supera las posibilidades reales de pago de los municipios o se utiliza para fines socialmente no productivos. En estos escenarios, el endeudamiento de los municipios es preocupante porque merma considerablemente la capacidad de respuesta de los ayuntamientos ante eventualidades; anula su margen de actuación ante problemas cotidianos y entorpece los procesos cotidianos del municipio, entre ellos, la provisión de servicios públicos –agua potable, alcantarillado y drenaje, por mencionar algunos. Un municipio endeudado difícilmente podrá dar mantenimiento a la infraestructura requerida para proveer servicios públicos o cubrir el salario del personal a cargo de supervisar su calidad. Como consecuencia, la deuda termina por anular irremediablemente el papel de los municipios como el nivel más cercano a la ciudadanía, debido a que no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

Frente a escenarios de recursos limitados dado un endeudamiento local rampante, la planeación y el desarrollo económico también pasan a segunda mano, ya que los municipios no son capaces de producir los insumos necesarios para diseñar, ejecutar y concatenar actividades estratégicas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población. Además, en un país como México, donde se están realizando esfuerzos considerables para mejorar la intervención gubernamental, el endeudamiento local entorpece el ciclo de las políticas públicas, ya que éste requiere recursos considerables para atender las áreas de oportunidad identificadas.

La deuda afecta significativamente el funcionamiento normal de la esfera local: desde la provisión de servicios públicos hasta el actuar gubernamental y la proactividad por mejorar. Sin embargo, la deuda local trasciende el ámbito municipal y también pone en peligro la estabilidad de las finanzas públicas nacionales. Cuando la deuda local comienza a

² M. Reyes Tepach, *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*, Cámara de Diputados, Dirección de servicios de investigación y análisis, Subdirección de Análisis Económico, 2012, p. 38.

aumentar considerablemente su calificación suele decrecer –sobre todo si el aumento de la deuda no se acompaña de cambios notables en medios para pagarla–, lo que desemboca en la retirada de capital financiero, pudiéndose crear un desbalance económico que ni la intervención del gobierno central puede subsanar en ocasiones. Aunque especialistas internacionales han declarado en varias ocasiones que no hay indicios de preocupaciones graves sobre la solvencia de los gobiernos locales mexicanos, la experiencia de países latinoamericanos en los que el déficit fiscal subnacional ha puesto en peligro el desempeño macroeconómico de la federación, como Argentina y Brasil, y la heterogeneidad del endeudamiento entre diferentes municipios, hacen relevante el estudio de los factores que fomentan la deuda y los efectos de la misma en el funcionamiento del gobierno municipal.

Finalmente, desde una perspectiva teórica, las aportaciones de Bednar acerca de la naturaleza del federalismo como bien público,³ cuyo desempeño depende de la cooperación entre diferentes órdenes de gobierno, invitan a reflexionar sobre los mecanismos para evitar que los miembros del pacto federal eludan sus responsabilidades. En este sentido, determinar por qué los gobiernos municipales adoptan comportamientos *free-rider* –incurrir en déficits fiscales– en lugar de optar por la vía cooperativa –no endeudarse– ayudará a mejorar el sistema de salvaguardas que cuide el equilibrio fiscal federal. En este trabajo recupero y adapto el marco de análisis de Bednar para explicar los cambios en el crecimiento de la deuda local. Mientras los gobiernos locales son capaces de endeudarse libremente sin restricciones mayores, en el momento en que se comienza a percibir que el endeudamiento está creciendo injustificadamente, la opinión pública fuerza a limitar el endeudamiento futuro de los municipios. Como resultado, la capacidad de endeudamiento local, que solía no era rival, dado que el endeudamiento de un municipio no afectaba directamente el endeudamiento que otro podía adquirir, pasa a estar limitada por los nuevos mecanismos que regulan la contratación de deuda. En lenguaje económico, este cambio en la naturaleza del endeudamiento local se puede conceptualizar como una transición de un bien público a uno común.⁴ Es decir, ante un problema de acción colectiva –municipios endeudándose irresponsablemente–, la capacidad de endeudamiento local se transforma

³ Véase Jenna Bednar, *The Robust Federation*, Cambridge, University Press, 2009.

⁴ Es importante no confundir el concepto de bien común aquí utilizado con el de bienestar común. Este trabajo utiliza el término “bien común” para referirse al subtipo de bienes rivales y finitos.

rápido de un bien público inagotable a un bien común,⁵ en el que el consumo individual del bien limita –y puede terminar por obstruir por completo– el consumo del mismo bien para otros individuos, en este caso municipios.

En México, esta transformación de la deuda local de bien público a común ocurrió paulatinamente desde antes de comenzar el siglo, pero la intensificación del proceso coincide con el ascenso sistemático que los medios de comunicación dieron al problema del endeudamiento local durante la primera década del siglo. Bednar establece que hay un conjunto de candados, un sistema de salvaguardas, que evitan comportamientos *free-rider* y obligan a los actores involucrados a cooperar. Aplicado al endeudamiento local mexicano, el marco de análisis de Bednar sirve para entender el sistema de salvaguardas que se activó –resultado de la atención mediática–, en sus ramas estructural y política, que restringió paulatinamente a la contratación de deuda local, concretándose así la transformación de público a común.

En resumen, la evidencia empírica y teórica destaca la importancia del monitoreo constante al endeudamiento local, dado que es una variable latente que puede traer serios problemas tanto en la esfera micro como en la macro en caso de que se salga de control. Sin embargo, debido a que la deuda local todavía no alcanza un valor absoluto parecido a la estatal, los legisladores, tomadores de decisiones y demás funcionarios públicos, parecen todavía no estar al corriente de la dimensión que el problema podría llegar a representar en algunos años.

En este panorama de endeudamiento local, aparentemente todavía controlado, mi investigación cobra relevancia al identificar los patrones que propician este proceso. Aunque en otros países se han realizado diversas investigaciones en la materia, sólo el trabajo de Álvarez y Sánchez se ha dado a la tarea de poner a prueba algunos de estos patrones –para un período de cuatro años– en el caso mexicano.⁶ Es importante aclarar que la mayoría de los estudios revisados para esta investigación provienen de países con

⁵ Mientras los bienes públicos son bienes no excluibles –no es posible evitar que alguien se beneficie del bien aunque no pague por el mismo–, y no rivales –el consumo del bien no disminuye la cantidad disponible para el consumo de los demás–, los bienes comunes son finitos dada su naturaleza rival. Es decir, la cantidad del bien común que un actor consuma limita en el futuro la cantidad de bien que otro actor pueda consumir en el futuro. Michael Parkin *et al.*, *Microeconomía, Versión para Latinoamérica*, México, Pearson-Addison Wesley, séptima edición, 2006, p. 382.

⁶ Karina Álvarez Torres y Eunice Sánchez Amudio, “Ciclos partidistas y electorales en los municipios de México: 1998-2002”, *Finanzas públicas*, 2 (2009), pp. 57-92.

regiones separatistas, como Canadá o España, o que gozan de niveles altos de desarrollo regional y estabilidad económica, como los países nórdicos. En este sentido, resulta interesante aplicar este marco de análisis al contexto mexicano, que no se caracteriza por ninguna de las dos situaciones anteriormente descritas. Los resultados de esta investigación ofrecen evidencia sólida para que los legisladores, funcionarios públicos y tomadores de decisiones, sean capaces de crear nuevos marcos institucionales que impongan candados adecuados al endeudamiento municipal derivado de factores políticos.

Para explorar los problemas del endeudamiento local en México se recurrió a métodos cuantitativos –correlaciones, ANOVAS y regresiones con efectos fijos– que permitieron un acercamiento estadístico al comportamiento de la deuda. Aunque estudiar al universo de los municipios mexicanos, 2446 en total, hubiera sido lo ideal para los objetivos de esta investigación, la falta de información sistematizada en los portales oficiales y la dificultad técnica de desarrollar una muestra tan grande hicieron evidente la necesidad de diseñar una base de datos inédita, elaborada a partir de varias fuentes de información, que se centrara únicamente en una muestra de los gobiernos locales mexicanos. Como resultado, se construyó una base de datos tipos panel de 319 municipios que se seleccionaron de forma aleatoria, con un nivel de 95% de confianza, y 5% de margen de error, y que en total tiene casi 22 mil observaciones.

En el diseño de la muestra se excluyeron los gobiernos locales de Oaxaca, cuyos municipios no reportan datos de endeudamiento local debido a que se rigen por usos y costumbres. Las principales fuentes de la información financiera del análisis se obtuvieron de las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, complementadas con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para la información política se recurrió al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo del Municipio, el CIDAC y las páginas de los portales de los institutos electorales estatales. En este trabajo se hizo énfasis en el análisis de la estadística descriptiva de la muestra de datos, pero también, dado que el problema de la deuda local se explora a través de la primera década del siglo, se utilizaron modelos de regresión con efectos fijos. Estos modelos convienen más metodológicamente porque capturan los cambios del endeudamiento local a través del tiempo, tomando en cuenta cada municipio como una observación que tiene múltiples mediciones, y no como observaciones independientes una

de la otra. De esta manera, se obtuvo mucha mayor información para hacer un análisis más completo sobre el comportamiento del endeudamiento local.

En el primer capítulo del trabajo se hace una revisión del endeudamiento local y se desarrolla la conceptualización de este fenómeno como un bien público, que en caso de utilizarse inadecuadamente se transforma en bien común. El objetivo del primer capítulo es entender para qué sirven los gobiernos locales y por qué se endeudan desde una perspectiva del federalismo fiscal. Se plantean los problemas de dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales y el efecto *fly-paper*, responsable de que los gobiernos locales tengan ejercicios fiscales deficitarios. Además, se plantea que el endeudamiento local es una herramienta que si se utiliza adecuadamente incide positivamente en las condiciones de vida de la población. A continuación, se hace un recorrido teórico del endeudamiento local como un bien común, usando la tragedia de los comunes, el problema de la acción colectiva y la conceptualización del federalismo como bien público, que Hardin,⁷ Olson⁸ y Bednar⁹ plantean, respectivamente, para explicar la transición del endeudamiento local de bien público a común. Para terminar, se explican las cinco hipótesis de endeudamiento local que se recolectaron de la literatura internacional y que se pondrán a prueba para el caso mexicano en el tercer capítulo. Estas son:

- *Hipótesis ideológica*. Los gobiernos de izquierda se endeudan más.
- *Hipótesis problema de acción colectiva*. Los gobiernos de coalición se endeudan más.
- *Hipótesis “ciclo de deuda”*. La deuda aumenta más en años de elección.
- *Hipótesis de competencia electoral*. Entre más competencia partidista haya en una elección, la deuda tenderá a ser menor.
- *Hipótesis de gobierno unido*. Si el presidente municipal y la mayoría en el congreso estatal pertenecen al mismo partido, habrá más deuda. Además, se probará una variable de esta hipótesis al identificar si hay una relación entre el aumento de la

⁷ Garret Hardin, “The Tragedy of the commons”, *Science*, 162 (1968), pp. 1-13.

⁸ Olson, Mancur, *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory Groups*, Cambridge, University Press, 1965.

⁹ Jenna Bednar, *The Robust Federation*, Cambridge, University Press, 2009.

deuda y que el presidente municipal y el gobernador pertenezcan al mismo partido político o coalición.

El objetivo del segundo capítulo es conceptualizar el problema del endeudamiento local en México. En este capítulo se explica la evolución del municipio, que ganó importancia política y autonomía fiscal conforme el federalismo mexicano comenzó a democratizarse. También, se plantea el escenario de la dependencia fiscal de los gobiernos locales mexicanos, cuyos ingresos propios sólo cubren 25% del total de recursos que administran. Después, se explora la tendencia ascendente del crecimiento de la deuda local durante los primeros 10 años del siglo XX. Además, se explica la normatividad de la contratación de la deuda local para hacer una aproximación a la dimensión legal, siempre importante en las relaciones fiscales intergubernamentales. Este apartado refleja que casi todos los estados han adoptado medidas para asegurarse que la deuda se contrate exclusivamente para fines productivos que mejoren la calidad de vida de la población, dado que esta es la finalidad última de la deuda como herramienta gubernamental. Finalmente, se analiza la activación de dos ramas del sistema de salvaguardas mexicano para evitar el endeudamiento local, que son la rama estructural, con promulgaciones de leyes anti-endeudamiento, y la política, el rechazo explícito del gobierno federal de rescatar a gobiernos municipales endeudados.

En el tercer capítulo se ponen a prueba las principales hipótesis de endeudamiento local que se recolectaron en el capítulo uno. Para hacerlo, diseñé una muestra representativa tipo panel, a 95% de confianza, de todos los municipios mexicanos, salvo los oaxaqueños (que carecían en su totalidad de datos). Mediante estadística descriptiva de la muestra, que se conforma de 319 municipios, y modelos de regresión para poner a prueba cinco hipótesis de endeudamiento local en cuatro modelos diferentes: uno general y otro según la ideología del partido político en el poder –izquierda, derecha o centro. Los resultados de los modelos permitieron verificar que las variables de tamaño población e ingresos son estadísticamente significativas para el crecimiento del endeudamiento local, que se operacionalizó como el logaritmo natural de la deuda per cápita. Sin embargo, es importante destacar que sólo una hipótesis, *gobierno de coalición*, resultó significativa en los cuatro modelos. La significancia del resto de las hipótesis depende de la ideología de

partido político en el poder, lo que refleja que la ideología del partido incide notablemente en la tendencia de endeudamiento local que siguen los municipios que gobiernan.

Los resultados de los modelos de regresión evidencian que es necesario tener cuidado con las generalizaciones de las hipótesis de endeudamiento local, ya que si bien aportan información del fenómeno en los contextos en los que fueron probadas, no necesariamente son generalizables a otros países. Los resultados de los modelos evidencian que la dimensión política del endeudamiento local está lejos de poder explicar a partir de las hipótesis analizadas. Sin embargo, en el más puro sentido de la filosofía de la ciencia de Popper, que decía que el conocimiento se construye a partir del descubrimiento de “cisnes negros” que falsean proposiciones universales, probar falsas hipótesis que se dan como hechos irrefutables en el imaginario general abre el camino a nuevas investigaciones y nuevas preguntas. Como todo, queda mucho camino todavía por recorrer.

1. ¿POR QUÉ SE ENDEUDAN LOS GOBIERNOS LOCALES? ENDEUDAMIENTO Y FINANZAS PÚBLICAS COMO UN BIEN PÚBLICO

Los gobiernos locales, como cualquier otro nivel de gobierno, se enfrentan continuamente a escenarios de endeudamiento. Más allá de satanizar este proceso como la prueba de la decadencia gubernamental, es preciso identificar por qué los municipios recurren a la deuda. Identificar posibles hipótesis sobre endeudamiento local ayuda a entender mejor el panorama que enfrentan día a día los ayuntamientos y dilucidar posibles vías de acción para evitar escenarios de crisis financieras.

En la actualidad, como resultado de las oleadas democratizadoras que ocurrieron en las décadas pasadas, los gobiernos locales se han popularizado alrededor del mundo. Éstos son la expresión del deseo de la población de organizarse para encontrar soluciones rápidas, prácticas y viables a los problemas de la comunidad, pero también de demostrar al gobierno central, generalmente inaccesible y lejano para la mayoría de la población, que no dependen de él, al menos totalmente. Sin embargo, en muchas ocasiones, los ejercicios fiscales locales deficitarios evidencian que todavía falta un largo camino por recorrer para asegurar plena autonomía del centro.

¿Por qué se endeudan los municipios? Una primera respuesta, posiblemente la más evidente, apunta a la mala organización de los gobiernos locales, que suelen carecer de recursos técnicos, económicos y humanos necesarios para llevar a cabo una administración eficiente. Otra explicación señala la falta de experiencia y la rápida rotación de administraciones que impide acumular conocimientos de gestión. Una tercera considera que el endeudamiento es una decisión racional, basada en la promesa de desarrollo económico. El endeudamiento ocurre bajo la premisa de que promoverá el flujo de capital en la localidad o mejorará las condiciones de vida de la población, facilitando condiciones propicias para el desarrollo regional. Finalmente, una cuarta enfatiza el papel de factores políticos detrás del espiral de endeudamiento

Aunque todos los motivos del endeudamiento mencionados anteriormente ayudan a explicar el endeudamiento local, este trabajo de investigación se enfoca en los determinantes políticos. Si bien es cierto que la rotación constante obstaculiza la acumulación de conocimiento, y la carencia de recursos entorpece la administración de la

hacienda local, el estudio de los efectos de la esfera política en el endeudamiento local permite identificar variables concretas que dañan la administración municipal y así prevenir futuros incrementos en el monto de la deuda debido a factores que trascienden la gestión técnica de recursos. Al delimitar los factores a estudiar de la deuda municipal puedo analizar con mayor profundidad sus implicaciones en los gobiernos locales.

Sin embargo, antes de comenzar la revisión de literatura sobre las razones del endeudamiento local, me parece pertinente explicar, de forma muy concreta, qué es el gobierno municipal y por qué es útil. Mediante esta contextualización, espero dejar claro cuál es la relevancia del tema y por qué es importante estudiar su endeudamiento.

1.1 GOBIERNO LOCAL, ¿PARA QUÉ?

Sin importar la forma de organización de gobierno, los gobiernos locales son el espacio de organización territorial formal donde se construyen instancias fundamentales de articulación entre intereses locales y nacionales. Lo local es el ámbito político donde se ejercen derechos básicos y donde gobernados y gobernantes coinciden cotidianamente.¹⁰

Si bien los gobiernos locales datan de varios siglos atrás, no es hasta el agotamiento, y subsecuente desmantelamiento, del Estado de Bienestar, que la ola descentralizadora cambió radicalmente su importancia alrededor del mundo. En las décadas de 1970 y 1980, ante los indicios de que los Estados ya no podían continuar con su nivel de gasto, la corriente neoliberal empujó cada vez más a que los Estados limitaran su intervención en la economía a garantizar el funcionamiento adecuado de los mercados. La concepción del Estado como un ente torpe y tirano se concretó en el discurso internacional con el uso (y abuso) de palabras como “eficacia”, “eficiencia”, “desregulación”, “control”.¹¹ En estos años, la noción de que la descentralización y privatización, siempre acompañadas de regímenes regulatorios adecuados, eran procesos capaces de salvaguardar el interés público, mejorar la eficacia y proveer servicios a menores costos, cobró fuerza en la discusión pública y académica.¹² Aunado a que organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), no tardaron en condicionar sus apoyos

¹⁰ Jorge Hernández-Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez, *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura-Porrúa, 2007, p. 6

¹¹¹ Rodolfo García del Castillo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, Cide-Porrúa, 1999, p. 22.

¹² Ch. Pollit y G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, University Press, 2000, p. 161.

para aliviar las crisis de endeudamiento a cambio de reformas estructurales orientadas a reducir la intervención estatal, el camino a la descentralización se afianzó considerablemente.

En América Latina, y en especial en México, la década de los años setenta y los primeros años de los ochenta representaron un aumento significativo en el déficit público debido a la evolución del mercado petrolero. Ante el aumento del precio del petróleo, los flujos de capital y préstamos incrementaron significativamente en la región, lo que permitió que el Estado continuara, e incluso aumentara, su participación en la economía a cambio de un importante desbalance en las cuentas nacionales: tan sólo en el ejercicio fiscal de 1980-1981, la deuda externa pasó de 57.4 a 72.2 mil millones de dólares.¹³

En el ámbito interno, se percibía que el crecimiento económico no había mejorado la distribución del ingreso y que la población más pobre no había experimentado una mejora en su calidad de vida, por lo que el Estado debía intervenir para compensar estos desequilibrios internos, sobre todo en materia de salud, educación y vivienda.¹⁴ Esta situación fomentó que el Estado mexicano, que ya desde el modelo desarrollista de los años cuarenta era el principal actor económico del país,¹⁵ experimentara su auge a comienzos de la década de los ochenta al contar con 1,155 empresas paraestatales distribuidas en 45 de las 73 ramas económicas que existían en ese momento.¹⁶ Sin embargo, la expansión del gasto público no se acompañó de un aumento correspondiente de la recaudación, lo que implicó un déficit público que desde la segunda mitad de la década de los setenta alcanza, y sobrepasa, 10% del PIB.¹⁷

¹³ Juan Carlos Moreno-Bid y Jaime Ros, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, FCE, 2010, p. 185.

¹⁴ Jorge Fernández Ruiz, “El manejo de la deuda pública externa”, en Nora Lusting (coord.), *Crecimiento económico y desigualdad*, en Jean-Francois Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. Generales), *Los grandes problemas de México*, t. IX, México, Colmex, 2010, p. 234.

¹⁵ Durante el modelo desarrollista el Estado cumplía funciones de asegurador, banquero, financiero, agricultor, productor de materias primas y fertilizantes, vendedor de toda clase de bienes y servicios, fabricante de bicicletas, autos, barcos y aviones. I. Pichardo, *Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*, México, El Colegio Mexiquense-UAM, 2004, pp. 170-171 citado por María del Carmen Pardo, “El Estado mexicano, ¿de la intervención a la regulación”, en Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, en Jean-Francois Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. Generales), *Los grandes problemas de México*, t. XIV, México, Colmex, 2010, p. 81.

¹⁶ Luis Aguilar, “La reforma del Estado mexicano”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, Colmex, 2000, p. 141, citado por María del Carmen Pardo, *art. Cit.*, p. 81.

¹⁷ Jorge Fernández Ruiz, *art. Cit.*, p. 234.

Ante la baja en los precios petroleros de 1982, y la fuga masiva de capital que la acompañó, la economía mexicana no fue capaz de soportar este nivel de endeudamiento y sufrió una devaluación monetaria. Ante este panorama, se planteó un programa de reforma administrativa para controlar la expansión del Estado. Esta reforma consistió en dos olas: en la primera, a comienzos del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), se planteó el objetivo de limitar la burocracia estatal, controlar el gasto gubernamental, emprender el proceso de privatización, descentralización y desregulación de varios sectores de la economía.¹⁸ El Estado se limitaría a las áreas estratégicas de la economía y podría participar, en conjunto con el sector privado, en las prioritarias. La segunda etapa, correspondiente al sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), trascendió el aspecto financiero y se centró en la simplificación administrativa y el reordenamiento del paraestatal.¹⁹

Las reformas administrativas sentaron el precedente para que los países latinoamericanos, que en las décadas anteriores se habían caracterizado por sus políticas centralistas, comenzaran una serie de transformaciones estructurales para descentralizar y delegar más atribuciones a otras regiones y niveles de gobierno.²⁰ Aunque este proceso todavía está en vías de concretarse, el cambio del papel del gobierno central, que perdió presencia en muchos de los ramos de la economía, significó una nueva era en materia de democratización dado que promovió la transferencia de poder hacía actores que hasta ese momento habían estado completamente subyugados al poder central.²¹ A partir de este momento, el gobierno local figuró como un actor dentro del juego intergubernamental en la política nacional.

Repasado rápidamente la cadena de sucesos que otorgaron importancia a los gobiernos locales durante las últimas tres décadas, surge la interrogante de por qué éstos son útiles. Las organizaciones internacionales apoyaron la descentralización a los gobiernos locales porque la agenda neoliberal consideraba al Estado como un enemigo del

¹⁸ María del Carmen Pardo, *art cit*, p. 83.

¹⁹ José Sosa y Javier González Gómez, “A 25 años del cambio administrativo en México: la situación del gobierno y la gestión pública”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, Colmex, 2009, en 487.

²⁰ Rolando Sánchez Serrano, *La construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*, México, Colmex, 2005, pp. 44-45.

²¹ Vale la pena hacer la anotación de que la descentralización no significa democratización inmediata. Es más, la oleada descentralizadora puede significar la formación de cacicazgos locales que capturen la política en sus regiones. Véase Edward Gibson, “Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape”, disponible en <http://faculty.wcas.northwestern.edu/gibson/GibsonAPSA08.pdf>,

funcionamiento adecuado de la lógica del mercado y el equilibrio general, pero, ¿para qué sirven los gobiernos locales? En la literatura, las respuestas son variadas, pero hay un punto de consenso: la participación ciudadana. El análisis de varios textos, provenientes de contextos diferentes, sobre la utilidad del gobierno local refleja que el involucramiento de la población en la esfera política es la principal ventaja del gobierno local. Así, por ejemplo, Chandler considera que de las tres principales ventajas del gobierno local, la más importante es el fortalecimiento de la democracia, resultado de la participación política de la mayor cantidad de personas.²² El autor, de origen inglés, argumenta que para que una democracia sea efectiva es necesario que la gran mayoría de ciudadanos sean miembros activos del sistema político. Desde su punto de vista, el gobierno local asegura que haya una gran probabilidad de que los habitantes no sólo se involucren en la política de su comunidad, sino que se transformen en tomadores de decisiones proactivos mediante la organización de partidos políticos locales o grupos de interés movilizados.

Muttalib y Ali Khan, por otra parte, consideran que uno de los cuatro ejes del gobierno local es la promoción de la participación social.²³ Para estos autores indios, el gobierno local es la protección por excelencia ante gobiernos centrales autoritarios, ya que impulsa a que converjan en una sola arena de discusión opiniones muy variadas debido a que los individuos están mucho más interesados en discutir asuntos que los atañen directamente. Muttalib y Ali Khan consideran que la participación ciudadana desemboca en el desarrollo de capacidades administrativas para satisfacer las demandas ciudadanas; acotar las prioridades del gobierno y reformar las partes de la intervención gubernamental que la población no considere adecuada.²⁴ Finalmente, desde el punto de vista mexicano, Sánchez Serrano argumenta que al estar dotado de recursos económicos propios y facultades para tomar decisiones políticas, el gobierno local es un medio que facilita la formulación de inquietudes y demandas de la comunidad.²⁵ Es importante no dejar de lado que un efecto secundario de la participación ciudadana es la transparencia del uso de recursos. Grindle, en su estudio del gobierno local en México, destaca que la cercanía de

²² J. Chandler, *Local Government Today*, Manchester, University Press, 1996, pp. 7-9.

²³ M. Muttalib y M. Ali Khan, *Theory of Local Government*, Nueva Delhi, Sterling Publishers Private Limited, 1983, p. 30.

²⁴ *Ibid*, p. 32.

²⁵ Rolando Sánchez Serrano, *La construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*, México, Colmex, 2005, p. 46.

los gobiernos locales con la población permite organizar asambleas y reuniones para discutir los problemas de la comunidad, transparentar el uso de recursos y evitar la corrupción.²⁶

Otro punto de consenso en la importancia del gobierno local es la provisión eficiente de recursos. La provisión de servicios ha sido una tarea otorgada históricamente a los gobiernos locales, porque, como asegura Gerardo Ordoñez, pese a tener grandes problemas en la gestión de los recursos, los municipios son los más familiarizados con su territorio y, por lo tanto, los más aptos para satisfacer las demandas básicas de sus ciudadanos.²⁷ La provisión de servicios es uno de los principales elementos básicos de la agenda pública local, definida como “el conjunto de necesidades de naturaleza colectiva relacionadas con el desarrollo social del municipio, que forma parte de la vida (y retos) cotidianos”.²⁸ El gobierno local es el vehículo para movilizar las inquietudes básicas de los ciudadanos a través de su participación, pero también el encargado de cristalizar las demandas de sus votantes en beneficios tangibles, siendo los más importantes la provisión y mejora de los servicios básicos, como agua, drenaje y alcantarillado.

Finalmente, otra veta recurrente en el papel del municipio es el desarrollo local. El municipio se perfila como motor de desarrollo económico y social, ya que es el actor indicado para maximizar los recursos naturales y humanos de su entorno para crear estrategias focalizadas que reduzcan eficazmente la pobreza, desigualdad y violencia en sus localidades.²⁹ Mediante su actuar el gobierno local es capaz de promover de manera efectiva el crecimiento económico con base en enfoques de equidad de género, sustentabilidad ecológica y mejora en la calidad de vida.³⁰ Desde un enfoque de “abajo-

²⁶ Merilee Grindle, *Going Local. Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, University Press, Princeton, 2002, p. 57.

²⁷ Gerardo Ordoñez, “Los servicios municipales” en Tonatiuh Guillén y Gerardo Ordoñez, *El municipio y el desarrollo de la frontera norte*, México, COLEF, 1995, p. 179.

²⁸ Tonatiuh Guillén, “Agenda pública local y programas innovadores”, en Tonatiuh Guillén, Liliana González y Pablo Rojo (coords.), *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local en México. Premio de gobierno y gestión local 2006*, México, CIDE-SEGOB-COLEF, 2006, p. 9.

²⁹ Priscilla Phelps, “El municipio como motor y facilitador del desarrollo económico y social”, en Priscilla Phelps y Niels Holm-Nielsen (ed.), *Desarrollo económico local: el rol del municipio. Memoria de la Séptima Reunión de la Red Centroamericana por la descentralización y fortalecimiento municipal*, Antigua, BID-Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, 2000, p. 2.

³⁰ Enrique Gallicchio y Alejandra Camejo, *Desarrollo Local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, Montevideo, CIAEH, 2005, p. 40.

³⁰ Hugo Herrera, *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*, México, INAP, 2009, p. 51.

para-arriba”, los gobiernos locales son capaces de poner el ejemplo a otros niveles de gobierno sobre prácticas innovadoras o soluciones más eficaces a problemas que no se limitan exclusivamente a su comunidad. Este enfoque de desarrollo identifica al territorio del gobierno local como la vía de la transformación social, ya que parte del supuesto que los gobiernos locales son capaces de aprovechar mejor las dinámicas exógenas inmediatas a su entorno, por lo que pueden anticipar y hacer los cambios requeridos para maximizar las oportunidades que se encuentran a sus alrededores.³¹

Como se puede observar de las páginas anteriores, las ventajas teóricas del gobierno local son variadas. Por supuesto, las que se explicaron anteriormente no son todas, pero sí las más importantes. Como considero que es importante tener un panorama amplio de todo lo que aporta el gobierno local a los habitantes, en el cuadro 1.1 resumo las bondades del gobierno local según los tres primeros autores con los que inicié la discusión de *la raison d’être* del municipio.

Cuadro 1.1 ¿Para qué sirven los gobiernos locales?

Chandler	<p>→ <u>Aligeran la carga administrativa.</u> El gobierno local permite que otros niveles de gobierno no estén saturados con la provisión de bienes y servicios. De esta manera, el gobierno central puede enfocarse a resolver problemas de índole nacional que escapan al ámbito local.</p> <p>→ <u>Aseguran la provisión eficaz y efectiva de servicios.</u> El gobierno local conoce su territorio y las necesidades de sus habitantes, por lo que es más apto para proveer servicios. Dada la cercanía entre gobernantes y gobernados, los últimos pueden hacer llegar de forma más rápida sus quejas e inquietudes. Finalmente, el gobierno local permite que se den las condiciones para que se consulte a la comunidad sobre el uso o destino de los recursos públicos disponibles.</p> <p>→ <u>Facilitan la democracia.</u> Los gobiernos locales promueven que la democracia sea efectiva, ya que al limitar los temas de discusión a los asuntos inmediatos a los intereses de la comunidad, es mucho más sencillo que los habitantes se organicen y expresen sus opiniones.</p>
Muttalib y Ali Khan	<p>→ <u>Promueven la participación popular.</u> La participación popular ayuda a combatir las medidas autoritarias del centro porque empodera al poder local. Además, la participación popular obliga al gobierno local a desarrollar capacidades institucionales para responder a las demandas ciudadanas, permite discernir la agenda prioritaria y establece el camino para elegir las reformas necesarias para mejorar las condiciones de vida de la población.</p> <p>→ <u>Estimulan desarrollo económico.</u> Los gobiernos locales movilizan recursos para fomentar el desarrollo económico, como la creación y/o mantenimiento de infraestructura, ofrecer esquemas impositivos atractivos al capital privado, etc.</p> <p>→ <u>Transforman la sociedad.</u> Los gobiernos locales suelen implementar de forma</p>

mucho más proactiva programas para erradicar la pobreza y el analfabetismo. Estas acciones tienen el poder de cambiar radicalmente las condiciones de vida de la población y su esperanza de movilidad social.

→ Distribución equitativa de los “frutos del desarrollo”. Los gobiernos locales pueden distribuir de mejor manera los recursos disponibles, de tal manera que toda la población se beneficie.

Sánchez Serrano

→ Mejoran la transparencia. La cercanía con la población facilita hacer públicos los procesos de gasto de recursos públicos, lo que permite que la ciudadanía esté mejor informada en qué se gastan sus recursos.

→ Mejoran la prestación de servicios. Los gobiernos locales tienen mayor capacidad para proveer los servicios básicos porque están al corriente de la situación de las condiciones de vida de su población.

→ Fortalecen la participación ciudadana. Incentiven la discusión sobre el uso de los recursos públicos y facilitan los canales para que los ciudadanos presenten inconformidades u opiniones diferentes a las de los gobernantes.

Fuente: elaborado con base en J. Chandler, *Local Government Today*, Manchester, University Press, 1996, pp. 7-9; M. Muttalib y M. Ali Khan, *Theory of Local Government*, Nueva Delhi, Sterling Publishers Private Limited, 1983, pp. 30-32; Rolando Sánchez Serrano, *La construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*, México, Colmex, 2005, p. 46.

Finalmente, los gobiernos locales se mueven en dos dimensiones de gestión: la normativa-programática y la político-coyuntural. La dimensión normativo-programática refiere a la relación que tiene el gobierno local con los demás órdenes de gobierno, especialmente el central. En términos formales, es la cristalización de los límites reales del municipio según el marco legal que se le impone como miembro de un pacto federal, en caso de que sea miembro de una federación, o como territorio de un gobierno central. Es decir, los límites impuestos por las leyes y normas y las orientaciones que derivan de los instrumentos programáticos del gobierno.³²

La segunda dimensión, la política-coyuntural, es más compleja desde el punto de vista teórico porque representa la relación entre actores cambiantes y elementos sujetos a su transformación. En otras palabras, es la concretización de situaciones determinadas según la lucha por el poder entre varios actores y su entorno. Si se parte de un enfoque pluralista, en el que hay coaliciones, con más o menos la misma fuerza y que buscan posicionar su agenda en el municipio, es posible entender el gobierno local como una arena donde el poder descentralizado que se impone define la vía de acción.³³ Sin embargo, el enfoque elitista, contrario al pluralista, considera que sólo son los grupos en el poder los que definen

³² Rodolfo del Castillo, *op. Cit*, p. 27.

³³ José Luis Méndez, “La política pública como variable dependiente”, en Luis Aguilar (comp.), *Política Pública*, México, Administración Pública-Siglo XXI, 2010, p. 137.

el conjunto de actores que pueden promover sus intereses.³⁴ La discusión entre ambas escuelas radica en quién comparte y ejerce el poder: mientras los pluralistas defienden que el poder está descentralizado, los elitistas consideran que se concentra en sólo unos cuantos. Para los primeros, la resolución del conflicto ocurre mediante la negociación entre coaliciones alrededor de intereses compartidos, mientras para los segundos, el conflicto se resuelve en los niveles superiores de la administración de forma mucho más centralizada.³⁵

Sin embargo, como señala Lowi, ambos enfoques tienen serios problemas, ya que los pluralistas suelen ignorar la relación directa entre nivel socioeconómico y poder, mientras los elitistas pasan por alto la capacidad organizativa de las masas para promover un fin.³⁶ Para este autor, la visión de poder se acerca más a la de Schattschneider, que considera que el poder se ejerce en una arena descentralizada y que depende de la negociación entre varias coaliciones, pero sujeta a una lógica elitista en la que coaliciones y autoridades crean un vínculo para compartir el poder.³⁷ Las implicaciones de esta discusión en la gestión del municipio son bastante interesantes, ya que ayudan a concretar el universo de actores con influencia suficiente para alterar la toma de decisiones en la administración local. En el asunto concreto que atañe a esta investigación, se considera que el gobierno local se compone de coaliciones que quieren posicionar su agenda y que promueven alianzas políticas con autoridades para impulsar políticas de gasto deficitario y endeudamiento que convengan a los intereses de todos los actores.

A través de este apartado se analizó el proceso histórico mediante el cual el gobierno local cobró relevancia en la región. Después, se explicó los beneficios del gobierno local y finalmente se exploraron las dos principales dimensiones de gestión en las que se desenvuelve el gobierno local. En el siguiente apartado se tratará el contexto en el que el gobierno local se desenvuelve y los procesos que le han otorgado las facultades que hoy en día ejerce.

1.2 GOBIERNO LOCAL, FEDERALISMO FISCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

³⁴ Ana Victoria Vázquez Cárdenas, “La política pública urbana como proceso plural”, *Estudios políticos*, 42 (2013), p. 222.

³⁵ Theodore Lowi, “Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política”, en Luis Aguilar (comp.), *La hechura de políticas públicas*, México, Porrúa, 1992. P. 94.

³⁶ *Ibid.*, p. 94.

³⁷ *Loc cit.*

Definir federalismo no es una tarea sencilla dada la gran variedad de enfoques que lo estudian. Mientras algunos autores enfatizan los motivos que propician el surgimiento del sistema federal, otros se centran en su funcionamiento. Pese a lo anterior, la definición clásica de Riker sigue siendo el punto de partida de la mayoría de los investigadores del federalismo. Para Riker, el federalismo es una forma de organización política en la que las actividades gubernamentales se dividen entre centrales y regionales, de tal manera que cada tipo de gobierno tiene la decisión final sobre ciertas actividades.³⁸ Según Riker, una constitución se puede considerar federal si: 1) permite que dos niveles de gobierno tengan mandato legal sobre la misma población y el mismo territorio; 2) cada nivel tenga autonomía en al menos un área de acción; 3) haya alguna garantía de la autonomía de cada nivel de gobierno en su propia esfera de acción.³⁹

Sin embargo, las definiciones no se limitan a lo que señala Riker. Gibson, por ejemplo, asegura que cuando se estudia al federalismo prevalecen dos concepciones, algunas veces en disputa, que llevan a definiciones diferentes. La primera, *federalismo como descentralización*, se interesa en la distribución de actividades económicas y políticas dentro de un territorio nacional dado; la segunda, *federalismo como alianza*, integra el vínculo entre individuos, grupos y niveles de gobierno en una unión duradera, pero limitada, de tal forma que se promueve la persecución de los fines comunes mientras se mantiene la integridad de las partes.⁴⁰ Mientras la primera destaca la repartición de poder, la segunda enfatiza la combinación de unión y autonomía. La definición de Gibson incluye ambas concepciones, ya que, para el autor, el federalismo es “una *polity* nacional con niveles múltiples de gobierno, cada uno internamente soberano y con autoridad exclusiva sobre determinadas áreas de política”.⁴¹ Halberstam, desde un punto de vista jurídico, ofrece una definición parecida cuando establece que federalismo es “la coexistencia dentro

³⁸ William Riker, “Federalism”, en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975, p. 101.

³⁹ William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Brown, Little, 1964, p. 11.

⁴⁰ Edward Gibson, “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights”, en su libro (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2004, pp. 5-6.

⁴¹ Edward Gibson, *ibid.*, p. 8.

de una *polity* de niveles múltiples de gobierno que tienen garantizados constitucionalmente, hasta cierto grado, autonomía organizacional y autoridad jurisdiccional”.⁴²

Dentro del estudio del federalismo, el federalismo fiscal se encarga de analizar las relaciones intergubernamentales a partir de la repartición de facultades en materia de ingreso y gasto entre diferentes niveles de gobierno.⁴³ Su objetivo es determinar cuáles son las funciones recaudatorias que conviene al gobierno federal conservar y cuáles descentralizar.⁴⁴ El federalismo fiscal promueve escenarios de competencia tributaria activa entre diferentes niveles de gobierno, donde la autonomía financiera subnacional se concreta mediante el ejercicio de atribuciones que el gobierno central concede a los demás órdenes de gobierno.⁴⁵

Dado que el federalismo fiscal es el estudio de las relaciones intergubernamentales fiscales, es importante distinguir los tipos de cooperación que puede haber entre órdenes de gobierno y los equilibrios fiscales que surgen entre éstos. Las relaciones intergubernamentales pueden dividirse en dos: horizontales y verticales. Las relaciones horizontales son las que ocurren entre niveles de gobierno homólogos. En un sistema de tres niveles de gobierno (central, estatal y local), las relaciones intergubernamentales horizontales son las interacciones entre gobiernos estatales o gobiernos locales. Por otro lado, las relaciones intergubernamentales verticales son las que se dan entre órdenes de gobierno que no pertenecen al mismo nivel (ver esquema 1.1).⁴⁶ Los problemas de cooperación que pueden existir en estas relaciones intergubernamentales se exploran en el siguiente apartado desde la perspectiva teórica de Bednar y Olson.

⁴² Daniel Halberstam, “Federalism: Theory, Policy, Law” en M. Rosenfeld y A. Sajo (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, University Press, 2012, p. 6

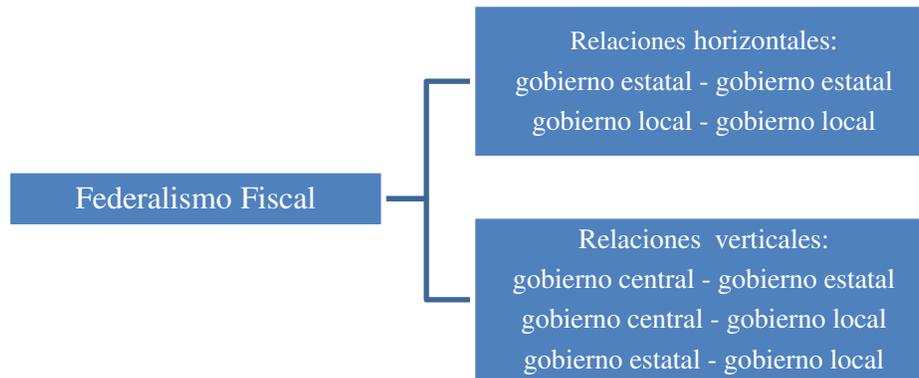
⁴³ Marcela Astudillo, *Conceptos básicos de Federalismo Fiscal. El caso de México*, México, IIE-UNAM, 2009, p. 20.

⁴⁴ Véase W. Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37 (1999), pp. 1120-1149.

⁴⁵ Fco. Ramírez, *Federalismo fiscal*, Convención Hacendaria, Aguascalientes, 2004, p. 9.

⁴⁶ Ocupo aquí el término “nivel” sólo para usos explicativos. Sin embargo, es importante no olvidar que los sistemas federales no se basan en sistemas jerárquicos. Es decir, el gobierno central no es más importante que el estatal o el municipal.

Esquema 1.1 Relaciones intergubernamentales en el federalismo fiscal



Fuente: Marcela Astudillo, *op. cit.*, p. 21.

Dentro de las relaciones intergubernamentales es importante vigilar que haya equilibrios fiscales verticales y horizontales. Los desequilibrios verticales ocurren cuando uno de los órdenes de gobierno carece de los recursos necesarios para financiar sus gastos públicos. Estos desequilibrios ocurren por dos razones: 1) sin importar el cuidado que se puso en el diseño del pacto federal original para lograr una buena distribución de responsabilidades de gasto e ingreso, los cambios en la cuantía de los impuestos asignados a los diferentes órdenes de gobierno varían con el paso del tiempo, lo que anula el balance original; 2) dado que los gobiernos subnacionales administran mejor servicios públicos como salud y educación —cuyos costos suelen ser muy grandes— se les suele transferir estas responsabilidades sin otorgarles ingresos adicionales para cumplir satisfactoriamente estas tareas.⁴⁷

Los desequilibrios fiscales horizontales ocurren cuando no hay igualdad en los ingresos y gastos entre gobiernos estatales y locales, lo que dificulta que haya una provisión de bienes y servicios similar. Desde el lado del ingreso, los desequilibrios fiscales horizontales pueden ocurrir por capacidades tributarias limitadas de los gobiernos subnacionales o por una base impositiva reducida o muy dispersa; desde el lado del gasto, algunos gobiernos subnacionales tienen necesidades de gasto muy por encima del resto

⁴⁷ Marcela Astudillo, *op. cit.*, pp 21-22.

debido a factores particulares, como pobreza y vejez o necesitan dar mantenimiento a su infraestructura, por lo que incurren en gastos mayores.⁴⁸

Esta sección ha señalado la importancia del federalismo fiscal y su influencia en la determinación de la provisión de servicios públicos. Se han explorado las relaciones entre niveles de gobierno y los principales problemas que pueden presentarse a raíz de la distribución de facultades de ingreso y gasto. El próximo apartado analiza los motivos detrás de esta distribución de facultades y los principales teoremas que apoyan la descentralización de las responsabilidades de ingreso y gasto entre diferentes niveles de gobierno.

1.2.1 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Si el federalismo fiscal es el marco teórico en el que se da la discusión de la distribución de responsabilidades que ayuda regular las relaciones intergubernamentales fiscales, la descentralización fiscal es el proceso de aplicación de tales principios.⁴⁹ Para efectos de este trabajo, hay dos dimensiones de descentralización que son relevantes: ingreso y gasto. La descentralización de ingreso refiere al conjunto de políticas diseñado para incrementar la autonomía fiscal, es decir, la independencia financiera de los gobiernos subnacionales del gobierno central. Este tipo de descentralización puede tomar varias formas institucionales, como la delegación a gobiernos locales del cobro de impuestos que anteriormente eran nacionales.⁵⁰ La descentralización de gasto hace referencia a qué tan libres son los gobiernos subnacionales de ejercer los ingresos que el gobierno central le transfiere. La descentralización de gasto se basa en la gobernabilidad, ya que es más sencillo que las asignaciones en gasto se acerquen más a las preferencias de la ciudadanía, fomentando mayor participación política y rendición de cuentas.⁵¹

⁴⁸ Francisco Pérez García, “La nivelación financiera en el Estado autonómico español. Una perspectiva comparada”, en INAP (ed.), *El sistema de financiación territorial en los modelos de Estado español y alemán*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, 2000, p. 187.

⁴⁹ Chanchal Kumar Sharma, “When Does Decentralization Deliver? The Dilemma Design”, *South Asian Journal of Socio-Political Studies*, 6 (2005), pp 38-45, citado por Iván Pliego Moreno, *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo, no. 84, 2010, p. 2

⁵⁰ Manuel Díaz, “Modernización de la gestión financiera en México. Retos y perspectivas”, en Teresita Rendón, Tonatiuh Guillén y Cuauhtémoc Paz (coords.), *Retos de modernización del municipio en México*, México, IGLOM, 2005, p. 719.

⁵¹ James Kee, “Fiscal Decentralization: Theory as Reform”, in Aman Khan and Bartley Hildreth, *Financial Management Theory in the Public Sector*, sin lugar, Library of Congress, 2004, p. 169.

Según la teoría de Musgrave, la descentralización fiscal es necesaria debido a las fallas de mercado que afectan la provisión de servicios básicos y la redistribución del ingreso entre la población. Por lo anterior, el autor define tres funciones básicas del gobierno, que deben ser repartidas entre sus diferentes niveles para asegurar su funcionamiento de manera eficiente. Éstas son:⁵²

- 1) *Estabilización*. Control de la política económica y monetaria del país para estimular el crecimiento económico y evitar espirales inflacionarias o escenarios deficitarios fiscales. Musgrave considera que dado que esta función afecta a todo el país como conjunto, debe ser responsabilidad del gobierno central.
- 2) *Distribución*. Dado que hay desigualdades en el grado de desarrollo entre diferentes estados y regiones en un país, el presupuesto nacional se convierte en el instrumento más eficiente para redistribuir el ingreso entre ciudadanos y regiones. Por lo anterior, Musgrave apunta a que esta función también debe recaer en el gobierno local.
- 3) *Asignación*. Suministro de bienes y servicios públicos a precios accesibles para toda la población. Aunque esta función puede ser compartida por los tres niveles de gobierno, los gobiernos subnacionales, en especial los locales, son los más aptos para ejercerla debido a que conocen mejor las necesidades de su población y pueden proporcionar un esquema de servicios *ad hoc* a las especificidades de cada región.

Aunque el enfoque de Musgrave parte del supuesto que los gobiernos son benevolentes y buscan maximizar el bienestar social, su marco de análisis permite entender las bondades de la descentralización de funciones entre órdenes de gobierno. Sobre todo, la función de asignación destaca la sensibilidad de las autoridades locales frente a la diversidad de preferencias de distintas comunidades. Con excepción de los bienes públicos puros, cuyo consumo no se limita a la localización geográfica del consumidor, la descentralización tiende a promover escenarios más costo-eficientes, dado que el catálogo de posibles niveles de oferta se adapta mejor a las preferencias locales.⁵³

⁵² Lucía Trujillo, “Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura”, *Gestión y Política Pública*, 17 (2008), p. 455.

⁵³ Manuel Díaz Flores, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, *Economía, Sociedad y Territorio*, 3 (2002), p. 395.

Los teoremas de Tiebut y Oates refuerzan el argumento de la descentralización como medio para empatar las demandas ciudadanas con la provisión de servicios. Por un lado, Tiebut propone el teorema de “votar con los pies”. Este modelo ayuda a prevenir comportamientos *free-rider* entre la población al hacer que los ciudadanos revelen sus preferencias respecto a la provisión de bienes públicos. En este modelo, los ciudadanos, que se presuponen factores móviles, pueden desplazarse entre diferentes jurisdicciones de gobiernos locales para establecerse en el gobierno local que mejor responda a sus intereses.⁵⁴ En el modelo de “votar con los pies” la descentralización juega un papel muy importante ya que sin ella los gobiernos locales no podrían proveer bienes públicos bajo esquemas diferentes, dificultando que los ciudadanos escogieran la oferta de bienes que mejor se ajustara a sus preferencias. Además, la descentralización promueve un escenario de competencia entre diferentes gobiernos, lo que moldea un sistema de incentivos que impulsa la innovación constante y la rendición de cuentas en el gobierno local. Sin embargo, esta dinámica de competencia también puede tener efectos negativos cuando la competencia se convierte en una “carrera hacia el fondo”, en la que los gobiernos locales suelen relajar estándares ambientales para atraer inversiones productivas, por dar un ejemplo.⁵⁵

Por otra parte, Oates desarrolló su teorema de la descentralización como complemento por el modelo de “votar con los pies” de Tiebout. Este teorema establece que “para un bien público –cuyo consumo está definido para un subconjunto geográfico del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de *output* del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales— será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de *output* Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de *output* para todas las jurisdicciones”.⁵⁶ Según este teorema, es más eficiente que los gobiernos locales provean

⁵⁴ Véase C. Tiebout, “A pure theory of local expenditures”, *The Journal of Political Economy*, 64 (1956), pp. 416-426.

⁵⁵ Laura Flamand, “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos” en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, en Jean-Francois Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. Generales), *Los grandes problemas de México*, t. XIII, México, Colmex, 2010, p. 501.

⁵⁶ Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972, p. 59, citado por Manuel Díaz Flores, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, *Economía, Sociedad y Territorio*, 3 (2002), p. 396. (La traducción es suya).

un bien público en sus respectivos territorios que el gobierno central lo haga en cualquier nivel de manera prefijada y uniforme en todas las jurisdicciones. Para Oates, a mayor variación en los niveles eficientes de provisión de bienes públicos entre jurisdicciones habrá más incentivos para la descentralización. En otras palabras, mientras mayor sea la diversidad de los consumidores agrupados geográficamente, mayor será el grado de bienestar de la población si se satisface de manera descentralizada.⁵⁷ El teorema de Oates es el principal sustento de la autoridad de los gobiernos locales en la provisión de servicios, alejándose de una visión normativa para centrarse exclusivamente en motivos de eficiencia.⁵⁸

Juntos, los teoremas de Tiebout y Oates, competición intergubernamental y descentralización costo-eficiente, se han convertido en la piedra angular de los procesos descentralizadores desde la perspectiva económica. A partir de éstos se sigue que la provisión descentralizada de servicios mejora la honestidad de los servidores públicos –los funcionarios públicos corruptos no podrían soportar la competencia con sus pares honestos–⁵⁹, al tiempo que promueven la eficiencia e innovación desde lo local. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que la descentralización no sea un proceso complejo, con ventajas y desventajas. El cuadro 1.2 muestra un balance entre ambos:

Cuadro 1.2 Ventajas y desventajas de la descentralización de la provisión de servicios públicos

Ventajas de un gobierno centralizado	<ul style="list-style-type: none"> → Mayor capacidad de mantener niveles de empleo y precios estables mediante el diseño e implementación de medidas macroeconómicas armoniosas. → Políticas distributivas que impulsen el crecimiento de las regiones menos desarrolladas. → En ausencia de economías de escala, los gobiernos centralizados pueden proveer bienes públicos de manera más eficiente. → No se presentan problemas de acción colectiva debido a que el gobierno central es el único agente involucrado en la provisión de servicios.
Ventajas de un gobierno descentralizado	<ul style="list-style-type: none"> → Promueve mejor asignación de recursos al ajustar niveles de consumo de bienes públicos a preferencias de un subconjunto de la sociedad. Mediante una provisión de servicios descentralizada se eliminan los problemas de una provisión uniforme y centralizada, que tiende a ignorar las particularidades de cada región.

⁵⁷ Marcela Astudillo, *Conceptos básicos de Federalismo Fiscal. El caso de México*, México, IIE-UNAM, 2009, pp. 26-27.

⁵⁸ Jenna Bednar, “The Political Science of Federalism”, *Annual Review of Law and Society*, 7 (2011), p. 8.

⁵⁹ Véase Raymond Fisman y Roberta Gatti, “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries”, *Journal of Public Economics*, 83 (2002), pp. 325-345.

→ Presiona a los gobiernos locales a innovar en la mejora de la provisión de bienes públicos dado que están en competencia con sus pares.
→ Promueve la transparencia, rendición de cuentas y reduce los costos administrativos burocráticos debido a que fomenta la independencia de gobiernos con jurisdicciones más acotadas y mejor enfocadas a resolver problemas específicos.

Fuente: elaboración propia con base en Jorge Chávez Presa y Fausto Hernández Trillo, *Gestión y política pública*, 2 (1996), pp. 475-486 y CEPAL, *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, sin lugar, 1996, pp. 27-28.

1.2.2 DEPENDENCIA FISCAL Y TRANSFERENCIAS A GOBIERNOS LOCALES

Las transferencias son un elemento importante de la cooperación intergubernamental dado que se encargan de redistribuir ingresos entre regiones, aprovechan las economías de escala y corrigen externalidades entre jurisdicciones.⁶⁰ Para que un sistema de transferencias sea efectivo debe cumplir los siguientes criterios:⁶¹

- 1) *Suficiencia*. El sistema de transferencias debe proporcionar los recursos necesarios a los gobiernos subnacionales para que puedan llevar a cabo sus tareas sin caer en desequilibrios fiscales.
- 2) *Esfuerzo fiscal y control de gasto*. Los sistemas de transferencias deben diseñar mecanismos que gratifiquen a los gobiernos subnacionales que intenten cumplir con sus facultades recaudatorias, y al mismo tiempo evitar déficits presupuestarios.
- 3) *Equidad*. Las transferencias deben ser estimadas a partir de criterios que contemplen las necesidades específicas de cada territorio. Se recomienda que las transferencias fiscales varíen de forma inversamente proporcional a la capacidad fiscal regional.
- 4) *Transparencia y estabilidad*. Las transferencias deben basarse en fórmulas y criterios públicos que puedan someterse a escrutinio público.

Las transferencias pueden ser dos tipos: condicionadas y no condicionadas. Las transferencias no condicionadas se basan en una lógica de equidad. Son transferencias de nivelación que redistribuyen ingresos a las regiones más pobres y con más carencias. Las

⁶⁰ Arturo Ramírez, *Determinantes políticos e institucionales del endeudamiento municipal en México*, tesis, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001, p. 15.

⁶¹ Francisco Pérez García, art. Cit, p. 188.

transferencias condicionadas se utilizan para promover el desarrollo de áreas de gasto públicos específicos. Estas transferencias subsidian actividades con externalidades positivas, de tal manera que los gobiernos locales pueden internalizar los costos de terceros.⁶² Dentro de este tipo de transferencias destacan los aportes de contrapartida, que son incentivos para que los gobiernos locales aporten recursos propios para el funcionamiento de programas. En éstos, el gobierno central otorga una cantidad determinada por cada unidad monetaria que los gobiernos locales destinen. El cuadro 1.3 presenta un resumen de los tipos de transferencias y sus mecanismos.

Cuadro 1.3 Tipos de transferencias

Transferencias no condicionadas	<p><u>Lump-sum.</u> Cantidad transferida, generalmente mediante una fórmula definida previamente, que puede ser utilizada en lo que desee.</p> <p><u>Participación de ingresos.</u> La cantidad repartida depende de los ingresos propios del receptor.</p> <p><u>Participación de impuestos.</u> La cantidad repartida depende del esfuerzo recaudatorio del receptor.</p>
Transferencias condicionadas	<p>COMPENSATORIAS</p> <p><u>Open Matching grants.</u> El receptor está forzado a aportar una parte de lo que transfiere el donador, de tal forma que este dará una cantidad del gasto tal que realice el primero. Estas transferencias tienen un límite de lo que el gobierno central puede aportar.</p> <p><u>Closed Matching grants.</u> Funcionan igual que las <i>open matching grants</i> con la única diferencia de que el gobierno central no tiene un límite de la cantidad que donará.</p> <p>NO COMPENSATORIAS</p> <p><u>Lump-sum.</u> Transferencias de monto fijo que no comprometen al receptor a realizar por su parte algún gasto en el bien específico al que se destina la transferencia.</p>

Fuente: elaborado con base en Fernando Cabrera y René Lozano, *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México. Una propuesta de nivelación interjurisdiccional*, México, Porrúa-Universidad de Quintana Roo, 2010, pp. 37-39; Lucía Trujillo, “Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura”, *Gestión y Política Pública*, 17 (2008), pp. 464-466; Arturo Ramírez, *Determinantes políticos e institucionales del endeudamiento municipal en México*, tesis, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001, pp. 15-16

Uno de los temas recurrentes cuando se analiza gobiernos locales es su dependencia de otros niveles de gobierno. La evidencia en la literatura ha demostrado que a medida que las transferencias centrales aumentan, la autonomía financiera local tiende a disminuir, ya

⁶² Lucía Trujillo, “Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura”, *Gestión y Política Pública*, 17 (2008), p. 464.

que el gobierno local se vuelve dependiente de éstas.⁶³ Desde la sociología organizativa, a esta dinámica de dependencia se le conoce como “red jerárquica organizativa en interacción”. Según Crozier y Friedberg, una red jerárquica organizativa se activa cuando las organizaciones de primer nivel controlan fácilmente al conjunto de actores debido a que los niveles inferiores no son capaces de generar recursos necesarios –no exclusivamente monetarios– para cumplir sus funciones. Como consecuencia, las organizaciones de niveles inferiores pierden su autonomía y dependen de las que les transfieren recursos.⁶⁴

Alrededor del mundo, uno de los principales retos que enfrentan los gobiernos locales es ser fiscalmente autónomos. El problema no es sencillo de resolver porque los gobiernos locales carecen de incentivos para alcanzar autonomía fiscal debido a que esto requiere esfuerzos recaudatorios considerables que suelen tener efectos negativos en las urnas.⁶⁵ La literatura señala la importancia de que los gobiernos locales alcancen la autonomía fiscal dado que así se promueve el desarrollo de sus capacidades administrativas e incentiva el desarrollo local y regional.⁶⁶ Los gobiernos locales que no son fiscalmente autónomos limitan su soberanía dado que dependen de las transferencias que otros niveles de gobierno les otorgan.⁶⁷ Sin embargo, el problema de la dependencia fiscal y las transparencias que preocupa a este trabajo es el denominado *fly-paper effect*.

1.2.3 FLY-PAPER EFFECT

En materia de endeudamiento, uno de los principales problemas de la descentralización fiscal es el denominado *fly-paper effect*. Este efecto ocurre cuando hay un aumento en las transferencias centrales que se traduce en una expansión del gasto público subnacional

⁶³ Mauricio Ibarra, *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local*, México, Universidad de San Luis Potosí-Porrúa, 2010, p. 6.

⁶⁴ M. Crozier y E. Friedberg, *El actor y el sistema*, París, Éditions du Seuil, 1977, citado por Mauricio Ibarra, *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local*, México, Universidad de San Luis Potosí-Porrúa, 2010, p. 6.

⁶⁵ Jorge Ibarra Salazar, “Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, 22 (2013), p. 5; Richard Bird, “Los impuestos subnacionales en el Marco de una reforma fiscal”, *Trimestre económico*, 84 (2004), p. 149.

⁶⁶ Enrique Cabrero, “Descentralización y desarrollo local. ¿Procesos paralelos o procesos convergentes?”, en Rafael Tamayo y Fausto Hernández (coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del desarrollo regional en México*, México, Porrúa, 2004.

⁶⁷ Enrique Cabrero y Ady Carrera, “Fiscal decentralization and Institutional Constraints: Paradoxes of the Mexican Case”, documento de trabajo no. 85, CIDE, 2000, p. 12.

mayor al que hubiera ocurrido si los recursos propios subnacionales hubieran crecido.⁶⁸ Ante un aumento en los ingresos externos, los gobiernos subnacionales gastan más, y también hay una gran probabilidad de que se endeuden más.

Hay al menos dos explicaciones plausibles al efecto *Fly-Paper*. La primera es el votante mediano, la segunda es el enfoque del burócrata maximizador del presupuesto. En la teoría del votante mediano se parte de una distribución electoral de tipo normal, en la que los partidos políticos sitúan sus programas de gasto lo más al centro posible de la distribución electoral para intentar ganar la mayor cantidad de votos, dado que en ese punto es donde se concentra la mayoría del electorado.⁶⁹ La inflación del presupuesto local, resultado del aumento de transferencias federales, incrementa las preferencias de gasto público del votante mediano dado que este aumento no deviene del alza de sus obligaciones tributarias, lo que fomenta que se perciba una curva más baja del costo real de la provisión de servicios públicos. Como resultado, el votante mediano se posiciona en una canasta de provisión de bienes públicos más alta.⁷⁰ La asimetría entre costos y beneficio del bien público hace que el gobierno local gaste más, terminando por endeudarse más.

La segunda explicación, el enfoque del burócrata maximizador de presupuesto, se posiciona en el otro lado del espectro del votante medio. Según este modelo, los burócratas se alejan de las preferencias de los ciudadanos y se preocupan más por maximizar el presupuesto de sus agencias, debido a que esto les otorga más poder y reputación, además de aumentar su salario.⁷¹ El presupuesto ampliado permite a los funcionarios locales aumentar su utilidad y permitir que se incremente el consumo de los habitantes de su jurisdicción. En ausencia del aumento de ingresos propios, los burócratas consumen recursos en niveles superiores al incremento de las transferencias, lo que resulta en el endeudamiento de los gobiernos locales y en la consiguiente creación de impuestos para intentar compensar la deuda.⁷²

⁶⁸ James Hines y Richard Thaler, “Anomalies: The Flypaper Effect”, *The Journal of Economic Perspective*, 9 (1995), pp 219.

⁶⁹ Ver Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers Publishers, 1957.

⁷⁰ Horacio Piffano *et al.*, *Las finanzas provinciales y el ciclo económico*, Buenos Aires, Foro de Instituciones Fiscales, 1998.

⁷¹ Nubia García Pérez, *La autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal. ¿Hacia dónde legislar?*, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014, p. 18.

⁷² Lucía Trujillo, art. Cit, p. 476.

A través de este apartado se revisó el marco del federalismo fiscal en el que ocurre la distribución de facultades en materia de ingreso y gasto, y los posibles problemas que ocurren en su distribución. Además, se hizo énfasis en los principales teoremas que apoyan la descentralización de gasto e ingreso para mejorar el funcionamiento de los gobiernos locales. Finalmente, se exploró el problema de la falta de autonomía fiscal en los gobiernos locales y su consiguiente endeudamiento. En el siguiente apartado se hablará de la deuda pública, intentado poner en evidencia que la deuda es un mecanismo que, bien utilizado, puede traer beneficios a la población.

1.3 ¿LA DEUDA ES MALA?

En un trabajo que se encarga de estudiar por qué los gobiernos locales se endeudan, es necesario revisar el papel de la deuda. Bien utilizada, la deuda pública es una herramienta del gobierno que puede promover el desarrollo económico-social dado que permite obtener recursos adicionales que, invertidos adecuadamente, pueden transformar las relaciones productivas en una región. Sin embargo, el problema de la deuda ocurre cuando hay tasas desproporcionadas de crecimiento y no se utiliza en fines productivos. A continuación se presenta una revisión del balance entre ventajas y desventajas de contraer deuda.⁷³ Entre las principales ventajas de la deuda se encuentran:

- Financiamiento de proyectos de inversión orientados al interés público que no podrían costearse con los recursos actuales debido a que implican cantidades de capital bastante grandes.
- La deuda amplía la capacidad del gobierno para construir y dotar de servicios públicos a la población en el momento en que la sociedad los necesita.
- Es posible distribuir el costo de los proyectos en los mismos períodos en que son útiles. El endeudamiento público permite repartir entre varias generaciones los costos de los proyectos.

⁷³ Victor López Camacho, *Deuda pública de estados y municipios: una alternativa para financiar proyectos de infraestructura*, Guadalajara, INDITEC, 2003; Xóchilt De la O, “¿Representa un riesgo para las finanzas públicas el uso adecuado de la deuda pública estatal?”, *Federalismo hacendario*, 176 (2012), pp. 18-29; Xóchilt De la O, y Luis García Sotelo, “Supuestos de riesgo para la deuda pública”, *Federalismo hacendario*, 177 (2012), pp. 31-47.

- La deuda evita cambios bruscos en los impuestos, ya que en caso de no utilizarla los gobiernos locales tendrían que recaudar en el corto plazo los recursos necesarios para financiar los proyectos.
- A través de la emisión de deuda se canalizan recursos de la población a usos productivos, ya que ésta opera con los recursos que tienen las personas que ahorran y que están dispuestas a ponerlos a disposición del gobierno a cambio de que se les otorgue un rendimiento futuro.
- La deuda pública es ideal para utilizarla en proyectos que son autofinanciables y que se realizan en forma independiente por empresas u organismos paraestatales o paramunicipales creadas expresamente para ello.

Por otra parte, las principales desventajas son:

- Los gobiernos pueden abusar del endeudamiento al realizar obras políticamente rentables, dejando la responsabilidad de la operación, el mantenimiento y pago de dicha deuda a las siguientes administraciones.
- Es posible sobregirar la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios cuando el presupuesto que se destina al pago de los intereses y el capital es tan grande que limita seriamente su operación normal, poniendo en peligro el equilibrio de la tesorería y los servicios públicos que el gobierno está obligado a proporcionar.
- Es posible que una vez que se adquirieron los bienes con préstamos del gobierno pierdan rápidamente su valor.
- Cuando los gobiernos solicitan préstamos de gran tamaño absorben el capital que existe en los mercados financieros, por lo que disminuye la disponibilidad para las empresas y los particulares y aumenta la tasa de interés.
- En los contratos de deuda se acostumbra establecer cláusulas rígidas de pago y esquemas de garantías que le den confianza al acreedor. No importa si los ingresos del gobierno disminuyen por causas de fuerza mayor, el deudor está obligado a realizar los pagos de intereses y capital que se acordó en el contrario de deuda aun en el caso de cambios abruptos en las condiciones macroeconómicas.

El balance anterior pone de manifiesto que el endeudamiento puede tener ventajas para financiar proyectos que de otra manera serían imposibles de financiar o implicarían un aumento significativo en los impuestos a la ciudadanía. Sin embargo, si se abusa de la deuda o si se usa incorrectamente, el endeudamiento local puede convertirse en un problema público que entorpece el funcionamiento local de los gobiernos subnacionales. Para que el endeudamiento local funcione sea herramienta útil, la deuda debe dirigirse a inversiones públicas productivas. Idealmente, estos proyectos financiados con deuda deben incluir fuentes de ingreso que cubran la inversión que se hizo en ellos; o bien, en caso de tratarse de infraestructura pública, los proyectos deberían incidir positivamente en la productividad y actividad económica de tal manera que la recaudación aumente y el gobierno local sea capaz de cubrir el préstamo.⁷⁴

Sin embargo, la literatura identifica dos tipos de mecanismos y regulaciones que ayudan a controlar el endeudamiento de la deuda. Éstos son los mecanismos *ex ante* y *ex post*. Las reglas *ex ante* se caracterizan por su carácter preventivo; su objetivo es evitar espirales de endeudamiento desbocados antes de que ocurran. Las reglas *ex post* buscan mantener un orden mitigante a los efectos del endeudamiento desbocado, en caso de que las previsiones *ex ante* fallen. Las reglas *ex post* forman un marco legal-normativo que delimita claramente las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno en caso de un desbalance fiscal significativo. El cuadro 1.4 muestra diferentes ejemplos de mecanismos *ex ante* y *ex post*.

Cuadro 1.4 Mecanismos ex-ante y ex-post para controlar la emisión de deuda

Mecanismo	Ejemplos de regulación ex ante
Ex ante	→ Diseño de legislación que limite el endeudamiento local en función de: <ul style="list-style-type: none"> a) Capacidad fiscal b) Fines del endeudamiento c) Tasa de retorno del proyecto
Ex post	→ Establecer límite al endeudamiento local. → Reticencia del gobierno federal de efectuar “rescates financieros” a los gobiernos locales. → Disminución de transferencias centrales en ejercicios fiscales futuros para cubrir la deuda.

⁷⁴ Carlos Hurtado y Guillermo Zamarripa, *Duda subnacional: un análisis al caso mexicano*, México, FUNDEF A,C, 2013, p. 34.

fuelle: elaboración propia con base L. Liu y S. Webb, “Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline. International Experience”, documento de trabajo no. 5587, Banco Mundial, 2011; Carlos Hurtado y Guillermo Zamarripa, *Duda subnacional: un análisis al caso mexicano*, México, FUNDEF A,C, 2013, p. 33.

El apartado anterior ha intentado dejar claro que la deuda es un arma de doble filo. Utilizada correctamente puede ayudar a alcanzar los objetivos de los gobiernos locales. En cambio, si se abusa del endeudamiento, la estabilidad económica nacional se pone en peligro. Por lo anterior, es necesario diseñar un conjunto de reglas que limiten el endeudamiento de los miembros del pacto federal. Esta limitación puede conceptualizarse como un problema de bien público que se transforma en común. En el apartado siguiente se desarrolla esta conceptualización.

1.4 ENDEUDAMIENTO LOCAL COMO UN BIEN COMÚN: TRAGEDIA DE LOS COMUNES Y PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA

El objetivo de este apartado es desarrollar el marco teórico que sea punto de partida para conceptualizar mi investigación sobre el endeudamiento local. Para hacerlo, recurro a tres autores cuyas visiones juntas proporcionan una mirada comprensiva al problema del endeudamiento local. Éstos son: Jenna Bednar, con su propuesta del federalismo como bien público; Hardin, con la tragedia de los comunes; Olson, con su teorema clásico de problema de acción colectiva.⁷⁵

Para Bednar, el federalismo no es estático y rígido, sino flexible y adaptable. Su perspectiva de análisis se aleja de la concepción del federalismo como fin, que se enfoca en la estabilidad del sistema federal, para poner atención en su desempeño, es decir, en el federalismo como medio.⁷⁶ Al centrar su atención en el desempeño, Bednar enfatiza la robustez, y no la fragilidad, del sistema federal.

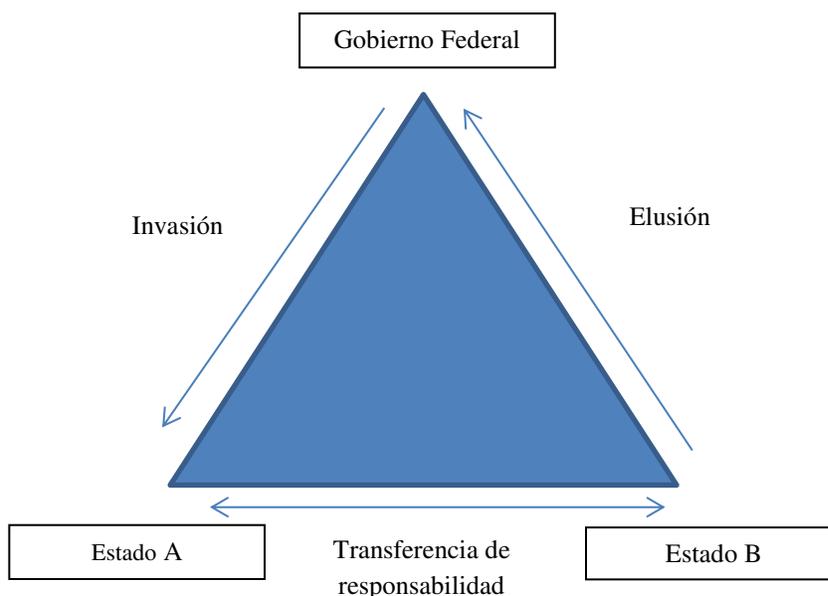
Según la autora, los sistemas federales se crean para alcanzar tres objetivos: seguridad militar, crecimiento económico y representación efectiva de intereses. Sin embargo, lo que afecta el desempeño de la federación no es la forma de organización o cuántos niveles de gobierno haya, sino cómo se distribuye la autoridad entre miembros del

⁷⁵ Jenna Bednar, *The Robust Federation*, Cambridge, University Press, 2009; Garret Hardin, “The Tragedy of the commons”, *Science*, 162 (1968), pp. 1-13; Mancur Olson, *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory Groups*, Cambridge, University Press, 1965.

⁷⁶ Jenna Bednar, “Federalism as a Public Good”, *Constitutional Political Economy*, 16 (2005), p.192.

pacto federal y el sistema de salvaguardas vigente que obliga a los miembros a cumplir sus responsabilidades.⁷⁷ Bednar considera que el pacto federal entre niveles de gobierno es un bien común y, por lo tanto, se ve afectado por los problemas que cualquier bien común enfrenta, sobre todo el comportamiento oportunista o no cooperativo que termina por agotar el bien común. Según su perspectiva, hay tres tipos de comportamiento oportunista, o no cooperativo, que se pueden dar en el pacto federal (ver esquema 1.2).

Esquema 1.2 Tipos de oportunismo



Fuente: Jenna Bednar, "Federalism as a Public Good", *Constitutional Political Economy*, 16 (2005), p.197.

La *invasión* es el comportamiento oportunista que se da cuando el gobierno central interfiere directamente en las atribuciones de los gobiernos subnacionales. La *elusión* o *evasión* ocurre cuando el gobierno local no lleva a cabo sus responsabilidades porque sabe que el gobierno federal las hará en su lugar. Finalmente, la *transferencia de responsabilidades* ocurre cuando un gobierno subnacional delega a otro homólogo sus obligaciones.

La autora considera que el comportamiento oportunista de los miembros del pacto federal —la no cooperación en el cumplimiento de sus responsabilidades para la preservación de la federación y la obtención de los objetivos del pacto federal— es una

⁷⁷ Jenna Bednar, *The Robust Federation*, Cambridge, University Press, 2009, p. 25.

tendencia destructiva, pero natural, de cualquier estructura descentralizada. Como no es factible que la cooperación surja espontáneamente entre los miembros del pacto federal, es necesario idear un sistema de incentivos que se encargue de obligar a todos los miembros de la federación a apegarse al pacto previamente establecido y preservar el bien común. Para que éste sea efectivo, el sistema debe diseñar varios elementos que se traslapen uno a otro para que en caso de que uno falle los demás continúen obligando a los miembros a cumplir sus compromisos.⁷⁸ Estos controles, a su vez, también se pueden dividir en tres tipos:

1) Estructurales, explícitos en la organización de pacto federal, como los arreglos bicamerales y la división de poderes.

2) Políticos, que deriven de las estructurales y cristalicen en el sistema político, como partidos políticos centralizados y acuerdos entre actores político-sociales.

3) Judiciales, en función de la doctrina que el Poder Judicial desarrolle.

La visión de Bednar es relevante para esta investigación porque considero que la salud de las finanzas públicas, independientemente del tipo de gobierno o forma de organización del Estado, es un bien común sujeto al oportunismo que la autora describe. Los gobiernos locales carecen de incentivos para preservar la salud de las cuentas públicas porque confían en que sus pares y los demás niveles de gobierno generen los recursos necesarios para mantener la estabilidad nacional financiera. En consecuencia, los gobiernos locales incurren en una combinación de *elusión* y *transferencia de responsabilidades* que crea un espiral de endeudamiento capaz de amenazar las finanzas públicas nacionales. Este proceso se separa en tres etapas:

- 1) Los gobiernos locales suelen aprovechar el marco redistributivo de ingresos del pacto federal para eludir sus responsabilidades recaudatorias, volviéndose así dependientes de las transferencias de otros niveles de gobierno que sí las cumplen.
- 2) Las transferencias de recursos fomentan el efecto *fly-paper*, lo que promueve el aumento del gasto y resulta en ejercicios fiscales deficitarios. Dado que los gobiernos locales no generan recursos propios porque están endeudados, se crea un

⁷⁸ Jenna Bednar, "Federalism as a Public Good", *Constitutional Political Economy*, 16 (2005), p.200.

círculo vicioso en el que los gobiernos locales se hacen cada vez más dependientes de los recursos que se les transfieren.

- 3) En un escenario normal, si el endeudamiento local llega a ser tan grande que amenaza la estabilidad financiera nacional, el gobierno central cubre la deuda local para evitar problemas macroeconómicos.

Ahora bien, como el gobierno central conoce los incentivos para que los gobiernos locales adopten comportamientos no cooperativos, éste tiende a limitar la cantidad de recursos que está dispuesto a invertir para cubrir el endeudamiento de los miembros del pacto federal que no cumplen con sus responsabilidades. Una vez rebasado cierto punto de endeudamiento local, el conjunto de actores interesados en mantener la estabilidad económica nacional –entre los que destaca el gobierno central– limitará el endeudamiento de los gobiernos locales mediante el diseño e implementación de los tres tipos de controles que Bednar menciona –estructurales, políticos y judiciales– para controlar el endeudamiento de los municipios. Esta dinámica revela que la capacidad de los gobiernos locales de contraer deuda es un bien público que se transforma en un bien común cuando se rebasa el límite que el gobierno central está dispuesto a tolerar.⁷⁹

Mientras los bienes públicos son bienes no excluibles –no es posible evitar que alguien se beneficie del bien aunque no pague por el mismo–, y no rivales –el consumo del bien no disminuye la cantidad disponible para el consumo de los demás–, los bienes comunes son finitos dada su naturaleza rival.⁸⁰ En un escenario individual de maximización del beneficio, un actor racional consumiría lo más posible del bien público sin restricciones debido a que el agotamiento del bien ocurriría a tan largo plazo que no tendría consecuencias para su consumo. Sin embargo, cuando se lleva esta lógica maximizadora a un colectivo, es posible que el bien se extinga. Este es el caso de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales.

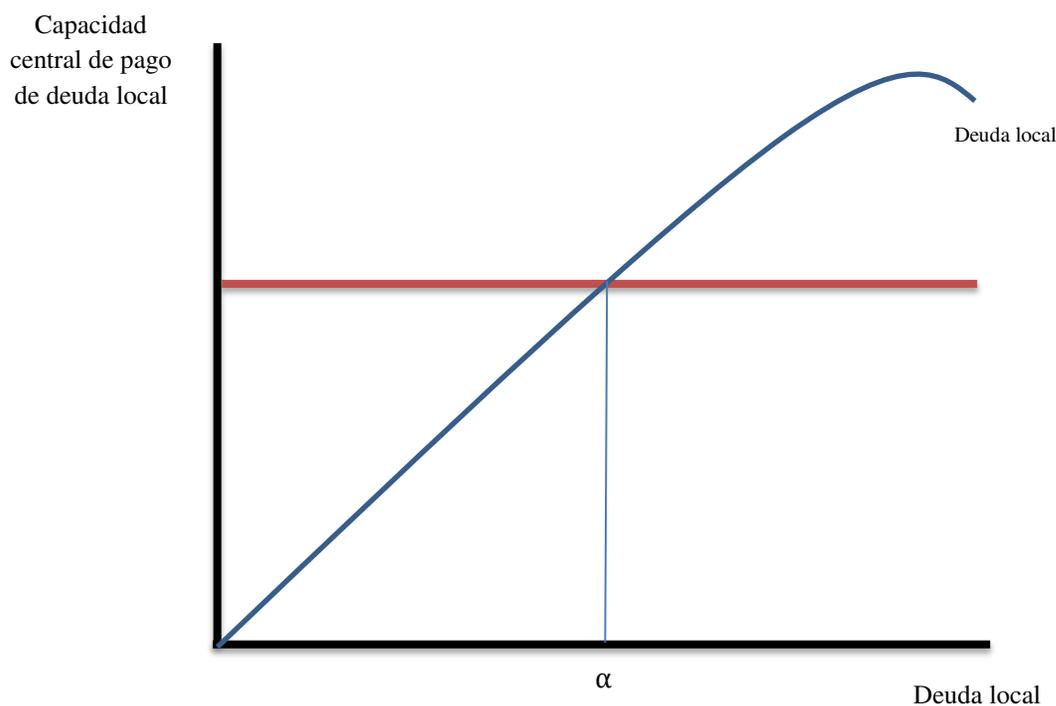
Generalmente, los gobiernos locales pueden consumir recursos sin que esto afecte el monto disponible para los demás. Es más, en el caso de que sus recursos no sean suficientes

⁷⁹ Es importante no confundir el término económico “bien común” con el de bienestar común. El que se utiliza aquí refiere al subtipo de bienes finitos y rivales.

⁸⁰ Michael Parkin *et al.*, *Microeconomía, Versión para Latinoamérica*, México, Pearson-Addison Wesley, séptima edición, 2006, p. 382.

para satisfacer la demanda de recursos de los gobiernos locales, éstos pueden contratar deuda para obtener recursos adicionales. Sin embargo, justo ahí está el problema. Cuando la contratación de deuda rebasa cierto punto y forma parte de la discusión pública, el sistema de salvaguardas limita *de facto* y *de jure* el endeudamiento local, dado que se hace evidente que las finanzas públicas nacionales empiezan a tambalearse por la no cooperación de los gobiernos locales que se endeudan. En ese punto, en el que el bien público se convierte en común, la deuda altera el balance de las finanzas públicas. El esquema 1.3 representa esta transición de bien público a bien común.

Esquema 1.3 Transición de bien público a bien común de la capacidad de contraer deuda de los gobiernos locales



Fuente: elaboración propia.

El gráfico 1.3 muestra que en $\text{deuda local} < \alpha$, el endeudamiento local se comporta como un bien público, en el que no hay rivalidad y se permite a los gobiernos locales seguir contratando deuda en sus ámbitos particulares para financiar sus gastos. Sin embargo, en $\text{deuda local} > \alpha$, dado que el endeudamiento local comienza a percibirse como un problema de *elusión* y *transferencia de responsabilidades* de los gobiernos locales, se empieza a

promover medidas para limitar su endeudamiento, lo que transforma la capacidad de endeudamiento local en un bien común. En este escenario, los gobiernos locales ya no pueden seguir endeudándose, aunque no hayan consumido del bien común –capacidad de endeudarse—porque ya se agotó. En resumen, la gráfica 1 muestra que si bien el endeudamiento local tiene un tope natural en el que se limita –pasa de comportarse como un bien público a un común–, la opinión pública juega un papel importante en determinar cuándo se activa el sistema de salvaguardas.

Garret Hardin planteó el problema de los bienes comunes como una tragedia, debido a que observó que los individuos, siguiendo su comportamiento racional e intentando maximizar su beneficio, terminaban por agotar el bien común.⁸¹ Es decir, la racionalidad individual colectivizada tenía efectos dañinos para todos los involucrados, lo que era una tragedia para la comunidad. En el caso de las finanzas públicas, pasado el límite tolerado de endeudamiento, que nunca es fácil de definir adecuadamente por la volatilidad de los mercados y los análisis de riesgos en continua evolución, los gobiernos locales sufren la tragedia de los comunes porque agotan la capacidad del gobierno central de subsanar su endeudamiento. Además, pese a que en muchos países suele rescatarse a los gobiernos locales endeudados, las consecuencias políticas de tales acciones repercuten severamente en el marco normativo-programático que se exploró en el apartado anterior.

Para evitar esta situación, lo ideal sería no llegar al punto donde se pone en peligro la estabilidad económica, es decir, α . Sin embargo, lo anterior es un típico problema de acción colectiva. Olson, en su estudio de *La lógica de la acción colectiva* plantea el problema básico de la acción colectiva: a menos que el número de individuos dentro de un grupo sea suficientemente reducido para obligar a los miembros a cooperar, los individuos racionales no tienen ningún incentivo para contribuir a obtener el interés del grupo porque pueden beneficiarse del trabajo de los demás sin incurrir en ningún costo.⁸² A este comportamiento se le conoce como *free-rider*. La ironía de este comportamiento es que cuando se generaliza, el beneficio nunca se alcanza. Olson asegura que en grupos grandes las únicas maneras de conseguir el beneficio colectivo son que un miembro incurra en todos los costos que implica conseguir el beneficio, o bien, que se diseñen mecanismos para

⁸¹ Garret Hardin, “The Tragedy of the commons”, *Science*, 162 (1968), pp. 1-13.

⁸² Mancur Olson, *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory Groups*, Cambridge, University Press, 1965.

obligar a los miembros a cooperar. Esta necesidad de delimitar un sistema de incentivos que fomente la cooperación es el punto de influencia de Olson más notorio en el trabajo de Bednar.

Quizá el problema más conocido de no-cooperación es el teorema del prisionero de la teoría de juegos. En éste, hay dos reos que acaban de ser encarcelados por cometer un robo. A ambos se les ofrece el mismo trato: confesar que el compañero cometió el crimen o negar todo. Si sólo un reo confiesa, éste saldría libre, mientras al otro se le impondría una sentencia de, supongamos, 6 meses. Sin embargo, como no hay pruebas contundentes, si ninguno confiesa, los dos saldrían libres en 1 mes. Finalmente, si ambos confiesan, se les daría una sentencia de 3 meses. Las sentencias se ilustran en el siguiente esquema 1.

Esquema 1.4 Dilema del prisionero

		Jugador B	
		Confesar	No Confesar
Jugador A	Confesar	3,3	0,6
	No Confesar	6,0	1,1

Fuente: Hal Varian, *Microeconomía intermedia*, Barcelona, Antoni Bosch Editores, 2006, p. 529.

Del esquema 1.4 es posible deducir que desde el punto de vista social, lo que más conviene a ambos reos es no confesar y permanecer retenidos sólo 1 mes. Si cooperan y no se echan la culpa el uno al otro, ambos se verán beneficiados. Para que esto ocurra, cada uno de los reos debe confiar plenamente en el otro. Sin embargo, como la confianza suele ser débil, ambos reos terminan confesando y reciben una pena de tres meses. En teoría de juegos, el resultado del Teorema del Prisionero es un equilibrio de Nash. Un equilibrio de Nash ocurre cuando “la elección de A es óptima, dada la de B, y la de B es óptima, dada la de A”.⁸³ Aunque los equilibrios de Nash maximizan el bienestar de los jugadores involucrados dadas las decisiones de otros jugadores, la falta de confianza y la no cooperación suele traducirse en escenarios que se alejan de los óptimos sociales. Partiendo

⁸³ Hal Varian, *Economía intermedia*, Barcelona, Antoni Bosch Editores, 2006, p. 525.

de este teorema, y retirando el supuesto de una sola tirada, es posible plantear un juego que represente el endeudamiento local. El juego sería el siguiente:

Esquema 1.5 Dilema de endeudamiento local

		Gobierno local B	
		Deuda irresponsable	Deuda moderada
Gobierno local A	Deuda irresponsable	3,3	1,3
	Deuda moderada	3,1	1,1

En este juego los gobiernos locales A y B están interesados en endeudarse, pero no desean endurecer sus medidas recaudatorias. Aunque ambos gobiernos locales conocen los límites al endeudamiento local que el gobierno central ha impuesto, la falta de medidas que los obliguen a respetar ese límite hace tentador contratar más deuda y beneficiarse de recursos adicionales. Los dos gobiernos saben que si incurren en deudas mayores, la capacidad de endeudamiento local se verá afectada porque el sistema de salvaguardas se activará, limitando el endeudamiento futuro. Sin embargo, si alguno de los gobiernos locales se endeuda de más, el gobierno central será capaz de cubrir su endeudamiento siempre y cuando el otro respete las reglas, dado que el tope de endeudamiento local no habrá sido rebasado. En este escenario, las diferentes opciones que se presentan a los gobiernos locales son las siguientes:

- 1) Si gobierno local A y gobierno local B tienen un endeudamiento local moderado, ambos recibirán un beneficio de 1 y no se enfrentarán a reprimendas futuras del gobierno central.
- 2) Si gobierno local A decide seguir las reglas de endeudamiento y contraer una deuda moderada, recibirá 1. Sin embargo, si gobierno local B decide endeudarse irresponsablemente y no cooperar, gobierno local B recibirá un beneficio de 3. Si gobierno local B decide utilizar los recursos adicionales para mejorar su provisión de servicios, gobierno local A estará en obvia desventaja y sufrirá las consecuencias del teorema “votar con los pies” de Tiebout. Es decir, ante la provisión deficiente de recursos, su población preferirá trasladarse a gobierno local B, que ofrece mejor calidad de vida por menos impuestos. Dado que sólo un gobierno local se endeudó

de más, el sistema de salvaguardas no se activará, por lo que no habrá represalias para el detractor. Como consecuencia, gobierno local A habrá sufrido por seguir las reglas, mientras el detractor se habrá beneficiado. La misma situación aplica en caso de que el gobierno local B decida respetar las reglas, mientras gobierno local A no.

- 3) Debido al punto anterior, gobierno local A y B carecen de incentivos para no emitir deuda y ambos se endeudan irresponsablemente en un intento de maximizar su bienestar. Como resultado, ambos obtienen un beneficio de 3. Sin embargo, ante el aumento de deuda local el sistema de salvaguardas se activa, lo que restringe fuertemente la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales en el futuro y altera los pagos a los que ambos gobiernos pueden aspirar en juegos futuros –ver esquema 1.6 . El bien público ha pasado a ser un bien común que se ha agotado por el abuso de ambos jugadores.

Esquema 1.6. Dilema de endeudamiento local después de activarse el sistema de salvaguardas

		Gobierno local B	
		Deuda irresponsable	Deuda moderada
Gobierno local A	Deuda irresponsable	0.5,0.5	1,0.5
	Deuda moderada	0.5,1	1,1

La narrativa anterior destaca que la tragedia de los comunes persiste en un ambiente de incertidumbre que fomenta que los gobiernos locales intenten aprovechar al máximo el comportamiento no cooperativo que se puede dar en el pacto federal. El equilibrio de Nash de este juego demuestra que la racionalidad de los jugadores termina por agotar el bien común y crear espirales inflacionarias.

Los autores revisados anteriormente evidencian la importancia de entender por qué es necesario diseñar un sistema de salvaguardas eficiente, capaz de fomentar la cooperación y asegurar que no habrá *free-rider*. Para lograr este objetivo es necesario estudiar el comportamiento de los gobiernos locales. Entender por qué deciden endeudarse, e identificar los factores que promueven este comportamiento no cooperativo, es el primer

paso para poder contrarrestar esta problemática. Por lo anterior, en el siguiente apartado se hace una revisión de la literatura sobre el endeudamiento local.

1.5 PRINCIPALES HIPÓTESIS DE ENDEUDAMIENTO LOCAL

Se entiende por deuda local el conjunto de obligaciones financieras derivadas de un crédito a cargo del gobierno local, organismos descentralizados locales, empresas de participación local mayoritaria y fideicomisos locales en los que el gobierno local tenga el carácter de sujeto pasivo o fideicomitante.⁸⁴ Para que la deuda local sea recuperable, es decir, para que el endeudamiento redunde en la obtención de más recursos de los que se invirtieron en el pago de la deuda, es necesario que ésta se destine a inversiones de obra pública o mejora de servicios públicos.⁸⁵ Por este motivo, es común que el marco legal de endeudamiento ponga tanta atención en el destino de la deuda y en los candados institucionales para vigilar su contratación. Sin embargo, el aumento del endeudamiento también responde a factores políticos que burlan los candados diseñados para vigilar la contratación de deuda.

En la mayoría de los países, el aumento de la deuda local fue resultado de la oleada descentralizadora que promovieron organizaciones internacionales, como Banco Mundial y FMI, durante el desmantelamiento del Estado de bienestar en las décadas de los setenta y ochenta. Las políticas neoliberales de liberalización de mercados tenían el objetivo de mejorar el desempeño económico en todos los niveles de gobierno,⁸⁶ expandir la provisión de servicios públicos⁸⁷ y transparentar el gasto.⁸⁸ Pese al apoyo ciego que se dio a este proceso, la experiencia internacional demuestra que la descentralización puede tener efectos negativos, entre los que destaca el aumento del déficit fiscal, especialmente cuando las subunidades dependen de las transferencias del centro,⁸⁹ y la indisciplina

⁸⁴ Salvador Santana, "La hacienda pública municipal", *Hacienda Municipal*, 47 (1994), p. 39.

⁸⁵ Erika López, *La autonomía financiera del municipio para la contratación de deuda pública*, tesis, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2009, p. 41.

⁸⁶ Banco Mundial, *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*, Nueva York, World Bank, 2000.

⁸⁷ Warren Oates, "Fiscal Decentralization and Economic Development", *National Tax Journal*, 46 (1993), pp. 237-242; G. Brennan y J. Bulhanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, University Press, 1980.

⁸⁸ L. De Mello, "Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?" *Public Finance Review*, 32 (2004), pp. 4-35; Michael Waylenko, "Fiscal Decentralization and Economic Development", *Public Budget & Finance*, 7 (1987), pp. 57-71.

⁸⁹ Jonathan Rodden y Erik Wibbels, "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems", *World Politics*, 54 (2002), pp. 494-531.

fiscal.⁹⁰ Sin embargo, no es posible generalizar estos resultados debido a que se ha demostrado que en países desarrollados la descentralización aumenta la percepción de buen gobierno y disminuye significativamente el déficit fiscal.⁹¹ Esta dinámica ha promovido la hipótesis de que la descentralización es un bien que sólo puede ser aprovechado superado cierto nivel de PIB per cápita.⁹² Como esta investigación considera que la salud de las finanzas públicas es un bien público, que depende de la cooperación entre múltiples actores en diferentes niveles de gobierno, me propongo a estudiar por qué los gobiernos locales deciden adoptar comportamiento oportunistas en detrimento de la estabilidad financiera. Es decir, ¿por qué se endeudan los gobiernos locales?

Sin importar el efecto de la descentralización, si el crecimiento del déficit fiscal no se controla, puede interferir directamente con los objetivos macroeconómicos nacionales. En la literatura hay, por lo menos, cinco explicaciones sobre el endeudamiento de los gobiernos municipales. A continuación las explico:

1.5.1 HIPÓTESIS IDEOLÓGICA: LOS GOBIERNOS DE IZQUIERDA SE ENDEUDAN MÁS

La primera explicación, de tinte ideológico, atribuye a los partidos de izquierda mayores niveles de deuda debido a su tendencia a gastar más en programas sociales.⁹³ Alrededor del mundo, los gobiernos locales de izquierda suelen estar más endeudados que sus iguales de derecha o centro. Por ejemplo, Ibrahim demuestra que los gobiernos laboristas de Gran Bretaña gastan más que los conservadores;⁹⁴ Reid, que las provincias canadienses que la izquierda gobierna tienen más deuda;⁹⁵ Abrams y Dougan, que los gobiernos liberales de

⁹⁰ J. Hunter y A. Shah, "A Simple Measure of Good Governance and Its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization", documento de trabajo de Banco Mundial, 1996; R. Prud'homme, "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, 10 (1995), pp. 201-220; T. Ter-Minassian y J. Craig, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IFM, 1997.

⁹¹ Vatter Freitag, "Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-national Governments: Evidence from Swiss Municipalities", *Publius: The Journal of Federalism*, 38 (2010), pp. 1-23.

⁹² J. Martínez-Vazquez J. y R. McNab, "Fiscal Decentralization, Macroestabilidad and Growth", *Hacienda pública española*, 4 (2006), pp. 125-152; V. Tanzi, "Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization", en Ahmad E. y V. Tanzi (eds.) *Managing Fiscal Decentralization*, Nueva York, Routledge, 2002.

⁹³ A. Alesina y J. Sachs, "Political Parties and Business Cycles in the United States, 1948-1984", *Journal of Money, Credit and Banking*, 20 (1988), pp. 63-81; L. Borge, "Economic and Political Determinants of Fee in Norwegian Local Governments", *Public Choice*, 83 (1995), pp. 353-373; M. Allers, J. de Hann y C. Sterks, "Partisan Influence on the Local Tax Burden in the Netherlands", *Public Choice*, 106 (2001), pp. 63-81.

⁹⁴ M. Ibrahim, "Party politics and spending decisions in local authorities", *International Journal of Public Sector Management*, 5 (1994), pp. 67-71.

⁹⁵ B. Reid, "Endogenous Elections, Electoral Budget Cycles and Canadian Provincial Governments", *Public Choice*, 97 (1998), pp. 35-48.

Estados Unidos se caracterizan por tener niveles de gasto mayores y estar más endeudados.⁹⁶ Esta evidencia contrasta con la presunción de Moak, que asegura que los votantes, pese a la racionalidad limitada que los caracteriza, evitan que los partidos con más probabilidad de incurrir en déficit fiscales estén al frente del gobierno.⁹⁷ Esta evidencia sugiere que los votantes eligen los gobiernos que gastan más porque consideran que los beneficios del gasto social sobrepasan la carga de la deuda. Cuando se pone a prueba esta hipótesis es importante diferenciar entre la deuda acumulada que tiene un gobierno local y la deuda que se contrae cuando el gobierno de izquierda se instala en la administración. Si no se hace este matiz, es posible se ataña a la gestión del gobierno entrante la totalidad del desbalance fiscal, lo cual no es correcto.

1.5.2 HIPÓTESIS DE PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA. LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN SE ENDEUDAN MÁS

La segunda explicación gira en torno al marco electoral que permite gobiernos de coalición, los cuales, al tener que satisfacer demandas de todos los miembros coaligados, incurren en gastos mayores sin penalización electoral dado que el votante no puede asignar responsabilidades;⁹⁸ además, aumentan su nivel de gasto porque tienen más objetivos que cumplir.⁹⁹ Los gobiernos de coalición generalmente se conocen en la literatura como “gobiernos débiles” debido a su incapacidad de tomar decisiones efectivas en períodos de tiempo oportunos.¹⁰⁰ En esta línea, el trabajo de Tselis, continuando el de Olson, explicado en el apartado anterior, demuestra que los gobiernos que se componen por mayor número de jugadores con veto –actores con capacidad de decisión–, tienden a posponer cambios importantes en su administración y retrasar reformas porque es difícil concertar un

⁹⁶ B. Abrams y W. Dougan, “The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending”, *Public Choice*, 49 (1986), pp. 101–116.

⁹⁷ L. Moak, *Municipal bonds: Planning, Sale, and Administration*, Chicago, Municipal Finance Officers Association, 1982.

⁹⁸ A. Solé-Ollé, “Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal”, *documento de trabajo*, Institut d’Economia de Barcelona, 2005; L. Borge y P. Tovmo, *Myopic or Constrained by Balanced-budget-rules? The Intertemporal Spending Behavior of Norwegian Local Governments*, Norwegian University of Science and Technology, documento de trabajo no. 5, 2007.

⁹⁹ N. Roubini y Sachs, J., “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”, *European Economic Review*, 33 (1989), pp. 903-938.

¹⁰⁰ B. Jochimsen, B. y R. Nuscheler, “The Political Economy of the German Lander: Weak Governments Meet Strong Finance Ministers”, *Applied Economics*, (2010).

acuerdo.¹⁰¹ Por otra parte, los gobiernos de coalición se caracterizan por tener mayores índices de corrupción, lo que incrementa la tasa de interés de los prestamistas.¹⁰² Finalmente, los gobiernos de coalición también sufren de tensiones ríspidas entre sus burocracias, ya que éstas tienden a entrar en juegos de poder para posicionarse lo mejor posible y capturar recursos estratégicos.¹⁰³ Sin embargo, como en la hipótesis ideológica, hay estudios que sostienen visiones encontradas sobre el endeudamiento en los partidos de coalición. Geys, por ejemplo, demuestra en su estudio de Europa occidental que los gobiernos de coalición no gastan más que otros gobiernos, además de que llegan a consensos más rápido.

Una variante de los estudios que se especializan en la deuda como resultado de los gobiernos de coalición resalta el papel que tienen los ministros en la contratación de deuda en lugar del número de partidos en el poder.¹⁰⁴ Moe y Caldwell, al relatar el funcionamiento imperfecto del parlamentarismo del gobierno británico, destacan la lucha dentro del gabinete, órgano central del gobierno, por conseguir recursos para sus cuerpos administrativos.¹⁰⁵

1.5.3 HIPÓTESIS DE CICLO DE DEUDA. LA DEUDA AUMENTA MÁS EN AÑOS DE ELECCIÓN

La tercera hipótesis, más cercana a la teoría de la elección pública, parte de la existencia de un ciclo de deuda que se relaciona con las elecciones. Esta corriente parte de la concepción de los gobiernos como agentes oportunistas, que desean maximizar sus intereses. Los partidos, entonces, tienen incentivos para gastar más en años electorales para ganar votos, lo que fomenta el endeudamiento.¹⁰⁶ En la literatura de esta hipótesis, se denomina “ilusión de deuda” a las acciones que los representantes populares realizan cuando intentan expandir

¹⁰¹ G. Tselis, “Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, 25 (1999), pp. 289-325.

¹⁰² A. Butler y L. Fauver, “Institutional Environment and Sovereign Credit Ratings”, *Financial Management*, 35 (2006), pp. 53-79.

¹⁰³ A. Velasco, “A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms” en Poterba J. y V. Hagens (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University Press, 1999.

¹⁰⁴ C. Schaltegger y L. Feld, “Do Large Cabinets Favor Large Governments? Evidence from Sub-Federal Jurisdictions”, CESifo Working Papers Series, no. 1294, 2008.

¹⁰⁵ Terry Moe y Michael Caldwell, “The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150 (1994), pp. 171-195.

¹⁰⁶ P. Petterson-Lindblom, “An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt”, *The Journal of Political Economy*, 109 (2001), pp 570-583; K. Rogoff y A. Sibert, “Elections and Macroeconomic Policy Cycles”, *Review of Economic Studies*, 55 (1988), pp. 1-16.

su campo de influencia al aumentar el gasto público con el fin de aumentar la probabilidad de ser reelectos.¹⁰⁷ Para lograrlo, los gobiernos tienden a concentrar sus esfuerzos en la construcción de infraestructura, sobre todo en obras visibles, como caminos y puentes. A diferencia de otras hipótesis que no han sido probadas en diferentes contextos, en la literatura abundan estudios que la han verificado en muchos países.¹⁰⁸

1.5.4 HIPÓTESIS DE COMPETENCIA ELECTORAL. ENTRE MÁS COMPETENCIA PARTIDISTA HAYA EN UNA ELECCIÓN, LA DEUDA TENDERÁ A SER MENOR.

La cuarta explicación se liga al nivel de competencia política en las elecciones. Según esta literatura, a mayor número de partidos políticos que compitan en la elección local, el endeudamiento tenderá a disminuir. La competencia partidista significa que hay intereses organizados que están no forzosamente alineados con los del partido ganador y que, por lo tanto, exigen mayor rendición de cuentas y administración eficiente

Somuano, Ortega e Ibarra encuentran que a mayor competencia política, el partido en el poder se vuelve mucho más eficiente en la administración de su hacienda municipal y hace esfuerzos para mejorar la recaudación.¹⁰⁹ Profundizando en estos descubrimientos, Ibarra aclara que la competencia política afecta sustancialmente la recaudación de ingresos propios y provisión de servicios, pero también tiene un efecto negativo en la inversión de infraestructura.¹¹⁰ Moreno Jaimes demuestra que la democratización en la competencia electoral es un medio básico para eficientizar la hacienda pública, pero apunta a que este efecto suele dispersarse a menos que los gobiernos tengan autonomía en el gasto.¹¹¹ Vila, en su estudio para los municipios españoles, encuentra que los municipios españoles con menor cantidad de deuda son los que tienen mayor competencia política.¹¹² Carpizo Riva,

¹⁰⁷ T. Barskara, "On the Link between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries", *Public Choice*, 145 (2010), pp. 351-378.

¹⁰⁸ L. Veiga y F. Veiga, "Political Business Cycles at the Municipal Level", *Public Choice*, 131 (2007), pp. 45-64; A. Brender, "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998", *Journal of Public Economics*, 87 (2003), pp. 2187-2205.

¹⁰⁹ Fernanda Somuano et al., "La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México", *Foro Internacional*, 46 (2006), pp. 465-492.

¹¹⁰ Juan Fernando Ibarra, "Competencia electoral, gasto público y provisión de servicios en municipios mexicanos", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, Colmex, 2009, pp. 173-202.

¹¹¹ Carlos Moreno Jaimes, "Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México", *Foro Internacional*, 188 (2007), pp. 408-434.

¹¹² Juan Vila i Vila, "Determinantes de la transparencia contable de los municipios", *Auditoria Pública*, 60 (2013), pp. 57-54.

encuentra que si no hay competencia política, el gobernador puede promover la aprobación de deuda más fácilmente al aliarse con partidos políticos minoritarios, ya que no hay un verdadero sistema de contrapesos en el legislativo.¹¹³

Por otra parte, Ramírez y Poom estudian la competencia electoral, entendida como la diferencia de votos entre el partido ganador y el que quedó en segundo lugar. Los autores concluyen que esta variable no es decisiva, como sí lo es el gobierno dividido, para entender los cambios en la administración municipal y su manejo de deuda.¹¹⁴

1.5.5 HIPÓTESIS DE GOBIERNO UNIDO HORIZONTALMENTE. FILIACIÓN PARTIDISTA COMPARTIDA AUMENTA LA DEUDA

Finalmente, es necesario recurrir a una explicación del endeudamiento que integre otros niveles de gobierno dentro del análisis. Ramírez y Poom aseguran que la yuxtaposición de diferentes partidos en niveles de gobierno inmediatos afecta su desempeño y manejo de finanzas públicas.¹¹⁵ Según la relación del gobierno central con locales será su desempeño financiero. Por ejemplo, los partidos centralizados pueden obligar a sus miembros locales a que mantengan sus gobiernos sin endeudamiento, si así lo desean.¹¹⁶ En los países en el que la deuda local se aprueba desde el legislativo estatal, el gobernador puede presionar a los líderes legislativos estatales para que permitan la contratación de deuda.¹¹⁷

Sin embargo, pese a que los gobiernos unificados pueden solucionar problemas de acción colectiva, al facilitar la cooperación entre varios actores que pertenezcan al mismo partido político entre diferentes niveles de gobierno, también pueden promover una agenda de endeudamiento si consideran a la deuda como motor del crecimiento económico. Desde esta corriente, el endeudamiento dependerá de la conformación del legislativo local y la concepción del partido de la deuda.

¹¹³ Ignacio Carpizo Riva, *Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010*, México, Premio Nacional de Finanzas Públicas, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2012.

¹¹⁴ Jehú Ramírez y Juan Poom, “Factores políticos e institucionales asociados a la deuda municipal en el noroeste de México: 1989-2007”, *Andamios*, 10 (2013), pp. 61-93.

¹¹⁵ Loc. Cit,

¹¹⁶ Padreep Chibber y Ken Kollman, “Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States”, *The American Political Science Review*, 92 (1998), pp. 329-342.

¹¹⁷ Joy Langston, “Governors and their Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, 35 (2010), pp. 235-258.

2 EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Para entender el proceso del endeudamiento municipal, es necesario hacer una revisión de las transformaciones que tuvieron lugar en el sistema federal mexicano, ya que el aumento de la deuda tomó lugar en un contexto de descentralización que alteró la importancia política, económica y social del municipio. El objetivo de este capítulo es contextualizar el municipio en México y entender sus principales modificaciones contemporáneas; también, se plantea el problema de la dependencia financiera del gobierno local y el crecimiento de la deuda en los últimos años. Finalmente, se examina el marco legal de la contratación de deuda en México.

2.1 EL MUNICIPIO EN MÉXICO

El federalismo mexicano no ha respondido a una política deliberada o a un proyecto definido, sino ha sido un producto errático, inclusive contradictorio, de distintos cambios coyunturales derivados de la pluralidad partidaria.¹¹⁸ Díaz-Cayeros asegura que cualquier intento serio por estudiar el sistema federal debe encontrarse en un punto medio entre la dimensión política del pacto federal, que se basa en el acuerdo entre órdenes jurisdiccionales territorialmente delimitados, y la económica, que entiende el acuerdo federal como una oportunidad para maximizar las economías de escala y promover el desarrollo económico.¹¹⁹ El pacto federal debe ser entendido como un acuerdo entre órdenes de gobierno cuyo balance de poder ha evolucionado a través de los años, alterando significativamente las relaciones intergubernamentales, los beneficios económicos y las atribuciones de cada miembro del pacto federal. Es por esto que considero importante hacer un recuento de las principales transformaciones del gobierno local en nuestro país. A través de este apartado pretendo dejar claro que el municipio ha evolucionado significativamente, pero que los cambios no se han traducido en el empoderamiento exclusivo del municipio,

¹¹⁸ Mauricio Merino, “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, en Soledad Loaeza y Jean François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, Jean François Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. generales), *Los grandes problemas de México*, t. 14, México, Colmex, 2010, p. 488.

¹¹⁹ Alberto Díaz-Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, CIDE-Porrúa-CIDAC, 1995, p. 21.

ya que si bien ha ganado autonomía desde la perspectiva legal, otros niveles de gobierno han afinado mecanismos de control para constreñirlo.

Como se explicó en el capítulo anterior, el empoderamiento de los gobiernos locales es resultado de la descentralización de la década de los setenta y ochenta que obligó a los gobiernos centrales a dismantelar sus gigantescos cuerpos administrativos y transferir responsabilidades a los gobiernos subnacionales. En México, en la década de los años ochenta, el proceso de descentralización cristalizó en tres eventos mayores: la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980, que facilitó una relación fiscal más clara entre diferentes niveles de gobierno, evitó la doble (o triple) tributación y sentó las bases para diseñar un sistema de transferencias a los gobiernos subnacionales; las reformas a la Constitución en 1983, que aumentaron las facultades de los gobiernos subnacionales y les aseguraron recursos propios; y, finalmente, la descentralización a las entidades federativas de los ramos de salud y educación en el período de 1995-1998.¹²⁰ Para el objetivo de esta investigación, profundizaré en el segundo punto, ya que es el que explica la dinámica de los gobiernos municipales en México.

Sin duda alguna, una de las principales modificaciones que experimentó el federalismo mexicano fue la transformación de los municipios de cuerpos administrativos a niveles de gobierno con elecciones y presupuestos (limitados) propios en 1999. La metamorfosis municipal se pensó como la cúspide de la mejora de provisión de servicios públicos. Desafortunadamente, tras el impulso democratizador inmediato que siguió a la reforma, se hizo evidente que dotar de autonomía a los gobiernos municipales en ciertas decisiones financieras y fiscales tenía externalidades negativas, como la competencia insana entre municipios en detrimento del medio ambiente y la exacerbación de caciquismos locales.¹²¹

2.1.1 REFORMAS CONSTITUCIONALES AL RÉGIMEN MUNICIPAL

La descentralización del gasto público a escala municipal en México buscó dotar a los gobiernos locales de mayor capacidad fiscal para atender sus necesidades y promover que

¹²⁰ Fernando Cabrera y René Lozano, *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México. Una propuesta de nivelación interjurisdiccional*, México, Universidad de Quintana Roo-Porrúa, 2010, pp. 55-56.

¹²¹ Laura Flamand, “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales”, en José Luis Méndez (coord.), *Políticas públicas*, en Jean François Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. generales), *Los grandes problemas de México*, t. 13, México, Colmex, 2010, p. 501.

las decisiones de política pública se sometieran a las preferencias de los votantes. La reforma de 1983 del art. 115 es una de las transformaciones más trascendentes de la Carta Magna desde su creación en 1917. Merino asegura que la reforma, corazón de la *estrategia de descentralización de la vida nacional* de Miguel De la Madrid, respondió a tres puntos importantes: 1) fue una respuesta legítima a la centralización excesiva de la toma de decisiones políticas en México; 2) intentar recortar gastos ante la crisis de 1982, que había puesto en evidencia el despilfarro de recursos públicos; 3) garantizar la apertura de nuevos espacios de representación para partidos de oposición que reclamaban mayor presencia local.¹²²

La reforma no sólo reconoció que los municipios tenían personalidad jurídica, sino también patrimonio propio, el cual podían administrar como mejor les pareciese, y les otorgó la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. Además, al definir los servicios públicos a su cargo (agua potable, alumbrado público, limpieza de espacios públicos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito) delimitó el papel de los municipios en la administración pública. Finalmente, también delimitó los ingresos de la hacienda municipal como todos los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.¹²³ La libertad concedida para controlar su hacienda facultó a los municipios a recibir contribuciones sobre sus inmuebles y a celebrar convenios con los estados para la administración de sus contribuciones y participaciones federales.¹²⁴ Al otorgar potestades tributarias, de prestación de servicios y planeación urbana, la reforma de 1983 dio las herramientas a los gobiernos municipales para que satisficieran las necesidades y demandas de sus habitantes.¹²⁵ Sin embargo, aunque la reforma tuvo importantes implicaciones positivas para la autonomía del municipio, también facultó a las legislaturas estatales a desaparecer a los ayuntamientos de los municipios o revocar el mandato a

¹²² Mauricio Merino, “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, en Soledad Loaeza y Jean François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, Jean François Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. generales), *Los grandes problemas de México*, t. 14, México, Colmex, 2010, pp. 495-497.

¹²³ Mauricio Merino, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007, p. 20.

¹²⁴ Miriam Gutiérrez Sánchez, “Evolución Jurídica del municipio en México”, México, Cámara de diputados, 2010, p. 23.

¹²⁵ Laura Flamand, *art. Cit.*, p. 504.

miembros de éstos en caso de que dos terceras partes de la legislatura estatal consideraran que habían contravenido leyes locales. De esta forma, la reforma de 1983 creó un mecanismo de control directo todavía más férreo de las legislaturas estatales sobre los gobiernos locales.¹²⁶

Una década después, otra reforma importante, esta vez al art. 105, creó uno de los recursos más efectivos para defender la autonomía de los municipios: la controversia constitucional. Esta reforma convirtió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el árbitro de cualquier disputa entre órdenes de gobierno, lo que garantizó que los municipios tuvieran mecanismos legales para defenderse ante imposiciones del centro y los estados.¹²⁷ Si se retoma la teoría de la federación robusta de Bednar que se explicó en el capítulo anterior, la reforma al art. 105 puede ser interpretada como una de las salvaguardas para evitar la invasión de atribuciones de niveles de gobierno en el ámbito de acción de los gobiernos locales. La controversia constitucional ha sido una herramienta eficaz para cumplir este objetivo, ya que desde su creación hasta 2010, el gobierno municipal promovió 71% del total de las controversias constitucionales, ganando 54%.¹²⁸

Sin embargo, posiblemente la reforma que más impacto ha tenido en el municipio ha sido la del art. 115, en 1999. Ésta reconoció a los municipios como entidades de gobierno, descentralizadas y autónomas. Si bien es cierto que desde la reforma en los años ochenta, el municipio ya desempeñaba funciones propias de un gobierno local y era una autoridad electa popularmente,¹²⁹ el reconocimiento como nivel de gobierno significó la institucionalización formal del carácter descentralizado y autónomo del municipio.

Aunque la reforma de 1999 estuvo claramente dirigida a disminuir el poder ascendente de los gobernadores de oposición al crear una órbita jurídica particular para los municipios, de tal manera que los ejecutivos estatales no influenciaran a los gobiernos locales, la autonomía local se afianzó mediante este proceso.¹³⁰ A partir de este año, la dinámica de federalismo dual que imperaba, en la que la política interior estaba a cargo de

¹²⁶ Enrique Cabrero, *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007, p. 18.

¹²⁷ Laura Flamand, *art. Cit.*, p.504.

¹²⁸ @lex, portal de estadística judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversias constitucionales: identificación de las partes en el proceso*, visitado el 24 de septiembre de 2014, http://www2.scjn.gob.mx/alex/analisis_cc.aspx

¹²⁹ Raquel Lozano, “Cooperación descentralizada: una nueva competencia del gobierno municipal en apoyo al desarrollo local”, en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local*, México, UNAM-El Colegio de la Frontera Norte-IGLOM, 2010, pp. 330-331.

¹³⁰ Mauricio Merino, *Nuevo federalismo*, p. 518.

los gobiernos estatales, se desdibujó rápidamente, dando paso a un escenario de cooperación intergubernamental entre no dos, sino tres niveles de gobierno.¹³¹

Es importante hacer una última anotación en los cambios de autonomía de gestión financiera desde la perspectiva constitucional. La reforma de 1983 estableció que los presupuestos públicos de los municipios serían aprobados por los ayuntamientos y no por las legislaturas estatales. De esta manera se garantizó una autonomía real en gasto. Sin embargo, dado el escenario de endeudamiento que empezó a generalizarse en la primera década del nuevo siglo, en 2009 el artículo 115 volvió a ser reformado para que las legislaturas estatales volvieran a aprobar las leyes de ingresos municipales. Además, se otorgó la facultad a los congresos estatales de revisar y fiscalizar las cuentas públicas de los gobiernos locales. Por otra parte, también se obligó a los municipios a desglosar detalladamente en sus leyes de egresos las remuneraciones a servidores públicos para evitar manejos corruptos de recursos de la hacienda municipal.¹³²

Estas modificaciones, resultado de la discusión pública para controlar el endeudamiento local, han tenido un impacto considerable en la autonomía municipal. La unidireccionalidad de estas medidas, que establecen serios controles verticales en la relación gobierno estatal-local, demuestra que en México está enraizada la noción del gobierno local como un anexo del estatal, de tal suerte que los municipios deben ser regulados como individuos no en posesión completa de sus facultades. Lo anterior hace evidente que pese a los cambios que han ocurrido en México, la autonomía municipal todavía tiene camino por recorrer para que sea una realidad legal, económica y política.

2.1.2 ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Analizadas las transformaciones recientes del municipio, es necesario hacer una revisión de la estructura del gobierno local. Los municipios se componen por dos partes: el Ayuntamiento, con facultades para realizar funciones legislativas/judiciales, y la administración pública local, que se encarga de actividades ejecutivas-administrativas. Mientras el Ayuntamiento representa la parte política del gobierno local, ya que sus integrantes realizan campañas para promocionarse y toman parte en las decisiones políticas de alto nivel una vez que llegan a la oficina, la administración local se compone por los

¹³¹ Mauricio Mericno, *El régimen municipal*, p. 24.

¹³² Miriam Gutiérrez Sánchez, “Evolución Jurídica del municipio en México”, México, Cámara de Diputados, 2010, p. 27.

directivos (Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, etc) que el Ayuntamiento nombra para operacionalizar y vigilar los acuerdos de la parte política.¹³³

El Ayuntamiento se compone por un presidente municipal, escogido mediante sufragio directo, dos síndicos y un cuerpo de regidores, cuyo número depende de la Ley Orgánica Municipal de cada gobierno local. El Ayuntamiento tiene una duración de tres años, sin posibilidad de reelección inmediata. La excepción del período de trabajo del Ayuntamiento es Coahuila, en donde los Ayuntamiento ejercen sus funciones por un lapso de cuatro años. Los municipios suelen operar en reuniones de trabajo, denominadas sesiones de cabildo, que se dividen en cuatro tipos diferentes: 1) ordinarias, cuya realización es obligatoria cada cierto tiempo; 2) extraordinaria, que se realizan las veces que sea necesario para concretar un asunto relevante de la agenda municipal; 3) solemnes, aquellas reuniones que requieren de un acto oficial o ceremonia especial; 4) internas, reuniones de carácter privado, en la que sólo asisten los miembros del Ayuntamiento.¹³⁴

2.2 LA HACIENDA MUNICIPAL EN MÉXICO. TRANSFERENCIAS Y DEPENDENCIA FISCAL

El proceso de descentralización y la reforma del art. 115 transformaron significativamente el panorama de finanzas públicas del país y el pacto federal. Sin embargo, aunque es cierto que los gobiernos locales se vieron beneficiados por estos cambios, en la realidad falta todavía mucho que hacer para que el municipio sea verdaderamente autónomo. En este apartado se examinará la composición de la hacienda municipal y se explicará la dinámica que promueve el endeudamiento del gobierno local en México.

Según la perspectiva de la que se parta hay dos definiciones de hacienda municipal. Mientras la concepción económica considera que la hacienda pública es el conjunto de bienes muebles e inmuebles que constituyen el patrimonio municipal y los rendimientos que se obtienen de éstos, la concepción administrativa define a la hacienda municipal como la actividad financiera que el gobierno local desarrolla para alcanzar sus fines.¹³⁵ Larios argumenta que el primer enfoque permite medir la capacidad de respuesta del municipio ante las demandas de los ciudadanos. Es decir, cuantificar la cantidad de recursos económicos con los que cuenta el gobierno local para atender las necesidades de sus

¹³³ Hugo Herrera, *op. Cit.*, pp. 66-67.

¹³⁴ *Loc. Cit.*

¹³⁵ Cesáreo Larios, *Funciones de control de la hacienda pública municipal*, México, Indetec, 2001, p. 67.

habitantes o mejorar la provisión de servicios. Por otra parte, la concepción administrativa explica el actuar del gobierno municipal como actor preocupado por obtener los recursos que la ley autoriza, ejercer el gasto en renglones autorizados según el presupuesto de egresos, administrar el patrimonio conforme la normatividad emitida y controlar la gestión de la emisión de deuda.¹³⁶ Desde mi punto de vista, la complementariedad de ambas perspectivas ayuda a tener una imagen mucho mejor acotada del comportamiento de la hacienda municipal y su endeudamiento. Entender cuáles son los recursos económicos con los que cuenta el gobierno local ayuda a comprender cómo se ejercen y por qué se emite deuda. Es decir, a través del estudio de la dimensión económica se puede entender mejor la administrativa. Por lo anterior, a continuación describo cuáles son los principales componentes de la hacienda para después plantear el problema de transferencias y dependencia financiera que sufren los gobiernos locales en México.

2.2.1 TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES

Pese a los avances descentralizadores que ocurrieron durante las décadas pasadas, México sigue siendo un país con alto grado de centralización. Lo anterior es evidente si comparamos la relación entre gasto e ingreso del gobierno federal con los subnacionales. El gobierno federal sigue siendo el principal recolector de ingresos, ya que recauda 76.44% del total, mientras los gobiernos estatales 18.14% y los municipales 5.42%. En cuanto al ejercicio del gasto, el gobierno federal también ocupa una cifra considerablemente mayor, con 65.6%, mientras los estados y municipios ejercen 28.66% y 5.74%, respectivamente.¹³⁷

Como se mencionó en el capítulo anterior, según Musgrave las tres funciones principales del gobierno –*asignación, distribución y estabilización*—deben dividirse entre diferentes niveles de gobierno para asegurar que se cumplan eficientemente. En el caso de *asignación* –provisión de bienes públicos y distribución eficiente de recursos--, el autor considera que aunque la función puede compartirse entre los tres órdenes de gobierno, el central es el que debe llevar la batuta, debido a que su buena planeación y ejecución determina en gran medida la eficiencia y eficacia de las funciones de *estabilización* y *distribución*.¹³⁸ Por lo anterior, Musgrave asegura que el gobierno federal es el que debe

¹³⁶ Cesáreo Larios, art. Cit., p. 68.

¹³⁷ Laura Flamand, art. Cit., p. 511.

¹³⁸ Juan Carlos Gómez y Juan Carlos Jiménez, *El financiamiento de los gobiernos locales en América Latina: un análisis de casos*, Santiago, CEPAL, 2011, p. 14.

tener control sobre los impuestos directos que tasan a factores de producción móviles (capital), redistribuyen la riqueza (ISR) o que tienen desigualdades inherentes en su recaudación (impuestos a extracción de recursos naturales), ya que de esa forma se aseguran metas de equidad nacional y armonización tributaria. Por otra parte, corresponde a los gobiernos estatales y locales administrar los impuestos indirectos, porque de esta manera se evitan problemas de desigualdad en mercados parecidos.¹³⁹

La teoría de Musgrave ayuda a entender desde una perspectiva teórica por qué el gobierno federal es el más adecuado para recaudar los impuestos más cuantiosos y, por lo tanto, tener mayor nivel de ingreso. Es importante destacar que cuando se creó el Sistema de Coordinación Fiscal en 1980, la redistribución de potestades tributarias se hizo en función de que el gobierno federal tenía mayor capacidad de cobrar impuestos y era mucho más eficiente al hacerlo. En cuanto al gasto, es importante anotar que los gobiernos subnacionales han aumentado su nivel de gasto –con la creación del Ramo 33 en 1998–, pero que debido a que sus necesidades suelen acotarse a su territorio, se entiende que su gasto sea menor que el nacional, que debe proveer ciertos servicios, como seguridad, a todo el país.

En cuanto a los ingresos de la hacienda municipal, aunque éstos son variados, sus montos son relativamente menores, exceptuando las transferencias federales. Si se compara México con otros países de América Latina, es evidente que los gobiernos locales mexicanos son de los que tienen menos recursos propios en la región (ver cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Estructura de ingresos totales de gobiernos subnacionales, 2008

<i>(en % del PIB)</i>	Recursos propios	Transferencias	Otros ingresos	Total
Argentina	5.6	7.6	0.7	13.9
Bolivia	3.9	7.4	0.5	11.8
Brasil	11.9	7.9	1.6	21.5
Chile	1.5	0.2	0.4	2.1
Colombia	2.9	4.2	0	7.1
Costa Rica	0.9	0	0	0.9
Ecuador	1.2	4	0.1	5.3

¹³⁹ Manuel Díaz, “Modernización de la gestión financiera en México. Retos y perspectivas”, en Teresita Rendón, Tonatiuh Guillén y Cuauthémoc Paz (coords.), *Retos de modernización del municipio en México*, México, IGLOM, 2005, p. 719.

México	1.5	9.1	0.8	11.4
Perú	0.8	4.8	0.4	6
Promedio	3.4	5	0.5	8.9
Desviación est.	3.58	3.31	0.50	6.45
<i>(en % del total)</i>	Recursos propios	Transferencias	Otros ingresos	Total
Argentina	40.1	54.7	5.2	100
Bolivia	33.3	62.4	4.5	100
Brasil	55.6	37	7.3	100
Chile	71.2	9.1	19.8	100
Colombia	41	59	0	100
Costa Rica	99.2	0.8	0	100
Ecuador	23.1	75.9	1	100
México	12.9	79.9	7.2	100
Perú	14.1	79.4	6.5	100
Promedio	43	51	5.7	100
Desviación est.	28.18	29.46	6.05	0.00

Fuente: elaboración propia con base en Juan Carlos Gómez y Juan Carlos Jiménez, *El financiamiento de los gobiernos locales en América Latina: un análisis de casos*, Santiago, CEPAL, 2011, p. 17.

Nota: gobierno subnacional se entiende como provincias para Argentina; prefecturas y municipios en Bolivia; estados y municipios en Brasil; municipios en Chile; departamentos y municipios en Colombia; cantones en Costa Rica; consejos provinciales y municipios en Ecuador; estados y municipios en México.

Aunque es difícil encontrar estadísticas comparativas de los gobiernos municipales en América Latina debido a la heterogeneidad de la forma en que se organizan los gobiernos locales, el cuadro anterior nos permite hacer una aproximación a la estructura de ingresos subnacionales en la región. Del cuadro es posible discernir que México, junto con Chile, es una de las economías más grandes de la región cuyos gobiernos subnacionales tienen menor porcentaje de recursos propios en relación al PIB, tan sólo 1.5%. Esta cifra es menos de la mitad del promedio de la región, siendo superada por otras economías grandes, como Argentina y Brasil, pero también por más pequeñas, como Bolivia. En cuanto al monto de transferencias que reciben los gobiernos subnacionales, México ocupa, por mucho, el primer lugar, casi doblando la media de los países. Esta variable, vista como el porcentaje del total de recursos de gobiernos subnacionales, refleja la alarmante dependencia financiera de los gobiernos locales de las transferencias del centro. En México, las transferencias llegan a casi 80% de los recursos de los gobiernos subnacionales, mientras el promedio del resto de los países examinados es 51%.

La dependencia de los gobiernos locales a las transferencias federales se refleja en la baja tributación que tienen en comparación con otros países de la región. Debido a que la recaudación de impuestos requiere un esfuerzo administrativo-operativo significativo de los gobiernos locales, además de que conlleva costos políticos significativos para el partido en el poder que cobra los impuestos, los municipios tienen muchos incentivos para depender de las transferencias de otros niveles de gobierno. México es uno de los países cuyos gobiernos locales recaudan la menor cantidad de recursos, tanto como porcentaje del PIB como porcentaje de los ingresos tributarios recaudados, recolectando tan sólo 0.2% del PIB nacional –contra 1.3% de Brasil y 1.2% de Chile—o sólo 1.7% del total recaudado –en comparación con el 4.1% brasileño y 6.2% chileno. El cuadro 2.2 muestra esta situación:

Cuadro 2.2 Distribución de ingresos tributarios entre distintos niveles de gobierno, 2010

	Gobierno central	Gobierno estatal	Gobierno local	Total	Gobierno central	Gobierno estatal	Gobierno local	Total
	<i>(en porcentajes del PIB)</i>				<i>(en porcentaje de total recaudado)</i>			
Argentina	28.7	4.8	...	33.5	85.6	14.2	...	100
Brasil	23.3	7.8	1.3	32.4	71.9	23.9	4.1	100
México	11.2	0.4	0.2	11.8	94.9	3.4	1.7	100
Chile	18.4	...	1.2	19.6	93.8	...	6.2	100

Fuente: CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago, CEPAL, 2013.

En México, la estructura de ingresos propios de los municipios es bastante extensa. Sin embargo, es importante anotar que las capacidades limitadas de los gobiernos locales para hacer efectivas sus fuentes de ingresos limitan seriamente su capacidad de obtener los recursos propios que les son asignados. Además, es importante no perder de vista que los montos de estos recursos no son cuantiosos, por lo que el gobierno local tiende a presentar un déficit considerable si no tiene una administración correcta de su hacienda municipal. El cuadro 2.3 enlista las fuentes de ingreso del municipio.

Cuadro 2.3 Fuentes de ingresos del municipio

Impuestos	Predial Sobre adquisición de inmuebles Diversiones y espectáculos públicos Rifas, loterías, concursos y sorteos Fomento Educativo
Derechos	Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios o

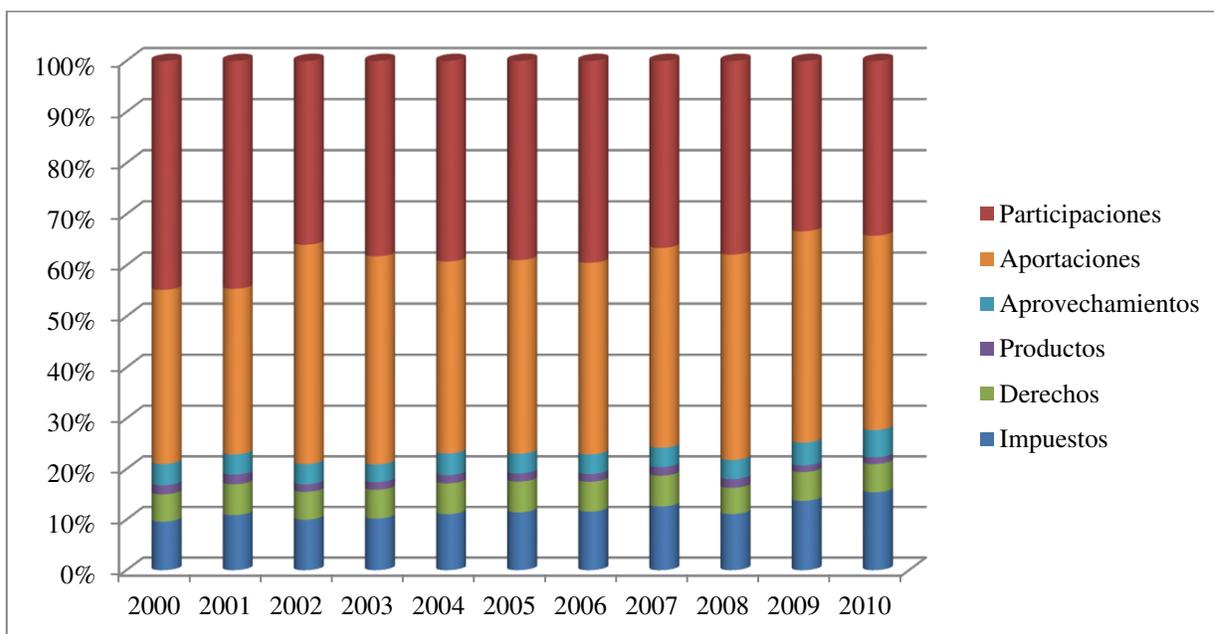
	publicidad Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales con venta de bebidas alcohólicas. Agua potable y drenaje Alumbrado público Rastro Panteones Seguridad Pública Bomberos Recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos Limpieza de predios no edificados Expedición de certificaciones, constancias y legalizaciones Registro civil Urbanización, construcción y otros
Contribuciones especiales	De plusvalía De aportaciones de mejoras
Productos	Arrendamiento de bienes muebles o inmuebles de propiedad municipal. Rendimientos de capital Explotación de cualquier naturaleza de bienes y recursos de propiedad del municipio. Venta de formas valoradas Otros productos
Aprovechamientos	Rezagos Recargos Multas Gastos de Ejecución Subsidios Donaciones, herencias y legados Indemnizaciones por daños a bienes municipales
Participaciones	Federales Estatales
Aportaciones	Para la Infraestructura Municipal Para el Fortalecimiento Municipal Transferencias y/o estatales por convenio
Ingresos extraordinarios	Préstamos y financiamiento de la Federación Préstamos y financiamiento del Estado Préstamos y financiamiento de la Banca Privada. Préstamos y Financiamiento de particulares Otras fuentes de financiamiento.

Fuente: Cesáreo Larios, *Funciones de control de la hacienda pública municipal*, México, Indetec, 2001.

El problema de la dependencia de los gobiernos locales de las transferencias federales no es reciente, ya que ha estado presente desde varias décadas atrás. En un primer momento, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se pensó como una forma de mejorar la recaudación tributaria y proveer de recursos a los gobiernos estatales y locales para que mejoraran la provisión de servicios y disminuyeran su dependencia financiera del centro. Aunque es cierto que SNCF logró los dos primeros objetivos, después de una leve

mejoría en la recaudación de los gobiernos locales en los años inmediatos a la reestructuración, los gobiernos locales se volvieron todavía más dependientes de los recursos centrales.¹⁴⁰ Durante los últimos diez años, esta dependencia ha variado relativamente poco, siendo las transferencias –participaciones y aportaciones–, las principales fuentes de ingreso de los municipios –alcanzando niveles superiores al 75% (ver gráfica 2.2.1).

Gráfica 2.2.1 Evolución de los ingresos municipales



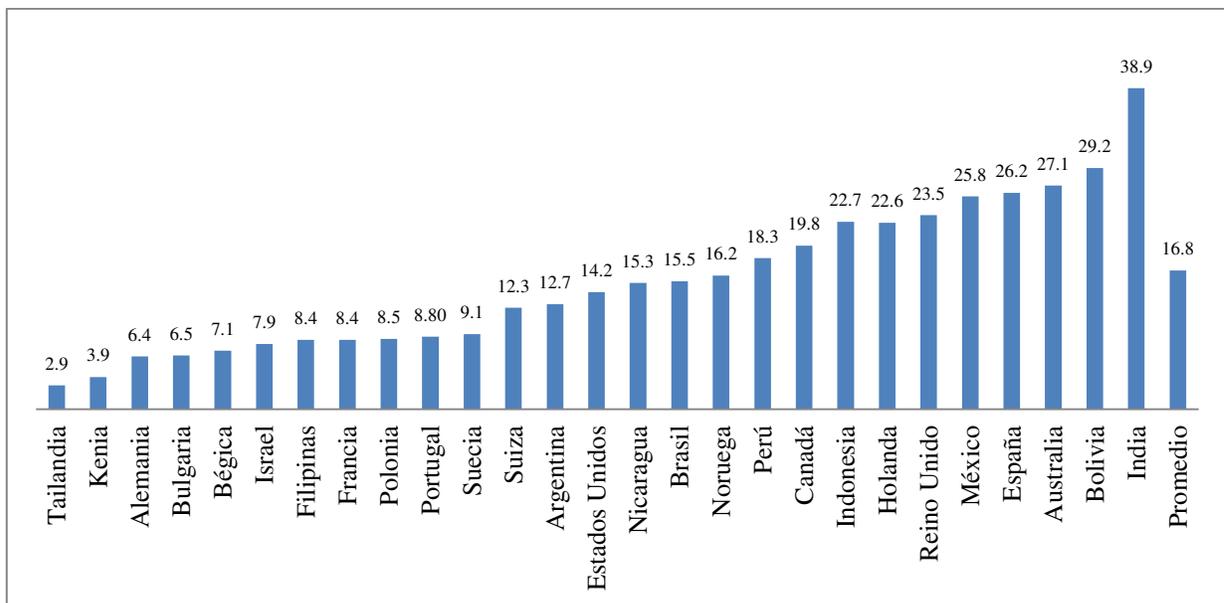
Fuente: elaboración propia con base en INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, México, INEGI, 2012.

A la larga, la dependencia de recursos públicos es negativa porque las transferencias reducen en corto plazo las necesidades de los requerimientos financieros para proveer servicios públicos, pero conforme la población aumenta, y con ella la demanda de servicios, o varían los costos de éstos, el problema sólo se agudiza, lo que aumenta todavía más la dependencia. Esta situación genera irremediablemente fricciones en las relaciones intergubernamentales, ya que el gobierno central exige mayor esfuerzo tributario municipal, mientras los gobiernos locales carecen de los medios necesarios para hacerlo y necesitan

¹⁴⁰ Véase Jorge Ibarra Salazar, “Dependencia financiera en las participaciones federales de los estados fronterizos mexicanos”, *Frontera Norte*, 15 (2003), pp. 87-123; Jorge Ibarra Salazar y Andrés Varella, “Dependencia financiera de los municipios mexicanos: determinantes regionales e institucionales”, *Comercio exterior*, 54 (2004), pp. 29-51; Jorge Ibarra Salazar y Andrés Varella, “Mexican Northern Border Municipalities, Financial Dependence and Institutions”, *Annals of Regional Science*, 40 (2006), pp. 11-28.

recursos federales para seguir operando.¹⁴¹ Mientras el promedio internacional de transferencia centrales es 16.8% del ingreso nacional, México tiene un nivel casi 10% encima del promedio, 25.8%, lo que refleja un franco panorama de dependencia subnacional de las transferencias centrales (ver gráfica 2.2.2). Como muestra la gráfica 2.2.2, los países con mayores niveles de transferencia tienen movimientos separatistas Reino Unido, España y Canadá—o tienen costos de provisión de servicios más altos dada la dispersión geográfica de su población —Australia e India. Estas situaciones demandan mayores niveles de transferencias del centro a la periferia. Sin embargo, México no comparte ninguna de estas características ya que no hay movimientos separatistas importantes y, aunque existen estados con población muy dispersa, la división geográfica permite una provisión de servicios más eficiente, siempre con sus atenuantes.

Gráfica 2.2.2 Transferencias del gobierno central (porcentaje del ingreso total)



Fuente: Mario Ibarra, *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local*, México, Universidad de San Luis Potosí-Porrúa, 2010, p.18.

La estructura de la dependencia municipal en México es resultado de un desbalance fiscal vertical considerable. Un desequilibrio fiscal vertical ocurre cuando los ingresos que se asignan constitucionalmente a los gobiernos subnacionales, estatales o locales, no corresponden con sus responsabilidades de gasto. Generalmente este tipo de desequilibrios

¹⁴¹ Mario Ibarra, *op. Cit.*, p. 17.

ocurren debido a que el gobierno central retiene los impuestos más cuantiosos, como el IVA e ISR por las razones anteriormente explicadas según la teoría de Musgrave, mientras descentraliza las responsabilidades de gasto, como salud y educación.¹⁴² Sobarzo argumenta que aunque desde el punto de la eficiencia económica es bueno tener un sistema en el que la recaudación se concentra en el gobierno federal, complementado con grandes flujos de recursos económicos a los gobiernos subnacionales, este tipo de sistemas fomenta que los gobiernos subnacionales expandan excesivamente su gasto.¹⁴³ Los escenarios de dependencia financiera resultado de desequilibrios fiscales ponen un peso considerable sobre la salud de las finanzas estatales debido a que cuando los gobiernos tienen pocas atribuciones recaudatorias —o no las ejercen— en período de crisis fiscales, el gobierno tiene que cubrir la deuda de las haciendas municipales para evitar que la crisis se expanda.¹⁴⁴

La solución a los desequilibrios verticales no es sencilla, ya que empatar el nivel de gasto e ingreso en gobiernos subnacionales daría lugar a un escenario de desequilibrio horizontal, en donde las capacidades heterogéneas de recaudación de los gobiernos locales afectarían considerablemente la provisión de servicios públicos, aun cuando se hicieran sobre bases impositivas comparables.¹⁴⁵

Es en este contexto de desequilibrio vertical, los ramos 28 y 33 surgieron como una herramienta para subsanar ambos desequilibrios.¹⁴⁶ Resultado de la estrategia del nuevo federalismo de Ernesto Zedillo (1994-2000), los ramos se crearon como un intento para revertir las medidas clientelares y centralizadoras que la administración pasada había implementado mediante el PRONASOL.¹⁴⁷ Hoy en día, ambos Ramos se han convertido en los vehículos por excelencia del federalismo fiscal en el país, representando las

¹⁴² Marcela Astudillo, “Las relaciones fiscales intergubernamentales en México”, *Problemas del Desarrollo, revista latinoamericana de economía*, 136 (2004), p. 74.

¹⁴³ Enrique Sobarzo, “Reforma fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales”, en Nora Lusting, *Crecimiento económico y equidad*, en Jean François Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. generales), *Los grandes problemas de México*, t. 9, México, Colmex, 2010, p. 282.

¹⁴⁴ Véase J. Rodden, G. Eskeland y J. Litvack, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, University Press, 2003.

¹⁴⁵ Marcela Astudillo, *art. Cit.*, p. 74.

¹⁴⁶ Carlos Chiapa y César Velázquez, “Evaluación del Ramo 33” en su libro (coords.), *Estudios del Ramo 33*, México, Colmex-Coneval, 2011, p. 25.

¹⁴⁷ Alicia Ziccardi, *Política social y gobiernos locales en el federalismo*, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional Políticas Sociales realizado en la Universidad de Quilmes, Argentina, 30 y 31 de mayo del 2002, p. 8.

transferencias más cuantiosas de la federación. Según cifras de Chiapa y Velázquez, el Ramo 33 conforma 32% del gasto neto descentralizado y 40% del programable.¹⁴⁸

Entre los fondos del Ramo 33 que atañen al gobierno local se encuentran el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), que se etiqueta en diez rubros específicos – agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización municipal, electricidad, infraestructura básica para salud y educación, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura rural – y el Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que prioriza el gasto en obligaciones financieras y gasto en seguridad. Sin embargo, como se precisó en el apartado anterior, las transferencias no hicieron más que aumentar la dependencia de los gobiernos locales y no han atendido sus grandes carencias, ya que se ha demostrado que las aportaciones del Ramo 33 presentan una tendencia inercial y desincentivan la recaudación de recursos propios.¹⁴⁹

En México, se han tomado medidas especiales para que la dependencia de recursos no ocurra, aunque en la práctica no han sido muy efectivas. La reforma fiscal de 2007 dividió el Fondo General de Participaciones, principal mecanismo de repartición de las participaciones del Ramo 28, en dos partes. La primera sigue los patrones de distribución vigentes hasta 2007, mientras la segunda se distribuye de la siguiente manera: 60% según el crecimiento del PIB dividido entre los dos últimos ejercicios disponibles, multiplicados por la población; 30% según el promedio móvil de la multiplicación entre impuestos recaudados y población; finalmente, 10% en función de la recaudación de impuestos y derechos locales multiplicados por la población.¹⁵⁰ Estos últimos dos criterios se establecieron para mermar la dependencia de participaciones y empatar el criterio de ingresos y gastos, pero sus resultados no son suficientes para lograr que disminuya la dependencia y contrarresten sus efectos negativos.

Actualmente, la descentralización se ha convertido en una prescripción de política pública por la mayoría de los actores internacionales, organizaciones de la sociedad civil, centros de investigación y gobiernos democráticos. Sin embargo, en países en desarrollo como México, la descentralización enfrenta obstáculos que, por veces, parecen

¹⁴⁸ Carlos Chiapa y César Velázquez, *op. Cit.*, p. 27.

¹⁴⁹ CONEVAL, *El Ramo 33 en el desarrollo social de México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México, CONEVAL, 2010, p. 10.

¹⁵⁰ Marcela Astudillo, *Conceptos básicos del federalismo fiscal. El caso de México*, México, UNAM-IIE, 2009, p. 81.

irremontables. Entre éstos destaca la capacidad institucional limitada de los gobiernos locales. Algunas cifras que ejemplifican esta situación: 1) 64% de los municipios no tienen reglamento interno básico de administración municipal; 2) 80% carecen de reglamento para planeación; 2) 52% no tienen reglamento de obra pública; 3) 60% no cuentan con áreas especialidades en evaluación y supervisión del gasto; 3) 75% reconoce que no cumple sus tareas recaudatorias; 4) sólo 5% de los funcionarios tienen 5 años o más de experiencia en cargos públicos.¹⁵¹ El factor democrático no debe ser olvidado. Aunque la competencia interpartidista fomenta el desempeño de los gobiernos municipales debido a la exigencia de gestiones eficientes y transparentes, la rotación resulta en pérdida de capacidad administrativa. En el caso de México, la competencia democrática, iniciada en 1988, sentó las bases para la mejora de la administración municipal, pero la duración de la administración se perfila como uno de los mayores retos a superar.

A través de este apartado se explotó el problema de la dependencia fiscal de los gobiernos locales, poniendo especial énfasis en que los municipios mexicanos carecen de una capacidad tributaria consolidada en comparación con sus homólogos en otros países de la región. De esta falta de capacidad ha surgido el problema del endeudamiento local que se explora en el siguiente apartado.

2.3 LA DEUDA MUNICIPAL EN MÉXICO

Ante la gran variedad de aproximaciones teóricas y el enorme número de modelos en contextos autonómicos, sorprende que en la literatura mexicana no haya estudios empíricos del endeudamiento para el ámbito local,¹⁵² con la excepción del estudio de Álvarez Torres y Sánchez García.¹⁵³ Lo anterior posiblemente se deba a que el municipio mantiene una cortina de opacidad en materia fiscal. El Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), en su índice de transparencia presupuestal, reporta que de la muestra representativa de municipios que examinó, sólo 11% publican información sobre sus obligaciones financieras en sus portales electrónicos y tan sólo 2% reportan el plazo de la contratación de deuda.¹⁵⁴

¹⁵¹ José de Jesús Sosa López, “Gobiernos locales y desarrollo territorial en México”, *Frontera Norte*, 47 (2012), p. 182.

¹⁵² Véase Roberto Fernández Llera y María Ángeles García, “Factores determinantes del Endeudamiento de los entes locales”, *Trimestre fiscal*, 95 (2010), pp. 329-351.

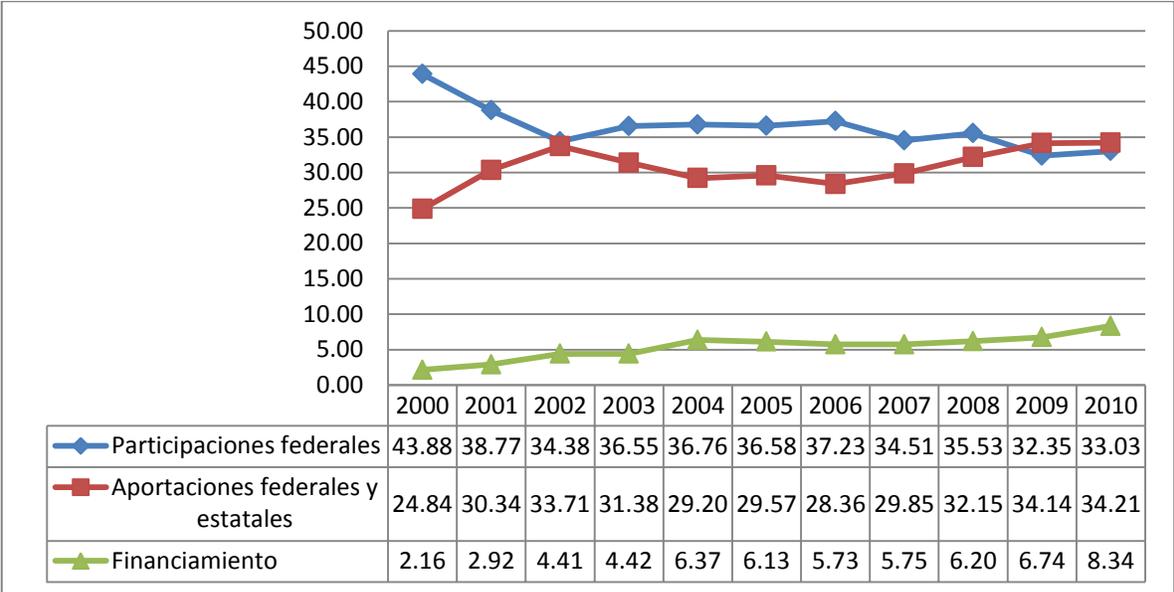
¹⁵³ Karina Álvarez Torres y Eunice Sánchez Amudio, “Ciclos partidistas y electorales en los municipios de México: 1998-2002”, *Finanzas públicas*, 2 (2009), pp. 57-92.

¹⁵⁴ IMCO, *Índice de Información presupuestal 2013*, México, IMCO-Embajada Británica en México-INDABA, 2013, pp. 22-23.

Aun los registros de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público carecen de información desglosada por gobierno local sobre contratación de deuda, siendo el INEGI el que lleva un conteo mucho más esquematizado, pero no por eso completo, del endeudamiento local. La falta de información dificulta el estudio de la deuda local en México. Sin embargo, este apartado pretende superar estas dificultades y estudiar el fenómeno del endeudamiento local.

Una posible explicación sobre por qué la deuda municipal no ha sido estudiada a fondo es que sigue siendo relativamente inferior a las otras dos fuentes principales de ingreso de los gobiernos locales mexicanos: las aportaciones y participaciones (ver gráfica 2.3.1).

Gráfica 2.3.1 Comparación de las principales fuentes de ingreso de los gobiernos locales con financiamiento

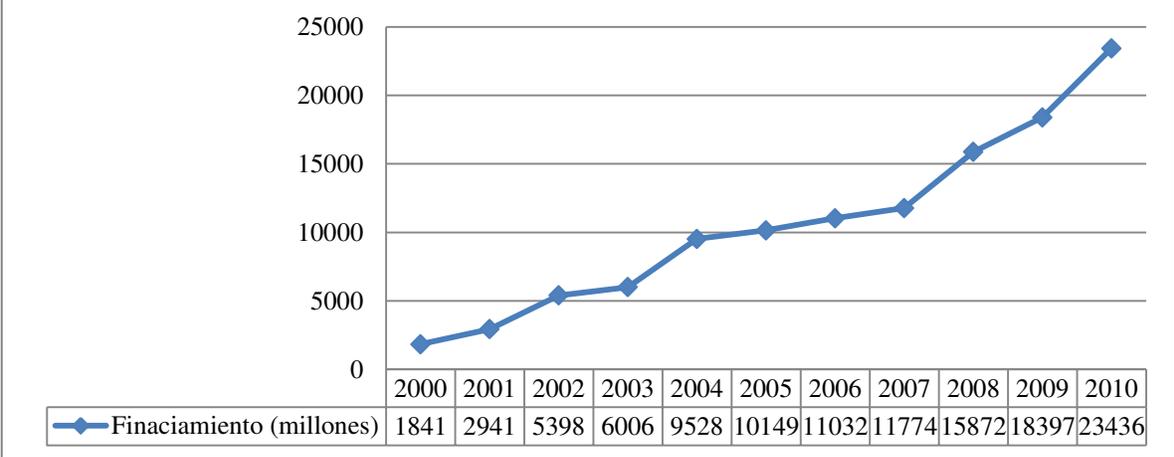


Fuente: elaboración propia con base en Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI

La deuda de los municipios experimentó un incremento considerable durante la primera década del siglo. En parte, este fenómeno se debe a que el financiamiento local se popularizó en este período (ver gráfica 2.3.2). Cifras del sistema de Estadísticas de Finanzas Estatales y Municipales del INEGI muestran que en diez años el financiamiento de los gobiernos locales, conformado por empréstitos y déficit, estuvo a punto de duplicarse, ya que registró un aumento de 92.1%. Si el financiamiento local se desagrega,

se hace evidente que la mayor parte proviene de empréstitos, mientras otra parte, considerablemente menor, se cubre con déficit presupuestal (ver gráfica 2.3.3). Aunque el financiamiento se registra como ingresos en el ejercicio fiscal que se ejerce, una vez terminado éste, el monto del financiamiento pasa en la balanza de contabilidad a la sección de egresos, donde se contabiliza como deuda pública. Esta deuda pública, a su vez, se divide en ADEFAS, intereses de la deuda y amortización de la deuda

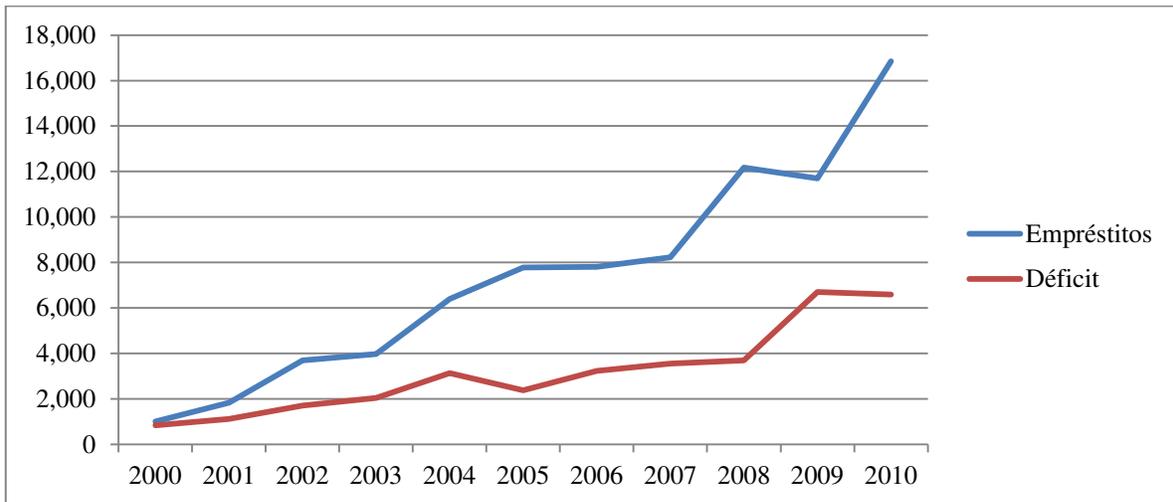
Gráfica 2.3.2 Financiamiento local (millones)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

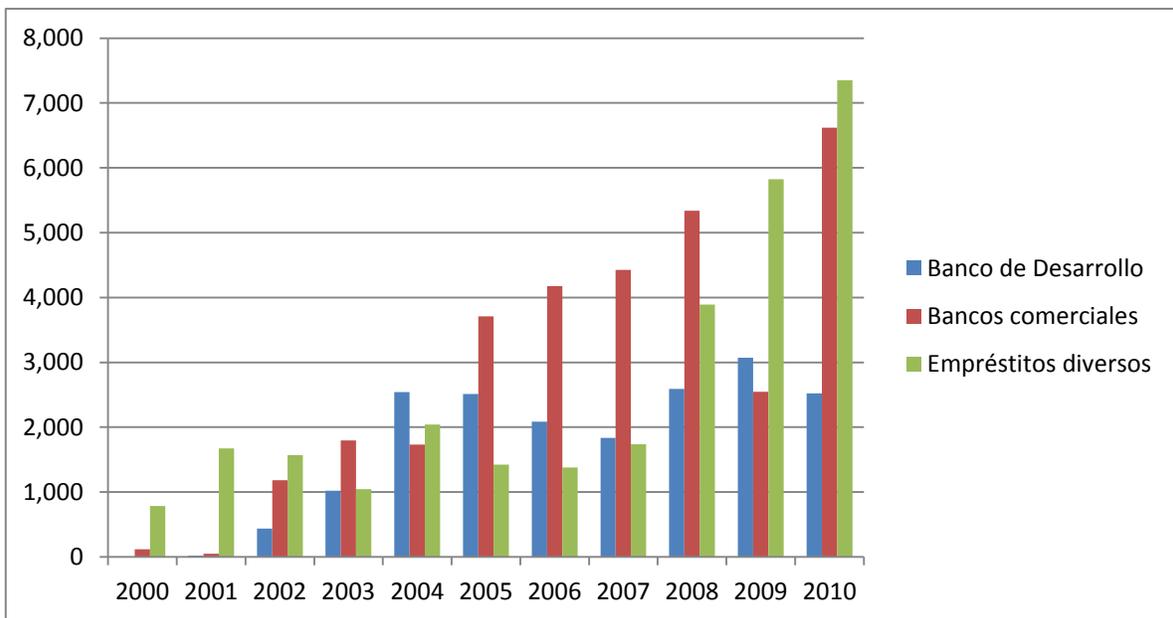
Dentro de los empréstitos, es importante destacar que en los últimos años han proliferado los provenientes de la banca comercial, mientras los de Banca de Desarrollo han perdido presencia con el paso del tiempo, al tiempo que los demás empréstitos se han posicionado como los más populares entre los gobiernos locales (ver gráfica 2.3.4).

Gráfica 2.3.3 Financiamiento en empréstitos y déficit (millones)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

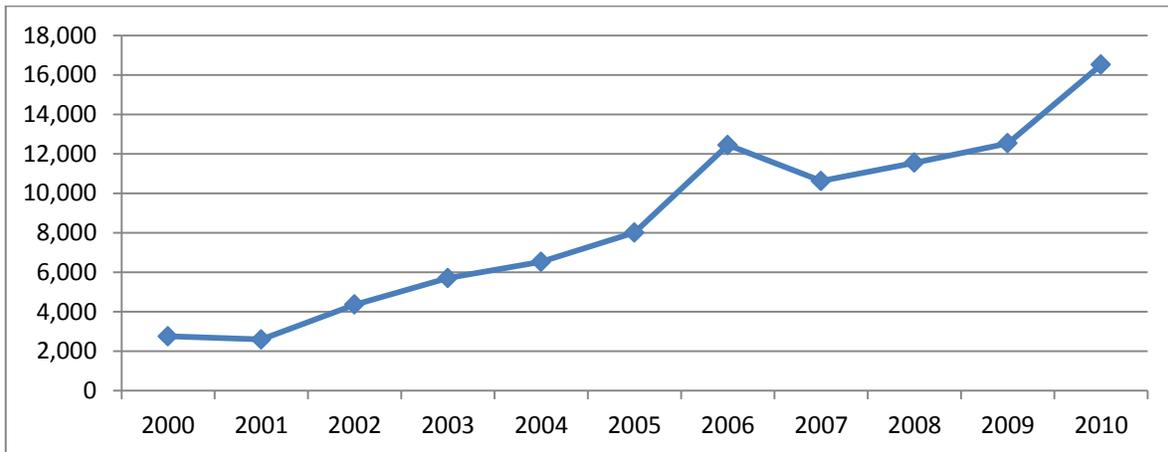
Gráfica 2.3.4 Diferentes tipos de empréstitos contratados (millones)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

Como consecuencia directa del pago de financiamiento, los pasivos financieros locales han aumentado 83%. Durante la primera década del siglo XX, la deuda ha presentado una tendencia ascendiente que no se ha revertido, con excepción del 2007, año en que se subsanó parte del endeudamiento, para después volver a aumentar (gráfica 2.3.5).

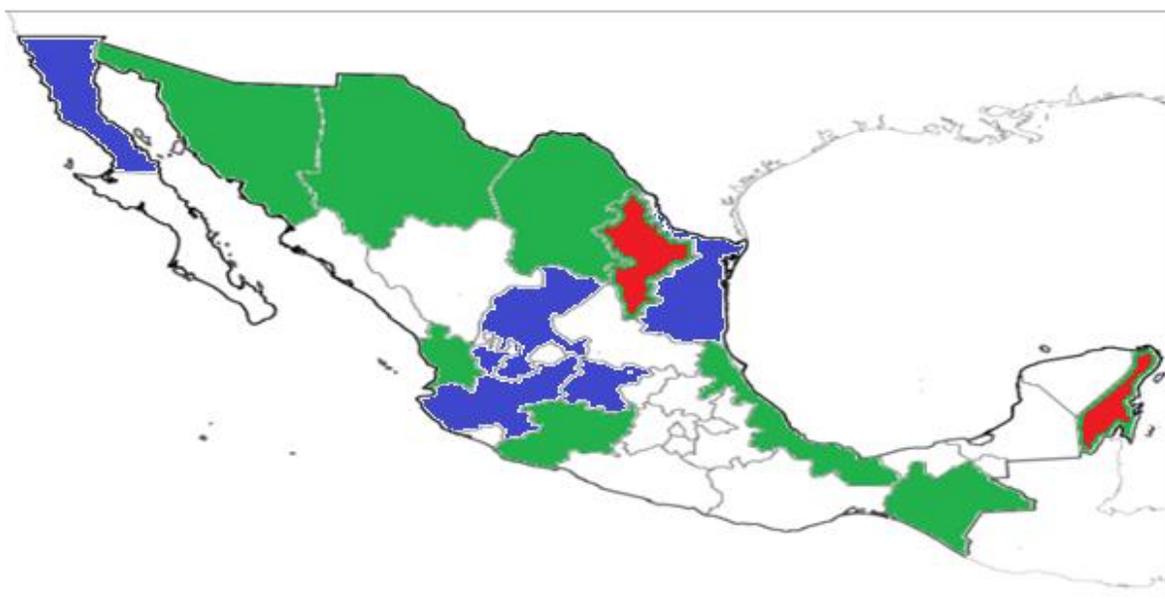
Gráfica 2.3.5 Aumento de la deuda municipal (millones)



Fuente: elaboración propia con base en INEGI.

Es importante destacar que no hay una relación directa entre los estados más endeudados y los gobiernos locales con mayor cantidad de pasivos. Si bien es cierto que el gobierno estatal puede influenciar comportamientos de gasto y déficit, los gobiernos locales, al ser independientes, no siguen la línea deficitaria del estatal ni se definen por las decisiones de otros órdenes de gobierno. Si se adopta la métrica de endeudamiento como porcentaje del PIB, los estados más endeudados en 2012 son, en orden descendiente: Coahuila, Nayarit, Quintana Roo, Chiapas, Michoacán, Veracruz, Sonora, Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas. Por otra parte, los municipios más endeudados fueron: Guadalajara, Jalisco (2,657 millones); Tijuana, Baja California (2,410); Monterrey, Nuevo León, (2,109); Zapopan, Jalisco (1,465); Benito Juárez, Quintana Roo (1,352); Nuevo Laredo, Tamaulipas (1,211); León, Guanajuato (981); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (945.2); Mexicali, Baja California (778); Tonalá, Jalisco (773). El mapa 2.1 muestra en verde las entidades federativas con más deuda en 2012, en azul los estados que tienen alguno de los 10 municipios más endeudados y en rojo las entidades federativas más endeudadas que tienen alguno de los 10 municipios con mayor nivel de deuda. Como indica el mapa, tan sólo dos entidades federativas, Nuevo León y Quintana Roo, acumulan altos niveles de deuda en ambos niveles de gobierno.

Mapa 2.1 Estados y municipios endeudados



Nota: en verde están las entidades federativas con más deudas en 2012; en azul los estados que tienen alguno de los 10 municipios más endeudados; en rojo las entidades federativas que están más endeudadas y tienen alguno de los 10 municipios más endeudados.

Fuente: elaboración propia a partir de Reyes Tepach, *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*, Cámara de Diputados, Dirección de servicios de investigación y análisis, Subdirección de Análisis Económico, 2012 y Fernando Franco, “Deuda municipal creció más que la de los estados”, *El Economista*, 20 de febrero 2013.

El municipio, al ser el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, tiene mejores canales de rendición de cuentas. Sin embargo, la cercanía de los gobiernos locales con su población no se refleja en mayor transparencia de gasto y eficiencia en el endeudamiento. Por ejemplo, desde 2000 el gasto en servicios personales ha crecido casi 70%.¹⁵⁵ Además, de los 373 municipios más grandes del país, que producen 80% PIB nacional y aglomeran 65% de la población, sólo 97 publican su presupuesto de egresos y tan sólo 13 tiene un tabulador de sueldos de funcionarios públicos.¹⁵⁶ Estos datos reflejan la necesidad de examinar más a profundidad el comportamiento de endeudamiento del municipio. Pardinas y Granados sugieren que México tiene uno de los períodos de elección municipal más breves, lo que disminuye los incentivos para lograr una gestión eficiente de recursos. Esta

¹⁵⁵ Juan Pardinas y Emilio Granados, *El Municipio: ¿la institución de la opacidad?*, México, CIDE, 2010, p. 5.

¹⁵⁶ *Ibid*, p. 8.

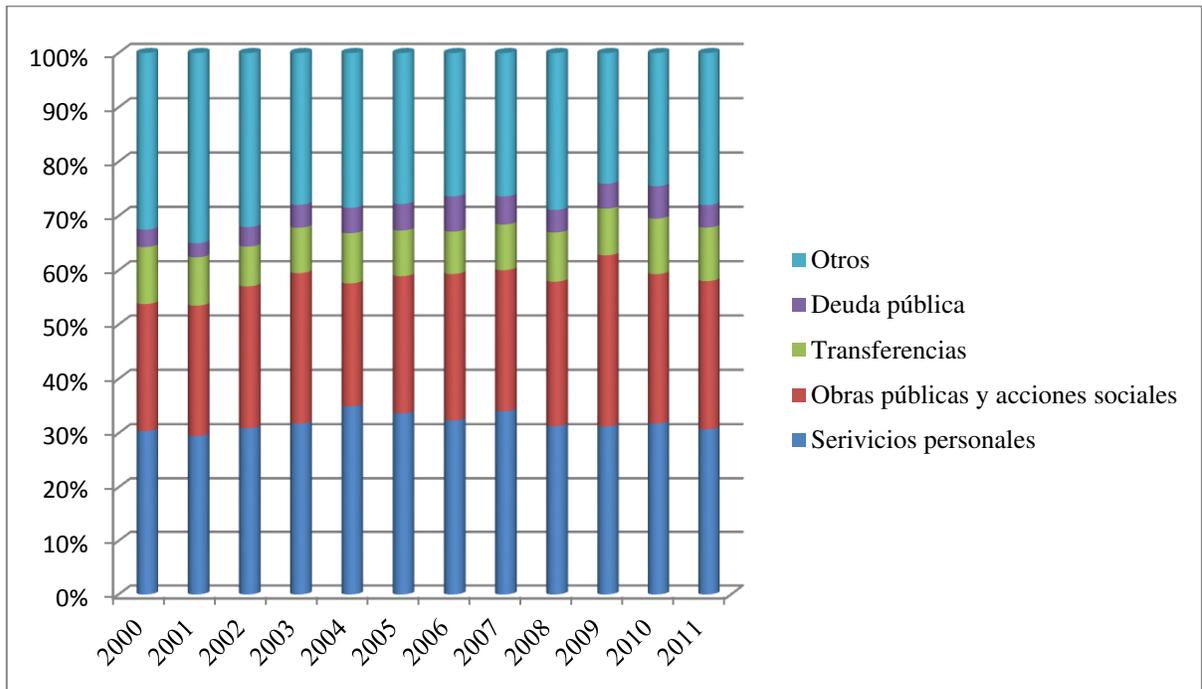
dinámica, junto con la no reelección, fomenta que se utilicen recursos indiscriminadamente para llamar la atención mediática, sin privilegiar el uso social de la intervención gubernamental. Ferraz y Finan demostraron que los alcaldes brasileños promueven obras que beneficien la calidad de vida de la población frente a la posibilidad de ser reelectos en el siguiente mandato.¹⁵⁷ Además, los alcaldes eran mucho más transparentes en cuestiones de gasto social para promover su reelección. Esta evidencia sugiere que el ciclo electoral del gasto público no siempre es negativo en términos sociales, sino que en marcos institucionales que permitan la reelección, los presidentes municipales sí pueden dirigir sus proyectos hacia la mejora de la calidad de vida de la población.

Aunque en los últimos años ha habido un aumento en el esfuerzo recaudatorio de los municipios, el porcentaje que representan los ingresos propios de los ayuntamientos no sobrepasa 15% del ingreso total, mientras las transferencias federales (participaciones y aportaciones) alcanzan hasta 80%. Dado que esas transferencias responden a una lógica distributiva en lugar de compensatoria —distribuyen el ingreso de toda la federación sin importar el esfuerzo recaudatorio en lugar de compensar a los gobiernos subnacionales por los ingresos que dejaron de percibir al ingresar en 1980 al pacto federal—debería ser una prioridad de los municipios hacer un buen manejo de los mismos y evitar incurrir en déficits fiscales. Sin embargo, en la práctica, el compromiso federal pierde importancia en el manejo de las finanzas públicas.

El patrón de gasto de la hacienda municipal también es un problema grave. Según estadísticas del INEGI, durante la primera década del siglo XXI, 30% de los ingresos se dedicaron a servicios personales, mientras tan sólo otro tercio se utilizaron en obras públicas y acciones sociales (ver gráfica 2.3.6). Vale la pena destacar que durante la última década se destinó menos de 4.5% de recursos públicos para el pago de la deuda, mientras las estadísticas anteriores han demostrado que tanto su financiamiento y pasivos han aumentado. Lo anterior significa que los gobiernos locales mexicanos han optado por el endeudamiento sistemático en lugar de pagar sus deudas.

¹⁵⁷ C. Ferraz y F. Finan, *Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes*, Berkeley, University Press, 2005, citado por Juan Pardini y Emilio Granados, *art. Cit.*, p. 10.

Gráfica 2.3.6 Estructura de egresos de los municipios



Fuente: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México, 2013*, México, INEGI, 2013, p. 266.

Según el tipo de recurso será diferente el porcentaje que se destine para financiar gasto corriente o infraestructura. Así, por ejemplo, por cada peso de transferencia federal se dedican 63 centavos para financiar gasto corriente y 30 para infraestructura; por cada peso de ingreso propio se dedican 45 centavos a financiar gasto corriente y 36 a obra pública; finalmente, por cada peso de deuda se dedican 19 a gasto corriente y 54 a infraestructura.¹⁵⁸ Esta estructura de gasto revela dos factores importantes en el comportamiento del gasto municipal: 1) dada la tendencia de los gobiernos locales a invertir las transferencias federales en gasto corriente, si se eliminaran las aportaciones etiquetadas los municipios no fomentarían gasto social en sus demarcaciones; 2) en la actualidad hay mecanismos que obligan al municipio a dedicar los recursos contratados mediante deuda a infraestructura. Este último punto nos obliga a revisar tales mecanismos para entender la dinámica de endeudamiento desde un punto de vista institucional, por lo que el siguiente apartado se revisa el marco legal de contratación de deuda.

¹⁵⁸ Carlos Moreno Jaimes “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”, *Foro Internacional*, 188 (2007), p. 428.

2.4 MARCO LEGAL DE LA DEUDA

Cuando se estudia el federalismo mexicano es importante considerar que las acciones de los legisladores y administradores públicos no se han enfocado a crear un sistema federal en sentido pleno y “auténtico”, sino viable, que distribuya atribuciones y responsabilidades según la capacidad de los diferentes niveles de gobierno para cumplir con los lineamientos que la Constitución establece respecto al manejo de recursos públicos.

México tiene un sistema residual de atribuciones. El artículo 124 constitucional dicta que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a la federación se entienden reservadas a los estados. Éstos, a su vez, pueden delegar a los municipios las atribuciones que consideren adecuadas mediante su respectiva herramienta legislativa –que la mayoría de las veces es una ley de municipios. Por lo anterior, el artículo 31, fracción IV, nombra tres miembros del pacto federal: a) Federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de facultades en materia fiscal; b) estados o Entidades Federativas; c) municipios.¹⁵⁹

Debido a que la Constitución no distribuye de manera clara las fuentes tributarias entre los actores del pacto federal, se dice que la facultad impositiva es concurrente entre los niveles de gobierno. La concurrencia tributaria tiene su origen en el deseo de los constituyentes de asegurar que todos los niveles de gobierno sufraguen sus gastos y eviten ciclos de competencia fiscal nocivos para la nación. La facultad impositiva queda distribuida, pues, mediante un sistema complejo que se basa en tres premisas fundamentales: 1) concurrencia tributaria de la Federación y estados en la mayoría de las fuentes de ingreso (determinada en los artículos 124 y 73, fracción VII); b) límites a las facultades impositivas de los Estados, mediante reserva concreta y expresa de determinadas materias a la Federación (estipulados en el artículo 73, fracciones X y XXIX); c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118).¹⁶⁰

La fracción VII del artículo 73 estipula que el Congreso tiene facultad de “imponer las contribuciones que sean necesarias para cubrir el presupuesto”. Por tanto,

¹⁵⁹ Adolfo Arrijoa, *Derecho Fiscal*, México, Themis, 2000, p. 145.

¹⁶⁰ Raúl Rodríguez Lobato, *Derecho Fiscal*, México, Harla, 1983, pp. 135 y 136.

puede afirmarse que el poder tributario federal no tiene limitaciones constitucionales,¹⁶¹ no así, por supuesto, los gobiernos estatales y municipales, lo que evidencia un desbalance implícito en las formas de financiamiento.

El mismo artículo añade que la Federación tiene poderes fiscales implícitos en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, entre otros. Las facultades tributarias explícitas son: comercio exterior, explotación de recursos naturales, energía eléctrica, tabaco labrado, gasolina y derivas de petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y producción de cerveza. Estos derechos se llaman explícitos porque el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar sobre estas ramas y, por lo tanto, también de gravarlas.¹⁶² Por otra parte, los gobiernos locales tienen derecho sobre el pago del impuesto predial, licencias, uso del agua, permisos especiales y provisión de servicios, entre otros.¹⁶³

La Constitución, en el artículo 117, prohíbe a los miembros de la Federación gravar el tránsito de personas, entrada y salida de mercancía, circulación y consumo de efectos nacionales o extranjeros. También les prohíbe emitir estampillas y papel sellado, establecer derechos de tonelaje y contraer deuda externa. El mismo artículo estipula claramente que los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos a menos que se destinen a inversiones públicas. Además, los gobiernos locales deberán apearse a las bases y montos máximos en materia de endeudamiento que sus legislaturas estatales establezcan.¹⁶⁴ A cambio de someterse a estas disposiciones, la Federación compensa a los gobiernos subnacionales con un sistema de incentivos monetarios que supera con creces los beneficios económicos que podrían obtener si no fueran parte del pacto fiscal.¹⁶⁵

Las relaciones fiscales modernas se delinearón mediante la Ley de Coordinación Fiscal, promulgada en 1980. Esta ley creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

¹⁶¹ Horacio Uresti, *La distribución de facultades para establecer impuestos en el Sistema Federal mexicano*, Monterrey, UANL, 2001, p. 98.

¹⁶² Aurora Gómez Cantú, *Análisis de los fundamentos constitucionales del federalismo fiscal mexicano*, tesis, Monterrey, UANL, 2003, p. 86-87.

¹⁶³ Flavia Rodríguez Torres, *Hacia el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales*, <http://goo.gl/gYlw6k>, revisado el 5 de diciembre de 2013. Para ver con más detalle los ingresos de los gobiernos locales se recomienda revisar el cuadro 5 del primer apartado de este capítulo.

¹⁶⁴ Erika López, op. Cit., p. 51.

¹⁶⁵ Marcela Astudillo, *Conceptos básicos del federalismo fiscal. El caso de México*, México, UNAM-III, 2009, p. 76.

(SNCF), que obligó a abdicar a las entidades federativas el cobro de sus principales ingresos tributarios a cambio de recibir participaciones federales. Por efecto de esta ley, los estados se benefician de fondos generales de impuestos federales, entre los que destacan el Impuesto sobre la Renta (ISR) –que representa alrededor de 43% de los ingresos federales–, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) –30% de ingresos federales– y el Impuesto Especial sobre Producción de ciertos servicios –20% –, que después distribuyen entre sus municipios.¹⁶⁶

Los principales objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal son: 1) coordinar de manera vertical el sistema fiscal de la Federación; b) establecer montos de participaciones; 3) distribuir participaciones; 4) fijar reglas de cooperación administrativa en materia fiscal y; 5) constituir organismos para fomentar la coordinación fiscal. El SNCF armoniza el sistema tributario y distribuye a los miembros una proporción de la recaudación federal. Hay dos mecanismos principales que cumplen esta función: participaciones y aportaciones. Las participaciones tienen el propósito de brindar autonomía de gasto de los estados, disminuir costos de administración fiscal y evitar la doble tributación. El Ramo 28 es el principal mecanismo de canalización de estos recursos; se encarga de soportar el proceso de descentralización de servicios públicos a los estados. Estos ingresos se basan en el Fondo General de Participaciones y sustituyen los ingresos que se dejaron de recibir al entrar en vigor la Ley de Coordinación Fiscal. Su distribución se hace según la Recaudación Federal Participable (RFP), que se explica más adelante.

Por otra parte, las aportaciones son transferencias condicionadas que la Federación otorga a estados y municipios. A través de las aportaciones, el Estado establece prioridades de equidad, además de promover el desarrollo de capacidades de gestión en los gobiernos subnacionales mediante su monitoreo sistemático y evaluación de uso. Las aportaciones se ejercen mediante el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, resultado de la adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal. Este ramo se incorporó por primera vez en el Presupuesto de Egresos en 1998 y surgió de la unión de los recursos de los Ramos 12, salud; 25, previsiones y aportaciones para sistemas de educación básica, normal y tecnológica y de adultos; y 26, solidaridad y desarrollo regional.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Enrique Rabell, *Federalismo fiscal en México*, Querétaro, UAQ-Consejo de Ciencia y Tecnología del estado de Querétaro, 2010, p. 121.

¹⁶⁷ Enrique Rabell, *op. Cit.*, p.141.

La diferencia entre los recursos vía participaciones y los recursos desconcentrados o aportaciones es que los primeros se incluyen en la Ley de Coordinación Fiscal por ser de carácter tributario y son transferencias no condicionadas, ya que las contralorías y congresos locales los fiscalizan. Por otra parte, las aportaciones son recursos federales condicionados cuya fiscalización directa la realizan autoridades y congresos estatales sujetos a la normatividad y supervisión federal mediante convenios especiales.¹⁶⁸

Hasta 1997, con la puesta en marcha de la reforma de la Ley Nacional de Coordinación Fiscal (LNCF), en caso de moratoria los acreedores de los gobiernos subnacionales podían pedir a la Tesorería que se descontara el importe correspondiente de la deuda de las transferencias federales.¹⁶⁹ Sin embargo, a partir de ese año ya no fue posible utilizar ese mecanismo, por lo que estados y municipios empezaron a tener dificultades para cubrir sus obligaciones financieras dado que ahora eran responsables de administrar el pago directo a sus acreedores, lo que implica costos administrativos que no estaban acostumbrados a cumplir.

Aunado a lo anterior, la reforma de la Ley del Mercado de Valores en 2001 creó un nuevo mecanismo de endeudamiento. Anteriormente, los gobiernos locales únicamente podían contraer deuda para financiar proyectos de inversión mediante la utilización de sus transferencias como garantía. A partir de ese año se creó el Certificado Bursátil, un instrumento de deuda flexible que permite a los municipios adquirir recursos adicionales mediante la emisión de títulos de deuda que se respaldan con ingresos seguros. Es precisamente esta fecha cuando la deuda subnacional aumentó aceleradamente.¹⁷⁰

El gobierno federal, al ser el responsable directo de la estabilidad macroeconómica, tiene más instrumentos de política económica para controlar la emisión de deuda que los gobiernos subnacionales (operaciones financieras de mercado abierto,

¹⁶⁸ Amabilia Terrazas Solís, “Federalismo hacendario en México. Retos y alternativas”, en Jorge Calderón (coord.), *Federalismo hacendario en México*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

¹⁶⁹ Fausto Hernández, “Factores determinantes y consecuencias del rescate financiero de los estados”, en Alfonso Mendoza (coord.), *Las finanzas públicas locales en México. Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis*, México, Porrúa, 2011, p. 27 citado por Andrea Imaz, *Endeudamiento subnacional y retornos anormales ajustados por el mercado de los certificados bursátiles gubernamentales en México, 2001-2006*, tesis, México, FLACSO, 2012, p. 10.

¹⁷⁰ Andrea Imaz, *Endeudamiento subnacional y retornos anormales ajustados por el mercado de los certificados bursátiles gubernamentales en México, 2001-2006*, tesis, México, FLACSO, 2012.

señoreaje y acceso a mercados financieros internacionales).¹⁷¹ Si bien el artículo 117 deja claro que los gobiernos subnacionales no pueden contratar deuda con extranjeros o en moneda extranjera y específica que la deuda debe utilizarse para inversión productiva, en ningún momento ofrece una definición de qué es inversión productiva. Esta laguna en la legislación ha permitido que algunos estados adopten definiciones específicas en esta materia, pero, en general, López Leal asegura que se entiende por inversión productiva “aquella que cuyo destino genera un incremento en los ingresos, es decir, la recuperación de los recursos públicos en un plazo específico, mismo que permite cubrir el pago de la deuda y todos los gastos de operación y mantenimiento que deriven como intereses y comisiones”.¹⁷²

El artículo 117 obliga a la legislatura local a aprobar el monto de la deuda contractable, mientras el 115 señala que es facultad de legislaturas estatales revisar, aprobar y fiscalizar el presupuesto de los municipios. Sin embargo, dado que México es una federación que permite a los gobiernos subnacionales cierta libertad de legislación en materia hacendaria, es necesario revisar el marco constitucional local para identificar qué margen de maniobra tienen ciertos estados. De esta manera, será posible identificar en qué municipios puede ser más fácil, desde el punto de vista institucional, contraer obligaciones financieras.

Para distinguir qué tan importante es para los gobiernos estatales regular el endeudamiento de los municipios, se realizó una revisión de las constituciones locales. En esta revisión se identificó si las constituciones locales especificaban claramente que la deuda debía contratarse por motivos de inversión productiva, como establece el artículo 117. La búsqueda arrojó que de los 31 estados revisados, 18 restringen en sus textos constitucionales la contratación de deuda municipal a sólo inversiones productivas. Por otra parte, nueve estados –Baja California, Colima, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Tabasco– no especifican el motivo de la contratación de la deuda en sus textos constitucionales, pero refieren directamente a sus leyes estatales de deuda, en donde se impone el criterio de la contratación de inversiones productivas para la emisión de deuda. Guanajuato es la excepción a lo establecido en el artículo 117 constitucional, ya que

¹⁷¹ Xóchilt De la O y Luis García Sótelo, “Supuestos de riesgo para la deuda pública”, *Federalismo hacendario*, 177 (2012), p. 38.

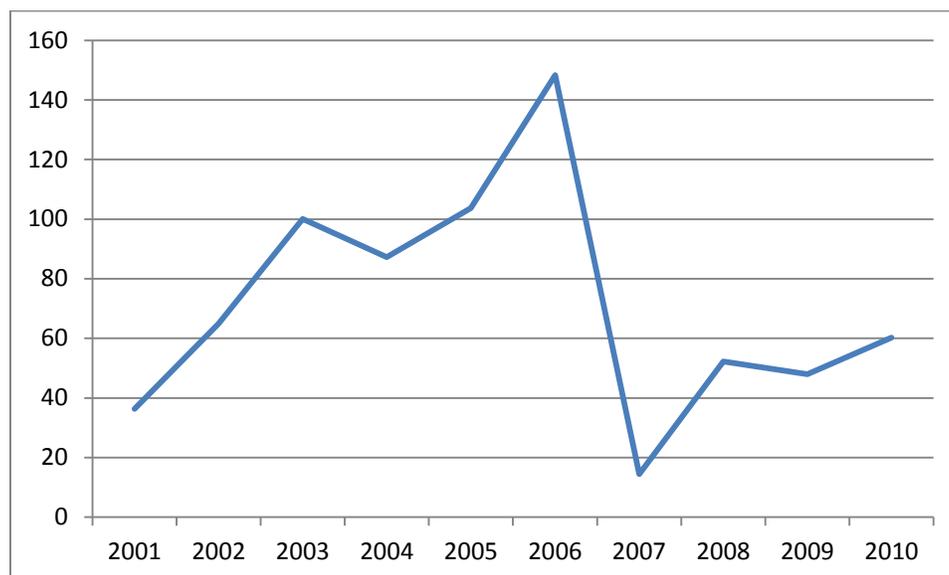
¹⁷² Erika López Leal, *op. Cit.*, pp. 52-53.

permite contratar deuda en caso de desastres naturales, mientras Durango, Veracruz y San Luis Potosí no especifican el motivo de contratación de deuda en sus constituciones (ver anexo 1). De este análisis es posible asegurar que, en general, en los estados de la república se respeta la previsión de que la deuda no se utilice para pagar gasto corriente, sino que se dirija a mejorar la calidad de vida de la población o mejorar la infraestructura productiva municipal.

2.5 REGULACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO LOCAL: DE BIEN PÚBLICO A BIEN COMÚN

El apartado anterior se revisó que, en general, las entidades federativas tienen un marco regulatorio que vigila la emisión de deuda. Sin embargo, pese a la regulación, la deuda local se incrementó considerablemente en la primera década del siglo (ver gráfica 2.5.1).

Gráfica 2.5.1 Variación porcentual de la deuda pública

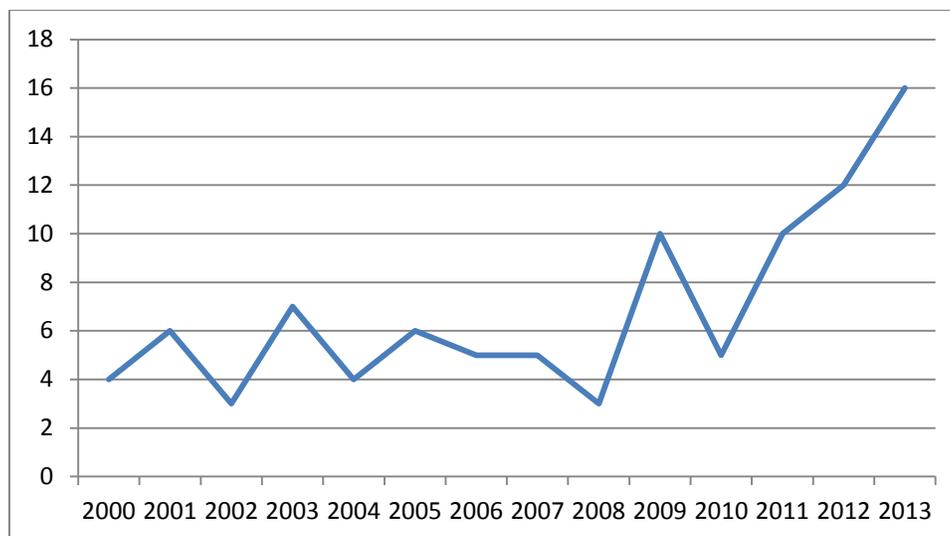


Fuente: elaboración propia con base en INEGI

Pese a este crecimiento, el endeudamiento local no era una preocupación que se encontrara en la agenda pública. Es más, el seguimiento de prensa de uno de los principales diarios de circulación nacional, El Universal, durante la primera década del siglo demuestra que a la opinión pública parecía no importar el crecimiento de la deuda local. La Gráfica

2.5.2 muestra el número de noticias cuyos titulares hacen referencia a la deuda municipal y al endeudamiento local. Es importante destacar que antes del 2006, más de la mitad de las noticias hacían referencia no al crecimiento de la deuda, sino a los pasivos de los gobiernos locales con Luz y Fuerza del Centro y CONAGUA.

Gráfica 2.5.2 Número de noticias en El Universal cuyos titulares refieren al crecimiento de la deuda local



fuente: elaboración propia con base en el archivo histórico de El Universal

Como se observa en la gráfica, el crecimiento de la deuda local no es un tema recurrente en la discusión pública hasta después de 2011, año en que se hace de dominio público el monto de la deuda estatal coahuilense. Durante la administración de Humberto Moreira (2005-2011), la deuda pública pasó de 350 millones a 8,340 millones. Ante el crecimiento exorbitante del endeudamiento estatal y la indignación nacional que exigía explicaciones, las investigaciones indicaron que el gobierno del estado emitió deuda por canales extraoficiales y que falsificó información sobre la contratación de la deuda ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁷³ Pese a que las irregularidades financieras de Coahuila ocurrieron a nivel estatal, no pasó mucho tiempo para que la crítica del sobreendeudamiento se formulara también para los gobiernos municipales. Los malos

¹⁷³ Carlos Hurtado y Guillermo Zamarripa, *Duda subnacional: un análisis al caso mexicano*, México, FUNDEF A,C, 2013, p. 17.; Francisco Calderón, “La deuda de Coahuila”, *Bien común*, 2002 (2012), pp. 7-9.

manejos de Moreira marcaron el inicio de la activación del sistema de salvaguardas que se mencionó en el capítulo anterior y que finalizaron con la limitación —queda por ver si es efectiva—del endeudamiento subnacional.

Ante el problema de acción colectiva que reflejaban las cifras de endeudamiento local a la alza, el sistema de salvaguardas —que ya estaba semiactivo desde el principio de la década—terminó por activarse por completo, iniciando el proceso de limitación de contratación de deuda local en el futuro. Aunque hoy en día el proceso todavía no se concreta, es posible advertir los efectos de la activación de mecanismos estructurales, políticos y judiciales que han terminado por transformar la deuda local de un bien público a uno común.

2.5.1 CONTROLES ESTRUCTURALES: PROMULGACIÓN DE LEYES DE ENDEUDAMIENTO

Los controles estructurales de endeudamiento local refieren a la distribución de facultades entre miembros del pacto federal que permiten a los actores provinciales tener voz en la toma de decisiones. En el caso mexicano, el principal control estructural en esta división de poderes y atribuciones es el sistema bicameral del poder Legislativo. Mientras la Cámara de Diputados es la representatividad de los intereses y preferencias de la población, dado que a los diputados de elección directa los escogen los votantes, el Senado tiene la tarea de cuidar los intereses de los estados que conforman la república mexicana.

Las legislaciones estatales colocaron un primer candado al comportamiento no cooperativo de la deuda local. La prohibición de emisión de deuda que no sea para fines explícitamente productivos presenta el primer elemento del sistema de salvaguardas. Como se explicó en el apartado anterior, la gran mayoría de las entidades federativas cuentan con limitaciones explícitas en sus constituciones o leyes de endeudamiento que limitan la contratación de deuda a fines productivos.

Sin embargo, pese a estas previsiones jurídicas, que anteceden a la entrada del siglo XXI, la deuda local siguió incrementando significativamente. Como resultado, en 2012 se presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados para controlar definitivamente el endeudamiento local. Aunque una iniciativa así significa una violación a la autonomía del pacto federal y al artículo 115 constitucional, que garantiza a los gobiernos locales el

manejo de sus haciendas, esta medida se revela como uno de los principales elementos del sistema de salvaguardas para controlar el endeudamiento subnacional

La iniciativa de ley, que fue presentada a ambas Cámaras y aprobada en 2008, tiene el objetivo de mejorar la transparencia presupuestal y homogenizar las cuentas públicas de los estados y los municipios. A partir del escándalo de 2011 de la deuda de Coahuila, la ley fue modificada el año siguiente, de tal forma que se estableció un sistema de reportes obligatorios y publicación en internet de datos de la gestión de los ingresos, egresos y deuda pública.¹⁷⁴ Entre los tres principales objetivos de la ley destaca el referente a la deuda, que busca disminuir la opacidad y la falta de rendición de cuentas en la emisión, contratación y uso de deuda pública y reducir la heterogeneidad de la presentación de cuentas públicas que dificulta el análisis de temas fiscales subnacionales.¹⁷⁵ El artículo 48 de la ley establece que los municipios deberán presentar, como mínimo información contable sobre: a) estado general de la situación financiera; b) estado de variación de la deuda pública; c) estado de cambios en la situación financiera; e) notas sobre pasivos contingentes y estado analítico de la deuda. Además, los municipios deberán presentar información detallada sobre el estado analítico de ingresos y el ejercicio de los egresos, separándolos en gastos administrativos, por objeto del gasto y programáticos.¹⁷⁶ Mediante estas medidas, la Ley de Contabilidad Gubernamental ayudará a combatir significativamente uno de los principales problemas de acceso a la información financiera, ya que como se apunta en el siguiente capítulo, existe un importante vacío en cuanto a materia de producción de información financiera a nivel local.

Esta ley se presenta como el último recurso para tener mayor transparencia en materia de endeudamiento local. Además, dado que obliga a los municipios a publicar en sus portales de internet sus gastos, será posible discernir en qué se utilizan los recursos públicos, pudiéndose verificar de forma sistemática que la deuda se dirija a lo establecido en la normatividad estatal y el artículo 117 constitucional. El endeudamiento local podrá ser sujeto a evaluación continua, lo que limitará la discrecionalidad de los gobiernos municipales en el uso de los recursos públicos. El control en el uso de la deuda sin duda tendrá efectos positivos en la calidad de vida de la población y en el balance de las cuentas

¹⁷⁴ Carlos Hurtado y Guillermo Zamarripa, op. Cit, p. 73

¹⁷⁵ *Loc cit.*

¹⁷⁶ Ley General de Contabilidad Presupuestal, art. 46.

públicas nacionales. La Ley de Contabilidad Gubernamental se presenta como la cristalización de un candado eficaz en el uso de la deuda pública, y en un paso gigante en la transformación de la deuda local de un bien público o uno común dadas las limitaciones que la rendición de cuentas establece.

Vale la pena mencionar otra previsión que entra entre los mecanismos estructurales y que, al igual que las leyes de emisión de deuda estatales y las constituciones de los estados, también estaba activa desde hace varios años. Aunque los gobiernos locales pueden emitir bonos de deuda desde comienzos del siglo, les está expresamente prohibido contraer endeudamiento con acreedores extranjeros. De esta forma, el endeudamiento local queda limitado a actores nacionales, con los que el gobierno central y el conjunto de actores interesados pueden negociar sin presiones externas. Este mecanismo del sistema de salvaguardas no sólo cuida la estabilidad financiera nacional, sino que también promueve uno de los principales objetivos del pacto federal: la seguridad ante posibles invasiones externas. Al prohibirse la contratación de deuda con agentes extranjeros, el sistema de salvaguardas evita que haya posibles invasiones de gobiernos extranjeros para demandar el pago de pasivos que no hayan sido saldados a tiempo. Dada la historia de intervenciones militares extranjeras que México ha tenido por el incumplimiento de pago de compromisos contraídos, esta limitación no está de más para cuidar la seguridad nacional.

2.5.2 *CONTROLES POLÍTICOS: RECHAZO DEL RESCATE FINANCIERO*

Los controles políticos de los que habla Bednar refieren a los controles propios del sistema político. Entre éstos, destacan los acuerdos entre partidos políticos de retirar el apoyo a gobiernos que se endeuden o la negativa de los miembros de los actores que conforman el Ejecutivo y el Legislativo de rescatar a gobiernos locales endeudados. Estos controles, pues, encajan en el tipo de control *ex post* que se mencionó en el capítulo anterior.

A escasos dos meses de haber iniciado el período presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray, afirmó que no se rescataría fiscalmente a estados y municipios en una conferencia de prensa. Esta declaración se dio un contexto en el que la deuda municipal era un asunto que ya se había posicionado en la agenda pública y que se comenzaba a discutir con preocupación. Aunque el gobierno nacional no ha rescatado gobiernos subnacionales

desde 1995,¹⁷⁷ al declararse públicamente la reticencia del gobierno central a perdonar la deuda de gobiernos sobreendeudados, se eliminó por completo cualquier expectativa de que el gobierno central pudiera actuar en algún momento para reducir la deuda subnacional. Con esta declaración el sistema de salvaguardas afinó uno de los principales mecanismos para el control de la deuda: la negativa a rescates financieros.

En el pasado, el gobierno federal rescató gobiernos subnacionales debido a que la crisis económica de 1994 dejó en saldos rojos a la mayoría de las entidades federativas y los municipios. Como consecuencia, el gobierno federal recurrió a rescates financieros debido a que temía que la deuda subnacional pusiera en peligro la ya tambaleante economía mexicana. Aunque los rescates evitaron una caída más precipitada de la economía, es importante destacar que tuvieron efectos distributivos regresivos, ya que los estados con mayor PIB per cápita fueron los que se beneficiaron inmediatamente de la ayuda financiera, mientras los estados menos poblados y con menor actividad económica recibieron mucho menor apoyo y en un plazo de tiempo mayor.¹⁷⁸ Sin embargo, ya desde la segunda mitad de 1990, con la creación del Registro de Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios, y la sustitución de los mandatos por los fideicomisos respaldados con transferencias centrales, el gobierno federal se desembarazó de la responsabilidad de cuidar las deudas de los gobiernos subnacionales, y dejó a los gobiernos locales y a los bancos sopesar en sus negociaciones de endeudamiento los riesgos y consecuencias en caso de incumplimiento.¹⁷⁹ Mediante estas nuevas disposiciones, el gobierno central ya sentaba las bases tácitas para dar a entender que no habría rescates financieros en el futuro.¹⁸⁰ La declaración, pues, se presenta como la cristalización de la voluntad política de respetar el marco establecido una década antes y de no crear falsas expectativas entre los gobiernos locales sobre un posible rescate financiero. La declaración de no rescate financiero por parte del Ejecutivo federal es un mecanismo eficaz que limita la contratación irresponsable

¹⁷⁷ Carlos Hurtado y Guillermo Zamarripa, op. Cit, p. 17.

¹⁷⁸ Fausto Hernández, Alberto Díaz-Cayeros y Rafael Gamboa, “Determinants and Consequences of Bailing Out States in Mexico”, *Eastern Economic Journal*, 28 (2002), pp. 373-374,

¹⁷⁹ Marcelo Giugale, Adam Korobow, y Steven Webb, *A New Modelo for Market-based Regulation of Subnational Borrowing: The Mexican Approach*, documento de trabajo, Banco Mundial, 1999, p. 7;

¹⁸⁰ Manuel Kinto, *¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la Reforma Hacendaria y la Ley Reglamentaria en Materia de Responsabilidad Hacendaria*, Premio Nacional de Finanzas Públicas-Cámara de Diputados, México, 2014, p. 6.

de deuda y funge como puente para la transición del endeudamiento local de bien público a bien común.

Aunque Bednar plantea la existencia de un tercer mecanismo de control, el judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha emitido jurisprudencia en materia de endeudamiento subnacional, dado que los amparos que se han presentado han sido desechados por no considerarse materia en la que pueda ser objeto de la Corte. Sin embargo, como se ha querido dejar claro en este último apartado, el endeudamiento local se ha sometido a controles estructurales y políticos que han limitado la emisión de la deuda. Como resultado, el endeudamiento se ha limitado considerablemente en los últimos años, lo que ha hecho que la deuda local ya no pueda ser contratada sin ser minuciosamente vigilada, como lo podía ser antes. Este escenario de revisión constante del endeudamiento local ha hecho que la deuda cada vez se vuelva un bien rival, mucho menos disponible que antes.

3 PONIENDO A PRUEBA EL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL EN MÉXICO

Como se explicó en el capítulo anterior, el endeudamiento local mexicano es un fenómeno que pese a las regulaciones legislativas está adquiriendo proporciones preocupantes. Aunque es cierto que la deuda local todavía no alcanza a la estatal o federal, sus tasas de crecimiento hacen evidente que los gobiernos locales están incurriendo en comportamientos no cooperativos que ponen en peligro la estabilidad financiera del país. En este proceso de endeudamiento local es importante comprobar si, como asegura la literatura internacional, la dimensión política juega un papel decisivo en la emisión de deuda. Identificar qué configuraciones institucionales propician el aumento de la deuda local ayudará a desmitificar el fenómeno de endeudamiento y ayudará a diseñar un sistema de salvaguardas que asegure en el futuro que los miembros del pacto federal mexicano respeten el acuerdo tácito de no endeudarse excesivamente.

Una vez explicado el proceso histórico del municipio en México y cómo ha evolucionado el endeudamiento local, este capítulo tiene como objetivo poner a prueba las cinco hipótesis sobre endeudamiento local que se expusieron en el primer capítulo de este trabajo. A continuación se describen los datos que se utilizaron; se explica la metodología y se analizan los resultados.

3.1 FUENTES DE INFORMACIÓN, BASES DE DATOS Y METODOLOGÍA

Al finalizar la primera década del siglo, Pardinas y Granados escribieron un documento de trabajo titulado *El municipio, la institución de la opacidad* en el que explicaban que los municipios tienen mucho camino por recorrer en materia de transparencia presupuestal. Según los autores, debido a la falta de capacidad técnica y experiencia, los gobiernos locales no llevaban un registro actualizado de su hacienda pública, lo que limitaba considerablemente la información financiera disponible.¹⁸¹ En 2011, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) señaló en su índice de transparencia municipal que el acceso a la información en materia financiera local no estaba mejorando, sino todo lo contrario: de 394 municipios examinados, la información presupuestal en portales electrónicos oficiales disminuyó 6% respecto al año anterior, siendo tan sólo 35% los

¹⁸¹ Juan Pardinas y Emilio Granado, *El municipio, la institución de la opacidad*, documento de trabajo no. 5, CIDE, 2010, p. 10 *et passim*.

gobiernos locales que presentaban relaciones de egresos.¹⁸² Estos datos reflejan la escasez general de datos para los municipios, lo que limita seriamente la investigación financiera-fiscal para este nivel de gobierno, el más cercano a la población. Pese a lo anterior, hay varias fuentes de información que recolectan, integran y producen información relevante a nivel municipal.

En México, el INEGI es el encargado de recolectar la información presupuestal de los gobiernos locales. Mediante el Sistema de Información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (SIMBAD), el INEGI recolecta información desagregada sobre las ADEFAS,¹⁸³ los empréstitos y los ejercicios deficitarios desde 1989. Sin embargo, pese al intento por esquematizar esta información, el SIMBAD carece de datos consistentes para un buen trecho de los municipios, dado que éstos proporcionan información esporádica sobre sus finanzas públicas. El caso extremo de esta situación son los municipios de Oaxaca, que carecen casi por completo de datos sobre endeudamiento local desde que el INEGI recolecta esta información. Esta situación se debe a que los municipios del estado se rigen por usos y costumbres que no los obligan *de facto* a proporcionar información sobre su endeudamiento local. Es importante destacar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP) también recolecta información sobre deuda local. Sin embargo, esta información no es tan detallada como la del INEGI debido a que la SCHP sólo tiene registro de empréstitos contratados, y no de ADEFAS. Pese a lo anterior, es posible combinar ambas bases de datos para complementar los datos de endeudamiento local dado que en ocasiones la SCHP sí tiene datos de los que INEGI carece.

Cuando se estudia el endeudamiento local es importante considerar el sesgo que el tamaño de la población en diferentes municipios puede introducir en los resultados. Un municipio con mayor densidad demográfica tenderá a tener mayor endeudamiento,¹⁸⁴ lo que incide en la comparabilidad de la deuda total de los municipios. Por lo anterior, es preferible utilizar una medida per cápita de endeudamiento. De esta manera es posible

¹⁸² Véase IMCO, *índice de información municipal presupuestal, 2011*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., 2011.

¹⁸³ ADEFAS significa adeudos de ejercicios fiscales anteriores y reflejan los gastos del ejercicio fiscal anterior que no se cubrieron con presupuesto de ese año, sino con recursos fiscales del siguiente.

¹⁸⁴ Véase Jaime Vallés, Pedro Pascal y Fermín Cabasés, “Endeudamiento municipal y efectividad de las restricciones institucionales de disciplina crediticia (1988-2000), *Hacienda Pública Española*, 166 (2003), pp. 9-47; Nubia García, *La autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal*, Tesina, México, CIDE, 2013; José Antonio Peña y Ana Laura Bojórquez, *Autonomía financiera municipal*, México, Secretaría de Gobernación-INADEF, 2012.

trascender el tamaño de la población en el análisis y tener una medida más objetiva. En México, el INEGI también es el encargado de los censos poblacionales cada 10 años, con conteos de población cada cinco años. Por lo tanto, determinar los niveles básicos de la deuda es una tarea sencilla si se reúnen los datos de endeudamiento local del SIMBAD y los resultados de los censos poblacionales.

Ahora bien, los datos políticos locales no son tan fáciles de obtener como los financieros-poblacionales. Esto es debido a que están mucho menos esquematizados que los económicos. Desde la perspectiva institucional, sólo el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo del Municipio (INAFED) reúne en su portal datos sobre la afiliación partidista de los presidentes municipales desde 1920. Sin embargo, es importante destacar que estos datos no están en formatos abiertos,¹⁸⁵ lo que dificulta trabajar considerablemente con esta información. Sin embargo, una bondad de la base del INAFED es que captura los períodos en los que cada presidente municipal estuvo al frente de la administración local y los años de elecciones, lo que permite discernir si hubo cambios radicales en el endeudamiento local durante períodos electorales.

Desde las organizaciones de la sociedad civil, CIDAC A.C. es un think tank cuyo objetivo es producir información útil para el desarrollo económico-social de México. Esta organización elabora una base de sobre las elecciones municipales desde 1989, registrando la cantidad de votos emitidos para cada partido político. Aunque los institutos electorales de las diferentes entidades federativas también tienen este tipo de información, muchas veces no está disponible en los portales de los institutos –Nuevo León, Chiapas y Tamaulipas– o, al igual que las bases del INAFED, no se encuentran en formatos en los que pueden ser modificados –Jalisco–, por lo que la base del CIDAC se perfila como la mejor opción para hacer investigaciones con datos electorales.

¹⁸⁵ Los datos abiertos es aquella información que está disponible para que los usuarios descarguen y utilicen sin mayores restricciones. Aunque los datos abiertos son parte de una nueva corriente en la administración pública llamada gobierno abierto, en este trabajo acoto el concepto de datos abiertos a la información que puede modificar un usuario. En este caso, dado que las bases de datos del INAFED suelen no ser descargables, o encontrarse en formatos .pdf que hacen imposible reordenar la información, considero que los datos no son abiertos. Para más información sobre datos abiertos y gobierno abierto véase Gastón Concha y Alejandra Naser, *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*, documento de trabajo no. 74, Serie Gestión Pública, Santiago, CEPAL, 2012.

En contextos federales es imposible negar la influencia de otros niveles de gobierno, especialmente el estatal, en el endeudamiento local.¹⁸⁶ Por lo anterior, resulta necesario incluir información sobre otros niveles de gobierno al momento de estudiar el comportamiento de la deuda local. Sin embargo, sorprende que para este nivel de gobierno haya todavía menos información política que para los municipios. Aunque es relativamente fácil obtener información sobre la afiliación partidista de los gobernadores, la recolección de información se complejiza considerablemente cuando se intenta conocer la conformación de las legislaturas estatales. Los portales electrónicos de los congresos estatales suelen reportar la conformación partidista de la legislatura por partido político, pero no se encontraron registros en las páginas web sobre legislaturas pasadas. CIDAC A.C. tampoco registra este tipo de información, dado que sólo arma una base de datos histórica sobre el congreso federal. Este vacío de información se intentó subsanar con el proyecto *México Estatal* del CIDE, que con recursos del Centro de Gobernabilidad del PNUD, sistematizaron información política de los gobiernos estatales. Sin embargo, este proyecto recolecta información desde el 2007, por lo que todavía había un vacío considerable en información política previa a este período. En este contexto, dos investigadores del CIDE y el ITAM, Alejandra Ríos y Éric Magar, elaboraron la base *Conformación partidista de las legislaturas locales en México (1985-2010)*. Esta base recolecta el número de representantes electorales en las cámaras de diputados estatales, lo que facilita enormemente el estudio del efecto de mayorías en los congresos estatales sobre el endeudamiento local.

Las fuentes de información presentadas anteriormente sirvieron de marco referencial para elaborar las variables con que se conformó una base de datos, cuyo objetivo fue probar las hipótesis de endeudamiento local que se recuperaron de la literatura académica. A continuación, se explican dichas variables y la naturaleza de la base de datos utilizada.

3.2 VARIABLES PARA EL DISEÑO DE LA BASE DE DATOS

En los párrafos anteriores se describió la información relevante para esta investigación. En los siguientes párrafos se describirá cómo se operacionalizó la base de datos con la que se puso a prueba las hipótesis de endeudamiento local.

¹⁸⁶ Véase las referencias de la hipótesis Gobierno Unido del primer capítulo.

La variable dependiente es:

- *Logaritmo natural de deuda municipal per cápita*. Se decidió trabajar con logaritmo natural de la deuda local per cápita en términos reales debido a que con esta variable se evitan interpretaciones erróneas de la influencia del tamaño del municipio en el endeudamiento local. Los gobiernos locales con más población son los que tienen más fuerza de trabajo y mayor demanda de servicios públicos. Aunado a que también suelen tener una mayor cartera de ingreso debido a sus flujos constantes de dinero e inversiones, no es raro que los gobiernos locales con mayor densidad demográfica se endeuden más. Al controlar el tamaño del municipio, la variable dependiente permite centrarse más en la dimensión política del endeudamiento. El logaritmo natural es una transformación de los valores que cambia su magnitud sin alterar su posición relativa; y es útil cuando existe una variabilidad alta en los datos. Además, el logaritmo natural es útil en los supuestos de análisis de regresión. Esta variable se obtuvo a partir del logaritmo natural del cociente entre los datos de deuda municipal del INEGI, en la base *Finanzas públicas estatales y locales*, y las proyecciones de población del mismo instituto.

Las variables independientes son:

- *Gobierno de coalición*. Variable tipo *dummy* que adopta el valor de 1 si el presidente municipal electo pertenece a una coalición y 0 si no. Los datos de esta variable provienen de la base “Presidentas y presidentes municipales” del INAFED y se complementaron con datos de los institutos electorales estatales cuando hacía falta datos.
- *Intensidad de la competencia partidista*. La condición básica para que una elección preserve su naturaleza competitiva es que haya, al menos, dos partidos políticos entre los que el electorado tenga que escoger uno. Sartori sugiere dos criterios básicos para medir la competitividad de una elección: 1) el margen de victoria, es decir, la diferencia porcentual de votos entre el primer y segundo lugar; 2) la frecuencia con que los partidos políticos rotan en el poder.¹⁸⁷ Más tarde, se agregó un tercer criterio para medir la competitividad: número efectivo de partidos, es

¹⁸⁷ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge, University Press, 1976, pp. 218-219.

decir, el número de partidos que participó en una elección. Mientras el segundo criterio que Sartori propuso ha perdido popularidad en las mediciones de competitividad, dado que la rotación de partidos en el poder no significa elecciones democráticas o competitivas,¹⁸⁸ el primer criterio se ha posicionado como uno de los más populares, siendo utilizado en muchos estudios.¹⁸⁹ Sin embargo, este método tiene el problema de que se basa en tan solo una parte de la distribución de votos –los votos que los partidos más populares acaparan—y excluye otra –los votos de los partidos menos populares.¹⁹⁰ Como resultado, el número efectivo de partidos se ha popularizado, sobre todo en estudios electorales relacionados con ciencias financieras y económicas.¹⁹¹ Pese a lo anterior, este estudio decidió utilizar el margen porcentual de victoria entre el primer y segundo lugar porque considero que dado que el sistema político mexicano se compone de tres partidos políticos mayores, que se alían frecuentemente con otros menores y acaparan la gran mayoría de votos totales en la elección, no hay necesidad de tener en cuenta el número efectivo de partidos políticos que participaron en la elección. Los datos para esta variable provienen de la base “Datos electorales municipales” del CIDAC y del Instituto Electoral de Jalisco para este estado –se utilizaron datos del IEJ dado que la base del CIDAC para el estado de Jalisco está incompleta.

- *Presidente municipal de izquierda* es una variable *dummy* que toma el valor de 1 cuando el partido del presidente municipal es de izquierda (PRD, PT, Movimiento Ciudadano, un partido local con ideología de izquierda o alianza entre éstos) y 0 si

¹⁸⁸ El caso más interesante de este fenómeno son las elecciones venezolanas antes del régimen de Chávez, en el que dos partidos políticos tenían un acuerdo tácito de rotación de poder. Véase Adolfo León Atehortúa Cruz y Diana Rojas Rivera, “Venezuela antes de Chávez: auge y derrumbe del sistema de punto fijo”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 32 (2005), pp. 255-274.

¹⁸⁹ Por mencionar algunos, Luz Lomelí, “Competencia Electoral en México. La configuración de un sistema de partidos competitivos”, *Espiral*, 28 (2003), pp. 87-122; Gabriela Pérez Yarahuán y Fernanda Somuano, “El vínculo entre gasto social y competencia electoral visto a través de tres programas federales en México”, en María del Carmen Pardo, *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, Colmex, 2009, p. 133-172; Matthew Cleary, “Competencia electoral, influencia ciudadana y el desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, *Política y gobierno*, 10 (2003), pp. 183-217; IMCO, “Anexo metodológico, índice de competitividad urbana, 2014”, http://imco.org.mx/indices/competitividad_urbana_2014/analisis/libro/anexoMetodologico, revisado el 22 de octubre de 2014.

¹⁹⁰ Ricardo de la Peña, “El número de autonomías y la competitividad electoral”, *Política y cultura*, 24 (2005), p. 236.

¹⁹¹ Este índice se calcula como el inverso de la sumatoria de los cuadrados de las proporciones de votación por los diversos partidos, y representa la cantidad de partidos de igual tamaño que comparten la misma concentración de votos. *Loc cit.*

no lo es. Los datos de esta variable provienen de la base de datos *Presidentas y presidentes municipales de México* del INAFED.

- *Ciclo electoral* mide la dinámica de endeudamiento conforme al ciclo electoral en los gobiernos locales. Para operacionalizar esta variable se utilizó la metodología de Clingermayer y Wood (1995) y Ashworth *et al.* (2005) que otorgan el valor 0 cuando es año de elecciones, 1 al año inmediato después de las elecciones y 2 al siguiente. Los datos de esta variable provienen del INAFED.
- *Gobierno Unido*. Variable tipo *dummy* que adopta el valor 0 si el partido del presidente municipal no es el mismo que el partido que retiene la mayoría en el congreso local. Si ambos partidos políticos coinciden, la variable es 1. Los datos de esta variable se obtuvieron de la base de datos de Magar y Ríos Cázares, *Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010)*, y con datos de los Institutos Electorales estatales cuando hacía falta. Una desventaja de esta variable es que no captura alianzas políticas entre diferentes partidos políticos que pueden ocurrir en los congresos locales. Sin embargo, dada la dificultad de conocer estas alianzas, *Gobierno unido* captura la dimensión “institucional” de la mayoría en los congresos locales.
- *Presidente municipal y gobernador pertenecen al mismo partido* es una variación de *Gobierno Unido* que registra la afiliación partidista del gobernador y el presidente municipal. Cuando ambos pertenecen al mismo partido, la variable tendrá el valor de 1 y 0 cuando no. Los datos de variable se obtuvieron de la base de Magar y Ríos y el INAFED.

En cuanto a las variables de control, la literatura coincide en que la actividad económica de un gobierno local determina en buena medida su capacidad de endeudamiento. Un municipio productivo y con un flujo constante de ingresos será atractivo para los posibles prestamistas ya que no sólo demuestra su capacidad para cumplir obligaciones financieras contraídas, sino también que las inversiones tendrán una tasa de retorno atractiva. Además, los gobiernos locales más grandes en una federación suelen beneficiarse de la doctrina *too-big-to-fail*, que establece que no se debe permitir a los miembros más relevantes de una federación caer en bancarrota, dado que su inactividad alteraría significativamente la

estabilidad económica del país en conjunto.¹⁹² Dado que es complicado obtener mediciones del PIB de los municipios para México, utilizo dos proxies para medir la actividad económica de los gobiernos locales. Éstos son:

- *Porcentaje de la población económicamente activa.* Esta variable mide en puntos porcentuales la población entre 13 y 65 años en el municipio. Los datos de esta variable se obtuvieron de los censos de población 2000, 2010 y 2010 del INEGI.
- *Log ingresos propios per cápita.* Esta variable mide los ingresos propios, excluyendo la deuda, del municipio entre la población. Los ingresos propios de los municipios se obtuvieron a partir de la suma de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y otros ingresos. La fuente de estas variables es el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI y la CONAPO.

3.2.1 BASE DE DATOS.

Las variables que se enlistaron anteriormente se reunieron en una base de datos tipo panel. Las bases de datos tipo panel son bases que incluyen el valor de cada observación durante diferentes mediciones a través del tiempo, lo que permite observar su evolución en un período específico. Para este trabajo se recolectaron los datos en tres años diferentes: 2000, 2005 y 2010.

La base de datos que se construyó se compone de una muestra aleatoria de 319 municipios del país. Se decidió utilizar una muestra en lugar del total de municipios debido a que un gran porcentaje de municipios carece de información de deuda y debido a la complejidad técnica de armar una base con el total de los municipios, en especial porque muchas de las variables políticas que se mencionaron anteriormente no están integradas en una base previa o se encuentran en formatos que no pueden ser modificados, por lo que el autor de este trabajo se vio en la necesidad de armar la información año por año. Los 319 municipios que conforman la base de datos se escogieron mediante un muestro aleatorio entre el total de municipios del país, excluyendo los municipios oaxaqueños, que no presentan datos de endeudamiento local. El número de municipios escogidos se hizo en función de una muestra que tuviera un nivel de confianza de 95% y margen de error de \pm

¹⁹² Véase Robert Inman, “Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline”, *Constitutional Political Economy*, 12 (2001), pp. 141-160.

5%.¹⁹³ En total, la base de datos tiene un total de casi 22 mil observaciones.¹⁹⁴ El cuadro 3.1 muestra la estadística descriptiva de la muestra.

Cuadro 3.1 Descriptivos de la muestra

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Deuda municipal per cápita	203.96	1176.446	0.1	25992.4
Ln de deuda municipal per cápita	3.768	1.898	-5.052	10.165
Porcentaje de la población económicamente activa	67.03	6.20	26.09	96.94
Ingresos propios locales per cápita	2876.98	5721.76	38.75	88916.9
Ln de ingresos propios locales per cápita	7.48	0.937	3.65	11.39
Gobierno de coalición	0.203	0.403	0	1
Intensidad de la competencia partidista	15.28	15.54	1.2	94.32
Ideología presidente municipal	0.183	0.387	0	1
Ciclo electoral	NA	NA	0	2
Gobierno unido horizontalmente 1 (partido del presidente municipal tiene mayoría en el congreso estatal)	0.453	0.498	0	1
Gobierno unido 2 (presidente municipal y gobernador comparten filiación política)	0.484	0.500	0	1

Fuente: elaboración propia

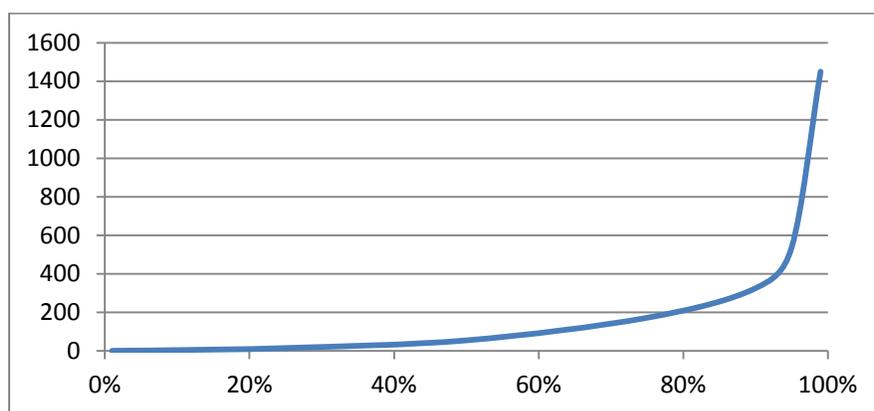
Como se observa, la media de la deuda local per cápita es 203.96. La desviación estándar de los datos es 1176.44 y el coeficiente de variación es 5.77; además, el rango de la deuda per cápita varía de 0.1 a 25,992. Estos datos indican que hay una gran heterogeneidad en el crecimiento de la deuda local.

¹⁹³ Muestras representativas con 95% de confianza y margen de error de $\pm 5\%$ se utilizan también en los trabajos de salud de María Luisa Clark, “Los valores P y los intervalos de confianza: ¿en qué confiar?”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 15 (2004), pp. 293-296; S. Pita, M. Vila y J. Carpena, “Determinación de factores de riesgo en la salud”, Coruña, Unidad de Epidemiología Clínica Bioestadística, documento de investigación no. 4, 2002.

¹⁹⁴ La base de datos que se construyó para tener todas las variables utilizadas en los modelos de regresión incluyó otras variables que no se enlistan en la descripción de esta tesis dado que no son relevantes para el texto. Sin embargo, dado que el autor invirtió tiempo y esfuerzo en reunir los datos, los contabiliza en el total de datos de la base de datos. La base de datos incluye las siguientes variables: id_estado; id_municipio; estado; municipio; año; deuda municipal; población; deuda per cápita; ln de deuda per cápita; porcentaje de PEA del municipio; ingreso propio del municipio; ln ingreso propio per cápita; partido político del presidente municipal; presidente municipal de izquierda; presidente municipal y partido político con mayoría en el Congreso estatal es el mismo; presidente municipal y gobernador pertenecen al mismo partido político; ciclo electoral; competencia electoral.

Un primer acercamiento a la base de datos refleja que 80% de los gobiernos locales de la muestra tienen niveles de deuda per cápita por debajo de 200 pesos (ver gráfica 3.2.1). Lo anterior, combinado con la media de deuda local per cápita, refleja que la deuda tiende a acumularse en municipios específicos y no es un problema que todavía haya alcanzado dimensiones alarmantes en todos los gobiernos locales seleccionados.

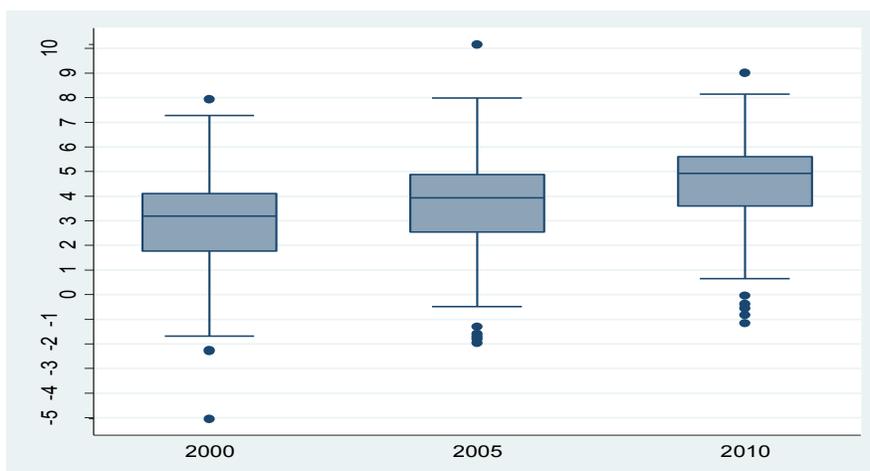
Gráfica 3.2.1 Distribución percentil de la deuda per cápita municipal



Fuente: elaboración propia

La gráfica 3.2.2, denominada gráfica de caja (y bigotes), permite un análisis más profundo del endeudamiento local. Cada una de las figuras muestran la distribución de datos de endeudamiento. Los extremos muestran el mínimo y máximo del endeudamiento, sin tomar en cuenta los posibles *outliers* –que son los puntos que se encuentran arriba y debajo de los extremos. Las cajas representan la distribución de datos entre el primer y tercer cuartil, es decir, 50% de los datos más cercanos a la media. Finalmente, la horizontal que se encuentra dentro del rectángulo mide la mediana de los datos. El gráfico 3.2.2 muestra que el logaritmo natural de la deuda per cápita se ha incrementado significativamente en la última década, ya que su mediana incrementó 43% en el transcurso de la década.

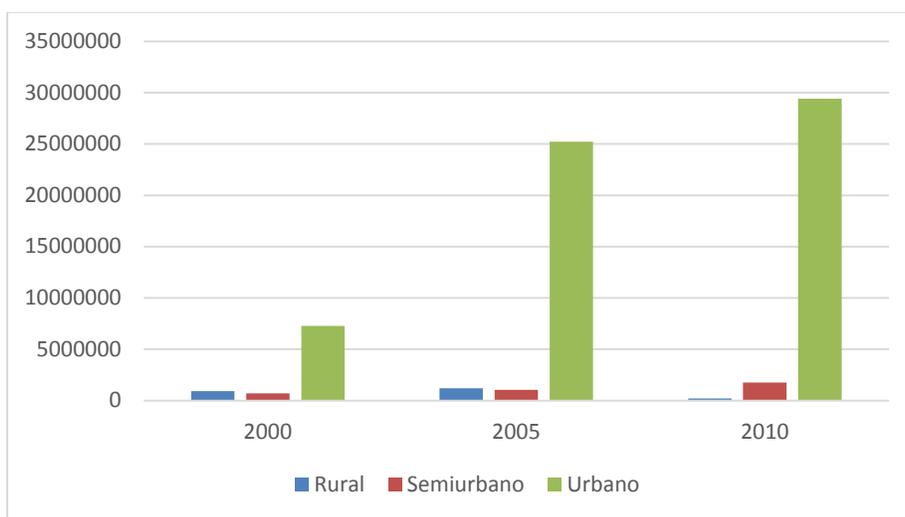
Gráfica 3.2.2 Evolución del LN de la deuda per cápita



Fuente: elaboración propia

En términos absolutos, el monto de deuda total se ha incrementado sobre todo en municipios urbanos. La gráfica 3.2.3 revela la tendencia ascendente de la deuda que los municipios con mayor población han contratado en comparación de menor tamaño poblacional. El crecimiento desproporcionado de endeudamiento de los gobiernos locales urbanos se debe a que éstos suelen concentrar mayores cantidades de centros económicos, lo que garantiza flujos de ingresos constantes, y los hacen prestamistas atractivos en el mercado financiero. Sin embargo, un análisis más detallado de la deuda per cápita según el tamaño poblacional de municipio revela que no todos los gobiernos locales tienen tendencias de endeudamiento a la alza. Las gráficas 3.2.4 y 3.2.5 muestran que la deuda per cápita —y por ende el logaritmo natural de endeudamiento per cápita— solía ser mayor para los municipios rurales en 2000 y 2005, superando con creces la deuda de gobiernos locales semiurbanos y urbanos. Por otra parte, aunque el endeudamiento local en 2005 de los municipios urbanos era mayor que el de los municipios semiurbanos, en 2010 la tendencia se revierte, convirtiéndose los gobiernos semiurbanos en los que municipios con mayores niveles de endeudamiento. Lo anterior demuestra que la población de los municipios no es un determinante que lleva directamente a un escenario sostenido de endeudamiento. Aunque es cierto que en 2013 un tercio del endeudamiento local se concentró en 10 municipios urbanos, la evolución de la deuda per cápita en la primera década del siglo demuestra que el fenómeno del endeudamiento per cápita suele ser mayor en municipios rurales y semiurbanos, y no en los municipios más grandes.

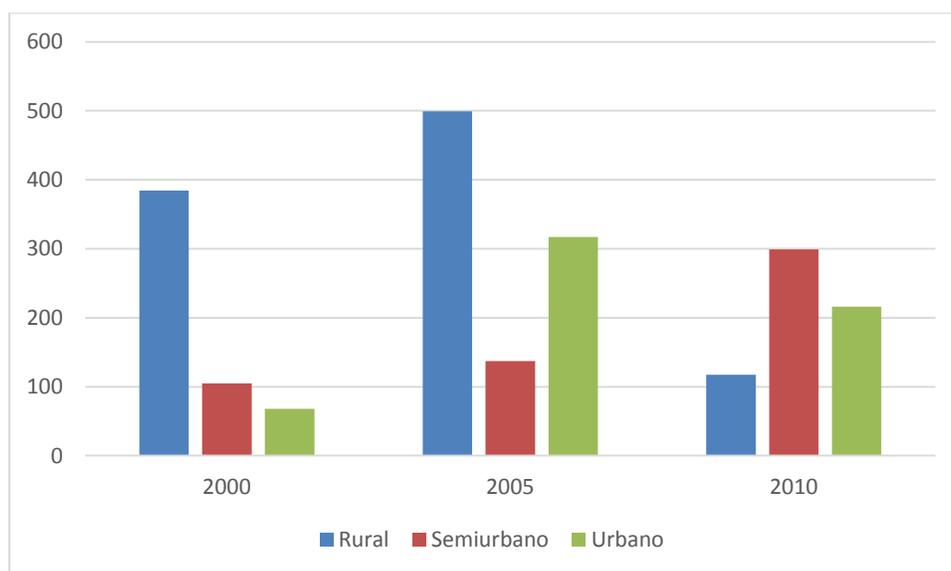
Gráfica 3.2.3 Evolución promedio de la deuda municipal según tipo de municipio



Nota: según lo establecido por el Instituto Nacional de la Evakuación Educación (INE), las comunidades rurales son aquellas que tienen menos de 2,500 habitantes, mientras las semiurbanas se encuentran entre 2,500 y 15,000 personas; siendo urbanas las que tienen más de 15,000 habitantes.

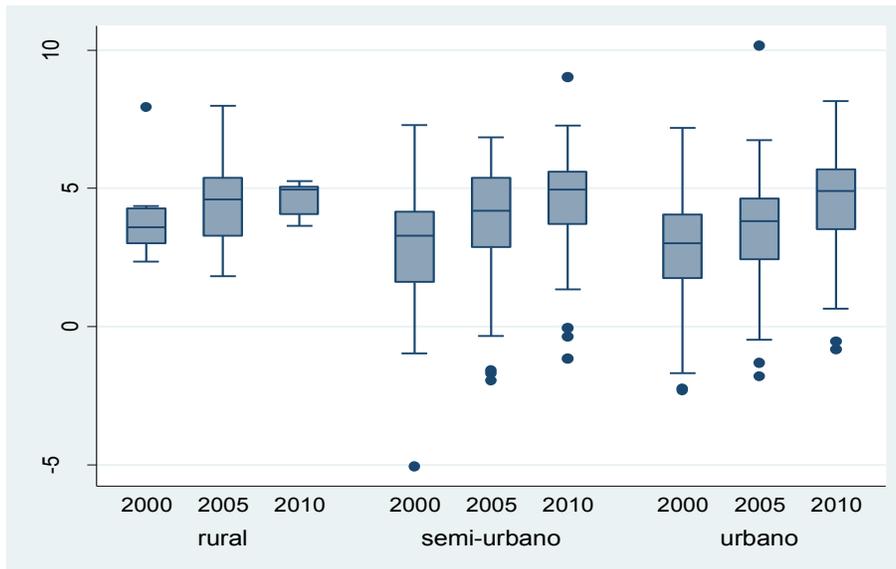
Fuente: elaboración propia

Gráfica 3.2.4 Evolución promedio de la deuda municipal per cápita según tipo de municipio



Fuente: elaboración propia

Gráfica 3.2.5 Evolución del LN de la deuda per cápita por tipo de municipio



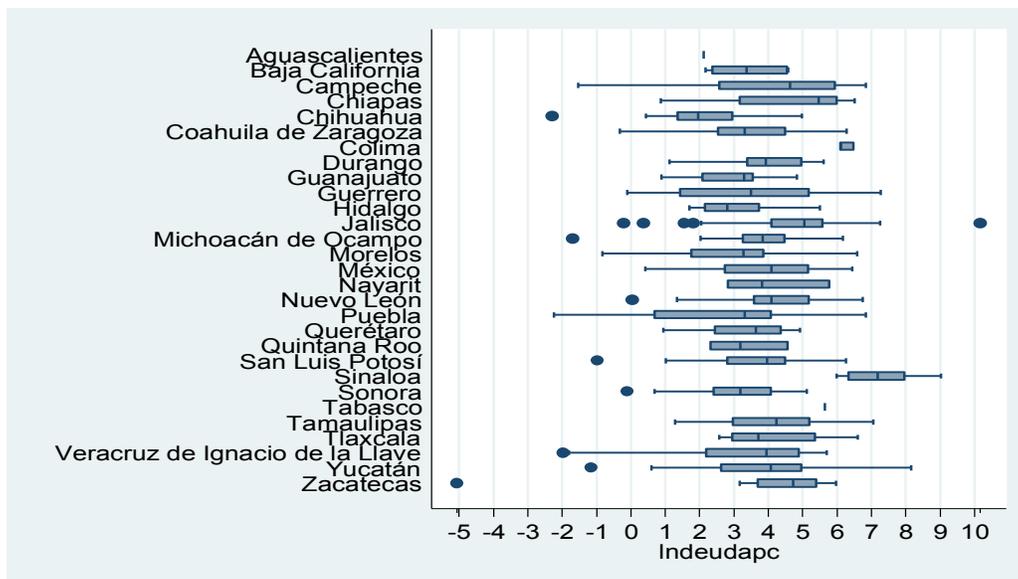
Fuente: elaboración propia

Si se compara la media del logaritmo de endeudamiento municipal per cápita de la muestra, es posible verificar que algunos de las entidades federativas tienen comportamientos de endeudamiento fuera de lo normal dentro de la dinámica de endeudamiento local en México. Estos son Colima y Sinaloa, cuyo nivel de deuda local, como muestra la gráfica 3.2.6, se aleja del resto de los estados. Esta información apunta a que el endeudamiento local está influenciado por un componente estatal, que altera el comportamiento de la deuda de los municipios en ciertos estados.

Resulta interesante contrastar los resultados que arrojan las gráficas anteriores con la evolución de los ingresos municipales. La gráfica 3.2.7 muestra que los gobiernos locales han aumentado sus capacidades recaudatorias durante la primera década del siglo. La muestra de municipios refleja un comportamiento inesperado en materia de recaudación: la gráfica 3.2.8 revela que los gobiernos rurales han tenido una recaudación per cápita mayor que los urbanos. Este dato, por supuesto, no quiere decir que el monto recaudado por los gobiernos locales sea suficiente para disminuir su dependencia financiera de las transferencias centrales, dado que los gobiernos rurales suelen tener menor población (lo

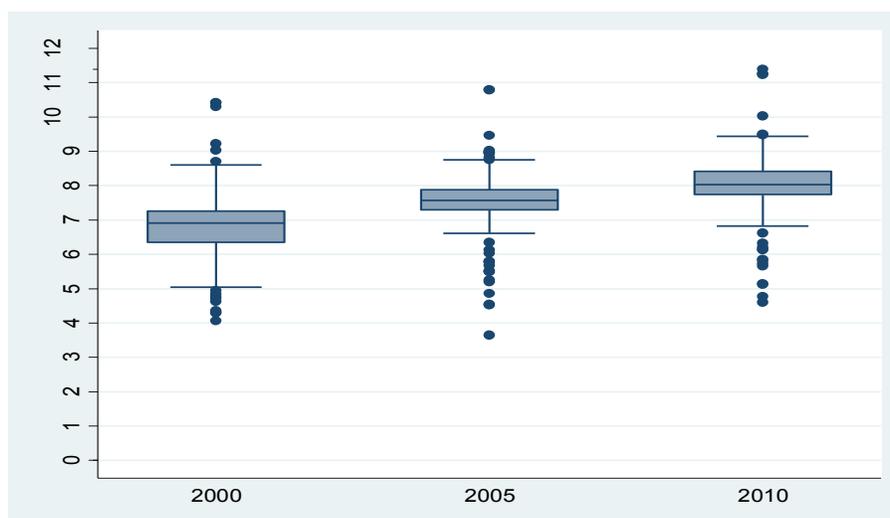
que parece inflar la recaudación local rural) y tienen poblaciones más dispersas, lo que aumenta el costo de provisión de servicios en estas zonas.¹⁹⁵

Gráfica 3.2.6 Evolución de LN de la deuda per cápita por estado



Fuente: elaboración propia

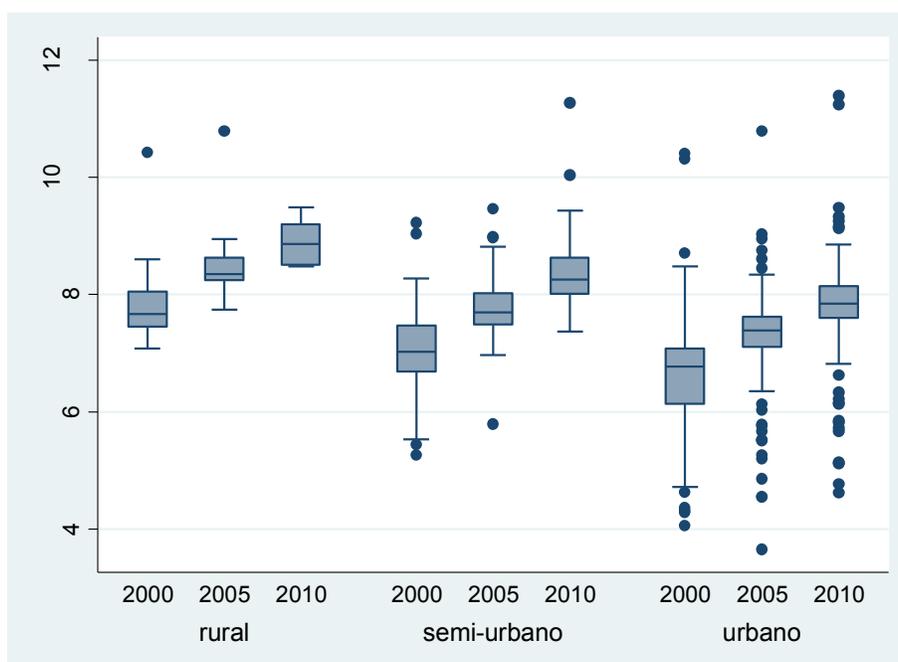
Gráfica 3.2.7 Evolución del LN de ingresos propios de los municipios



Fuente: elaboración propia

¹⁹⁵ Debra Pugh, “Effective Service Provision in Rural and Remote Areas”, New England HACC Development, documento de trabajo, 2007; Xiaobo Zhang, Shengeen Fan, Linxiu Zhang, Jikun Huang, “Local Governance and Public Goods Provision in Rural China”, *Journal of Public Economics*, 88 (2012), pp. 2857-2871; Alisatair McVittie, Dominic Moran y Clare Hall, “The Non-Market Benefits of Rural Service Provision”, *81st Annual Conference*, Universidad de Reading, 2-4 de abril, 2007.

Gráfica 3.2.8 Evolución del LN de ingresos propios de los municipios



Fuente: elaboración propia

Una posible explicación a por qué los gobiernos rurales tienen mayor recaudación per cápita que los urbanos podría venir del cobro del impuesto predial. En México, el impuesto predial constituye el principal ingreso propio de los gobiernos locales: 85% de los ingresos propios.¹⁹⁶ Como asegura la FAO, el predial es uno de los impuestos locales que mejor se ejercen desde el ámbito rural, dado que al tener menor cantidad de pobladores, el gobierno municipal tiene un registro catastral mejor delimitado, y que se puede actualizar relativamente fácil, en comparación con el ámbito urbano.¹⁹⁷

El resto de las variables de la muestra se explicarán más detalladamente en el análisis específico de las hipótesis de endeudamiento, ya que complementan los resultados de los modelos de regresión que se presentan a continuación.

¹⁹⁶ S.a., *Evolución de la Hacienda Municipal en México*, México, INDETEC-Federación Nacional de Municipios en México, 2003, p. 21.

¹⁹⁷ S.a., *Descentralización e impuesto predial rural*, FAO, Roma, 2004, disponible en <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s00.htm#Contents>.

3.3 HIPÓTESIS DE ENDEUDAMIENTO Y MODELOS DE REGRESIÓN. PROBANDO LAS HIPÓTESIS

Las hipótesis de endeudamiento que se pondrán a prueba en este trabajo son:

- *Hipótesis ideológica.* Los gobiernos de izquierda se endeudan más.
- *Hipótesis problema de acción colectiva.* Los gobiernos de coalición se endeudan más.
- *Hipótesis “ciclo de deuda”.* La deuda aumenta más en años de elección.
- *Hipótesis de competencia electoral.* Entre más competencia partidista haya en una elección, la deuda tenderá a ser menor.
- *Hipótesis de gobierno unido.* Si el presidente municipal y la mayoría en el congreso estatal pertenecen al mismo partido, habrá más deuda. Además, se probará una variable de esta hipótesis al identificar si hay una relación entre el aumento de la deuda y que el presidente municipal y el gobernador pertenezcan al mismo partido político o coalición.

El cuadro 3.2 muestra el tipo de relación que se espera encontrar entre las variables independientes y la dependiente.

Cuadro 3.2 Relación de la variable dependiente con las variables independientes

Variable	Relación esperada
<i>PEA como porcentaje del total de la población</i>	Positiva. Conforme aumente se emitirá más deuda.
<i>Log. Natural de ingresos propios per cápita</i>	Positiva. Conforme aumente se emitirá más deuda.
<i>Gobierno de coalición</i>	Positiva. Si hay gobierno de coalición aumentará la deuda per cápita.
<i>Presidente municipal de izquierda</i>	Positiva. Si hay gobiernos de izquierda aumentará la deuda per cápita.
<i>Gobierno unido horizontalmente</i>	Positiva. Si hay gobierno unido aumentará la deuda per cápita.
<i>Presidente municipal y gobernador pertenecen al mismo partido</i>	Positiva. Si ambos ejecutivos pertenecen al mismo partido aumentará la deuda per cápita.
<i>Ciclo electoral</i>	Negativa. Se espera que conforme aumenten los años de la administración municipal, la deuda tienda a disminuir, para volver a incrementar en años de elecciones.
<i>Competencia electoral</i>	Negativa. Conforme aumente la competencia electoral se espera que la deuda per cápita disminuya.

Para probar si las relaciones esperadas entre el logaritmo per cápita de deuda local y las variables independientes se cumplen, se obtuvieron los coeficientes de correlación de Pearson para las variables continuas, y se corrieron análisis de varianza (ANOVA) para las discretas. Los cuadros 3.3 y 3.4 muestran los resultados:

Cuadro 3.3 Coeficiente de correlación de Pearson de LN de endeudamiento local per cápita y variables independientes

	LN de deuda local per cápita	LN de ingreso local per cápita	Porcentaje de la población económicamente activa	Competencia electoral
LN de deuda local per cápita	1			
LN de ingreso local per cápita	0.3788**	1		
Porcentaje de la población económicamente activa	0.1325**	0.2307**	1	
Competencia electoral	-0.0846**	-0.0929**	-0.0141	1

* p < .10

** p < .05

Cuadro 3.4 Resultados de ANOVAS de LN de endeudamiento local per cápita y variables independientes

Hipótesis	Operacionalización de hipótesis	Número de observaciones	Anova (Prob > F)
Hipótesis problema de acción colectiva	Gobierno de coalición	563	0.0019**
Hipótesis ideológica	Presidente municipal de izquierda	552	0.4194
Hipótesis “ciclo de deuda”	Ciclo electoral	563	0.0426**
Hipótesis gobierno unido horizontalmente 1	Gobierno unido horizontalmente	554	0.4211
Hipótesis gobierno unido horizontalmente 2	Presidente municipal y gobernador comparten afiliación política	554	0.3538

* p < .10

** p < .05

Las correlaciones muestran que el *logaritmo natural de los ingresos propios locales per cápita* guarda una relación positiva con el *logaritmo natural de la deuda local per cápita*. Es decir, entre más grande sean los ingresos locales per cápita, mayor tenderá a ser el endeudamiento. La segunda variable de control, *porcentaje de la población económicamente activa*, también presenta una relación positiva, aunque no tan alta como se esperaba. Esto evidencia que, al menos para la muestra, la población en edad de incorporarse al mercado laboral no tiene tanta incidencia en el endeudamiento. Esta información contradice la afirmación de la literatura de que a mayor población económicamente activa habrá mayor deuda. Sin embargo, es importante no pasar de alto la correlación entre ambas variables de control, por lo que se puede asegurar que la población económicamente activa sí se relaciona con el *LN de ingreso local per cápita* y, por lo tanto incide indirectamente, en el endeudamiento local per cápita.

El coeficiente de Pearson de la competencia electoral también tiene el comportamiento esperado. Esta relación no directamente proporcional puede apuntar a que, dado que el margen fue tan reducido, el gobierno municipal decidió emitir deuda y tener ejercicios fiscales deficitarios debido a que consideraba que esa era una buena forma de consolidar su base electoral. Los resultados de las ANOVAS muestran sólo los gobiernos de coalición y el ciclo de deuda arrojan resultados estadísticamente significativos.

3.3.1 MODELOS DE REGRESIÓN

Los modelos que se ocuparon para probar las hipótesis de endeudamiento local son modelos de regresión con efectos fijos. Se escogió este tipo de modelos porque ayudan a controlar heterogeneidad no observada cuando ésta es constante en el tiempo y se correlaciona con las variables independientes. Dado que el endeudamiento local per cápita puede estar determinado por el monto de la deuda de ejercicios fiscales anteriores, estos modelos ayudan a controlar este sesgo. Además, los modelos de regresión con efectos fijos son útiles para datos tipo panel, dado que toman cada observación por año como un dato independiente. Los modelos de regresión que se plantean a continuación se complementaron con la información estadística de la muestra para poder obtener la mayor información posible del endeudamiento local.

Para probar cada una de las hipótesis de endeudamiento local se estimaron cuatro modelos de regresión: un modelo general, un modelo para los municipios gobernados por partidos políticos de izquierda, otro para gobiernos locales con partidos de centro, y finalmente uno más para los municipios de derecha. Se decidió estimar modelos de regresión por ideología de partido político para poder discernir la influencia de la identidad partidista en la contratación de deuda. Este procedimiento se utilizó para cuatro de las cinco hipótesis, siendo la hipótesis ideológica la excepción, dado que se consideró que el modelo general bastaba para probarla –la hipótesis ideológica se basa en el endeudamiento de los gobiernos locales según la militancia del presidente municipal en partidos de izquierda, por lo que los modelos por ideología no se consideraron necesarios. En total, se utilizaron 17 modelos de modelos de regresión lineal. Para fines de la clasificación de la ideología política de los partidos políticos, se consideró como partido de izquierda al PRD, PT, Movimiento Ciudadano y cualquier otro partido local de izquierda; de derecha, se consideró al PAN; finalmente, el PRI y el PVEM se catalogaron como gobiernos de centro. Aunque esta clasificación tiene limitaciones, los estudios de Llamazares y Sandell y Rosas y Zechmeister demuestran que, en comparación con otros países de América Latina, el PRD y el PAN se encuentran en extremos opuestos del umbral político, mientras el PRI se localiza en el centro, compartiendo algunas características en común con ambos partidos,¹⁹⁸ por lo que la clasificación utilizada resulta útil. La fórmula general de los modelos es la siguiente:

$$y_{ij} = \alpha + \beta X_{ij} + \delta W_{ij} + e_{ij}$$

donde y_{ij} es el LN de endeudamiento local per cápita; α es la constante; W_{ij} es el conjunto de variables de control, en este caso LN de ingresos propios per cápita y porcentaje de la población económicamente activa; e_{ij} es el término de error. Finalmente, X_{ij} es un vector de variables que cambia según el modelo:

X_1 es gobierno de coalición, variable que toma el valor de 1 si hay más de dos partidos políticos en el poder municipal y 0 si no.

¹⁹⁸ Iván Llamazares y Rickard Sandell, “Partidos políticos y dimensiones ideológicas en Argentina, Chile, México y Uruguay”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 99 (2003), pp. 43-69; Guillermo Rosas y Elizabeth Zechmeister, “Ideological Dimensions and Left-Right Semantics in Latin America”, documento de trabajo, Latin American Studies Association, 2000, pp. 1-51.

X_2 es competencia electoral, y operacionaliza en porcentaje la diferencia de votos entre el ganador de la elección municipal y el segundo lugar.

X_3 es ideología del presidente municipal, y toma el valor de 1 si el presidente municipal pertenece al PRD, PT, Movimiento Ciudadano o algún partido local de izquierda y 0 si no.

X_4 representa el ciclo de la deuda. En años de elecciones esta variable adquiere el valor de 0, mientras adopta el valor de 1 en el año próximo a las elecciones y 2 en el segundo.

X_5 es gobierno unido horizontalmente 1, y toma el valor 1 cuando el presidente municipal pertenece al mismo partido que retiene la mayoría en el congreso estatal y 0 si no.

X_6 es gobierno unido horizontalmente 2, y toma el valor de 1 cuando el presidente municipal pertenece al mismo partido que el gobernador del estado y 0 cuando no.

A continuación se desglosan los resultados de los modelos por hipótesis y se analizan sus resultados junto con la estadística descriptiva para comprobar si los municipios mexicanos comparten las tendencias de endeudamiento esperadas.

3.4 RESULTADOS DE LOS MODELOS DE REGRESIÓN

El cuadro 4 muestra los resultados de los modelos de regresión generales.

Cuadro 3.5 Resultados de modelos generales de regresión

La variable dependiente es el LN de deuda local per cápita						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Porcentaje PEA	.0260818 * (.0131252)	.0271561* (.0131741)	.028684* (.0132075)	.0293044* (.0131368)	.0273589* (.0131391)	.0269911* (.0131375)
	0.047	0.039	0.030	0.026	0.037	0.040
LN ingresos propios pc	.5794909* (.0909993)	.6069774* (.08856)	.6078951 * (.0895354)	.6140706* (.0886096)	.6173559 * (.088767)	.6088651 * (.088964)
	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Gobierno de coalición	.3124055* (.1874616)					
	0.096					
Ideología del presidente municipal		-.1599704 (.2115974)				
		0.450				
Gobierno unido 1			.0495171 (.1608756)			
			0.758			
Gobierno unido 2				.2438944* (.1500905)		
				0.104		
Ciclo electoral					.0246465 (.1026913)	
					0.810	
Competencia partidista						-.0056875 (.0053538)
						0.288
Prob>Chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
R ²	0.1864	0.1918	0.1911	0.1824	0.1921	0.1898
Número de observaciones	550	539	541	541	550	549

Nota: en las filas donde se muestran los resultados de los modelos de regresión, el primer número de cada cuadro corresponde al coeficiente, el segundo al error estándar y el final a $p > |z|$.

* $p < 0.1$

Método de estimación es OLS con efectos fijos y datos panel

Los cuadros 5,6, y 7 muestran los resultados de los modelos de regresión según la ideología del partido político en el poder.

Cuadro 3.6 Resultados de modelos de regresión para gobiernos de izquierda

La variable dependiente es el LN de deuda local per cápita						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Porcentaje PEA	.025055 (.054647) 0.647	.025159 (.0556315) 0.651	.0118686 (.0550003) 0.829	.0019596 (.0546533) 0.971	.02534 (.0556337) 0.649	.0319398 (.0557425) 0.567
LN ingresos propios pc	.3852283 (.2993395) 0.198	.5529023* (.2807419) 0.049	.5584787* (.2783446) 0.045	.5588047* (.2743512) 0.042	.60473* (.2852429) 0.034	.5676988* (.2788606) 0.042
Gobierno de coalición	.8799228* (.5673695) 0.109					
Ideología del presidente municipal		Omitida				
Gobierno unido 1			.996625 (.73497) 0.175			
Gobierno unido 2				1.114063* (.5651845) 0.049		
Ciclo electoral					.3176615 (.3688822) 0.389	
Competencia partidista						.0180563 (.0142363) 0.205
Prob>Chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
R ²	0.1152	0.0458	0.1269	0.0814	0.0711	0.0910
Número de observaciones	90	90	90	90	90	90

Nota: en las filas donde se muestran los resultados de los modelos de regresión, el primer número de cada cuadro corresponde al coeficiente, el segundo al error estándar y el final a $p > |z|$.

* $p < 0.1$

Método de estimación es OLS con efectos fijos y datos panel

Cuadro 3.7 Resultados de modelos de regresión para gobiernos de derecha

La variable dependiente es el LN de deuda local per cápita						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Porcentaje PEA	.057345* (.0235473)	.0596849* (.0237884)	.0617058* (.0240122)	.0615363* (.0237996)	.0571271* (.0237917)	.0582522* (.0239776)
	0.015	0.012*	0.010*	0.010	0.016	0.015
LN ingresos propios pc	.4558686* (.4558686)	.5000325* (.1605667)	.512148* (.1616074)	.5144877* (.1606089)	.5337458* (.1615782)	.5043068* (.1617035)
	0.004	0.002	0.002	0.001	0.001	0.002
Gobierno de coalición	.9277936* (.4013)					
	0.021					
Ideología del presidente municipal		Omitida				
Gobierno unido 1			.2503168 (.3284527)			
			0.446			
Gobierno unido 2				.5180128 (.4172004)		
				0.214		
Ciclo electoral					-.2780419 (.1931991)	
					0.098*	
Competencia partidista						.0074789 (.0123135)
						0.544
Prob>Chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
R ²	0.2082	0.1935	0.1928	0.2118	0.2046	0.1596
Número de observaciones	160	160	160	160	160	160

Nota: en las filas donde se muestran los resultados de los modelos de regresión, el primer número de cada cuadro corresponde al coeficiente, el segundo al error estándar y el final a $p > |z|$.

* $p < 0.1$

Método de estimación es OLS con efectos fijos y datos panel

Cuadro 3.8 Resultados de modelos de regresión de gobiernos de centro

La variable dependiente es el LN de deuda local per cápita						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Porcentaje PEA	.0116986 (.0182643)	.0135676 (.0182563)	.0137619 (.0183951)	.0133494 (.018327)	.013872 (.0182948)	.0131394 (.0180801)
	0.522	0.457	0.454	0.466	.0182948	0.467
LN ingresos propios pc	.6870667 (.1413503)	.7496748 (.1328344)	.7529013 (.1340169)	.7509658 (.1336941)	.7480639 (.13366)	.7175316 (.1329237)
	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Gobierno de coalición	.372163 (.2819612)					
	0.187					
Ideología del presidente municipal		Omitida				
Gobierno unido 1			.0238911 (.2760562)			
			0.931			
Gobierno unido 2				-.0581151 (.3337081)		
				0.862		
Ciclo electoral					-.0416345 (.1458262)	
					0.775	
Competencia partidista						-.0168636* (.0071443)
						0.018
Prob>Chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
R ²	0.2190	0.2206	0.2231	0.2286	0.2246	0.2546
Número de observaciones	286	286	286	286	286	286

Nota: en las filas donde se muestran los resultados de los modelos de regresión, el primer número de cada cuadro corresponde al coeficiente, el segundo al error estándar y el final a $p > |z|$.

* $p < 0.1$

Método de estimación es OLS con efectos fijos y datos panel

A continuación se presenta el análisis de las hipótesis

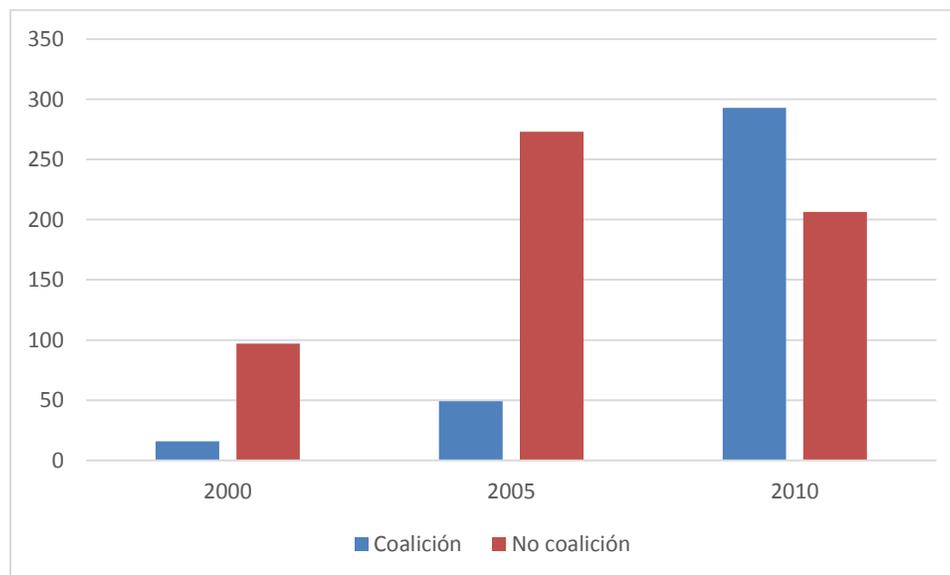
3.4.1 HIPÓTESIS DE PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA: GOBIERNO DE COALICIÓN

Los modelos de regresión confirman que los gobiernos locales de coalición tienden a endeudarse. El modelo de regresión general muestra que la variable de gobierno de coalición es estadísticamente significativo para explicar el logaritmo natural del

endeudamiento local per cápita. Desde lo particular, los modelos de regresión por ideología muestran que para los gobiernos de izquierda y derecha la variable gobiernos de coalición también es significativa, mientras que para los de centro no.

La gráfica 3.4.1 señala que los gobiernos locales de coalición emiten mayores niveles de deuda. Mientras en 2000 las coaliciones políticas en el poder eran muy raras al frente de los gobiernos locales –al punto de que sólo uno de los municipios seleccionados tenía una–, conforme las coaliciones se popularizaron la deuda local per cápita de gobiernos con coaliciones aumentó con creces y superó la de los gobiernos no coalicionados. Estos resultados coinciden con lo esperado, debido a que la literatura apunta que gobiernos de coalición se endeudan más dado que tienen un mayor número de clientelas políticas a las que satisfacer y porque son menos eficaces en la toma de decisiones debido a que hay más jugadores con capacidad de veto involucrados en la toma de decisiones. En este sentido, la experiencia mexicana demuestra que hay una relación positiva entre los gobiernos de coalición y el aumento de la deuda local, por lo que se acepta, en lo general y en lo particular, la hipótesis del problema de acción colectiva como explicación plausible para el endeudamiento local.

Gráfica 3.4.1 Promedio de deuda municipal per cápita de gobiernos de coalición y no coalición



Fuente: elaboración propia

La relación entre endeudamiento local y gobiernos coalicionados puede explicarse desde una evolución institucional, que ha regulado las alianzas, pero no ha revisado las posibles consecuencias de tener gobiernos de coalición al frente de gobiernos locales. Desde la transición a la democracia en 2000, y la consiguiente popularización de los gobiernos locales, las reglas institucionales han permitido que haya muchos más espacios de alianza para los actores políticos.¹⁹⁹ Aunque estos marcos han fortalecido la competencia electoral, al examinar a fondo los posibles escenarios de coalición preelectoral, a la larga también han tenido un efecto negativo en materia de transparencia y han creado un problema de agente-principal.

En un escenario de elecciones locales donde el partido ganador no es una coalición es mucho más fácil que los votantes asignen responsabilidades al partido político que ganó la elección. Si durante la administración hay manejos hacendarios irresponsables o se incurren en abusos, los votantes castigarán al partido político en las próximas elecciones. Este mecanismo de control hace que los partidos políticos, representados en el municipio por el presidente municipal y su equipo de trabajo, se esfuercen por tener un buen desempeño y cumplan las expectativas de los principales, es decir, de los votantes. Sin embargo, en un escenario de gobierno local de coalición, los votantes no pueden distinguir claramente a qué partido político atribuir responsabilidades, ya que los funcionarios públicos, e incluso el presidente municipal, no militan en un solo partido. En caso de que la administración local no siga sus expectativas, los votantes preferirán no votar por la misma coalición en la próxima elección. Dado que los partidos políticos estarán al corriente de la animadversión de los votantes, la opción más racional será cambiar a los miembros de la coalición en las próximas elecciones o postularse solos. De tal manera, las configuraciones pasadas de coaliciones no afectarán sus posibilidades de ganar la nueva elección. Los incentivos perversos que derivan de este arreglo hacen que los gobiernos locales coalicionados tiendan a ser menos transparentes y más irresponsables, ya que no hay un mecanismo claro para obligarlos a regular su comportamiento.

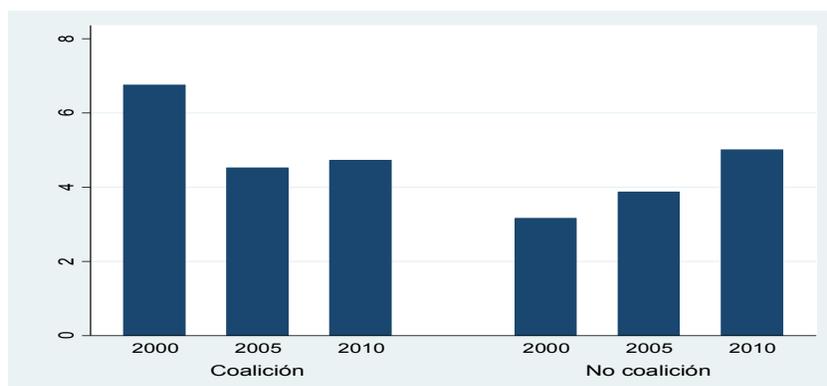
Si bien es cierto que en la última década ha habido grandes avances en materia de transparencia en México —la creación del IFAI es la muestra más representativa del interés del gobierno federal de disminuir la brecha entre votantes e información pública—, en el

¹⁹⁹ Véase Irma Méndez de Hoyos, “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”, *Política y Gobierno*, 19 (2012), pp. 147-187.

sistema político mexicano abunda la confusión ciudadana sobre cómo se distribuyen las responsabilidades y atribuciones en materia de decisiones públicas.²⁰⁰ Por lo anterior, se recomienda que las reglas electorales obliguen a los partidos políticos a hacer explícito la militancia partidista de los funcionarios públicos en el gobierno municipal. De esta manera, la distribución de responsabilidades fomentará que los votantes puedan asignar responsabilidades de forma certera y eficaz.

Sin embargo, es importante destacar que pese al aumento del promedio de la deuda per cápita en los gobiernos locales coalicionados, si se analiza la mediana del LN del endeudamiento local per cápita de los gobiernos coalicionados y no coalicionados es posible advertir que en los últimos años de la década ambos se situaron en los mismos niveles (ver gráfica 3.4.2). Esta homogenización indica que los gobiernos locales coalicionados han tenido un proceso de aprendizaje a través de la década, en el que han logrado mejorar la administración de su hacienda municipal y lograron alcanzar niveles parecidos a los de los gobiernos sin coalición. La gráfica 3.4.3 muestra que en 2010 el rango entre el segundo y tercer cuartil del endeudamiento local de gobiernos de coalición y gobiernos de no coalición es prácticamente igual, a diferencia de 2005 en donde los gobiernos de coalición tenían mayor dispersión en sus datos de endeudamiento. Esta tendencia refleja que la brecha de deuda per cápita entre ambos está cerrándose.

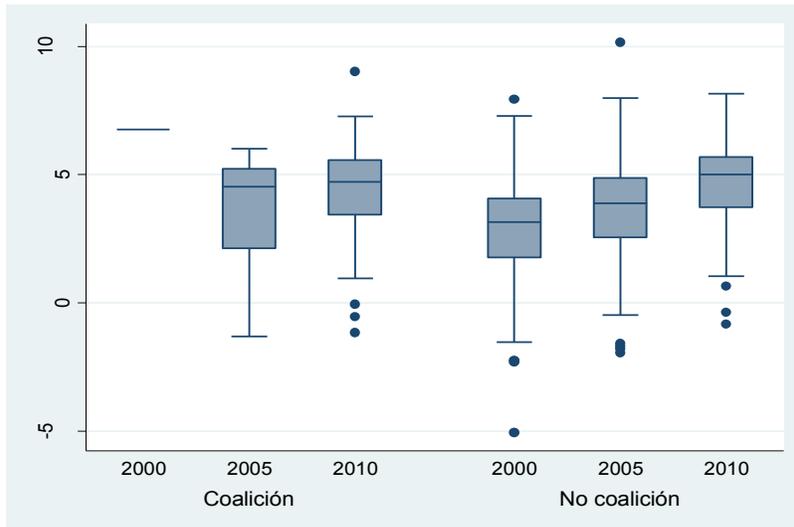
Gráfica 3.4.2 Mediana de LN de endeudamiento local per cápita



Fuente: elaboración propia

²⁰⁰ Por ejemplo, Fausto Hernández Trillo y Manuel Torres Rojo demuestran que los ciudadanos no conocen qué nivel de gobierno está a cargo de proveer servicios básicos, como agua y drenaje. Como resultado de esta asimetría de información, los ciudadanos no pueden dirigir quejas a los funcionarios públicos capacitados para atenderlas. Véase, Fausto Hernández y Manuel Torres, “Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano”, *Revista mexicana de sociología*, 68 (2006), pp. 1-47.

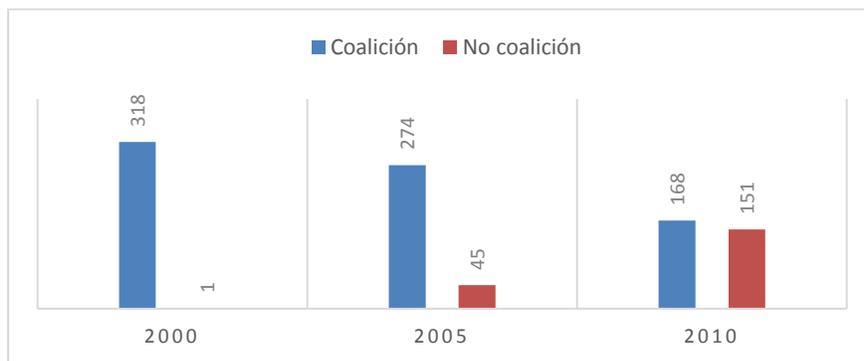
Gráfica 3.4.3 Distribución de LN de endeudamiento local per cápita



Fuente: elaboración propia

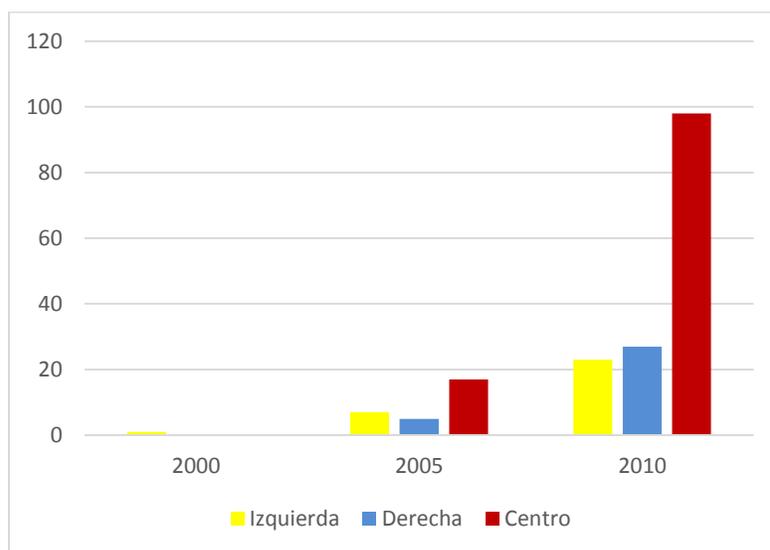
La tendencia homogeneizadora en las medidas de dispersión de datos de ambos grupos destaca que si bien es posible que los gobiernos coalicionados sigan siendo un fenómeno que se siga presentando en elecciones futuras, la hipótesis del problema de acción colectiva no se traducirán forzosamente en escenarios de mayor endeudamiento local. Sin embargo, dado que los modelos de regresión por ideología política revelaron que para los gobiernos de izquierda y derecha el gobierno de coalición sí es estadísticamente significativo en el endeudamiento local, es necesario revisar más a fondo esta hipótesis. La gráfica 3.4.4 muestra el aumento del número de gobiernos locales coalicionados en el poder y la 3.4.5 el número de partidos por coalición ideológica.

Gráfica 3.4.4 Número de partidos locales coalicionados y no coalicionados



Fuente: elaboración propia.

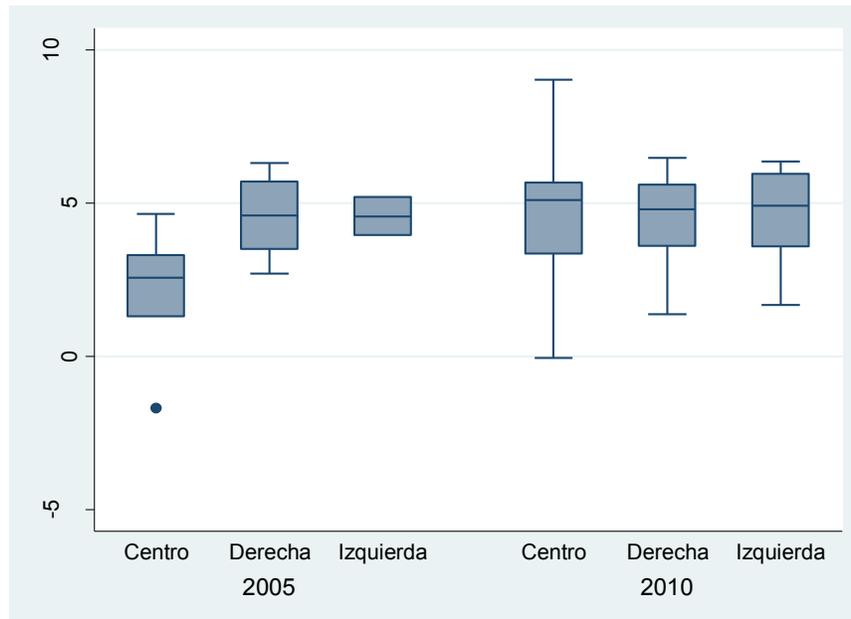
Gráfica 3.4.5 Número de partidos locales coalicionados según ideología de la coalición



Fuente: elaboración propia

Las gráficas anteriores evidencian que, en efecto, el endeudamiento local se ha popularizado, sobre todo en los gobiernos del centro. Lo anterior es interesante porque demuestra que son precisamente los gobiernos de centro, para los cuales los gobiernos de coalición no son estadísticamente significativos como variable explicativa en su endeudamiento local, los que más coaliciones forman. La gráfica 3.4.6 muestra que en 2005 las coaliciones de centro solían endeudarse menos que las coaliciones de derecha e izquierda, cuyos niveles de endeudamiento eran muy parecidos. Sin embargo, en 2010 esta diferencia en el endeudamiento de los partidos locales se igualó, presentando endeudamientos parecidos. Además, la gráfica también hace evidente que no es cierto que las coaliciones de izquierda tiendan a tener mayor endeudamiento que las de derecha. Esta información sirve para rechazar, al menos parcialmente, la hipótesis de que las coaliciones conformadas por partidos de izquierda siempre prefieren una agenda de gasto más elevada a costa de más deuda.

Gráfica 3.4.6 Coaliciones por ideología política



Fuente: elaboración propia.

3.4.2 HIPÓTESIS IDEOLÓGICA

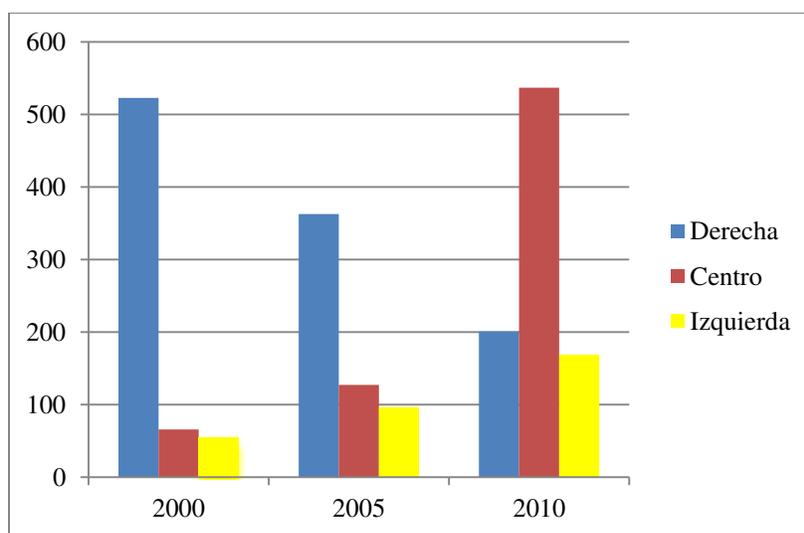
El modelo de regresión general arrojó que la ideología del presidente municipal no es estadísticamente relevante para explicar el logaritmo natural del endeudamiento local per cápita.

Si se estudia el endeudamiento promedio per cápita de los tres principales partidos políticos en México, se observa que el endeudamiento no sigue la lógica de la hipótesis ideológica. Según ésta, los gobiernos locales con presidentes municipales de izquierda tenderían a emitir más deuda per cápita debido a su agenda pro-social, mientras los gobiernos de centro y derecha no seguirían esta pauta. Sin embargo, la gráfica 3.4.7 demuestra que la tendencia del endeudamiento difiere de lo que señala esta hipótesis. Aunque es cierto que los gobiernos de izquierda –PRD, PT, Convergencia y coaliciones entre ellos– han aumentado sus niveles de deuda per cápita con el paso del tiempo, están lejos de alcanzar el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales de centro –PRI, PVEM. Al comienzo de la década, los municipios gobernados por partidos de izquierda y centro tenían niveles de deuda per cápita parecidos, pero conforme pasó la década, los niveles de deuda del centro se dispararon considerablemente. Posiblemente, esto se deba a

un intento del PRI por volver a ganar fuerza política después de que perdiera por segunda ocasión las elecciones presidenciales en 2006. Por lo demás, los gobiernos de derecha – PAN—muestran una disminución considerable en la deuda per cápita de sus gobiernos locales, reduciendo a más de la mitad la deuda. Dado que los resultados de la hipótesis anterior muestran que para los gobiernos del centro las coaliciones no son estadísticamente significativas para explicar el endeudamiento per cápita, la evidencia empírica de esta variable muestra que los gobiernos del centro presentan niveles de endeudamiento mayores en administraciones en los que gobiernan solos.

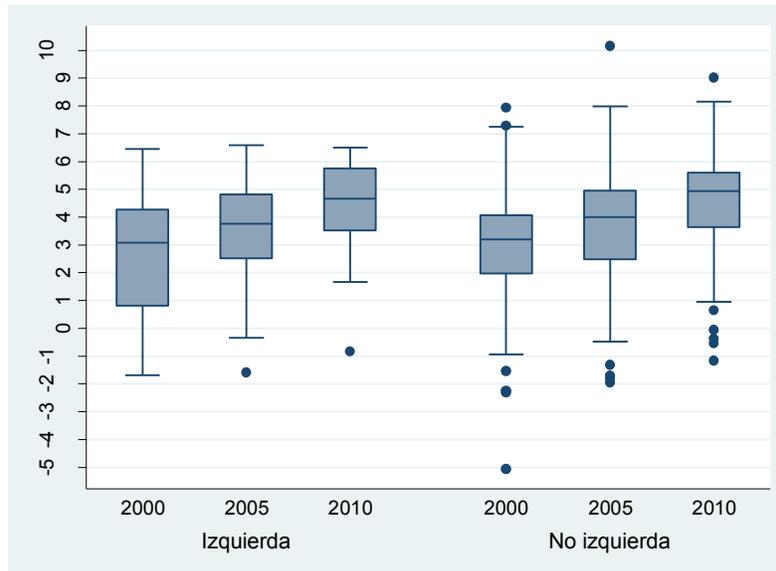
Al comparar el endeudamiento de los gobiernos locales para la hipótesis ideológica es importante no olvidar que el centro gobierna muchos más municipios que la izquierda, por lo que es necesario examinar otras medidas de dispersión de datos para obtener un diagnóstico mejor del endeudamiento per cápita. La gráfica 3.4.8 confirma que los municipios gobernados por partidos de izquierda no presentan logaritmos naturales de endeudamiento per cápita mayores que otros gobiernos locales. Aunque es posible advertir que en 2000 la mediana del LN de endeudamiento local per cápita de los municipios de izquierda era ligeramente mayor, en 2005 y 2010 las medianas casi se empatan. Además, como muestra la gráfica 3.4.9, la media del logaritmo de endeudamiento local per cápita siempre ha sido menor para los gobiernos de izquierda.

Gráfica 3.4.7 Promedio de endeudamiento per cápita por ideología del gobierno



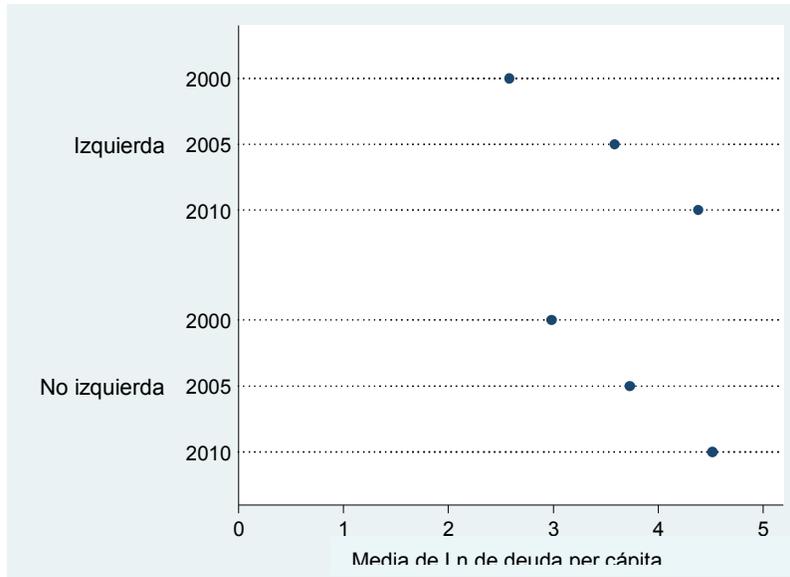
Fuente: elaboración propia

Gráfica 3.4.8 LN de deuda local per cápita e ideología de izquierda



Fuente: elaboración propia

Gráfica 3.4.9 Media de LN de endeudamiento local per cápita por ideología del partido gobernante



Fuente: elaboración propia

Esta evidencia empírica refuta la hipótesis de que los gobiernos de izquierda se endeudan más que sus pares de otras ideologías. Moreno Jaimes demuestra que la filiación partidista de los presidentes municipales no es una variable determinante en las decisiones

de gasto, y por lo tanto endeudamiento, ya que si bien los gobiernos de izquierda no suelen tener mayor gasto corriente que sus pares, sí suelen tener menor gasto en obras públicas.²⁰¹ Esta relación que encuentra Moreno Jaimes es relevante para este trabajo por dos razones. Por un lado, los resultados de su trabajo ayudan a dismantelar una concepción bastante arraigada en el imaginario mexicano: que los gobiernos de izquierda tienen una agenda progresista en materia de gasto mucho más amplia que otros gobiernos. Por otro, dado que la mayoría del endeudamiento local es resultado de la contratación de empréstitos dirigidos a ampliar la infraestructura pública (ver gráfica 3 del capítulo 2) se comprueba que los gobiernos de izquierda no son tan proclives a tener este tipo de ejercicios deficitarios.

Las razones detrás de este comportamiento atípico de los gobiernos de izquierda en México puede explicarse debido a la crisis de identidad que sus cuadros a nivel local están experimentando. Aunque el PRD es formalmente un gobierno de izquierda, entre cuyos principios ideológicos bases destacan la igualdad y justicia, el partido parece haber relegado a segundo lugar la búsqueda de redistribución de ingreso y disminución de la desigualdad para concentrarse más en lograr una división de poderes efectiva, en donde el Ejecutivo no tenga tanta influencia en los Legislativo –de ahí que al grupo que se separó del PRI se le denominara más como una corriente democrática y no tanto de izquierda.²⁰² La exclusión a la que el PRI sometió al PRD durante sus primeros años fomentó que éste adoptara una agenda no cooperativa con los otros partidos políticos en los tres niveles de gobierno. Como resultado, el PRD se definió en contraposición a las políticas públicas del partido hegemónico, lo que lo llevó a diseñar una agenda alejada de los lineamientos *mainstream* de un partido de izquierda.²⁰³

Desde su separación al PRI en 1988 hasta la actualidad, el PRD ha sufrido múltiples escisiones internas debido al choque de varias corrientes políticas dentro del partido que empujan por diferentes agendas dentro del partido. Mossige propone que dentro del PRD hay un desacuerdo general sobre si debe constituirse como un partido político –aceptarse como un actor en el juego político que hace alianzas con otros actores políticos – o

²⁰¹ Carlos Moreno Jaimes, “Gasto público y elecciones: una explicación política a la asignación de los presupuestos municipales en México”, *Foro Internacional*, 188 (2007), p. 431.

²⁰² Margarita Jiménez Badillo, “Crisis de identidad y nuevos roles institucionales en los partidos políticos en México”, *Revista europea de estudios latinoamericanos y del Caribe*, 74 (2003), p. 11.

²⁰³ Anne Pivron, “Anatomía de un partido de oposición mexicano: la estructura del juego político en el Partido de la Revolución Democrática (1989-1999)”, *Estudios sociológicos*, 49 (1999), p. 249.

mantenerse como un partido-movimiento, donde la ideología redistributiva pasa a segundo lugar para privilegiar los liderazgos, y el partido sea medio y no fin.²⁰⁴ Como consecuencia de esta división, y la preocupación del PRD por asegurar un régimen político democrático, los cuadros políticos no han fomentado la agenda distributiva en la que se sostiene un partido de izquierda, cimentando la noción de partido de izquierda en tanto lucha contra el autoritarismo electoral y no en el marco de disminución de desigualdad.

3.4.3 HIPÓTESIS CICLO DE ELECTORAL DE DEUDA

Los modelos de regresión muestran que la hipótesis ciclo electoral de deuda no es estadísticamente significativa para explicar el LN de endeudamiento local per cápita. Según la literatura revisada, los gobiernos locales tienden a endeudarse más en años de elecciones en un esfuerzo de obtener más votos y asegurar su permanencia en el poder. Sin embargo, pese a que las regresiones apuntan a que no hay una relación entre estos ciclos electorales y el endeudamiento per cápita, los datos de endeudamiento municipal total del INEGI apuntan a que los ciclos sí ocurren en cierta medida.

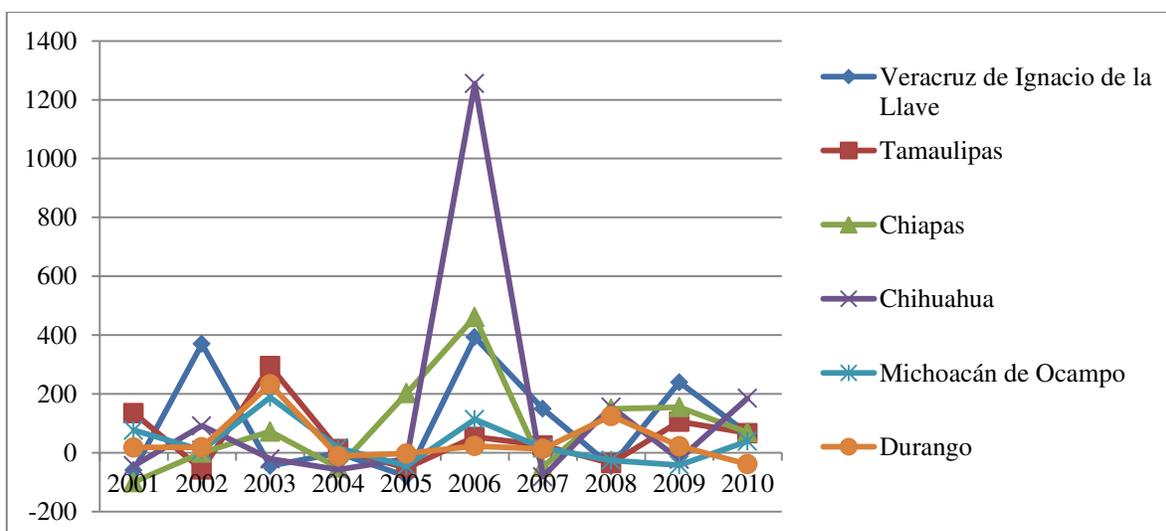
Si se clasifican a las 10 entidades federativas con mayor endeudamiento municipal según su ciclo electoral local es posible identificar tres grupos. El primero, que se conforma por seis estados –Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz—, tiene elecciones municipales en 2001, 2004, 2007 y 2010. El segundo se conforma por tres –México, Jalisco y Nuevo León—, y tiene elecciones municipales en 2000, 2003, 2006, 2009. Finalmente, el tercer grupo sólo se compone de Quintana Roo dado que este estado no comparte su ciclo electoral con otra de las entidades federativas entre las 10 más endeudadas localmente.

En el primer grupo no hay un aumento en la proporción de la deuda per cápita contratada en los años en los que hay elección, pero sí en 2003, año de elección federal intermedia, y 2006, año de elección presidencial (ver gráfica 3.4.10); sin embargo, no se registra un aumento significativo en 2009, otro año de elección intermedia. En caso del grupo 2 hay un aumento significativo en la contratación de deuda no en el año de elección municipal, sino en el previo inmediato (ver gráfica 3.4.11). Esto se debe a que las

²⁰⁴ Dag Mossige, “El PRD antes del 2012: partido o partido-movimiento. (La venganza del bipolarismo partidario), *El Cotidiano*, 171 (201), p. 70.

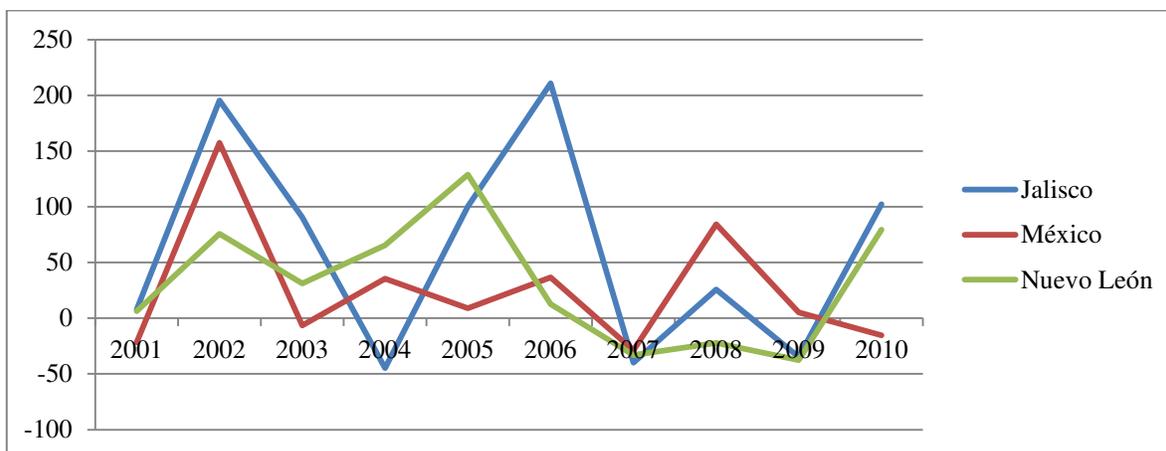
elecciones son durante los primeros meses del año, el endeudamiento local ocurre el año anterior cuando los gobiernos locales están endeudándose para obtener más votos. Finalmente, Quintana Roo incrementa su contratación de deuda según su ciclo electoral, ya que se endeuda más en los años en los que hay elecciones municipales en el estado (2002, 2005), con excepción de la última elección en 2008 (ver gráfica 3.4.12g). Destaca, sobre todo, el endeudamiento local de 2005, que es una de los principales incrementos de deuda pública que se registra entre los estados. El examen de los tres grupos de entidades con sus ciclos electorales revela que éstos no son constantes en todas las elecciones ni en todas las entidades federativas, a diferencia de lo que se afirma en la literatura revisada.

Gráfica 3.4.10 Variación porcentual de emisión de deuda de Grupo 1



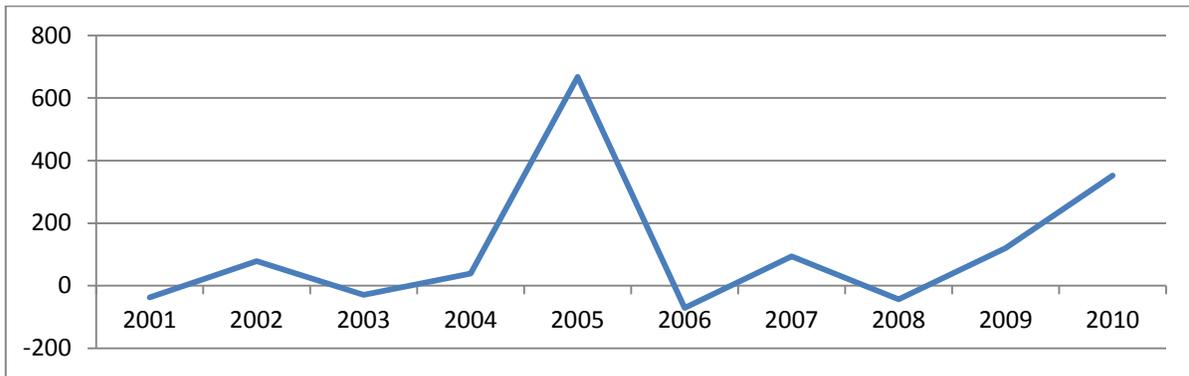
Fuente: elaboración propia con base en CIDAC e INEGI.

Gráfica 3.4.11 Variación porcentual de emisión de deuda de Grupo 2



Fuente: elaboración propia con base en CIDAC e INEGI

Gráfica 3.4.12 Variación porcentual de emisión de deuda del Grupo 3



Fuente: elaboración propia con base en CIDAC e INEGI.

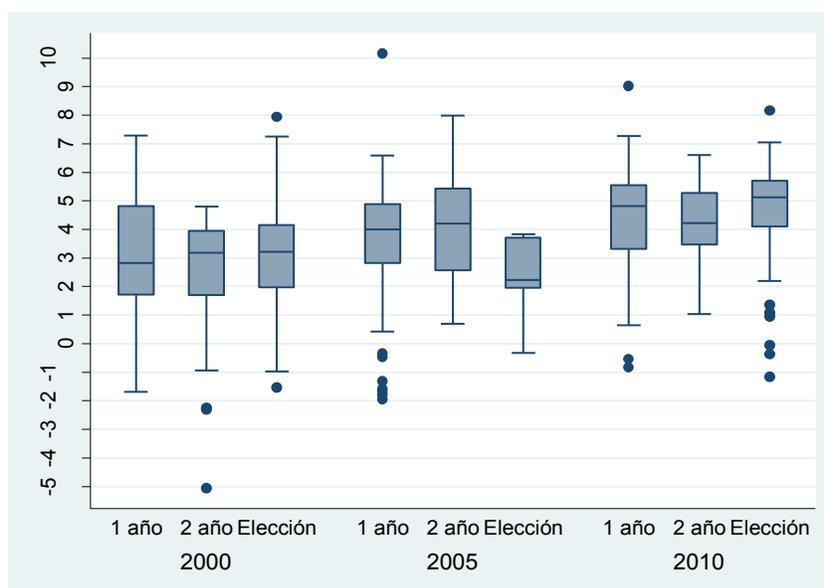
La gráfica 3.4.13 muestra la distribución de los tres años del ciclo electoral a través de la década. Como se observa, las medianas de endeudamiento del primer año del ciclo electoral aumentan a través del tiempo, reflejando que suele haber un incremento en el LN de endeudamiento local per cápita durante el primer año del ciclo y no sólo en años de elecciones. En el segundo año del ciclo es posible observar que en 2005 el endeudamiento local incrementó, para mantenerse relativamente igual en 2010. Finalmente, en los años de elecciones se observa que en 2000 el endeudamiento local es parecido al endeudamiento del año intermedio del ciclo, mientras en 2005 el endeudamiento per cápita disminuye significativamente para después volver a incrementar en 2010. La baja de 2005 en el LN de endeudamiento local per cápita posiblemente se debe a que el año siguiente hubo elecciones presidenciales, lo que obligó a los gobiernos locales a evitar comportamientos hacendarios irresponsables y así evitar posibles escándalos electorales que los pudieran hacer perder votos.

La relación entre elecciones presidenciales y cuidado del manejo de las fianzas públicas se ha explorado anteriormente en la literatura. Davis y Langley demuestran que conforme se desarrolló un sistema electoral competitivo en México, la popularidad de los presidentes cada vez más dependió de la estabilidad financiera de la hacienda pública.²⁰⁵ Magaloni, en su estudio de los ciclos electorales mexicanos a nivel federal, demostró que los gobiernos de derecha priista, que ella clasificaba como tecnócrata, preferían la

²⁰⁵ Véase Charles David y Ronald Langley, “Presidential Popularity in a Context of Economic Crisis and Political Change: The Case of Mexico”, *Studies in Comparative International Development*, 20 (1995), pp. 24-48.

estabilidad macroeconómica, aun a costa del crecimiento económico, en contraste con los gobiernos de izquierda que privilegiaban el crecimiento económico, pese a altos niveles de inflación.²⁰⁶ Según esta línea de pensamiento, dado que en 2005 el gobierno era de derecha, tiene sentido que se haya intentado controlar el endeudamiento local para que no estallaran pequeñas crisis fiscales y no hubiera distractores en la carrera política.

Gráfica 3.4.13 LN de deuda per cápita local y ciclo electoral

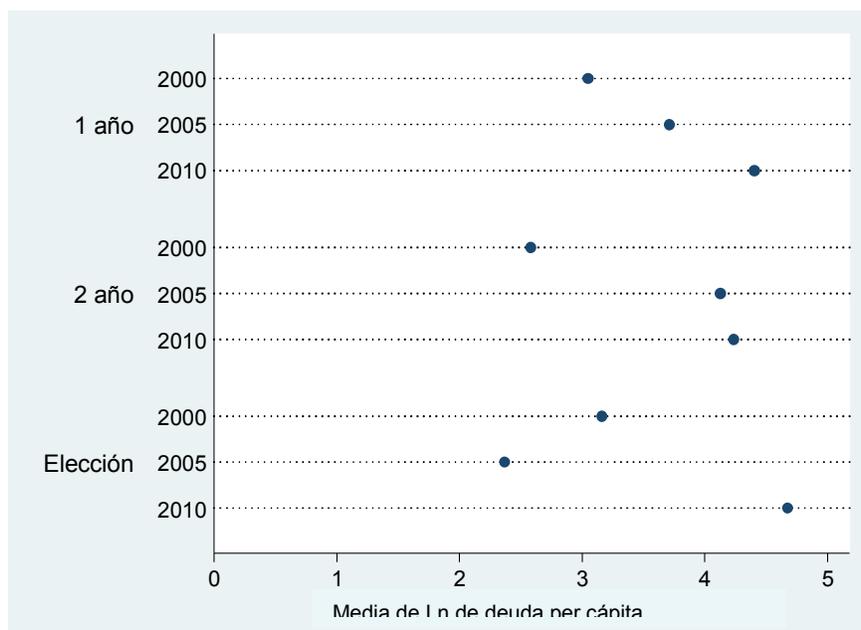


Fuente: elaboración propia

La gráfica 3.4.14 muestra una tendencia en dos de los ciclos electorales de los tres que se examinan. Según la gráfica, la media de LN de endeudamiento local per cápita muestra que en efecto el endeudamiento suele ser superior en el año de elecciones, seguido por el primer año de gobierno. Esta evidencia podría indicar que el impulso del gasto que sostiene el aumento del incremento del endeudamiento local en México se mantiene durante el primer año, para después volver a subir en años de elecciones.

²⁰⁶ Casáreo Gámez y Alejandro Iberra-Yúñez, “El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos”, *Gestión y política pública*, 18 (2009), p. 49.

Gráfica 3.4.14 Medias de LN de endeudamiento local per cápita según el ciclo electoral

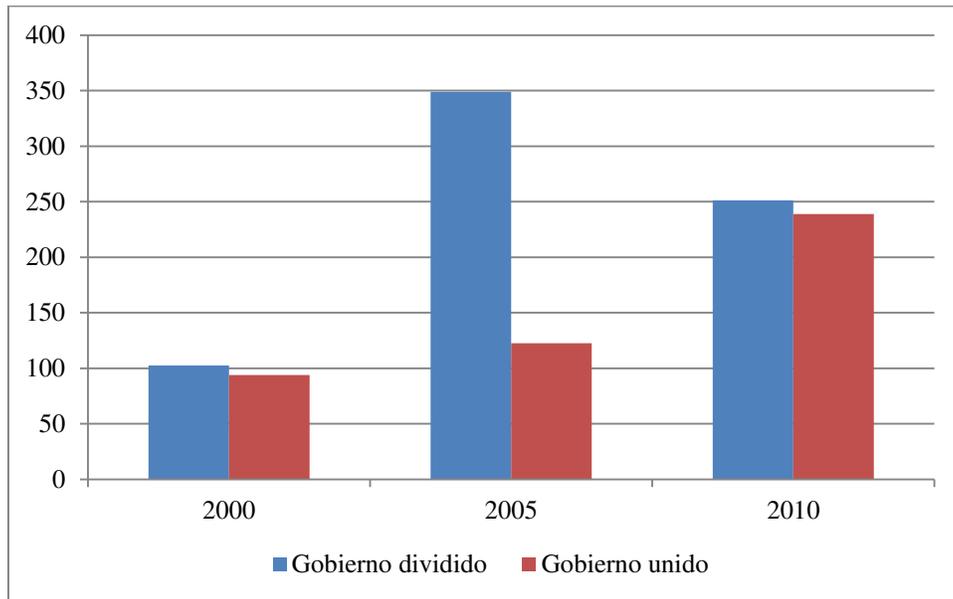


Fuente: elaboración propia

3.4.4 HIPÓTESIS DE GOBIERNO UNIDO 1 (RELACIÓN PRESIDENTE MUNICIPAL Y CONGRESO ESTATAL)

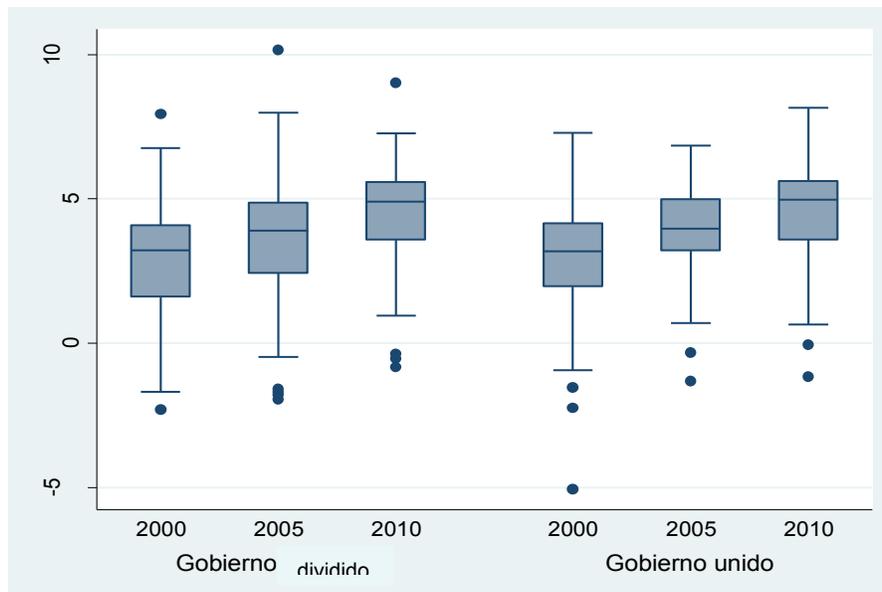
Los modelos de regresión muestran que la hipótesis de gobierno unido 1, es decir, que los presidentes municipales pertenezcan al partido político que tiene mayoría en el congreso estatal no es estadísticamente significativo en ninguno de los modelos. La gráfica 3.4.15 muestra que aunque el crecimiento promedio de la deuda local per cápita de gobiernos divididos suele ser más errático que el crecimiento de los gobiernos unidos, los gobiernos locales unidos horizontalmente presentan menor endeudamiento per cápita. Esta evidencia apunta a que la mayoría en la legislatura estatal no significa, *ipso facto*, una alianza tácita entre diputados y presidentes municipales que favorezca el endeudamiento. La gráfica 3.4.16 muestra que las medianas del LN del endeudamiento local per cápita de gobiernos divididos horizontalmente son mayores que las medianas de los gobiernos unidos en las tres mediciones.

Gráfica 3.4.15 Promedio de deuda per cápita por gobierno unido y dividido



Fuente: elaboración propia

Gráfica 3.4.16 LN de endeudamiento local per cápita según gobierno unido y dividido

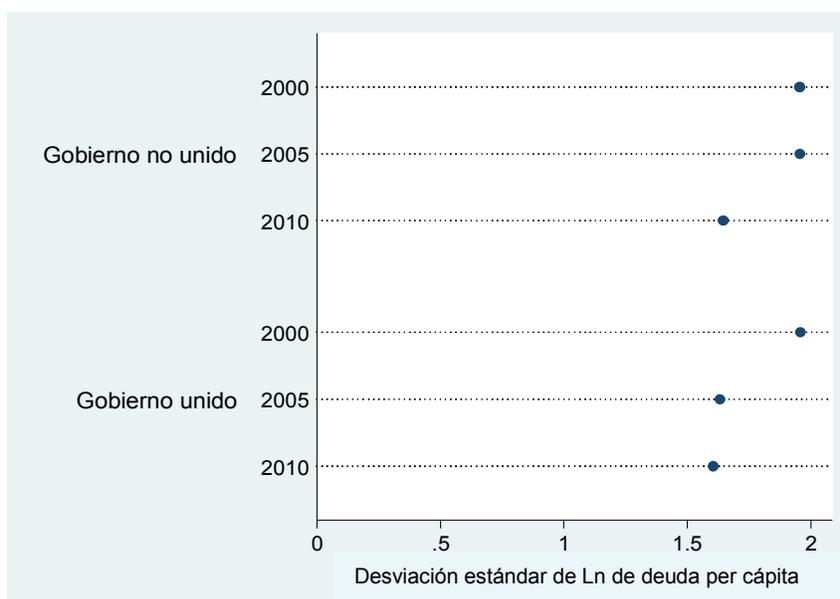


Fuente: elaboración propia

Esta evidencia sugiere que los gobiernos unidos tienen el efecto contrario al pensado en el endeudamiento local. En lugar de permitir que los gobiernos locales se endeuden, los legisladores mantienen un control férreo sobre sus presidentes municipales,

evitando, en general, escenarios de endeudamiento. La gráfica 3.4.17 demuestra que la desviación estándar del LN del endeudamiento local per cápita de la muestra indica que los gobiernos locales unidos suelen presentar endeudamientos más homogéneos –y menores-- que los no unidos, apoyando el papel restrictivo del legislativo en la tendencia del endeudamiento local per cápita.

Gráfica 3.4.17 Desviación estándar de LN de endeudamiento local per cápita



Fuente: elaboración propia

Aunque los gobiernos divididos han permitido un ejercicio de aprendizaje y negociación entre niveles de gobierno que ha incidido positivamente en el ejercicio democrático y la discusión presupuestal,²⁰⁷ este escenario de democratización también erosionó los antiguos canales autoritarios de control de los partidos políticos centralizados en el ámbito local, lo que resultó en el incremento del endeudamiento local.

Al igual que en la hipótesis del problema de acción colectiva, el número de actores involucrados en la toma de decisiones es un elemento decisivo para determinar la eficacia y eficiencia de los gobiernos unidos al momento de emitir deuda: mientras un gobierno dividido permite a varios partidos políticos discutir el endeudamiento local, los gobiernos

²⁰⁷ Véase Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

unidos, al tener la mayoría en el congreso, tienen la última palabra sobre si conviene a sus intereses políticos que los gobiernos locales, especialmente aquellos que gobiernan representantes de elección popular de su mismo partido, emitan deuda. Aunque esta cuestión no estaba en la cima de la discusión parlamentaria estatal, la llegada del endeudamiento local a la agenda de la opinión pública durante la primera década del siglo obligó a los partidos políticos a limitar desde los congresos locales el endeudamiento local.

Vidal asegura que en México el proceso de descentralización política que ocurrió en la década de los años 90 afectó la estructura vertical de los partidos políticos: mientras el PRI preservó en la medida de lo posible su estructura centralizada y jerárquica, el PAN optó por una estructura decisional en la que la dirigencia del partido respeta las decisiones estatales; finalmente, el PRD se guió por liderazgos carismáticos, cuya opinión influye, pero no determina, los cuadros subnacionales, que suelen ser débiles y dispersos.²⁰⁸ Sin embargo, esta transformación no mejoró la transparencia de su vida interna ni logró garantizar un marco de rendición de cuentas en donde el proceso de toma de decisiones legislativas fuera claro.²⁰⁹ En este escenario no es tan fácil distinguir la influencia de las relaciones de los legisladores estatales con los funcionarios municipales. Por lo tanto, la evidencia que muestra la estadística descriptiva en esta hipótesis ayuda a entender mejor las relaciones de los gobiernos unidos en el contexto mexicano en materia de endeudamiento.

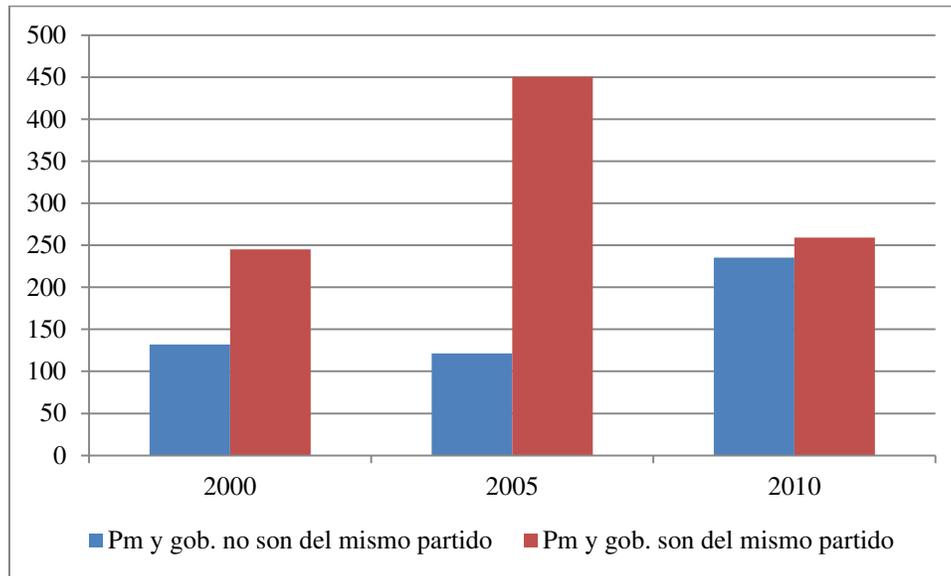
3.4.5 HIPÓTESIS GOBIERNO UNIDO 2 (RELACIÓN PRESIDENTE MUNICIPAL Y GOBERNADOR)

A diferencia de la primera variación de la hipótesis de gobierno unido, los modelos de regresión apuntan que si el gobernador y el presidente municipal pertenecen al mismo partido político habrá más probabilidad de incurrir en endeudamiento local. Los resultados de esta hipótesis son congruentes con la estadística descriptiva de la muestra, que evidencia que si ambos ejecutivos pertenecen al mismo partido la deuda local per cápita tenderá a aumentar (ver gráfica 3.4.18)

²⁰⁸ Fernanda Vidal, “La descentralización de los procesos de selección en partidos y su impacto en la nominación de mujeres en Congresos Estatales de México”, *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, 217 (2013), p. 175.

²⁰⁹ Manuel Larrosa y Yanelly Guerra, “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?”, *Polis*, 2 (2005), p. 235; Gustavo Martínez, “Centralización en la selección de candidatos a gobernadores de México en PAN, PRI y PRD entre 2000 y 2010”, *Estudios Políticos*, 29 (2013), p. 69.

Gráfica 3.4.18 Deuda per cápita según Ejecutivos unidos horizontalmente

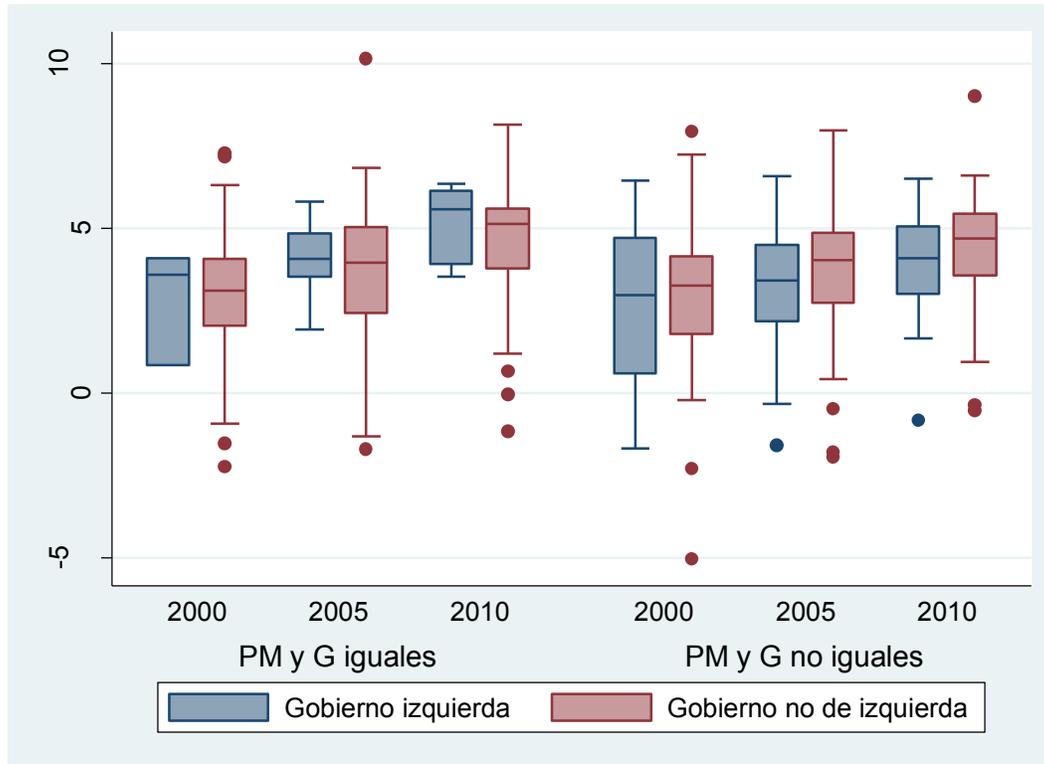


Fuente: elaboración propia

Los modelos por partido político muestran que para los gobiernos de izquierda la variable también es estadísticamente significativa. La gráfica 3.4.19 confirma que los gobiernos locales cuyos presidentes municipales pertenecen al mismo partido que el gobernador tienen mayor nivel de endeudamiento; además, hace evidente que los gobiernos de izquierda sí suelen tener mayor endeudamiento que los de otras ideologías cuando están en un contexto de gobierno unido horizontalmente. Lo anterior señala que los gobiernos estatales de izquierda sí tienen un papel relevante en el endeudamiento de los municipios y que los ejecutivos estatales mantienen cierta influencia sobre los congresos estatales, dado que éstos son los encargados de aprobar el endeudamiento local. Esta información contradice los datos que Broid y Timmons presentan, en donde afirman que los gobernadores de izquierda –especialmente los de PRD—no tienden a privilegiar el aumento extraordinario de ingresos a los gobiernos locales que gobiernan sus mismos partidos.²¹⁰

²¹⁰ Daniel Broid y Jeffrey Timmons, “The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico”, p. 29. Una versión final del documento será publicada en *Publius*, 2015.

Gráfica 3.4.19 LN de deuda local per cápita según Ejecutivos unidos horizontalmente e ideología política



Fuente: elaboración propia

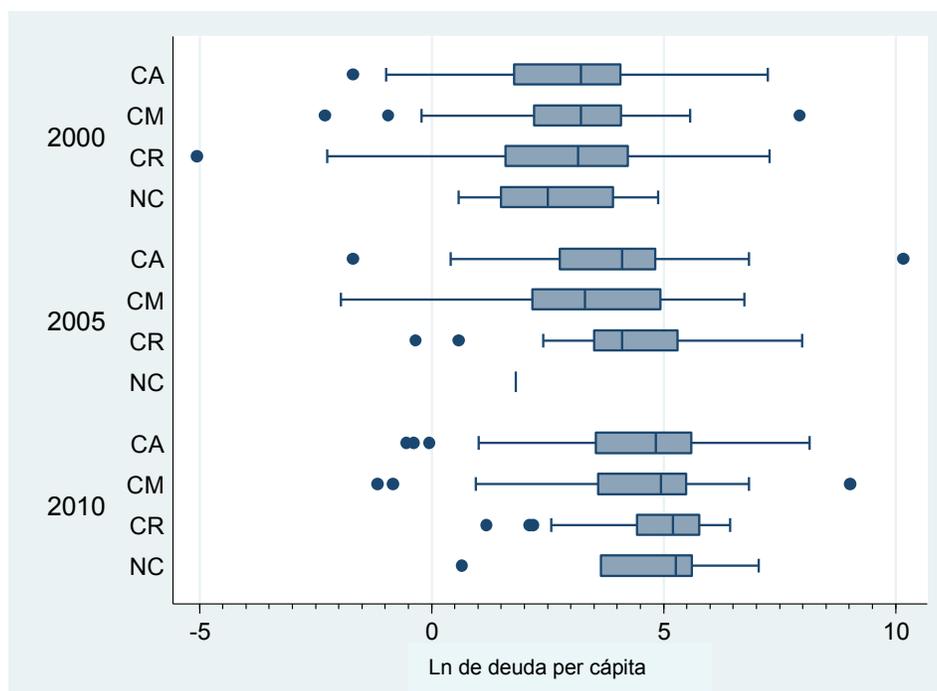
La evidencia que se obtiene de esta hipótesis permite aventurar que el Ejecutivo estatal sigue manteniendo una influencia significativa en las decisiones de los congresos estatales. Dado que corresponde al congreso estatal aprobar el endeudamiento local, los resultados de las regresiones confirman que pese al impulso democratizador que ocurrió en México en las últimas dos décadas, el Ejecutivo local sigue teniendo una influencia considerable en la toma de decisiones del Legislativo local. Esta información enriquece el estudio de Langston, que afirma que los gobernadores promueven sus agendas en el Congreso Federal mediante el control de la carrera política de los diputados,²¹¹ dado que comprueba que los gobernadores influyen a los diputados desde que inician sus períodos en los poderes locales y que ésta continúa en la cámara federal.

²¹¹ Véase Joy Langston, “Governors and *their* Deputies: New Legislative Principals in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, 25 (2010), pp. 235-258.

3.4.6 HIPÓTESIS COMPETENCIA PARTIDISTA

Los modelos de regresión generales apuntan a que la competencia partidista no es estadísticamente significativa para explicar el endeudamiento electoral. Sin embargo, el modelo de regresión para los gobiernos del centro muestra que esta variable sí es relevante para explicar el crecimiento de su endeudamiento. La gráfica 3.4.20 registra el comportamiento del endeudamiento local per cápita según el nivel de competencia política que se registró en la última elección. CA significa competencia alta, y se otorga a los municipios que tuvieron una diferencia menor a 10% de los votos entre el ganador y el segundo lugar; CM es competencia mediana, refiere a las elecciones con un margen de victoria entre 10% y hasta 25%; CR significa competencia reducida, y son los gobiernos municipales en cuya elección hubo un margen de victoria entre 25% y hasta 50% de los votos; finalmente, NC refiere a una elección en la que no hubo competencia electoral, dado que el margen de victoria fue 50% o más de los votos. La gráfica señala que en 2000 prácticamente no había diferencia entre las tres primeras categorías, siendo la excepción los municipios con competencia nula, ya que éstos tienen niveles mucho menores de deuda local per cápita. En 2005, el LN de endeudamiento local per cápita muestra una tendencia contraria a la esperada, dado que son gobiernos con elecciones más reñidas las que tienen mayores niveles de endeudamiento, mientras los que tienen menor endeudamiento son los que tienen menor competencia electoral –esta tendencia también se presenta el año anterior. Sin embargo, en 2010 se observa que la tendencia se revierte, siendo los municipios con menor endeudamiento los que tienen mayor competencia electoral. Por lo tanto no es posible asegurar que a mayor competencia electoral habrá menos endeudamiento. La hipótesis de que hay grupos de interés contrarios al presidente municipal que lo obliguen a mantener una hacienda municipal sin deudas no se sostiene. Posiblemente, esto ocurra porque después de la elección los contrincantes de partidos políticos o coaliciones contrarias pierdan importancia política o porque son integrados en la administración municipal.

Gráfica 3.4.20 LN de endeudamiento local per cápita según competencia electoral



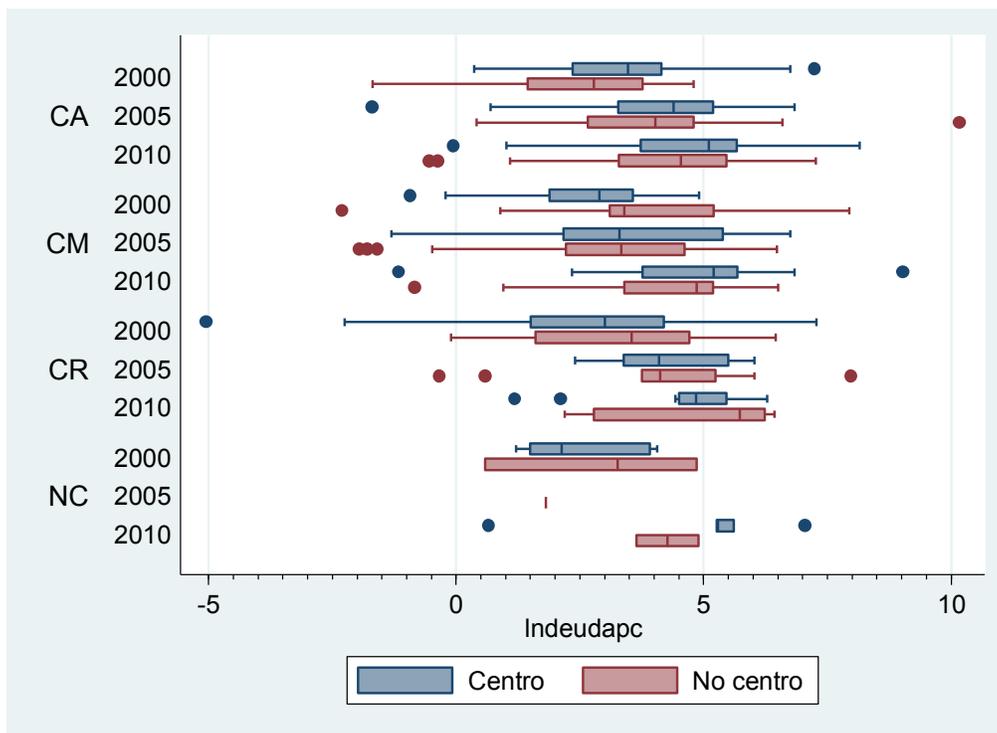
Nota: CA significa competencia alta (diferencia menor a 10% de los votos entre ganador y segundo lugar); CM, competencia mediana (diferencia entre 10% y 25); CR, competencia reducida (competencia entre 25% y 50%); CN, competencia nula (diferencia mayor a 50%).

Fuente: elaboración propia.

La gráfica 3.4.21 muestra que si se separan los gobiernos de endeudamiento local según la competencia electoral y la ideología —entre centro y no centro— se observa que los gobiernos de centro suelen tener niveles de endeudamiento mayores en los municipios que ganaron con menor margen de victoria, tendencia que también se repite en las últimas dos mediciones para los gobiernos con competencia electoral mediana. Sin embargo, para los municipios con competencia electoral reducida y competencia electoral nula se observa que los gobiernos que no son del centro suelen tener mayor endeudamiento que los de centro. Este comportamiento permite formular una hipótesis: los gobiernos municipales de centro que hayan ganado con un reducido margen de victoria suelen aumentar su nivel de endeudamiento para mejorar la calidad de vida de la población local (o al menos hacer percibir al electorado que se está invirtiendo en obras que sean productivas para la comunidad) en un intento de reforzar su base electoral en las siguientes elecciones.

Conforme el margen de victoria se agrande, los funcionarios públicos locales de centro desestimarán esta necesidad y emitirán menores niveles de endeudamiento.

Gráfica 3.4.21 LN de endeudamiento local per cápita según competencia partidista e ideología



Fuente: elaboración propia.

4 CONCLUSIONES. ¿SON CIERTAS LAS HIPÓTESIS DE ENDEUDAMIENTO EN MÉXICO?

Estudiar el endeudamiento local es importante dada la cercanía que los gobiernos locales tienen con la población. Si bien los municipios mexicanos son muy heterogéneos entre sí, su proximidad a la ciudadanía los posiciona como el nivel de gobierno mejor informado de sus necesidades, y, según clásicos del federalismo fiscal como Musgrave y Oates, los más aptos para proveer servicios públicos *ad hoc* para cada región.

Sin embargo, un municipio endeudado difícilmente podrá enfrentar los retos cotidianos que conlleva la administración pública. Ante un escenario de endeudamiento local, la provisión de servicios públicos, la evaluación de la intervención gubernamental y la planificación del desarrollo decaerán irremediablemente. Por lo anterior, aunque los niveles del endeudamiento municipal en México todavía no son preocupantes, el tema debe posicionarse como uno de los puntos clave de la agenda pública para asegurar el buen funcionamiento del sistema federal y garantizar mejores estándares de vida para la población.

Para responder a las preguntas de por qué se endeudan los municipios mexicanos y discernir si las hipótesis internacionales de endeudamiento local se cumplen en el caso de México, este trabajo desarrolló un marco de análisis que contextualizó al municipio como miembro de un sistema federal, con intereses propios y evolución particular. En el primer capítulo se exploró qué es un gobierno local y para qué sirve. Se explicó que el municipio es el lugar de confluencia por excelencia de actores de los tres niveles de gobierno y donde se socializan gran parte de las inconformidades de la población.

El primer capítulo se dio a la tarea de explicar de forma teórica el endeudamiento local como un problema de cooperación combinado con la tragedia de los comunes. Tomando como punto de partida el trabajo de Bednar del federalismo como bien público,²¹² se conceptualizó la deuda local como un bien público que bajo ciertas condiciones se transforma en un bien común –es decir, que se vuelve rival y finito. Esta transición ocurre cuando los municipios adoptan comportamientos no cooperativos, cuya racionalidad los incentiva a endeudarse lo más que pueden para maximizar su beneficio, evitando sus

²¹² Jenna Bednar, *The Robust Federation*, Cambridge, University Press, 2009.

responsabilidades con los otros miembros del pacto federal de preservar la estabilidad y equilibrio macroeconómico. Como respuesta a este espiral de endeudamiento, que no viene acompañada de mejoras en las condiciones de vida de la población, el sistema de salvaguardas del sistema federal se activa para asegurar que sus miembros cooperen y no se ponga en riesgo la estabilidad económica nacional. Es decir, a partir del abuso del endeudamiento local, los candados latentes del sistema federal se activan para obligar a los municipios que abandonen sus comportamientos *free-rider* y cooperen. En el caso mexicano, estos candados se dieron en dos ramas de la tipología de salvaguardas de Bednar: las políticas, mediante el rechazo explícito del gobierno central de rescatar a municipios endeudados, y estructurales, con leyes en los tres niveles de gobierno para limitar el endeudamiento de los municipios. Estas restricciones pusieron candados rígidos al endeudamiento local, convirtiéndolo de un bien público a otro común.

El segundo capítulo estudió las principales transformaciones del régimen municipal desde 1980 para explicar empíricamente el problema de acción colectiva que se discutió en el capítulo anterior. Tomando como base el marco de la evolución del sistema federal mexicano, y las relaciones intergubernamentales que lo conforman, se contextualizó el aumento de transferencias federales a la hacienda municipal a partir de 1980, año en que se creó el Sistema de Coordinación Fiscal. A partir de este momento, la dependencia de las transferencias federales, junto con la baja recaudación, fue lo que propició la aparición de efectos *fly-papers* en el gasto local y el incremento constante de la deuda municipal en la última década del siglo pasado y la primera del presente.

Dado el papel tan relevante del marco normativo en la contratación y uso de la deuda, se examinaron las 32 constituciones estatales y leyes de endeudamiento local para verificar cuáles son las bases normativas que rigen la contratación de deuda en el territorio nacional. Se verificó que 27 estados de la República restringen la contratación de deuda municipal a inversiones productivas en sus Constituciones o en leyes de endeudamiento municipal; Guanajuato permite contratar deuda en caso de desastres naturales mientras Durango, Veracruz y San Luis Potosí no especifican el motivo de la deuda. Lo anterior destaca el papel de la deuda local como herramienta útil, que bien utilizada puede concatenarse con otros procesos para promover el desarrollo económico-social.

Finalmente, en el tercer capítulo se pusieron a prueba para el caso mexicano las hipótesis de endeudamiento local recolectadas en la literatura internacional. Para comprobar la influencia de la dimensión política en la deuda local, se elaboró una base de datos con casi 22 mil observaciones. Como herramientas de comprobación se utilizaron modelos de regresión con efectos fijos, ANOVAS y estadística descriptiva para obtener el panorama más amplio posible sobre el fenómeno del endeudamiento local. Los resultados de los modelos ayudan a entender el fenómeno de la deuda local desde una perspectiva más aterrizada a la realidad mexicana y abren la puerta a reflexiones sobre la dinámica de endeudamiento local en el país.

Los resultados de los modelos arrojan que las hipótesis de endeudamiento local distan de ser ciertas para la muestra que se diseñó. Con la excepción de la hipótesis de gobierno de coalición y la hipótesis de gobierno unido horizontalmente 2 –presidente municipal y gobernador comparten la misma filiación política–, el resto de las hipótesis no aplican al caso mexicano general, poniendo en evidencia que el endeudamiento local es un proceso complejo, que difícilmente puede ser explicado por hipótesis reduccionistas.

Cada una de las hipótesis se probó para un modelo general, y tres modelos más según el partido político en el poder: izquierda, centro y derecha. Los modelos por ideología mostraron variaciones relevantes que ayudan a entender el endeudamiento del gobierno municipal. La hipótesis de problema de acción colectiva es una de las dos hipótesis que resultaron estadísticamente significativas para el caso mexicano en todos los modelos. Conforme los gobiernos de coalición fueron popularizándose, la deuda local per cápita se incrementó considerablemente, superando con creces la deuda de los gobiernos no coalicionados. El proceso democratizador que llevó a la alternancia en la presidencia nacional se reflejó en marcos regulatorios más eficaces para controlar la competencia electoral, pero no se abocó a repartir responsabilidades entre los diferentes grupos que llegaron al poder coalicionados. Como consecuencia, el endeudamiento de los gobiernos coalicionados incrementó durante la primera década del siglo. Sin embargo, el análisis de la muestra refleja que la brecha en el endeudamiento de la deuda local per cápita entre gobiernos de coalición y no coalición ha ido cerrándose con el paso del tiempo, posiblemente debido a que los gobiernos de coalición han atravesado un proceso de aprendizaje en el que han logrado promover los intereses de los miembros de sus

coaliciones sin incurrir en escenarios deficitarios. Por lo anterior, es posible concluir que el fenómeno de las coaliciones al frente de los gobiernos locales en el futuro puede no traducirse *ipso facto* en un espiral de endeudamiento. Pese a lo anterior, una recomendación general que deriva de esta tesis es diseñar mecanismos de vigilancia en los aparatos electorales de los municipios, de tal forma que sea más fácil para el votante medio distribuir responsabilidades entre los miembros de alianza electoral, y pueda castigar al partido político que está fomentando el endeudamiento sin que sea socialmente productivo.

La hipótesis ideológica se prueba falsa para la muestra escogida. Los gobiernos de izquierda no tienen mayores niveles de endeudamiento que sus pares de derecha y centro. Los resultados de estas regresiones apoyan los argumentos de investigadores de la izquierda que aseguran que el PRD ha seguido una agenda más preocupada por la democratización de las elecciones y la separación efectiva entre poderes, y ha relegado a segundo lugar la lucha por la disminución de la desigualdad. Además, la estadística descriptiva de la muestra evidencia que los gobiernos de izquierda no se endeudan tanto como los de centro y derecha, lo que refleja que tienen una mejor administración de su erario público.

Aunque la hipótesis de ciclo electoral no es estadísticamente significativa según los modelos de regresión, la estadística descriptiva hace evidente que el ciclo suele manifestarse en la mayoría de las entidades federativas. Sin embargo, su presencia no es constante, como se esperaría de un ciclo. La naturaleza intermitente de los ciclos electorales de endeudamiento se afecta por eventos que no atañen sólo a elecciones municipales, sino también a elecciones legislativas y presidenciales, junto con ciclos económicos internacionales. Pese a lo anterior, hay evidencia irrefutable que señala que el endeudamiento local sigue un patrón parecido al ciclo electoral, lo que indica que las elecciones afectan las decisiones de contratación de deuda.

En cuanto a las hipótesis de gobierno unido, los modelos de regresión muestran que si el gobernador y el presidente municipal comparten la afiliación política, es mucho más probable que aumente el endeudamiento local, a diferencia de si el presidente municipal y la mayoría en el congreso estatal la comparten. Lo anterior comprueba una dinámica que ha sido ampliamente estudiada en el caso mexicano: la influencia de los gobernadores en el poder legislativo estatal y, por consiguiente, en la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales. Los gobernadores, al controlar la carrera de los diputados locales,

pueden presionar para que los legisladores estatales apoyen la decisión de endeudamiento de los municipios. Por otra parte, los legisladores, sin la presión del gobernador, se muestran reticentes a aceptar que sus gobiernos locales adquieran obligaciones financieras, sobre todo antes de tiempos electorales, ya que esto suele minar las posibilidades del candidato de cada partido político de sentarse en los Pinos. Dado que el gobierno unido verticalmente –presidente municipal y gobernador con misma filiación política– es estadísticamente significativa para todos los modelos, la recomendación para evitar comportamientos locales es restringir la influencia de los gobernadores en los diputados locales. Desafortunadamente, dado que el control ocurre en una esfera extraoficial, reducir la influencia del gobernador no es fácil. Sin embargo, la evidencia de estos modelos pueden servir a los tomadores de decisiones del nivel federal para estar atentos al endeudamiento de los municipios, cuyos presidentes municipales sean del mismo partido que el gobernador, y encauzar acciones para desincentivar que se endeuden tanto.

Finalmente, la hipótesis de competencia partidista también muestra que las elecciones reñidas no son estadísticamente significativas para explicar el endeudamiento local en general, excepto para los gobiernos del centro. Lo anterior significa que la organización de grupos de interés contrarios al partido político ganador de la elección no es suficiente para asegurar que se vigile el endeudamiento del gobierno. Los grupos que representaron propuestas encontradas o diferentes al ganador de la elección pierden relevancia después del momento electoral o son integrados a la administración local, anulando su posible vigilancia y neutralidad. La excepción son los gobiernos del centro, que parecen aumentar su endeudamiento conforme más reñida sea la elección. Este comportamiento permite formular la hipótesis que los gobiernos de centro prefieren una agenda de mayor endeudamiento en municipios con elecciones reñidas para crear una base electoral sólida, que asegure un margen de victoria mayor en las próximas elecciones.

En cuanto a la muestra que sirvió de base para diseñar la base, su margen de error se presenta como una de las principales limitaciones de la investigación. Aunque la muestra de municipios se diseñó con un intervalo de 95% de confianza, y un margen de error de $\pm 5\%$, si se redujera el margen de error sería posible encontrar resultados todavía más precisos. Sin embargo, dado que disminuir el margen de error significaba aumentar considerablemente el tamaño de la muestra, lo que a su vez implicaba un esfuerzo

considerable en reunir los datos dado que no están agregados en ninguna otra base, el autor prefirió usar este intervalo. Si bien el autor de este trabajo revisó varios trabajos donde se utilizó un margen de error del $\pm 5\%$ en el diseño de sus muestras, considera que $\pm 3.5\%$ hubiera ayudado a obtener resultados todavía más certeros. En el futuro, y frente a trabajos de investigación de niveles superiores de estudios, se preferirá este segundo margen de error.

Otra limitación del trabajo de investigación que aquí se presenta es el tercer brazo del sistema de salvaguardias que Bednar menciona en su marco teórico: el judicial. Aunque gobiernos municipales han presentado recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para evitar el embargo por la falta de pago de agua y luz, todavía no hay jurisprudencia en ningún sentido. Dado que los cargos de endeudamiento local suelen terminar en escándalos de corrupción, enriquecimiento ilícito y desvío de recursos, una posible forma de hacer un seguimiento más a profundidad de la deuda local en el ámbito judicial es rastrear si han procedido procesos judiciales contra los servidores electos que permitieron que la deuda creciera tanto. De esta manera sería posible rastrear de alguna forma la influencia de la rama judicial en el sistema de salvaguardas.

También es necesario esperar para dilucidar si los efectos de los controles políticos y estructurales del sistema de salvaguardas serán efectivos en el mediano y largo plazo. Desafortunadamente, la voluntad política de evitar rescates puede cambiar inesperadamente ante eventos coyunturales que obliguen al gobierno central a repensar su posicionamiento de no rescatar gobiernos subnacionales irresponsables. Por otra parte, la Ley de Contabilidad Gubernamental es una semilla bastante esperanzadora para evitar escenarios futuros de deuda local rampante; sin embargo, para que prospere tal iniciativa se requiere renovar el compromiso de todos los miembros del pacto federal para evitar fomentar tales dinámicas de endeudamiento, pero también una implementación adecuada de la ley –en la experiencia mexicana sobran los ejemplos de leyes innovadoras que no pasan de la dimensión normativa y no tienen efecto alguno en la realidad dado que no se aplican y vigilan.

Aclarado qué variables políticas parecen tener mayor incidencia sobre el endeudamiento local, se abre una interrogante todavía más fascinante: ¿el endeudamiento incide positivamente en la calidad de vida de la población? ¿La deuda local mejora la

provisión de servicios públicos? ¿Los municipios más endeudados han llevado a cabo obras de infraestructura que han mejorado, o se espera que mejoren, la calidad de vida de la población? Dado que los datos de los ingresos municipales muestran que las transferencias federales son la principal fuente de ingresos, ¿cuál es el papel de la deuda local en el desarrollo regional? Estudios posteriores que se aboquen a comparar el desempeño de los municipios endeudados frente a municipios que no lo están ayudarían a desentrañar un poco más la maraña del papel de la deuda local en el sistema político mexicano.

A manera de cierre quedan algunas precisiones que me gustaría hacer. En tanto miembro de un pacto federal, el municipio se desenvuelve en una serie de relaciones intrincadas con otros órdenes de gobierno que determinan en gran medida su funcionamiento. En este sistema de relaciones, los desbalances verticales y horizontales son responsables de los desequilibrios entre ingresos y gastos que dificultan la administración eficiente del erario público local. Mientras las oleadas de descentralización fueron un gran paso para afianzar un sistema de distribución de responsabilidades efectivo entre niveles de gobierno, las nuevas atribuciones significaron un peso excesivo para los gobiernos subnacionales, que carecían de la experiencia y capacidad tributaria para solventar estas nuevas responsabilidades. Como resultado, los municipios mexicanos, que ya se caracterizaban por tener una de las peores tasas de recaudación en América Latina, se volvieron todavía más dependientes de las transferencias centrales.

Aunque el sistema mexicano de transferencias se refinó conforme el proceso democratizador cobró fuerza, todavía carece de mecanismos eficaces que logren un equilibrio entre transparencia, estabilidad, suficiencia y esfuerzo fiscal. Como consecuencia, los ramos 28 y 33, las principales fuentes de ingreso de los gobiernos locales, han promovido efectos *fly-paper* que han creado espirales de endeudamiento. El endeudamiento de los gobiernos se aceleró considerablemente al inició del siglo cuando los empréstitos de banca comercial se popularizaron entre los gobiernos locales. Desde entonces, el endeudamiento local ha tenido una tendencia ascendente que sólo se ha revertido en 2007. Sin embargo, es importante destacar que las estadísticas muestran que ha habido mejoría en la administración del uso de la deuda: mientras por cada peso de transferencia federal se ocupan 63 centavos para financiar el gasto corriente, y por cada

peso de ingreso propio se dedican 45 centavos, por cada peso de deuda se utilizan sólo 19 centavos en gasto corriente, dedicándose 54 centavos a gasto en infraestructura.

Los párrafos anteriores se abocaron a estudiar la dependencia financiera de los municipios, resultado de las relaciones intergubernamentales y la distribución desequilibrada de atribuciones recaudatorias. Estas debilidades estructurales del sistema federal mexicano explican el endeudamiento municipal desde una perspectiva institucional, que puede ser mejorada al diseñar un sistema de transferencias que considere el esfuerzo tributario de los miembros del pacto federal y disminuya los desbalances fiscales. En la práctica, lo anterior significa abandonar las fórmulas de distribución inerciales de repartición de transferencias y diseñar incentivos más efectivos para que los gobiernos locales no evadan sus responsabilidades tributarias.

Los resultados de los modelos ponen de manifiesto que no todas las explicaciones recolectadas de la literatura internacional sobre endeudamiento local son válidas para el caso mexicano. Este descubrimiento ayuda a demostrar que la lógica de endeudamiento local que impera en otros países y regiones no refleja forzosamente la realidad en nuestro país, y hace un llamado a evitar hipótesis generalizables a todo contexto y lugar. Recuperando a Popper: tan solo descubriendo cisnes negros –supuestos que se creían universales, pero se han probado falsos– es como el conocimiento avanza y se hace ciencia.

5 ANEXO 1. LEGISLACIÓN SOBRE CONTRATACIÓN DE DEUDA

Cuadro 5.1 Estados que limitan la contratación de deuda local en sus constituciones a inversiones productivas o refieren al art. 117 constitucional

Estado	Artículo	Texto
Aguascalientes	Art. 27, fracción IV	→ Los empréstitos que solicite el Estado y los municipios sólo se autorizarán cuando se destinen a inversiones públicas productivas.
Baja California Sur	Art. 64, fracción XVI	→ Estados y municipios podrán emitir deuda, siempre y cuando se dedique a inversiones públicas productivas
Campeche	Artículo 54, fracción V	→ Estados y municipios podrán contratar deuda siempre que se dedique a inversión pública.
Chiapas	Art, 30, fracción XII	→ El Estado, los municipios y las entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal, podrán contratar obligaciones o empréstitos, siempre que los recursos correspondientes se destinen a inversiones públicas productivas.
Coahuila	Artículo 82, fracción V	→ Cuando se contraten obligaciones o empréstitos, deberá asegurarse, asimismo, que estos estén destinados a inversiones públicas productivas.
Hidalgo	Art. 138, fracción IV	→ Los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, conforme a las bases, conceptos y montos anuales que fije la Legislatura del Estado a través de una Ley.
México	Art. 61, fracción XXXVII	→ La contratación de empréstitos o cualquier otro crédito por parte de los ayuntamientos, se realizará conforme a lo dispuesto por la ley respectiva.
Michoacán	Art. 44, fracción XII	→ Dar las bases para que el Ejecutivo y los Ayuntamientos contraten deuda pública y afecten como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les

		correspondan, en los términos establecidos en las leyes correspondientes y con las limitaciones que establece la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Morelos	Art. 115, fracción IV	→ Los gobiernos municipales para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento, requerirán de la previa aprobación del Congreso del Estado, vigilando en los casos de obligaciones o empréstitos, que éstos se destinen a inversiones públicas productivas,
Puebla	Art. 57, fracción VIII	→ Establecer las bases para que el Estado y los Municipios, así como los organismos descentralizados y empresas públicas puedan contraer obligaciones y empréstitos destinados a inversiones públicas productivas, y fijar anualmente, en la Ley de Egresos del Estado y en los presupuestos de los Municipios, los conceptos y los montos máximos de dichas obligaciones o empréstitos.
Tlaxcala	Art 101	→ En el caso de los ingresos que se obtengan por contratación de obligaciones o empréstitos por el Estado y los municipios, deberán destinarse a inversiones públicas productivas y se sujetarán a las prescripciones establecidas en el artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Querétaro	Art. 14	→ El gobierno del estado y los municipios no podrán contraer deuda pública sino cuando se destine a inversiones públicas productivas, incluyendo operaciones de refinanciamiento y reestructura, y excluyendo cualesquier destino a gasto Corriente
Quintana Roo	Art. 75, fracción XXV	→ Autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos para contratar Empréstitos a nombre del Estado y de los Municipios, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y Municipal, siempre que se destinen a Inversiones Públicas productivas.

Sinaloa	Art. 84	→ Sólo podrán contraerse obligaciones o empréstitos por el Estado o sus Municipios...cuando se destinen a inversiones públicas productivas.
Sonora	Art. 64, fracción XXVII	→ Para autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos a fin de que contraigan deudas en nombre del Estado y de los Municipios, respectivamente, fijándoles expresamente las bases a que deban sujetarse, sin contravenir al Artículo 117 de la Constitución General de la República.
Tamaulipas	Art 58, fracción X	→ Fijar las bases a los Ayuntamientos para la contratación de empréstitos, con las limitaciones previstas en la fracción VIII del Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Yucatán	Art. 30, fracción VIII	→ Establecer las bases conforme a las cuales el Poder Ejecutivo y los municipios puedan contraer obligaciones o empréstitos, con las limitaciones impuestas en el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Zacatecas	Art. 65,fracción XIV	→ Sólo se autorizarán pasivos cuando se destinen para inversiones públicas productivas.

Cuadro 5.2 Estados que refieren a leyes de endeudamiento local para limitar la contratación de deuda municipal en su Constitución

Estado	Artículo	Texto
Colima	Art 7 (Ley de deuda pública del estado de Colima)	→ Los recursos obtenidos mediante obligaciones de deuda pública estarán destinados a inversión pública productiva, entendiéndose por ésta, las erogaciones efectuadas en: obras públicas, adquisición de maquinaria y equipo, proyectos y modernización de la infraestructura operativa de las entidades públicas a que se refiere el artículo 2° de la presente Ley.
Chihuahua	Art 3 (Ley de deuda pública de Chihuahua)	→ Los empréstitos y créditos que contraigan y las obligaciones que emitan

Jalisco	Art. 4 (Ley de deuda pública de Jalisco)	las entidades a que se refiere el artículo anterior, sólo podrán destinarse a inversiones públicas productivas. → Los recursos obtenidos por deuda pública estatal y municipal deberán dirigirse a inversión pública productiva.
Tabasco	Art. 26 (Ley de deuda pública de Tabasco).	→ Queda prohibido contraer obligaciones de pasivo, que constituyan deuda pública para financiar gasto corriente

Cuadro 5.3 Estados que permiten excepciones en la contratación de deuda local o que no especifican el motivo de la misma

Estados	Artículo	Texto
<u>Permiten excepciones.</u>		
Guanajuato	Art. 63, fracción XIV	→ Autorizar al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos para que contraten empréstitos para la ejecución de obras de utilidad pública, designando los recursos con que deben cubrirse y de acuerdo con la Ley de Deuda Pública. Dicha autorización no será necesaria cuando los créditos se contraten como consecuencia de una calamidad general
<u>En la constitución local no especifican motivo de la deuda.</u>		
Durango	Art. 5, fracción V	→ Autorizar al Ejecutivo y a los Ayuntamientos a contratar deuda pública y a afectar como garantía, fuente de pago o de cualquier otra forma los ingresos que les correspondan, en los términos establecidos en las leyes correspondientes
Veracruz	Art. 33, fracción XVI C	→ La contratación de empréstitos y los anticipos que se les otorguen por concepto de participaciones federales.
San Luis Potosí	Art 80, fracción XX	→ Con la autorización del congreso, concertar empréstito y avalar los soliciten los Ayuntamientos u otros organismos públicos
	Art. 57, fracción XV	→ El Gobernador avalará empréstitos o

(SEGUNDA PARTE DE
SLP)

financiamiento que obtengan ayuntamientos y sus organismos, siempre que los estudios practicados al efecto, aparezca demostrada la necesidad y utilidad de la obra o inversión.

Bases de Datos

CIDAC, *Datos electorales municipales*.

INAFED, *Presidentas y presidentes municipales de México*.

INEGI, XII Censo de Población y Vivienda (2000).

_____; II Censo de Población y Vivienda (2005).

_____, Censo de Población y Vivienda (2010).

_____, Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos.

_____, Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Magar, Eric y Ríos, Alejandra, *Conformación partidista de las legislaturas locales de México (1985-2010)*.

Artículos y libros

Abrams, B. y W. Dougan, “The Effects of Constitutional Restraints on Government Spending”, *Public Choice*, 49 (1986), pp. 101–116.

Alesina, A. y J. Sachs, “Political Parties and Business Cycles in the United States, 1948-1984”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 20 (1988), pp. 63-81.

Allers, M., J. de Hann y C. Sterks, “Partisan Influence on the Local Tax Burden in the Netherlands”, *Public Choice*, 106 (2001), pp. 63-81.

Álvarez Torres, Karina y Eunice Sánchez Amodio, “Ciclos partidistas y electorales en los municipios de México: 1998-2002”, *Finanzas públicas*, 2 (2009), pp. 57-92.

Arrijoja, Adolfo, *Derecho Fiscal*, México, Themis, 2000

Astudillo, Marcela, *Conceptos básicos de Federalismo Fiscal. El caso de México*, México, IIE-UNAM, 2009.

Atehortúa Cruz, Adolfo León y Diana Rojas Rivera, “Venezuela antes de Chávez: auge y derrumbe del sistema de punto fijo”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 32 (2005), pp. 255-274.

Banco Mundial, *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century*, Nueva York, World Bank, 2000.

Barskara, T., “On the Link between Fiscal Decentralization and Public Debt in OECD Countries”, *Public Choice*, 145 (2010), pp. 351-378

- Bednar, Jenna, "Federalism as a Public Good", *Constitutional Political Economy*, 16 (2005), pp. 189-205.
- _____, "The Political Science of Federalism", *Annual Review of Law and Society*, 7 (2011), pp. 269-288.
- _____, *The Robust Federation*, Cambridge, University Press, 2009.
- Bird, Richard, "Los impuestos subnacionales en el Marco de una reforma fiscal", *Trimestre económico*, 84 (2004), pp. 141-213.
- Borge, L., "Economic and Political Determinants of Fee in Norwegian Local Governments", *Public Choice*, 83 (1995), pp. 353-373.
- Borge, L. y P. Tovmo, *Myopic or Constrained by Balanced-budget-rules? The Intertemporal Spending Behavior of Norwegian Local Governments*, Norwegian University of Science and Technology, documento de trabajo no. 5, 2007.
- Brender, A., "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998", *Journal of Public Economics*, 87 (2003), pp. 2187-2205.
- Broid, Daniel y Jeffrey Timons, "The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico", p. 29. Una versión final del documento será publicada en *Publius*, 2014.
- Brennan, G. y J. Bulhanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, University Press, 1980.
- Butler, A. y L. Fauver, "Institutional Environment and Sovereign Credit Ratings", *Financial Management*, 35 (2006), pp. 53-79.
- Cabrera, Fernando y René Lozano, *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México. Una propuesta de nivelación interjurisdiccional*, México, Porrúa-Universidad de Quintana Roo, 2010.
- Cabrero, Enrique, "Descentralización y desarrollo local. ¿Procesos paralelos o procesos convergentes?", en Rafael Tamayo y Fausto Hernández (coords.), *Descentralización, Federalismo y Planeación del desarrollo regional en México*, México, Porrúa, 2004.
- _____, *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007
- Cabrero, Enrique y Ady Carrera, "Fiscal decentralization and Institutional Constraints: Paradoxes of the Mexican Case", documento de trabajo no. 85, CIDE, 2000.
- Calderón, Francisco, "La deuda de Coahuila", *Bien común*, 2002 (2012), pp. 7-9.

- Carpizo Riva, Ignacio, *Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010*, México, Premio Nacional de Finanzas Públicas, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2012.
- CEPAL, *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*, Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ, sin lugar, 1996.
- _____, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago, CEPAL, 2013.
- Chandler, J., *Local Government Today*, Manchester, University Press, 1996.
- Chávez Presa, Jorge y Fausto Hernández Trillo, *Gestión y política pública*, 2 (1996), pp. 475-486.
- Chiapa, Carlos y César Velázquez, “Evaluación del Ramo 33” en su libro (coords.), *Estudios del Ramo 33*, México, Colmex-Coneval, 2011
- Chibber, Padirep y Ken Kollman, “Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States”, *The American Political Science Review*, 92 (1998), pp. 329-342.
- Clark, María Luisa, “Los valores P y los intervalos de confianza: ¿en qué confiar?”, *Revista Panamericana de Salud Pública*, 15 (2004), pp. 293-296.
- Cleary, Matthew, “Competencia electoral, influencia ciudadana y el desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, *Política y gobierno*, 10 (2003), pp. 183-217
- Concha, Gastón y Alejandra Naser, *Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*, documento de trabajo no. 74, Serie Gestión Pública, Santiago, CEPAL, 2012.
- CONEVAL, *El Ramo 33 en el desarrollo social de México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México, CONEVAL, 2010.
- David, Charles y Ronald Langley, “Presidential Popularity in a Context of Economic Crisis and Political Change: The Case of Mexico”, *Studies in Comparative International Development*, 20 (1995), pp. 24-48.
- De Mello, L., “Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?,” *Public Finance Review*, 32 (2004), pp. 4-35.
- De la O, Xóchilt, “¿Representa un riesgo para las finanzas públicas el uso adecuado de la deuda pública estatal?”, *Federalismo hacendario*, 176 (2012), pp. 18-29.
- De la O, Xóchilt y Luis García Sotelo, “Supuestos de riesgo para la deuda pública”, *Federalismo hacendario*, 177 (2012), pp. 31-47.

- De la Peña, Ricardo, “El número de autonomías y la competitividad electoral”, *Política y cultura*, 24 (2005), pp. 233-255.
- Díaz-Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, CIDE-Porrúa-CIDAC, 1995.
- Díaz Flores, Manuel, “Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica”, *Economía, Sociedad y Territorio*, 3 (2002), pp. 387-407.
- _____, “Modernización de la gestión financiera en México. Retos y perspectivas”, en Teresita Rendón, Tonatiuh Guillén y Cuauthémoc Paz (coords.), *Retos de modernización del municipio en México*, México, IGLOM, 2005.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers Publishers, 1957.
- García del Castillo, Rodolfo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, CIDE-Porrúa, 1999.
- García Pérez, Nubia, *La autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal. ¿Hacia dónde legislar?*, Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014.
- Gallicchio, Enrique y Alejandra Camejo, *Desarrollo Local y descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*, Montevideo, CLAEH, 2005.
- Gámez, Casáreo y Alejandro Iberra-Yúñez, “El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos”, *Gestión y política pública*, 18 (2009), pp. 39-65.
- Gibson, Edward, “Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights”, en su libro (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2004.
- _____, “Subnational Authoritarianism and Territorial Politics: Charting the Theoretical Landscape”, disponible en <http://faculty.wcas.northwestern.edu/gibson/GibsonAPSA08.pdf>.
- Gómez Cantú, Aurora, *Análisis de los fundamentos constitucionales del federalismo fiscal mexicano*, tesis, Monterrey, UANL, 2003
- Gómez, Juan Carlos y Juan Carlos Jimenez, *El financiamiento de los gobiernos locales en América Latina: un análisis de casos*, Santiago, CEPAL, 2011

- Grindle, Merilee, *Going Local. Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, University Press, Princeton, 2002.
- Giugale, Marcelo, Adam Korobow, y Steven Webb, *A New Modelo for Market-based Regulation of Subnational Borrowing: The Mexican Approach*, documento de trabajo, Banco Mundial, 1999.
- Guillén, Tonatiuh, “Agenda pública local y programas innovadores”, en Tonatiuh Guillén, Liliana González y Pablo Rojo (coords.), *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local en México. Premio de gobierno y gestión local 2006*, México, CIDE-SEGOB-COLEF, 2006.
- Gutiérrez Sánchez, Miriam, “Evolución Jurídica del municipio en México”, México, Cámara de diputados, 2010.
- Ferraz, C. y F. Finan, *Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil’s Publicly Released Audits on Electoral Outcomes*, Berkeley, University Press, 2005
- Fernández Llera, Roberto y María Ángeles García, “Factores determinantes del Endeudamiento de los entes locales”, *Trimestre fiscal*, 95 (2010), pp. 329-351.
- Fernández Ruiz, Jorge, “El manejo de la deuda pública externa”, en Nora Lusting (coord.), *Crecimiento económico y desigualdad*, en Jean-Francois Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. Generales), *Los grandes problemas de México*, t. IX, México, Colmex, 2010.
- Fisman, Raymond y Roberta Gatti, “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries”, *Journal of Public Economics*, 83 (2002), pp. 325-345.
- Flamand, Laura, “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos” en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, en Jean-Francois Prud’homme y Manuel Ordorica (coords.generales), *Los grandes problemas de México*, t. XIII, México, Colmex, 2010.
- Franco, Fernando, “Deuda municipal creció más que la de los estados”, *El Economista*, 20 de febrero 2013
- Freitag, Vatter, “Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-national Governments: Evidence from Swiss Municipalities”, *Publius: The Journal of Federalism*, 38 (2010), pp. 1-23.
- Halberstam, Daniel, “Federalism: Theory, Policy, Law” en M. Rosenfeld y A. Sajo (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, University Press, 2012.
- Hardin, Garret, “The Tragedy of the commons”, *Science*, 162 (1968), pp. 1-13.

- Hernández, Fausto, Alberto Díaz-Cayeros y Rafael Gamboa, “Determinants and Consequences of Bailing Out States in Mexico”, *Eastern Economic Journal*, 28 (2002), pp. 365-380.
- Hernández, Fausto y Manuel Torres, “Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano”, *Revista mexicana de sociología*, 68 (2006), pp. 1-47.
- Hernández-Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez, *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura-Porrúa, 2007.
- Herrera, Hugo, *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*, México, INAP, 2009.
- Hines, James y Richard Thaler, “Anomalies: The Flypaper Effect”, *The Journal of Economic Perspective*, 9 (1995), pp. 217-226.
- Hunter, J. y A. Shah, “A Simple Measure of Good Governance and Its Application to the Debate on the Appropriate Level of Fiscal Decentralization”, documento de trabajo de Banco Mundial, 1996
- Hurtado, Carlos y Guillermo Zamarripa, *Duda subnacional: un análisis al caso mexicano*, México, FUNDEF, 2013.
- Ibarra Salazar, Jorge, “Dependencia financiera en las participaciones federales de los estados fronterizos mexicanos”, *Frontera Norte*, 15 (2003), pp. 87-123.
- _____, “Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, 22 (2013), pp. 3-44.
- Ibarra Salazar, Jorge y Andrés Varella, “Dependencia financiera de los municipios mexicanos: determinantes regionales e institucionales”, *Comercio exterior*, 54 (2004), pp. 29-51.
- _____, “Mexican Northern Border Municipalities, Financial Dependence and Institutions”, *Annals of Regional Science*, 40 (2006), pp. 11-28.
- Ibarra, Juan Fernando, “Competencia electoral, gasto público y provisión de servicios en municipios mexicanos”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, Colmex, 2009, pp. 173-202.

- Ibarra, Mario, *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local*, México, Universidad de San Luis Potosí-Porrúa, 2010.
- Ibarra, Mauricio, *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local*, México, Universidad de San Luis Potosí-Porrúa, 2010.
- Ibrahim, M. “Party politics and spending decisions in local authorities”, *International Journal of Public Sector Management*, 5 (1994), pp. 67–71.
- Imaz, Andrea, *Endeudamiento subnacional y retornos anormales ajustados por el mercado de los certificados bursátiles gubernamentales en México, 2001-2006*, tesis, México, FLACSO, 2012.
- IMCO, “Anexo metodológico, índice de competitividad urbana, 2014”, http://imco.org.mx/indices/competitividad_urbana_2014/analisis/libro/anexoMetodologico, revisado el 22 de octubre de 2014.
- IMCO, *Índice de Información presupuestal 2013*, México, IMCO-Embajada Británica en México-INDABA, 2013.
- INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, México, INEGI, 2012.
- _____, *El ingreso y el gasto público en México, 2013*, México, INEGI, 2013.
- Inman, Robert, “Transfers and Bailouts: Institutions for Enforcing Local Fiscal Discipline”, *Constitutional Political Economy*, 12 (2001), pp. 141-160.
- Jiménez Badillo, Margarita, “Crisis de identidad y nuevos roles institucionales en los partidos políticos en México”, *Revista europea de estudios latinoamericanos y del Caribe*, 74 (2003), pp. 3-21.
- Larios, Cesáreo, *Funciones de control de la hacienda pública municipal*, México, Indetec, 2001.
- Ley General de Contabilidad Presupuestal.
- Llamazares, Iván y Rickard Sandell, “Partidos políticos y dimensiones ideológicas en Argentina, Chile, México y Uruguay”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 99 (2003), pp. 43-69.
- Larrosa, Manuel y Yanelly Guerra, “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004), ¿hacia una ley de partidos?”, *Polis*, 2 (2005), pp. 233-276.

- Lomelí, Luz, “Competencia Electoral en México. La configuración de un sistema de partidos competitivos”, *Espiral*, 28 (2003), pp. 87-122
- Lozano, Raquel, “Cooperación descentralizada: una nueva competencia del gobierno municipal en apoyo al desarrollo local”, en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local*, México, UNAM-El Colegio de la Frontera Norte-IGLOM, 2010.
- Lujambio, Antonio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- Jochimsen, B. y R. Nuscheler, “The Political Economy of the German Lander: Weak Governments Meet Strong Finance Ministers”, *Applied Economics*, (2010), pp.
- Kee, James, “Fiscal Decentralization: Theory as Reform”, in Aman Khan and Bartley Hildreht, *Financial Management Theory in the Public Sector*, sin lugar, Library of Congress, 2004.
- Kinto, Manuel, *¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la Reforma Hacendaria y la Ley Reglamentaria en Materia de Responsabilidad Hacendaria*, Premio Nacional de Finanzas Públicas-Cámara de Diputados, México, 2014.
- Langston, Joy, “Governors and their Deputies: New Legislative Principles in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, 35 (2010), pp. 235-258.
- López, Erika, *La autonomía financiera del municipio para la contratación de deuda pública*, tesis, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2009
- López Camacho, Víctor, *Deuda pública de estados y municipios: una alternativa para financiar proyectos de infraestructura*, Guadalajara, INDITEC, 2003.
- Lowi, Theodore, “Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política”, en Luis Aguilar (comp.), *La hechura de políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- Liu, L. y S. Webb, “Laws for Fiscal Responsibility for Subnational Discipline. International Experience”, documento de trabajo no. 5587, Banco Mundial, 2011.
- Martínez, Gustavo, “Centralización en la selección de candidatos a gobernadores de México en PAN, PRI y PRD entre 2000 y 2010”, *Estudios Políticos*, 29 (2013), pp. 67-88.
- Martínez-Vazquez, J. y R. McNab, “Fiscal Decentralization, Macroestability and Growth”, *Hacienda pública española*, 4 (2006), pp. 125-152.
- Méndez, José Luis, “La política pública como variable dependiente”, en Luis Aguilar (comp.), *Política Pública*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública-Siglo XXI, 2010.

- Méndez de Hoyos, Irma, “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”, *Política y Gobierno*, 19 (2012), pp. 147-187
- Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra, 2007.
- _____, “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, en Soledad Loaeza y Jean François Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, Jean François Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. generales), *Los grandes problemas de México*, t. 14, México, Colmex, 2010.
- McVittie, Alisatir, Dominic Moran y Clare Hall, “The Non-Market Benefits of Rural Service Provision”, *81st Annual Conference*, Universidad de Reading, 2-4 de abril, 2007.
- Moak, L., *Municipal Bonds: Planning, Sale, and Administration*, Chicago, Municipal Finance Officers Association, 1982.
- Moe, Terry y Michael Caldwell, “The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150 (1994), pp. 171-195.
- Moreno Jaimes, Carlos, “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”, *Foro Internacional*, 188 (2007), pp. 408-434.
- Moreno-Bid, Juan Carlos y Jaime Ros, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, FCE, 2010.
- Mossige, Dag, “El PRD antes del 2012: partido o partido-movimiento. (La venganza del bipolarismo partidairo)”, *El Cotidiano*, 171 (201), pp. 69-80.
- Musgrave, Richard, “¿Quién debe gravar, dónde y qué?”, en Charles McLure, *Asignación de impuestos en países federales*, Canberra, Centro para la Investigación de las Relaciones Financieras Federales, 1983.
- Muttalib, M. y M. Ali Khan, *Theory of Local Government*, Nueva Delhi, Sterling Publishers Private Limited, 1983.
- Oates, Wallace, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, 37 (1999), pp. 1120-1149.
- Oates, Warren, “Fiscal Decentralization and Economic Development”, *National Tax Journal*, 46 (1993), pp.237-242
- Olson, Mancur, *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory Groups*, Cambridge, University Press, 1965.

- Ordoñez, Gerardo, “Los servicios municipales” en Tonatiuh Guillén y Gerardo Ordoñez (coords.), *El municipio y el desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 1995.
- Pardinas, Juan y Emilio Granados, *El Municipio: ¿la institución de la opacidad?*, México, CIDE, 2010.
- Pardo, María del Carmen, “El Estado mexicano, ¿de la intervención a la regulación”, en Soledad Loaeza y Jean-Francois Prud’homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos*, en Jean-Francois Prud’homme y Manuel Ordorica (coords. Generales), *Los grandes problemas de México*, t. XIV, México, Colmex, 2010.
- Parkin, Michael *et al.*, *Microeconomía, Versión para Latinoamérica*, México, Pearson-Addison Wesley, séptima edición, 2006.
- Peña, José Antonio y Ana Laura Bojórquez, *Autonomía financiera municipal*, México, Secretaría de Gobernación-INADEF, 2012.
- Pérez García, Francisco, “La nivelación financiera en el Estado autonómico español. Una perspectiva comparada”, en INAP (ed.), *El sistema de financiación territorial en los modelos de Estado español y alemán*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, 2000.
- Pérez Yarahuan, Gabriela y Fernanda Somuano, “El vínculo entre gasto social y competencia electoral visto a través de tres programas federales en México”, en María del Carmen Pardo, *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, Colmex, 2009, p. 133-172.
- Petterson-Lindblom, P., “An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt”, *The Journal of Political Economy*, 109 (2001), pp 570-583
- Phelps, Priscilla, “El municipio como motor y facilitador del desarrollo económico y social”, en Priscilla Phels y Niels Holm-Nielsen (ed.), *Desarrollo económico local: el rol del municipio. Memoria de la Séptima Reunión de la Red Centroamericana por la descentralización y fortalecimiento municipal*, Antigua, BID-Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, 2000.
- Piffano, Horacio *et al.*, *Las finanzas provinciales y el ciclo económico*, Buenos Aires, Foro de Instituciones Fiscales, 1998.

- Pita, S., M. Vila y J. Carpente, “Determinación de factores de riesgo en la salud”, Coruña, Unidad de Epidemiología Clínica Bioestadística, documento de investigación no. 4, 2002.
- Pivron, Anne, “Anatomía de un partido de oposición mexicano: la estructura del juego político en el Partido de la Revolución Democrática (1989-199)”, *Estudios sociológicos*, 49 (1999), pp. 239-272.
- Pliego Moreno, Iván, *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo, no. 84, 2010
- Pollit, Ch. y G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, University Press, 2000.
- Prud’homme, R., “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, 10 (1995), pp. 201-220.
- Pugh, Debra, “Effective Service Provision in Rural and Remote Areas”, New England HACC Development, documento de trabajo, 2007.
- Rabell, Enrique, *Federalismo fiscal en México*, Querétaro, UAQ-Consejo de Ciencia y Tecnología del estado de Querétaro, 2010
- Ramírez, Arturo, *Determinantes políticos e institucionales del endeudamiento municipal en México*, tesis, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2001
- Ramírez, Francisco, *Federalismo fiscal*, Convención Hacendaria, Aguascalientes, 2004.
- Ramírez, Jehú y Juan Poom, “Factores políticos e institucionales asociados a la deuda municipal en el noroeste de México: 1989-2007”, *Andamios*, 10 (2013), pp. 61-93
- Reid, B., “Endogenous Elections, Electoral Budget Cycles and Canadian Provincial Governments”, *Public Choice*, 97 (1998), pp. 35-48.
- Reyes Tepach, M., *La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo fiscal mexicano*, Cámara de Diputados, Dirección de servicios de investigación y análisis, Subdirección de Análisis Económico, 2012.
- Riker, William, “Federalism”, en Fred Greenstein y Nelson Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Addison-Wesley, 1975
- _____, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Brown, Little, 1964.
- Rodríguez Torres, Flavia, *Hacia el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales*, <http://goo.gl/gYlw6k> ,revisado el 5 de diciembre de 2013.
- Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Harla, 1983.

- Rodden, Jonathan y Erik Wibbels, "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems", *World Politics*, 54 (2002), pp. 494-531.
- Rodden, J., G. Eskeland y J. Litvack, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, University Press, 2003.
- Rogoff, K. y A. Sibert, "Elections and Macroeconomic Policy Cycles", *Review of Economic Studies*, 55 (1988), pp. 1-16.
- Rosas, Guillermo y Elizabeth Zechmeister, "Ideological Dimensions and Left-Right Semantics in Latin America", documento de trabajo, Latin American Studies Association, 2000, pp. 1-51.
- Roubini, N. y Sachs, J, "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, 33 (1989), pp. 903-938.
- S.a., *Evolución de la Hacienda Municipal en México*, México, INDETEC-Federación Nacional de Municipios en México, 2003.
- S.a., *Descentralización e impuesto predial rural*, FAO, Roma, 2004, disponible en <http://www.fao.org/docrep/007/y5444s/y5444s00.htm#Contents>
- Sánchez Serrano, Rolando, *La construcción social del poder local. Actores sociales y posibilidades de generación de opciones de futuro*, México, Colmex, 2005.
- Santana, Salvador, "La hacienda pública municipal", *Hacienda Municipal*, 47 (1994).
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge, University Press, 1976,
- Schaltegger, C. y L. Feld, "Do Large Cabinets Favor Large Governments? Evidence from Sub-Federal Jurisdictions", CESifo Working Papers Series, no, 1294, 2008.
- Sobarzo, Enrique, "Reforma fiscal y relaciones fiscales intergubernamentales", en Nora Lusting, *Crecimiento económico y equidad*, en Jean François Prud'homme y Manuel Ordorica (coords. generales), *Los grandes problemas de México*, t. 9, México, Colmex, 2010
- Solé-Ollé, A., "Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal", *documento de trabajo*, Institutd'Economia de Barcelona, 2005.
- Somuano, Fernanda et al., "La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México", *Foro Internacional*, 46 (2006), pp. 465-492.
- Sosa López, José de Jesús, "Gobiernos locales y desarrollo territorial en México", *Frontera Norte*, 47 (2012), pp. 171-192.

- Sosa, José y Javier González Gómez, “A 25 años del cambio administrativo en México: la situación del gobierno y la gestión pública”, en Maria del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, Colmex, 2009.
- Tanzi, V., “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization”, en Ahmad E. y V. Tanzi (eds.) *Managing Fiscal Decentralization*, Nueva York, Routledge, 2002.
- Ter-Minassian, T. y J. Craig, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, IFM, 1997.
- Terrazas Solís, Amabilia, “Federalismo hacendario en México. Retos y alternativas”, en Jorge Calderón (coord.), *Federalismo hacendario en México*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática-Friedrich Ebert Stiftung, 2004.
- Tibeout, C., “A pure theory of local expenditures”, *The Journal of Political Economy*, 64 (1956), pp. 416-426
- Trujillo, Lucía, “Transferencias intergubernamentales y gasto local. Repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura”, *Gestión y Política Pública*, 17 (2008), pp. 451-486.
- Tsbelis, G., “Decision-Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism”, *British Journal of Political Science*, 25 (1999), pp. 289-325.
- Uresti, Horacio, *La distribución de facultades para establecer impuestos en el Sistema Federal mexicano*, Monterrey, UANL, 2001.
- Vallés, Jaime, Pedro Pascal y Fermín Cabasés, “Endeudamiento municipal y efectividad de las restricciones institucionales de disciplina crediticia (1988-2000)”, *Hacienda Pública Española*, 166 (2003), pp. 9-47
- Varian, Hal, *Microeconomía intermedia*, Barcelona, Antoni Bosch Editores, 2006.
- Vázquez Cárdenas, Ana Victoria, “La política pública urbana como proceso plural”, *Estudios políticos*, 42 (2013), pp. 218-241.
- Veiga, L. y F. Veiga, “Political Business Cycles at the Municipal Level”, *Public Choice*, 131 (2007), pp. 45-64.
- Velasco, A., “A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms” en Poterba J. y V. Hagens (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University Press, 1999.

- Vila i Vila, Juan, “Determinantes de la transparencia contable de los municipios, *Auditoria Pública*, 60 (2013), pp. 57-54.
- Vidal, Fernanda “La descentralización de los procesos de selección en partidos y su impacto en la nominación de mujeres en Congresos Estatales de México”, *Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales*, 217 (2013), pp. 171-195.
- Waylenko, Michael, “Fiscal Decentralization and Economic Development”, *Public Budget & Finance*, 7 (1987), pp. 57-71.
- Zhang, Xiaobo, Shengeen Fan, Linxiu Zhang, Jikun Huang, “Local Governance and Public Goods Provision in Rural China”, *Journal of Public Economics*, 88 (2012), pp. 2857-2871
- Ziccardi, Alicia, *Política social y gobiernos locales en el federalismo*, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional Políticas Sociales realizado en la Universidad de Quilmes, Argentina, 30 y 31 de mayo del 2002.