



Andamios. Revista de Investigación Social

ISSN: 1870-0063

revistaandamios@uacm.edu.mx

Universidad Autónoma de la Ciudad de México
México

Ramírez Camberos, Jehú Jonathan; Poom Medina, Juan
Factores políticos e institucionales asociados a la deuda municipal en el noroeste de México: 1989-
2007

Andamios. Revista de Investigación Social, vol. 10, núm. 21, enero-abril, 2013, pp. 61-93

Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62828836004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

FACTORES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES ASOCIADOS A LA DEUDA MUNICIPAL EN EL NOROESTE DE MÉXICO: 1989-2007

Jehú Jonathan Ramírez Camberos* y Juan Poom Medina**

RESUMEN: Este artículo analiza el efecto que tienen algunos factores políticos e institucionales en el nivel de deuda que anualmente contratan los municipios. El análisis comprende los cien municipios que forman parte de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa durante el periodo de 1989 al 2007. Los resultados empíricos se obtuvieron mediante pruebas de panel de datos bajo las técnicas de efectos fijos y aleatorios. La evidencia revela que el proceso de democratización iniciado en los estados y municipios, observado principalmente a través del fenómeno de gobiernos divididos, tiene un impacto significativo en la disminución del nivel de endeudamiento municipal. Asimismo, demuestra que el diseño del federalismo hacendario produce efectos contrarios al equilibrio financiero. Por último, el análisis arroja que las instituciones formales de control no han sido suficientemente eficientes para dar una dirección adecuada a los requerimientos de financiamiento de los municipios.

PALABRAS CLAVE: Deuda, municipios, noroeste, federalismo, instituciones.

INTRODUCCIÓN

Una creciente ola de endeudamiento público acecha a los gobiernos locales en México.¹ Una mirada a los municipios del país durante el

* Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Teoría y análisis de Asuntos Públicos por el Colegio de Sonora. Correo electrónico: jjonathanrc@hotmail.com

** Doctor en Ciencias Políticas por FLACSO-México. Profesor-Investigador en el Colegio de Sonora. Correo electrónico: jpoom@colson.edu.mx

¹ La información se obtuvo de la base de datos sobre Finanzas Públicas Municipales elaborada por INEGI, misma que se puede ver en el portal www.inegi.gob.mx.

periodo de 1989 al 2007 revela dos aspectos. Primeramente, que se observan periodos de crecimiento en el nivel de deuda,² en especial de 1989 a 1995 cuando esta alcanzó un promedio superior a 9%. Posteriormente, del año 2000 al 2007, se observa nuevamente una tendencia hacia el aumento de la deuda, alcanzándose durante este periodo promedios de hasta 7%.

El otro aspecto que llama la atención se refiere a que el nivel de deuda en los municipios es multifactorial y no solamente se relaciona con variables contextuales como son el tamaño de la población o el nivel de desarrollo socioeconómico de la municipalidad o con los periodos de crisis económica. Indicadores como el nivel de apalancamiento financiero permiten observar también estas diferencias. Por ejemplo, los municipios de Angostura, Sinaloa y Hermosillo, Sonora, en 1990 y 1995 respectivamente, alcanzaron proporciones de deuda respecto del gasto realizado de alrededor de 90%.

Estas observaciones deben considerarse a la luz de los cambios en el ámbito político y financiero que desde hace más de treinta años han venido ocurriendo en la vida municipal; como la instauración del Sistema de Coordinación Fiscal a finales de la década de los ochenta, que significó uno de los cambios más importantes en el tema de las finanzas debido a que permitió que los gobiernos locales contaran con facultades de recaudación propias y aseguró la suministración de transferencias desde los gobiernos federal y estatal.

En el ámbito político, pocos se atreverían a negar los cambios y trascendencia del proceso de democratización municipal, principalmente en la dimensión electoral. Por ejemplo, las contiendas electorales se han vuelto más competitivas y los márgenes de victoria del partido vencedor con respecto al segundo lugar son cada vez más estrechos o reñidos, lo que ha permitido dar paso a la alternancia electoral en la mayoría de los municipios mexicanos.

Todas estas situaciones son importantes cuando se trata de explicar el fenómeno del endeudamiento municipal. Algunas perspectivas teóricas han venido señalando que tanto los factores políticos como los institucionales afectan la manera en que los gobiernos administran su

² Entendido como el financiamiento anual con respecto a los ingresos municipales.

hacienda. Es entendible, por tanto, que en los municipios mexicanos el manejo de las haciendas públicas haya adquirido un sentido diferente al que tenían durante el periodo de hegemonía del PRI. Es decir, al parecer ahora los gobiernos municipales, bajo un ambiente político (democratización) y un entorno institucional (diseño de reglas) tienen otros incentivos para desarrollar estrategias de gobierno y para manejar sus finanzas públicas.

La deuda pública forma parte de los instrumentos financieros que los gobiernos tienen para llevar a cabo sus funciones. En México los gobiernos municipales cuentan con la posibilidad de acceder a fondos adicionales mediante la contratación de financiamientos con la banca de desarrollo y la banca privada. El presente artículo analiza el efecto que pueden tener los factores políticos e institucionales en las oscilaciones que presenta el endeudamiento público en los gobiernos municipales, situación ante la cual se busca responder la siguiente interrogante: ¿cuáles son los factores que contribuyen a explicar el endeudamiento de los gobiernos municipales en el noroeste de México durante el periodo de 1989 al 2007?

Para cumplir el propósito el trabajo se inicia con un primer apartado que aborda la discusión teórica sobre el comportamiento de las finanzas locales. En un segundo momento, se describen, someten a prueba y analizan un conjunto de variables políticas e institucionales para observar el impacto en la explicación del endeudamiento de los municipios seleccionados en la muestra. Al final se presentan las conclusiones generales del trabajo.

TEORÍA SOBRE EL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL

A continuación se revisan tres enfoques teóricos que explican el comportamiento de la hacienda pública. Específicamente, interesa identificar las variables que la teoría menciona respecto al endeudamiento municipal.

A) *EL ENFOQUE DEL FEDERALISMO FISCAL*

El federalismo hacendario supone la existencia de más de un nivel de gobierno. En lo esencial trata de responder a tres preguntas ¿Qué funciones debe asumir cada nivel de gobierno? ¿Cuáles bienes públicos deben ser provistos por cada uno de ellos? y ¿Cuáles son los medios adecuados para financiarlas? (Oates, 1991). En este sentido, la manera en que se diseñe el federalismo puede tener algunos efectos sobre el nivel de deuda de los municipios. A continuación se exponen dos argumentos.

El argumento de la descentralización

El argumento de la descentralización sostiene que los problemas financieros que los municipios enfrentan tuvieron su origen en el proceso de descentralización ocurrido en la década de los ochenta (Flamand, 2006). El resultado del mismo fue un desfase entre las responsabilidades de gasto y las facultades de financiamiento. Aunque se transfirieron fondos condicionados, no se contemplaron facultades reales para que de manera autónoma los municipios resolvieran el financiamiento de su gasto (Cayeros, 2004; Aghon y Letelier, 1996).

El endeudamiento municipal es el resultado del mal diseño del sistema federal hacendario. Este produce una falta de autonomía para determinar el objeto del gasto y un debilitamiento de la función recaudadora propia de los gobiernos locales. Semejante diseño genera incentivos perversos como es la dependencia de los fondos gubernamentales y el endeudamiento.

El argumento del esfuerzo fiscal

Bajo este argumento se sostiene que la deuda no solamente es resultado de un mal diseño institucional, sino también consecuencia del poco esfuerzo que los gobiernos municipales realizan para recaudar mayores ingresos. La centralidad de la explicación recae sobre la actuación de los propios gobiernos locales. Se considera que los municipios tienen una mayor capacidad para recaudar, sin embargo, no asumen la responsabilidad de hacerlo, lo cual puede derivar en déficits fiscales (Aguilar, 2009; Ibarra y Sortres, 2009).

B) *EL ENFOQUE DE LA ELECCIÓN PÚBLICA*

El enfoque de la elección pública se centra en el proceso de toma de decisiones públicas. La política hacendaria es el resultado de un proceso en el cual están involucrados individuos que se comportan buscando maximizar sus beneficios. Este comportamiento individualista suele ser paradójico debido a que produce, en múltiples ocasiones, consecuencias poco eficientes para la colectividad. En este caso genera sesgos hacia el endeudamiento, como se verá en las siguientes explicaciones generadas a partir de este enfoque.

La ilusión fiscal y el sesgo deficitario

La explicación parte de considerar que el deseo de los políticos (tomadores de decisiones) es ganar las elecciones y mantenerse en el poder. Este propósito, los guía a tratar de corresponder de alguna manera a las expectativas de quienes los eligieron. Los políticos tienen incentivos para evitar elevar el nivel de impuestos y para intentar ofrecer mejores resultados en su gestión. Esta encrucijada es resuelta mediante la generación de deuda que le permite al tomador de decisión cumplir con sus propósitos. Lo que a continuación se propicia es un efecto conocido como “ilusión fiscal”. Es decir, que los ciudadanos subvaloran los servicios recibidos creyendo que tienen un costo menor del que realmente poseen. Esto genera la expectativa que en el momento de la elección los ciudadanos voten por aquellos políticos que fueron capaces de satisfacer sus necesidades sin la necesidad de aumentar el nivel de impuestos.

La deuda como elección estratégica

Alesina y Tabellini consideran que el sesgo hacia el endeudamiento puede explicarse muy bien a partir de una competencia electoral cerrada, donde existe la posibilidad real de dejar el poder en manos de una alternativa política que resulta contraria a los planteamientos propios (Alesina y Tabellini, 1990).

Quienes detentan el poder actúan estratégicamente contratando deuda para influir el mandato de sus posibles sucesores mediante políticas que son de sus preferencias. Con lo anterior, también logran

reducir el margen de acción del gobierno futuro, quienes tendrán que destinar una mayor cantidad de recursos para cumplir con el pago de los compromisos derivados del endeudamiento.

La explicación del fondo común

Otra explicación plantea que se generan sesgos hacia la deuda cuando quienes participan en la elaboración del presupuesto consideran los recursos como una especie de fondo común (*common pool*), donde el presupuesto público es el resultado de una negociación entre los diferentes actores involucrados. Este argumento tiene el acierto de considerar la pluralidad de actores e intereses que intervienen en el proceso de presupuestario.³ Cada actor busca echar mano del fondo para beneficiar al segmento de población que representan. Semejante situación genera una sobreexplotación de los recursos, derivando en la búsqueda de mayores ingresos mediante el endeudamiento (Jones, Sanguinetti y Tomasi, 1999).

Tsebellis plantea una visión alternativa a este argumento. Para este autor la pluralidad en la toma de decisiones no necesariamente genera sesgos hacia el endeudamiento: también puede producir el efecto contrario. Tsebellis considera y demuestra que la incorporación de un actor con poder de veto crea el riesgo de generar una parálisis, lo cual puede conducir inclusive a la reducción del endeudamiento. Bajo esta lógica, es necesario identificar donde se ubica el *status quo*, así como también la polarización de quienes toman parte en la toma de decisiones presupuestales.

C) EL ENFOQUE INSTITUCIONAL

Otra vertiente importante de estudios respecto de los temas hacendarios se ha centrado en el análisis de las instituciones. Este vocablo tiene

³ Bajo este argumento el legislativo adquiere un papel relevante, dado que al considerar los recursos como fondo común y un proceso de negociación se vuelve también necesario determinar quienes actúan como “gorriones” (*free riders*) del bien “prudencia fiscal”. Por ejemplo, en un estudio realizado en las provincias argentinas, se observó que los legisladores tienen una mayor tendencia a actuar como “gorriones” del bien prudencia fiscal que los funcionarios de la rama ejecutiva (Jones, Sanguinetti y Tomasi, 1999).

varias acepciones, pero en términos generales lo podemos entender como las reglas del juego que constriñen, dan forma a las interacciones y generan incentivos para la acción (North, 1993).

En el campo de los estudios sobre hacienda pública hay una gran cantidad de análisis desde la perspectiva institucional. Algunos han abordado las instituciones de carácter fiscal, como son las reglas anti-déficit; Strauch y Von Hagen, por ejemplo, analizan el efecto de los límites formales y el proceso presupuestal. En México, Velázquez Guadarrama realizó un estudio sobre el desempeño fiscal de las entidades federativas y las leyes de deuda.⁴

PREGUNTA E HIPÓTESIS

El trabajo explora algunas respuestas⁵ a la pregunta: ¿cuáles son los factores que están relacionados y permiten explicar el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales en los municipios del noroeste de México, durante el periodo de 1989 al 2007? Atendiendo a la sugerencia teórica de que tanto ciertas variables de carácter político como otras relacionadas con el diseño institucional en el cual se enmarca la vida municipal, tienen un efecto importante sobre la manera en que los gobiernos locales manejan sus haciendas públicas se han planteado las hipótesis siguientes:

Hipótesis 1: En el ámbito municipal se puede considerar que, a mayor competitividad electoral, se reducirán los niveles de endeudamiento. Lo anterior, se debe a que los gobiernos locales en condiciones de

⁴ El resultado demuestra que las instituciones que ponen controles a la actividad financiera del Estado son importantes. Sin embargo, en este caso concreto señala que las leyes de deuda pública no han podido ser lo suficientemente efectivas para resolver el problema del endeudamiento en los gobiernos sub nacionales, debido a que se utilizaron más bien como una medida de remediación.

⁵ Para la obtención de las mismas, se utilizó una base de datos tipo panel con información presupuestal y electoral de los cien municipios que actualmente integran los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. Se realizaron varias pruebas bajo la técnica de efectos fijos y efectos aleatorios, dado que mediante ellas es posible controlar sesgos originados por variables endógenas que pueden pasar inadvertidas por algunos otros análisis.

márgenes de victoria muy cerrados buscarán primeramente obtener mayores recursos provenientes de las participaciones, buscando con esto no asumir el costo electoral de un endeudamiento.

Hipótesis 2: En el ámbito de los gobiernos municipales, la existencia de gobiernos divididos está relacionada con reducciones al nivel de endeudamiento. Lo anterior se debe a que las fracciones partidistas tienen la posibilidad de buscar mayores presupuestos para los municipios gobernados por su partido.

Hipótesis 3: La existencia de alianzas electorales están relacionadas con el aumento en los niveles de deuda pública municipal. Lo anterior, debido a que la introducción de un mayor número de agentes a la toma de decisiones en los cabildos, produce una tendencia a la sobreexplotación de los recursos.

Hipótesis 4: El establecimiento de reglas restrictivas —como son las leyes de deuda y de fiscalización— está relacionada con la disminución de los niveles de deuda pública, en la medida en que estos ponen límites fuertes a la contratación de deuda y obligan a los gobiernos municipales a rendir cuentas.

Hipótesis 5: La literatura ha señalado que el diseño del federalismo fiscal incentiva la dependencia económica. Debido a lo anterior, los gobiernos municipales buscan obtener mayores participaciones y elevar el nivel de endeudamiento.

Hipótesis 6: Las características socioeconómicas de los municipios que impliquen un aumento en las cantidades de bienes públicos ofertados —como puede ser el crecimiento poblacional— están relacionadas con un aumento en los niveles de deuda pública de los gobiernos municipales.

TRABAJOS PREVIOS

De acuerdo con los enfoques revisados, las decisiones de política fiscal se fundamentan en un comportamiento racional de los jugadores que, siempre y cuando no existan mecanismos institucionales que lo impidan, seguirán en lo general dos estrategias: 1) bajo un ambiente de incertidumbre electoral preferirán el endeudamiento con el fin

de no internalizar el costo de sus acciones y trasladarlas de este modo a gobiernos futuros; o 2) consideran el presupuesto como un fondo de recursos comunes buscando beneficiar a sus respectivos votantes, lo cual genera una sobre explotación de los mismos. Esta lógica será útil para entender lo que acontece en los gobiernos locales, pero hay que recordar que los municipios actúan bajo reglas y contextos diferentes.

Pero por otra parte, quienes estudian el proceso de democratización mexicano han señalado una serie de fenómenos políticos que pueden estar vinculados con los resultados de la hacienda pública sub nacional y de los gobiernos municipales. Sin embargo, algunas no han sido sometidas a prueba con el fin de establecer si existe una correlación, en este caso, con la deuda pública en los gobiernos locales. Entre estos fenómenos destacan principalmente el aumento de la competitividad electoral (Rodríguez, 1999; Méndez, 2004; Cleary, 2002; Aranda, 2003) y escenarios más plurales propiciados por la alternancia y la competitividad electoral, como son los gobiernos yuxtapuestos (De Remes, 2005) y los gobiernos divididos (Lujambio, 2000).

COMPETITIVIDAD ELECTORAL Y GOBIERNO LOCAL

Algunos estudios empíricos revisados consideran al margen de victoria como un buen indicador para medir la competitividad electoral y poder observar la relación entre los factores políticos y; el desempeño de los gobiernos locales (Cleary, 2002); la calidad gubernativa (Moreno 2008); capacidad financiera (Moreno 2007, Ibarra, Somuano y Yunuen, 2006); y la innovación en la gestión pública local (Poom, 2007).

Una primera posición tocante a la variable competitividad electoral la formula Cleary en un estudio realizado en el año 2002. En este estudio, Cleary insiste en que, aunque se presente un consenso teórico respecto de la importancia de la competitividad electoral en el espacio municipal, existen razones para dudar del efecto de esta variable en el desempeño de los municipios en México (Cleary, 2002). El autor demuestra que ciertas condiciones como la tasa de alfabetización y el grado de urbanización de una localidad están correlacionadas significativamente con la competitividad electoral, al igual que con

la cobertura de prestación de algunos servicios públicos municipales. Lo anterior implica que no se puede afirmar que hay una relación de causalidad entre competitividad electoral y desempeño municipal.⁶ Su hallazgo es, sin lugar a dudas, tan controversial como interesante.

Estos resultados conducen a Cleary a pensar en dos posibilidades que deben estar presentes en cualquier reflexión sobre la democracia mexicana. Primero, que el vínculo con lo electoral en México funciona bajo la tensión de prácticas e instituciones que complican la rendición de cuentas; con ello alude entre otras cosas a la prohibición de la reelección. En segundo lugar, que la competencia electoral sea en sí misma consecuencia de un proceso subyacente, por ejemplo cambios en el entorno socioeconómico.

En un estudio posterior, Juan Fernando Ibarra, Fernanda Soumano y Reynaldo Yunuen, abordaron la relación entre competitividad electoral y su impacto en el desempeño gubernamental, considerando como variable dependiente la capacidad financiera (ingreso propio/gasto administrativo). Los resultados demostraron que la competitividad electoral se relaciona con un aumento en la capacidad financiera de los municipios. Es decir, bajo la posibilidad de perder el poder, los gobiernos se esfuerzan en hacer más eficiente la recaudación. (Ibarra, Somuano y Yunuen, 2006).

Moreno Jaimes contribuye a esta discusión probando el efecto que tienen algunas variables políticas como son la competitividad electoral, la yuxtaposición política y los ciclos electorales, en el nivel de gasto administrativo y de obras públicas en los municipios mexicanos (exceptuando el estado de Oaxaca) de 1990 hasta el 2001. Como variables institucionales utiliza la descentralización, las participaciones federales y los recursos provenientes del Fondo de Infraestructura Social Municipal. En sus conclusiones, señala que el proceso de democratización en su dimensión electoral no es una condición suficiente para generar cambios en el comportamiento presupuestal de los gobiernos locales, a

⁶ Para corroborar dicha situación, Cleary somete a prueba el desempeño municipal medido a partir de la tasa de cobertura de los servicios públicos de agua, alcantarillado y electricidad. En su modelo consideró como variables políticas explicativas la competitividad electoral y los gobiernos yuxtapuestos (Cleary, 2002).

menos que cuenten con mayor autonomía para el ejercicio de recursos, de tal forma que les permita aprovechar políticamente las ventajas de un entorno electoral competitivo (Moreno, 2007).

Los resultados obtenidos a partir de la competitividad electoral tienen diferentes matices e inclusive llegan a ser contradictorios en algunos casos. Lo anterior manifiesta la necesidad de seguir explorando el efecto que la variable competitividad electoral puede producir en el desempeño de los gobiernos locales.

OTRAS VARIABLES POLÍTICAS: LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

Considerando que el municipio, como último orden de gobierno, está sometido en gran medida a las normas y políticas que son definidas en los otros dos ámbitos gubernamentales y que durante su ejercicio los gobiernos municipales requieren interactuar con el gobierno estatal y federal para dar solución a las múltiples problemáticas que enfrentan, resulta indispensable buscar explicaciones al comportamiento de la hacienda pública local a partir de otras variables políticas que permitan visualizar, de manera integral, el efecto de la política en la conformación de la hacienda local.

Algunos académicos han considerado que la variable gobiernos yuxtapuestos, entendida como aquellos “municipios que son regidos por un gobierno distinto al que gobierna el estado”, podría tener algún efecto en el desempeño de los gobiernos locales (De Remes, 2005; Cleary, 2002; Moreno, 2007). Pero no ha ocurrido lo mismo con el gobierno dividido,⁷ el cual ha sido, extrañamente, una variable poco explorada por los estudios sobre hacienda pública local; ello a pesar de la importancia del legislativo en la aprobación de los presupuestos y del nivel de endeudamiento municipal.

En la discusión sobre la política financiera de los países, algunos autores han modelado algunas posibles implicaciones de los gobiernos

⁷ Para efectos del presente trabajo se entenderá por gobierno dividido cuando el partido el partido que llevó al poder al ejecutivo no cuenta con la mayoría, es decir, al menos el cincuenta por ciento más uno de los escaños en el congreso (Lujambio, 2002).

divididos en circunstancias económicas específicas. Alt y Lowry (1994), por ejemplo, abordaron la manera en que los gobiernos divididos dificultan la toma de decisiones presupuestarias en momentos de crisis y el efecto que tienen en el nivel de déficit presupuestal.⁸

Por otro lado, Tsebellis (2006) considera que el aumento de participantes puede hacer más difícil la obtención de acuerdos para modificar el *status quo*. En Tsebellis no se prejuzga sobre cuál será el contenido de la política, es decir, si a mayor número de participantes se producen mayores niveles de deuda, como es el caso de la literatura del fondo común. Más bien se hace énfasis en la capacidad para promover cambios en una situación dada en cualquier sentido.

En México los gobiernos divididos han sido estudiados ampliamente en el ámbito nacional y un poco menos para el sub nacional.⁹ La discusión se ha centrado en buena medida sobre el tipo de efectos que puede producir, tanto en el trabajo legislativo como en el ejercicio de gobierno del poder ejecutivo.¹⁰ En este caso, se ha decidido incluir y probar la variable gobiernos divididos principalmente porque las facultades de aprobación del presupuesto son de los congresos estatales, no del ejecutivo estatal. Es decir, que son los congresos locales los que a través de la aprobación del presupuesto expresan una posición respecto de un gobierno local, otorgando mayor o menor presupuesto o nivel de endeudamiento.

Por otra parte, considerando la trayectoria histórica del ejercicio de gobierno en México —donde el ejecutivo tiene un predominio sobre los otros poderes— parece sensato creer que con la existencia de gobiernos

⁸ Específicamente señalan que los gobiernos divididos afectan la habilidad del gobierno de tomar decisiones en momentos de *shocks* cuando los niveles de recaudación bajan y cuando constitucionalmente se permite llevar el déficit fuera del año fiscal. El modelo que definen incorpora también variables económicas y fiscales, como son: el ingreso, el gasto, contribuciones federales, ingreso personal y desempleo. En relación con las variables políticas distingue entre gobiernos unificados y gobiernos divididos.

⁹ Para una mejor panorámica sobre los gobiernos divididos en las entidades federativas de México se recomienda revisar Moisés López Rosas (2001).

¹⁰ Alguna literatura observa la dificultad de los gobiernos divididos para la aprobación de reformas o modificaciones importantes para un Estado (Tsebellis, 2006). Algunos otros opinan que los resultados de los gobiernos divididos redundan en acuerdos que conllevan una mayor discusión y un mayor grado de consenso, lo cual repercute en acuerdos de mayor calidad para la vida democrática (Ackerman, 2007).

divididos se dificulta el ejercicio de las facultades meta constitucionales del Ejecutivo respecto del Congreso (Hernández, 2005).

VARIABLES INSTITUCIONALES: FEDERALISMO FISCAL

El federalismo mexicano ha sido tema de mucha discusión y numerosos análisis para los diversos ámbitos de gobierno. Un segmento bastante prolífico e importante de la literatura se ha concentrado en analizar y señalar los efectos que produce el diseño del federalismo en las finanzas públicas de los gobiernos locales en México. Por ejemplo, Alberto Díaz-Cayeros encuentra que existe un desfase entre el gasto y la estructura de responsabilidades fiscales, lo que provoca que los municipios sean “menos responsables ante sus ciudadanos”. La razón es que la disposición de recursos derivados de las participaciones y aportaciones y la dificultad que implica para los ciudadanos asignar responsabilidades por las deficiencias, provoca que los gobiernos locales no tengan una mayor exigencia para recaudar ingresos propios. Por lo cual, los gobiernos locales están abocados no a elevar su ingreso propio, sino a obtener mayores recursos vía presupuesto o vía deuda (Díaz-Cayeros, 2004).

En otro estudio realizado por Ibarra Salazar y Sotres Cervantes, se ha destacado que los municipios, a pesar de pertenecer a una misma entidad federativa, pueden enfrentar un marco institucional diferente en materia fiscal que les permite obtener una mayor recaudación del impuesto predial. Tal diferencia se deriva de que los municipios pueden proponer a los congresos locales tasas y tablas de valores diferentes, así como implementar programas dirigidos a aumentar el monto recaudado por el impuesto predial. Las conclusiones a las que llegaron señalan que la recaudación del impuesto predial tiene una relación significativa y directa con el PIB municipal. Se probó que el marco institucional fiscal causa diferencias significativas en la recaudación.

En resumen, estos estudios sugieren que las reglas de distribución de las participaciones a los gobiernos locales y las responsabilidades de gasto han generado que los municipios sean dependientes de los recursos que les son otorgados por la federación y los estados.

De acuerdo con esto, los municipios no están muy interesados en recaudar más, sino en negociar mayores presupuestos y en su caso mayores niveles de deuda. Pero por otra parte, municipios que se encuentran sometidos a una presión de crecimiento, buscan la manera de recaudar más a partir de un marco diferenciado.

LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL COMO VARIABLE DEPENDIENTE

Para efectos del presente estudio, se ha trabajado con la información proporcionada por el Instituto de Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que comprende el rango de años de 1990 al 2007. La información relacionada con la deuda pública de los municipios se establece bajo el concepto de financiamiento y está catalogado como ingreso. El monto considerado como deuda pública (financiamiento) en la base de datos de finanzas públicas locales provistos por INEGI es anual y para cada municipio. Para fines nuestros se ha deflactado con base en el año 2002 y transformado a logaritmo.

LAS VARIABLES POLÍTICAS, INSTITUCIONALES Y CONTEXTUALES

De acuerdo con la revisión de literatura y estudios empíricos realizados, se puede considerar como indicadores que pueden ayudarnos a verificar si los factores políticos inciden en la deuda pública los siguientes:

TABLA 1. VARIABLES POLÍTICAS

| | |
|--------------------------|--|
| Competitividad electoral | Entendida como la diferencia entre el porcentaje de votos del partido ganador y su contendiente más cercano. ¹¹ La competitividad electoral, significa la posibilidad de que la alternancia se presente en un contexto de incertidumbre. Generalmente es medida calculando el margen de victoria, que consiste en la diferencia entre el porcentaje de votos obtenido por el partido ganador y el de su contendiente más cercano. |
|--------------------------|--|

¹¹ El argumento que se sostiene es que la competitividad electoral generan incentivos para que los gobiernos busquen la eficiencia en el manejo de sus recursos, ello los lleva a ejecutar políticas financieras eficientes y evitar el endeudamiento con el fin de mantenerse en el poder.

| | |
|---------------------------------------|---|
| Los gobiernos divididos ¹² | Se define como la existencia de un poder legislativo donde el partido del ejecutivo no cuenta con al menos el cincuenta por ciento más uno de las curules en el congreso. Lo cual rompe con el predominio de ejecutivo sobre el congreso. Es bajo esta circunstancia que los municipios pueden obtener mejores presupuestos a través de las fracciones partidarias en el Congreso. Esa posibilidad, reduce el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales. Para efectos de su medición, se integró en la base de datos una variable <i>dummy</i> , con valor de 0, cuando no se configuró un gobierno dividido; y un valor de 1, cuando si se presentó. |
| Alianzas electorales ¹³ | La manera en la que se ha decidido considerar esta variable, es otorgar un valor de 0, cuando no se presentaron en elecciones municipales alianzas entre partidos y valor de 1, cuando se presentó alguna alianza. |

Fuente: Elaboración propia.

Para determinar el efecto que tiene el diseño institucional en los municipios, se ha decidido considerar los siguientes indicadores:

¹² Una de las aportaciones del presente trabajo es analizar el efecto que producen los gobiernos divididos en el ejercicio financiero de los municipios, por ello, aunque no se ha sometido a prueba para el caso de los municipios, se hace bajo el supuesto de que al no haber un control del ejecutivo estatal, cada fracción parlamentaria buscará beneficiar con más recursos a los municipios que son gobernados por su partido, es decir, lo cual tiene el efecto de reducir el nivel de la deuda pública local.

¹³ Es interesante destacar que, aunque no se han concretado reformas constitucionales en los estados analizados que puedan dar por resultado gobiernos municipales divididos o cabildos divididos, es probable y será importante observar si por la vía de las alianzas electorales se ha producido algún efecto, en la conformación de las decisiones presupuestales.

TABLA 2. VARIABLES INSTITUCIONALES

| | |
|------------------------|---|
| Participaciones | Son el resultado de un conjunto de reglas de distribución, pero que tienen la característica de concretarse en recursos cuya disposición son responsabilidad de los gobiernos locales, a diferencia de las aportaciones que son recursos que tienen un destino determinado. La manera en la cual es introducida al modelo es a partir de los datos que INEGI proporciona y para efectos del modelo se ha calculado como logaritmo de las participaciones. |
| Impuestos | Este indicador permite observar el desarrollo de las facultades de tributación asignadas a los municipios y en ese sentido observar si la variación en la capacidad de recaudación de ingresos propios es determinante para el surgimiento de déficit y deuda. Se ha introducido como un logaritmo de los impuestos. |
| Dependencia financiera | Este indicador mide el grado de dependencia que tienen los gobiernos locales a partir de sus erogaciones, en relación con las participaciones que reciben de los otros niveles de gobierno. La fórmula para medirlo es (total de participaciones para el año N/total de egresos para el año N) |
| Leyes de deuda | También se consideran las normas que definen controles a la posibilidad de endeudamiento de los municipios. Se propone considerar su aplicación bajo un horizonte temporal, como variable <i>dummy</i> con valor cero cuando no existía ley de deuda pública y con valor de 1 cuando se implementó. |
| Ley de fiscalización | Con el fin de valorar el efecto que pueden tener las normas de rendición de cuentas en la utilización de recursos se plantea, se consideró como variable <i>dummy</i> la implementación de una ley de fiscalización. |

Fuente: Elaboración propia.

Por último, se han considerado las siguientes variables contextuales:

TABLA 3. VARIABLES CONTEXTUALES

| | |
|-------------------|---|
| Crisis económicas | Para considerar los periodos en que hubo crisis económica en el país, se tomaron en cuenta las variaciones en el Producto Interno Bruto (PIB) Así, para determinar la existencia de crisis económica se utilizó como una variable <i>proxy</i> , los años en que hubo crecimiento negativo del PIB en el país esto es en el año 1995 y el 2001. |
| Población | Se ha introducido también el tamaño de la población, medido como el logaritmo del número de habitantes en cada centro de población para el año N. |

Fuente: Elaboración propia.

EXPLORACIÓN DE DATOS Y RESULTADOS

Para cumplir con los objetivos propuestos y probar las hipótesis planteadas se realizaron varias regresiones mediante análisis de panel de datos¹⁴ bajo las técnicas de efectos fijos y efectos aleatorios. En dos regresiones se consideró la existencia de errores autorregresivos del primer orden,¹⁵ AR (1). Una de las pruebas se realizó mediante el método de efectos fijos y la otra de efectos aleatorios. Otras dos regresiones se realizaron considerando un modelo con componente de error de dos vías. También se incluyó una regresión lineal con datos agrupados.

¹⁴ La utilización del análisis de panel de datos se justifica a partir de que la estructura de la información presenta más de una observación por unidad de análisis; por ejemplo, para el dato de financiamiento cada municipio cuenta con un total de diecinueve observaciones, una por cada año analizado. El análisis de panel de datos integra la realización de análisis de serie de tiempos y análisis de sección cruzada (Baltagi, 2008).

¹⁵ De acuerdo con Baltagi, es adecuado en análisis económicos como el de la inversión o el consumo (Baltagi, 2008).

TABLA 4. RESULTADOS

| | REG LINEAL | EFFECTOS FIJOS AR (1) | EFFECTOS FIJOS (Dos vías) | EFFECTOS ALEATORIOS AR (1) | EFFECTOS ALEATORIOS (Dos vías) |
|--------------------------|--------------------|-----------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 | Modelo 4 | Modelo 5 |
| COMPETITIVIDAD ELECTORAL | -.0006 (-1.14) | -0.002* (-1.93) | -.0002 (-0.36) | -.0009 (-1.38) | -.0008 (-1.22) |
| GOBDIV | -.0877* (-2.11) | -0.116* (-2.4) | .008 (0.13) | -.1080* (-2.48) | -.101* (-2.24) |
| ALIANZA | -.0093 (-0.13) | 0.016 (0.17) | .138* (1.77) | .0678 (0.84) | .033 (0.40) |
| LEY DEUDA | -.077* (-1.90) | -0.064 (-1.14) | .175* (2.52) | -.0599 (-1.23) | -.059 (-1.18) |
| LEY FISCALIZACION | .2828 (1.71) | 0.190 (0.83) | .604* (3.38) | .326 (1.64) | .355* (1.70) |
| LOG IMPUESTOS | -.168* (-4.11) | -0.304* -3.96 | -.341* (-4.76) | -.253* (-5.04) | -.266* (-5.13) |
| LOG PARTICIPACIONES | .766* (8.29) | 1.209* (8.87) | 1.119* (4.15) | .734* (6.06) | .665* (5.19) |
| DEPENDENCIA | -2.30* (18.40) | -2.807* (-16.22) | -3.061* (-17.48) | -2.764* (-19.24) | -2.75* (-19.03) |
| CRISIS | -.111* (-2.11) | -0.109* (-2.19) | .561* (3.88) | -.1125* (-2.44) | -.116* (-2.50) |
| LOG POB | .178* (2.49) | 0.187 (0.87) | .125 (0.42) | .221* (2.39) | .282* (2.88) |

| | | | | | |
|--|-------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| CONSTANTE | 2.44 | 0.525 (5.12) | 1.129 (0.55) | 3.295 (6.56) | 3.601 (6.29) |
| NUM DE GRUPOS | - | 100 | 100 | 100 | 100 |
| NUM OBSERV | 1210 | 1110 | 1210 | 1210 | 1210 |
| R ² GLOBAL | - | 0.7502 | 0.7816 | 0.7515 | 0.7542 |
| R ² AJUSTADA | .7527 | - | - | - | - |
| BETWEEN | - | 0.9586 | 0.9559 | 0.9589 | 0.9597 |
| WITHIN | - | 0.6419 | 0.3118 | 0.1993 | 0.2023 |
| Entre paréntesis el valor del estadístico T para efectos fijos y Z para efectos aleatorios. *Las variables son significativas con $p < .05$ | | | | | |
| Significado de variables: GOBDIV = Gobierno dividido; Log Impuestos = Logaritmo de impuestos; Log Participaciones = Logaritmo de participaciones; Log Pob = Logaritmo de Población. | | | | | |

Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En esta sección se analizarán los resultados obtenidos mediante las pruebas realizadas anteriormente, el propósito es explicar cuál es el sentido de los mismos según las hipótesis planteadas. Estos resultados solamente aplican para los municipios de los cuatro estados que conforman el presente estudio, por lo cual no pueden generalizarse para el resto de la república. Sin embargo, los hallazgos contribuyen a pensar en un proyecto de investigación con perspectiva nacional.

¿Afecta la competitividad electoral en el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales?

La competitividad electoral es una variable frecuentemente utilizada en los estudios sobre democratización y desempeño municipal.

Sin embargo, como se comentó con anterioridad, los análisis ofrecen resultados que difieren en cuanto al impacto que causa. La evidencia que arrojó el análisis según las diferentes pruebas empleadas, muestra que el impacto de la competitividad sobre el nivel de endeudamiento municipal es muy pequeño.

De las cinco pruebas empleadas, solamente en una resultó significativa, por lo tanto, no es un resultado robusto. El hecho de que los resultados no sean robustos y significativos en la mayoría de las pruebas no permite dar por confirmada la hipótesis planteada respecto de que la competitividad electoral en el ámbito municipal está relacionada con reducciones en el nivel de endeudamiento. Sin embargo, sin establecer conclusiones definitivas, el signo negativo obtenido en todas las pruebas realizadas permite hacer algunas reflexiones sobre el efecto que podría producir la competitividad electoral sobre el endeudamiento.

En el planteamiento de la hipótesis sugerimos que esto se debía al poco interés por asumir los costos electorales que podría implicar un endeudamiento cuando se tiene la posibilidad de obtener recursos provenientes de las transferencias federales. De acuerdo con el efecto que se produce, es probable que frente al riesgo de perder el poder en futuras elecciones los alcaldes reaccionen de una forma muy cautelosa y prefieran llevar adelante sus propuestas con recursos obtenidos mediante la negociación de mayores transferencias que con recursos de financiamiento.

Lo anterior es importante hacerlo notar porque la competitividad electoral en los municipios presenta un sentido inverso al que produce (la incertidumbre electoral) en otros niveles de gobierno. Por ejemplo, para Buchanan la competencia electoral incentiva un sesgo hacia el endeudamiento básicamente mediante dos mecanismos: el deseo de los políticos por mantenerse en el poder y la opacidad que implica la obtención de recursos vía endeudamiento. La deuda genera un efecto de ilusión fiscal cuando los ciudadanos creen recibir un servicio a menor costo del que realmente tiene. Esto permite hacer creer que el gobierno puede ofrecer un mismo nivel de servicios públicos sin recurrir al aumento de tributos.

Sin embargo, aunque en los gobiernos municipales los partidos políticos mantienen la misma intención de conservar el poder y también

existe opacidad en el manejo de los recursos financieros en general —y, más específicamente, aquellos derivados del endeudamiento— hay un elemento importante que debe considerarse cuando se analizan los gobiernos locales. Esto es, la ubicación del municipio como tercer orden de gobierno implica que tengan un instrumental limitado para elaborar su política económica, esta situación los hace depender de las transferencias económicas que les son asignadas. Los gobiernos locales dirigen sus esfuerzos a la negociación de mayores fondos intergubernamentales, lo cual les permitan no asumir los costos políticos de acciones financieras tales como un posible aumento de tributos y la contratación de deuda. En este sentido, los gobiernos municipales siguen comportándose como actores que aprovechan las oportunidades y debilidades del entorno institucional.

Por otra parte, Alesina y Tabellini plantean el argumento de la competencia electoral y la polarización en la oferta política. Su argumento señala que cuando existe la posibilidad de perder el poder en las próximas elecciones los gobiernos pueden preferir el endeudamiento a fin de aplicarlos en políticas de su preferencia, afectando el manejo de recursos que futuros gobiernos realicen. Sin embargo, este efecto que puede producir la polarización política en niveles de gobierno superiores, es muy posible que no ocurra, o por lo menos, no con la misma magnitud en los gobiernos locales.

Aunque cada vez más los gobiernos municipales se involucran en actividades en las que no era frecuente su intervención y a pesar de que a través de la adopción de innovaciones buscan diferenciarse de otros gobiernos, no parece que los partidos políticos presenten en períodos electorales una oferta política que polarice la contienda. Además, constitucionalmente tienen la obligación de ofrecer un conjunto de servicios públicos básicos en los que generalmente concentran sus esfuerzos y recursos. De tal suerte que, hasta el momento y según los casos analizados, la utilización de la deuda con el fin estratégico de comprometer los recursos financieros para afectar a futuros gobiernos no parece ocurrir.

Bajo estas circunstancias, es factible la opinión de Carlos Moreno (2008) cuando señala que, por ejemplo, la relación competitividad electoral y calidad gubernativa están mediadas por otras variables

institucionales. En el caso de la deuda pública municipal una de estas variables podría ser la orientación de financiarse mediante participaciones federales.

Por último, es importante comentar que el escaso impacto de la competitividad en los resultados obtenidos en estas pruebas, sigue revelando un problema de rendición de cuentas en la democracia local que hace algunos años Mathew Cleary (2003) había observado. Esto es, que resulta necesario que la democracia mexicana funcione con instituciones que incentiven y vuelvan realmente efectiva esta rendición de cuentas por la vía electoral. En el mismo sentido, Carlos Moreno considera que la competitividad electoral no es una condición suficiente para incidir en la forma en que los gobiernos locales manejan su hacienda, pero señala que habría que observarlos en escenarios dotados de mayor autonomía.

¿Afectan los gobiernos divididos el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales?

El hallazgo del presente trabajo es relevante dado que no se había sometido a prueba la variable gobierno dividido para analizar su impacto en las finanzas locales. Además se demuestra la importancia de los congresos locales y su composición plural en la conformación del presupuesto municipal. El resultado es significativo y se puede considerar como un resultado robusto dado que presenta un coeficiente muy similar en cuatro de las cinco pruebas realizadas. El coeficiente muestra un impacto que es importante para entender la relevancia de la política en las finanzas locales. El signo negativo nos indica que, en los periodos en que hubo gobiernos divididos, el monto anual del financiamiento fue menor.

Este resultado es especialmente llamativo dado que en la literatura se señala que los gobiernos divididos en el ámbito nacional y subnacional son causa de mayores déficits presupuestales y por consecuencia de endeudamientos (Hallenberg y Von Hagen, 1999; Jones, Sanguinetti y Tomassi, 1999). Tsebelis (2006) argumenta, por su parte, que la adición de un jugador con veto aumenta la estabilidad política, ya que hace más difícil que *el status quo* cambie.

De acuerdo a esta evidencia, ¿cómo se explica entonces que los congresos divididos no conduzcan a los gobiernos locales a mayores niveles de endeudamiento y, por el contrario, disminuyan? Como se ha argumentado anteriormente, los gobiernos divididos plantean un escenario donde el partido del ejecutivo no tiene mayoría en el congreso local. Esto significa que se frena la posibilidad del ejecutivo y su partido de intervenir y manipular la aprobación de los presupuestos municipales.

Los gobiernos divididos incorporan a la dinámica del ejercicio de poder un principio plural y vuelven más efectiva la participación del legislativo como un contrapeso del ejecutivo y, en este caso, de las acciones de los municipios. Adicionalmente, en los gobiernos divididos que resultaron durante el periodo de 1989 al 2007 en las cuatro entidades analizadas, no se presentaron casos en cuales alguna fracción parlamentaria tuviera por sí misma la mayoría absoluta y por tanto el control en el congreso; es decir, son congresos sin mayoría. Bajo este escenario, son muchas las situaciones y estrategias de negociación que pueden desarrollar las fracciones parlamentarias. Sin embargo, es posible intentar formular algunas explicaciones de acuerdo con las teorías analizadas.

El argumento de la explotación de un fondo común explica los aumentos en la deuda, pero los resultados arrojados en este análisis muestra que en los municipios el gobierno dividido reduce el endeudamiento. La posible explicación para que este argumento tenga aplicación en ámbito municipal es que estos tienen en las transferencias su mayor fuente de ingreso y lo primero que las fracciones parlamentarias buscarán es mejorar la distribución de las participaciones.

Otro elemento adicional que podría ayudar a entender el efecto que tienen los gobiernos divididos en el nivel de deuda es que el periodo de tiempo que se estudia es el de una transición hacia la democracia, lo cual, puede significar que los legisladores empiezan a asumir la responsabilidad sobre el destino de las finanzas locales en municipios —que quizá puedan gobernar en un futuro cercano— y por lo tanto que juzguen conveniente actuar de manera prudente con respecto a la deuda.

Además, como señala Tsebelis y algunos estudios citados en este trabajo, los gobiernos divididos suelen hacer más complicada la modificación del *status quo*; esto significa que negociar aumentos en el nivel de deuda municipal puede implicar dificultades para llegar a un consenso. Aunque en momentos críticos o de urgencia la tardanza para llegar acuerdos se convierta en una crítica a los gobiernos divididos, es posible por otra parte considerar algunas ventajas. Por ejemplo, Lujambio señala que los gobiernos divididos han permitido un ejercicio de aprendizaje en la negociación, han obligado a los partidos a explicar públicamente sus conductas y han potenciado la discusión de los asuntos presupuestales (Lujambio, 2000). Los congresos locales han arribado a una situación desconocida para la dinámica del poder local, sin embargo, pudiera cambiar en la medida en que se genere un aprendizaje en materia fiscal.

¿Afectan las alianzas electorales el nivel de endeudamiento de los municipios? Esta variable tampoco había sido puesta a consideración para observar su impacto en las finanzas locales, no hay por tanto antecedentes al respecto toda vez que es un fenómeno electoral que recientemente se ha presentado en el ámbito municipal mexicano. Aquí se introdujo esta variable con el fin de tener una referencia más o menos aproximada respecto de si la pluralidad al interior de los cabildos tiene algún efecto en la determinación del nivel de deuda. Dado que en los cuatro estados la votación del ayuntamiento es por planilla, se supone que las alianzas electorales podrían introducir a los cabildos una composición más plural y de esta forma observar cómo los cabildos municipales con un mayor grado de pluralidad realizan el manejo de la hacienda.

De acuerdo con los resultados de los cinco modelos, esta variable no es robusta, fue significativa solamente en el modelo de efectos fijos que incluye una variable dicotómica por año. El impacto es pequeño y existe mucha variación en relación con lo arrojado por las otras pruebas. Lo que sí muestra cierta consistencia es el signo, es decir, que cuando se presentan alianzas en las contiendas electorales locales y estas ganan, se produce un sesgo hacia la deuda. En este sentido, parece imperar la lógica de la sobreexplotación de los recursos comunes. Hay que decir

también que este resultado se debe observar con cuidado y pensarse como un fenómeno que recién comenzó en esta región.

¿El diseño del federalismo fiscal afecta al nivel de endeudamiento municipal?
La literatura del federalismo fiscal plantea el diseño de la estructura impositiva debe permitirle a los municipios recabar los suficientes recursos para solventar sus propias erogaciones. Sin embargo, al no cristalizar esta situación ideal, se producen importantes desequilibrios en las finanzas locales. De acuerdo a lo revisado en capítulos anteriores, el sistema incentiva la búsqueda y explotación de fondos intergubernamentales y la realización de un menor esfuerzo por captar recursos a partir de su propio sistema impositivo.

En relación con la variable participaciones, los resultados obtenidos son robustos y muestran que están significativamente relacionadas con el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales, con coeficientes altos. El signo positivo indica que entre mayor es la cantidad de participaciones recibidas, mayor es el monto de financiamiento contratado por los municipios.

Este hallazgo pone en tela de juicio la forma en que las reglas de distribución de recursos están diseñadas y pone a discusión la efectividad del sistema de transferencias de recursos a los municipios, ya que demuestra que no necesariamente un aumento en las participaciones reduce el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales, de hecho la evidencia muestra lo contrario.

En cuanto a la variable impuestos los hallazgos también son relevantes. En todas las pruebas realizadas los resultados son significativos y robustos. El signo negativo indica que a mayor recaudación de impuestos el nivel de deuda se reduce. Los valores de los coeficientes son altos, lo cual indica que la recaudación propia genera un impacto importante en la reducción del nivel de endeudamiento de los municipios. Lo anterior significa que cuando los gobiernos municipales diseñan estrategias y logran recaudar más impuestos, la deuda municipal tiende a reducirse de manera considerable. Asimismo, si el diseño del federalismo otorga mayores facultades de recaudación a los municipios de tal manera que se les dote de mayor autonomía, los niveles de deuda se reducirían en una buena proporción.

En su conjunto, los resultados de las variables participaciones e impuestos muestran las limitaciones del actual sistema de coordinación fiscal, destacando la producción de incentivos contrarios a los esperados desde el punto de vista del equilibrio financiero y de la responsabilidad en el uso de los recursos. Por tanto, estos hallazgos argumentan a favor de una mayor autonomía financiera a partir de otorgar mayores facultades tributarias a los municipios.

Por otra parte, la variable “dependencia” resultó significativa en las cuatro pruebas realizadas. Es la que presenta mayor impacto en el nivel de endeudamiento municipal. El signo es negativo, lo que implica que los municipios que financian la mayor parte o todas sus actividades con recursos que provienen de los fondos intergubernamentales presentan un menor nivel de endeudamiento. Mientras que los que muestran menor grado de dependencia presentan mayores niveles de deuda.

De esta manera se puede concluir que en conjunto el diseño del federalismo fiscal contribuye al endeudamiento municipal por dos situaciones que se muestran: municipios pequeños, con poca capacidad recaudatoria, que no generan deuda porque están subsidiados por el sistema de participaciones. Y del otro lado, municipios con mayor capacidad pero que generan deuda debido a que no cuentan con las facultades tributarias suficientes para satisfacer su gasto.

¿Las reglas de control a la deuda influyen en el nivel de deuda municipal?

En el caso de las instituciones que tienen como propósito establecer controles al endeudamiento, llama fuertemente la atención que no tenga el efecto esperado. Todo lo contrario, en el caso de la ley de deuda pública, solamente una prueba resulta significativa, pero su signo es positivo, lo que indica que está relacionada con incrementos en el nivel de deuda.

Esto es un resultado inesperado dado que se supondría que la legislación al respecto establece controles a la facultad de generar deuda, sin embargo, es coincidente con la caracterización de las leyes de deuda como instrumentos flexibles. Por otra parte, es muy probable que la aprobación de leyes de deuda haya puesto en vigencia la posibilidad de un menú más amplio para acceder a créditos, lo cual permitió un aumento en el nivel de deuda.

En cuanto a la fiscalización resulta significativa en dos pruebas. En este caso es necesario recordar que solamente el estado de Baja California contaba para ese entonces con ley de fiscalización.

¿El contexto socioeconómico importa?

Para aproximarnos a entender el impacto que puede tener el contexto socioeconómico en el nivel de deuda local se introdujeron dos variables, una de ellas es la existencia de crisis económicas en un período de tiempo, la cual hace referencia al contexto económico nacional. Por otro lado se introdujo una variable que hace referencia a las condiciones locales, en este caso la población. Ambas variables resultaron importantes para explicar el endeudamiento municipal.

Los resultados de las pruebas realizadas revelan que, durante los periodos de crisis, los municipios evitan contratar deuda. En el caso de la población resulta significativa en las pruebas de efectos aleatorios.

CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha destacado la importancia del fenómeno de la deuda municipal en los municipios del noroeste de México, debido a su importancia en la vida local. La investigación presenta hallazgos significativos y confirma la importancia de variables políticas, institucionales y contextuales en la explicación de porqué los municipios tienden a endeudarse tal como se observa en la realidad.

Después de presentar las principales teorías de las cuales derivan las hipótesis de trabajo —que buscan responder a la pregunta de investigación sobre los factores que contribuyen a explicar el nivel de endeudamiento en los municipios del noroeste de México, en el período de 1989-2007— los hallazgos muestran que en el caso de las variables políticas, la competitividad electoral y la conformación de alianzas electorales explican muy poco el nivel de endeudamiento de los municipios. Sin embargo, la evidencia muestra que la conformación de gobiernos divididos sí tiene un resultado robusto y significativo para explicar la deuda de los municipios.

Lo anterior es clave en la agenda de investigación sobre el impacto de algunas variables políticas en la hacienda local en México. La revisión de literatura permite afirmar que, en el caso del fenómeno de gobiernos divididos, no se había utilizado para probar alguna relación con los niveles de deuda municipal. De esa forma, en el artículo se concluye que en los periodos en que hubo gobiernos divididos el monto anual de la deuda fue menor, considerando que bajo este escenario se frena la posibilidad de que el ejecutivo y su partido tiendan a intervenir en la aprobación de los presupuestos municipales en cuanto a la adquisición de mayor deuda.

En el caso de las variables institucionales que se pusieron a prueba, los resultados muestran el impacto robusto y significativo de las variables participaciones, impuestos y dependencia financiera. La relación positiva en el primer caso significa que entre mayor es la cantidad de participaciones recibidas, mayor es el monto de financiamiento contratado por los municipios; en el segundo caso, la evidencia muestra que indica que a mayor recaudación de impuestos el nivel de deuda se reduce. Mientras en el caso de la variable dependencia financiera implica que los municipios que financian la mayor parte o todas sus actividades con recursos que provienen de los fondos intergubernamentales presentan un menor nivel de endeudamiento. Por su parte aquellos que muestran menor grado de dependencia presentan mayores niveles de deuda.

Las variables explicativas leyes de deuda y leyes de fiscalización muestran resultados contrarios a los esperados. Sin embargo, debemos hacer notar que en el caso de las leyes de fiscalización, solamente el estado de Baja California contaba, durante el periodo de estudio, con ley de fiscalización. Por último, en el caso de las variables contextuales, los hallazgos muestran el impacto positivo y significativo de las variables crisis económicas y población para explicar el incremento de la deuda de los municipios en estudios.

Por un lado, las pruebas realizadas revelan que los periodos de crisis, los municipios evitan contratar deuda. En el caso de la población resulta significativa considerando que el número de esta se considera elemento clave cuando se trata de temas de finanzas locales.

Por último, el objetivo del artículo se cumple al poner a prueba y calcular —con el apoyo de la técnica de regresión— el impacto del conjunto de variables en el nivel de endeudamiento de los municipios del noroeste de México. Es importante dejar claro que se trata de hallazgos que corresponden a la muestra de municipios que corresponden al noroeste de México, por ello la agenda pendiente o continuación de un nuevo artículo es probar los argumentos en el marco de una base de datos nacional.

FUENTES CONSULTADAS

- ACKERMAN, J. M. (2007), *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*, México: Siglo XXI.
- AGHON, G., y LETELIER, L. (1996), “Local Urban Governments Financing a Comparison Between Countries”, en *Estudios de Economía*, vol. 3, núm. 29, Santiago de Chile: Universidad de Chile, pp. 79-97.
- AGUILAR, G. (2009), “¿Pueden los municipios de México recaudar más?”, en *Finanzas Públicas*, pp. 15-48.
- ALESINA, A., y TABELLINI, G. (1990), “A positive theory of fiscal deficits and government debt” en *The Review of Economics Studies*, vol. 57, núm. 3, Londres: Oxford University Press, pp. 403-414.
- ALT, J. E., y LOWRY, R. C. (1994), “Divided Government, Fiscal Institutions, And Budget Deficits: Evidence From The States”, en *The American Political Science Review*, vol. 88, núm. 4, diciembre, Washington: American Political Science Association, pp. 811-828.
- ÁLVAREZ, F., CORONA, J., y DÍAZ, A. (2007), *Economía pública. Una introducción*, Barcelona: Ariel.
- ARANDA, R. (2003), *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zona metropolitana de México*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- ARROYO, J., y SÁNCHEZ, A. (1996), “Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México: UNAM, pp. 119-132.

- BALTAGI, B. H. (2008), *Econometric Analysis of Panel Data*, Londres: John Wiley & Son, Ltd.
- BUCHANAN, J. M. (1999), *Public finance in democratic process*, Indianapolis: Liberty Fund.
- BUCHANAN, J. M., y TULLOCK, G. (1993), *El cálculo del consenso*, México: Planeta.
- _____ (1999), *Los dilemas de la modernización municipal, estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México: CIDE.
- CLEARY, M. (2003), “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño de gobiernos en los municipios mexicanos”, en *Política y gobierno*, año x, núm. 1, México: CIDE, pp. 183-217.
- CRESPO, J. A. (1998), *¿Tiene futuro el PRI? entre la sobrevivencia democrática y la desintegración total*, México: Grijalbo.
- _____ (2003), *México: el fin de la hegemonía partidista*, México: CIDE.
- DE REMES, A. (2005), “Elecciones yuxtapuestas a nivel municipal: la cohabitación silenciosa”, en Espinoza Valle, V., y Rionda Ramírez, L. M., *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, México: SOMEI.
- DÍAZ-CAYEROS, A. (2004), “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, en *Política y gobierno*, vol xi, núm. 2, México: CIDE, pp. 229-262.
- ESPIÑOZA, V. A. (2002), “Alternancia política y gobiernos locales en México”, en *Estudios Sociológicos*, vol. xx; núm. 58, México: El Colegio de México, pp. 67-89.
- FERNÁNDEZ, J. J. (2006), *Sociología de la Hacienda Pública*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- FLAMAND, L. (2006), “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal”, en *Política y Gobierno*, vol. 13, núm. 2, México: CIDE, pp. 315-359.
- HALLERBERG, M., y VON HAGEN, J. (1999), “Las Instituciones electorales y el proceso presupuestal”, en Cardenas M., y Montenegro, S., *Economía política de las finanzas públicas en América Latina*, Bogotá: TM editores.
- HERNÁNDEZ, F., DÍAZ-CAYEROS, A., y GAMBOA, R. (2002), “Determinants and consequences of bailing out states in Mexico”, en *Eastern*

- Economic Journal*, vol. 28, núm. 3, Londres: Eastern Economic Association, pp. 365-380.
- IBARRA, J., y SORTRES, L. (2009), “Determinantes de la recaudación del impuesto predial en Tamaulipas: Instituciones y zona frontera norte”, en *Frontera Norte*, vol. 21, núm. 42, julio, Tijuana: COLEF, pp. 165-192.
- IBARRA, J. F., SOMUANO, M. A., y YUNUEN, F. (2006), “La Competencia Electoral y su Impacto en el Diseño Hacendario de los Municipios en México”, en *Foro Internacional*, vol. XLVI, núm. 3, México: El Colegio de México, pp. 465-492.
- JONES, M., SANGUINETTI, P., y TOMMASI, M. (1999), “Política, instituciones y comportamiento fiscal de las provincias argentinas”, en Cardenas M., y Montenegro, S., *Economía política de las finanzas públicas en América Latina*, Bogotá: TM editores.
- LÓPEZ, M. (2001), “Gobiernos divididos horizontales en México”, en *Sociológica*, núm. 45-46, México: UAM, pp. 201-232.
- LUJAMBIO, A. (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México: Océano.
- MARCH, J. G., y OLSEN, J. P. (1995), *Democratic Governance*, Nueva York: Free Press.
- MERINO, G. (2001), “Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. Una agenda para las finanzas públicas en México”, en *Gaceta Económica*, núm. Especial, México: ITAM.
- MORENO, C. (2008), *Democracia electoral y calidad gubernativa*, Tlaquepaque: ITESO.
- (2007), “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”, en *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 2, México: El Colegio de México, pp. 408-434.
- MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. B., (1992), *Hacienda pública teórica y aplicada*, Madrid: Mc Graw-Hill.
- NEYAPTI, B. (2003), “Fiscal Decentralisation and Deficits: International Evidence”, en *Discussion paper*, Ankara: Turkish Economic Association.
- NORTH, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: FCE.

- OATES, W. E. (1991), "Federalism and government finance", en *Working paper 40*, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, College Park-Maryland: University of Maryland.
- PERSSON, T., ROLAND, G., y TABELLINI, G. (2000), "Comparative Politics and Public Finance", en *The Journal of Political Economy*, vol. 108, núm. 6, pp. 1121-1161.
- POOM, J. (2001), "Gobiernos divididos en Sonora: Una reflexión sobre la IV legislatura (1997-2000) y LVI (2000-2003) legislaturas locales", en *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, México: IFE.
- (2007), *La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004*, México: INAP.
- POTERBA, J. M. (1996), "Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S States" en *The American Economic Review* 86, núm. 2, Pittsburgh: American Economics Association, pp. 395-400.
- PRZEWORSKI, A., MANIN, B., y STOKES, S. (2004), "Elecciones y Representación", en *Metapolítica*, Octubre, México, pp. 15-29.
- REYNOSO, D. (2010), "Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos 1988-2006", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 72, Enero-marzo, México: UNAM, pp. 113-139.
- REYNOSO, D. (2005), "Competición electoral y deshegemonización en los estados mexicanos", en Espinoza Valle, V., y Rionda Ramírez, L. M., *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, México: SOME.
- RODRIGUEZ, V. (1999), *La descentralización en México*, México: FCE.
- ROGOFF, K. (1986), "Elections and macroeconomic policy cycles", en *NBR working paper series*, núm. 1838, Cambridge.
- SANGUINETTI, J. (2001), "Determinantes políticos e institucionales ligados al desempeño fiscal: el caso de las provincias argentinas", en *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires.
- SOUR, L. (2004), "El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos urbanos", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, México: CIDE, pp. 733-751.

- STEIN, E., TALVI, E., y GRISANTI, A. (1999), “Los arreglos institucionales y el desempeño fiscal: la experiencia latinoamericana”, en Cardenas M., y Montenegro, S., *Economía política de las finanzas públicas en América Latina*, Bogotá: TM editores.
- TSEBELIS, G. (2006), *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México: FCE.
- TULLOCK, G., SELDON, A., y BRADY, G. L. (2002), *Government failure, a primer in public choice*, Washignton: CATO Institute.
- VALDÉS ZURITA, L. (1995), “El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral”, en *Política y Cultura*, México: UAM, pp. 29-41.
- VELÁZQUEZ, C. (2006), “Determinantes del gasto estatal en México”, en *Gestión y política pública*, vol. xv, núm. 3, México: CIDE, pp. 83-109.

Fecha de recepción: 4 de junio de 2012

Fecha de aprobación: 14 de agosto de 2012

