



DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**El Financiamiento en la Hacienda Local
Factores políticos e institucionales asociados al
endeudamiento municipal en el noroeste de México
1989-2007**

Tesis presentada por

Jehú Jonathan Ramírez Camberos

Como requisito parcial para obtener el grado de

Doctor en Ciencias Sociales

Director de tesis: Dr. Juan Poom Medina

Hermosillo, Sonora

Marzo del 2012

Dedicatorias

Por el apoyo incondicional

A mi esposa Lorena y mis hijos Jehú y Tania

En memoria de

Mi padre Pbro. Gustavo Ramírez Soto

Índice

Agradecimientos	5
Introducción.....	5
Capítulo I. Perspectivas teóricas para el análisis de la deuda pública.....	19
1. Deuda pública en el marco de la discusión sobre Hacienda Pública.	19
1.1 Hacienda Pública de lo técnico a lo político.	20
1.2 La necesidad de la Hacienda Pública: eficiencia y justicia distributiva.	21
1.3 Hacienda Pública y democracia, la discusión sobre su carácter público..	27
1.4 La deuda pública en el marco de los problemas de la Hacienda Pública.	29
2. Estudios y perspectivas sobre el endeudamiento público.	33
2.1 Los estudios sobre Federalismo Hacendario.	34
2.2 La escuela de la Elección Pública.	46
2.3 El enfoque de las instituciones en los estudios sobre la deuda pública. ...	55
3. Modelo teórico para el análisis de las determinantes de deuda pública municipal: una propuesta.	59
3.1 Factores políticos.	60
3.2 Factores institucionales.	64
3.3 Factores contextuales	67
Capítulo II. El endeudamiento de los gobiernos locales: contexto nacional y perspectiva comparada.....	69
1. La democratización de los gobiernos locales.....	71
2. Gobiernos locales y cambios en las relaciones intergubernamentales.	78
2.1 Evolución de los ingresos municipales.....	84
2.2 Evolución de los ingresos propios de los municipios en México.	88
2.3 El gasto público municipal.....	90
2.4 Evolución de la deuda pública municipal.....	92
3. Deuda pública municipal en perspectiva comparada.	96
3.1 America Latina, la proclividad al endeudamiento subnacional y local.....	96
4. El panorama actual de los gobiernos locales en México.....	104
Capítulo III. Deuda pública municipal: revisión conceptual y evolución.....	107
1 Deuda pública: una revisión de su terminología y usos.	107

1.1 La perspectiva macroeconómica: los efectos del déficit y la deuda.	110
1.2 La deuda como medida de desempeño.	112
1.3 La perspectiva de la decisión.	114
1.4 El déficit y la deuda en los gobiernos locales.	116
2. Evolución y características de la deuda pública municipal en el noroeste de México.	117
Capítulo IV. El Marco institucional de la deuda pública municipal.....	137
1. El sistema de responsabilidades y facultades financieras de los gobiernos locales.....	138
1.1 El marco institucional de la coordinación fiscal en México.	141
1.2 La distribución de las participaciones hacia los estados.	147
1.3 La coordinación fiscal en las entidades federativas.	148
2. El marco institucional de la deuda pública local.	153
Capítulo V. Factores políticos e institucionales asociados a la deuda pública municipal.....	168
1. Factores políticos e institucionales relacionados con la deuda pública municipal: revisión de algunos estudios empíricos.	170
2. Una aproximación a la definición de un modelo para analizar el déficit y la deuda pública.	188
3. Datos y medición de las variables dependientes e independientes.....	191
4. Exploración de datos y resultados.	197
Conclusiones.....	220
Bibliografía.....	226
Índice de Tablas.	239
Anexos.	240

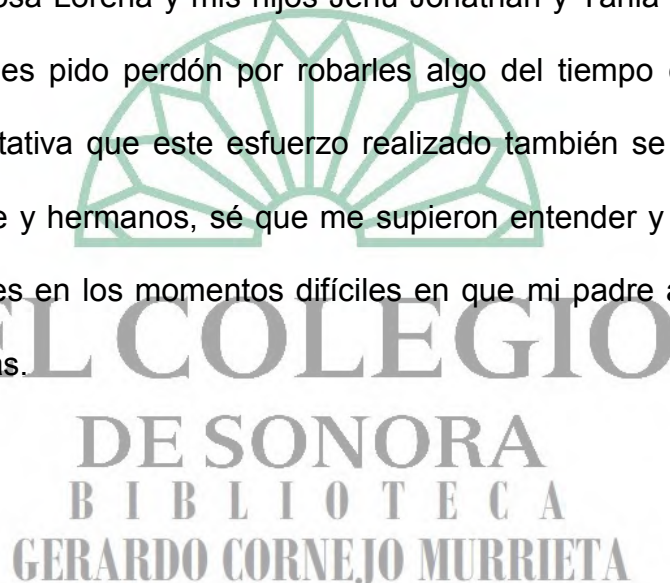
Agradecimientos

Primeramente quiero agradecer el invaluable apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) durante estos últimos cuatro años de mi formación académica. Le reconozco la posibilidad que me dio de involucrarme en el quehacer científico y formarme como investigador en un centro de educación de excelencia académica y alto grado de exigencia y dedicación como es El Colegio de Sonora. También estoy reconociendo el importantísimo sustento económico brindado para la dedicación de tiempo completo.

Asimismo, agradezco a El Colegio de Sonora por recibirme primero como asistente de programa hace unos años atrás. Luego, en dos ocasiones, como alumno de los programas de posgrado. En el transcurso de estos años he podido hacer valiosas amistades con trabajadores administrativos, académicos y alumnos a los cuales siempre les agradeceré la calidad de su trato. Quiero agradecer en especial al Dr. Juan Poom Medina por su valioso apoyo como guía en la elaboración de este trabajo, pero además por brindarme su amistad en los momentos difíciles de este proceso. También a los doctores Moisés Pérez Vega, Alejandro Salazar Adams, Nicolás Pineda Pablos y Nancy García, quiero agradecerles el tiempo dedicado a la lectura de los varios intentos y del documento final. Si algún mérito hay en este trabajo, indudablemente que se debe a la huella que dejaron sus comentarios vertidos en los coloquios o que tuvieron a bien hacerme personalmente, si algún error, es imputable a mi terquedad.

También agradezco a mis compañeros de generación con quienes compartí reflexiones, experiencias, estados anímicos y algunas comidas. Entre los cuales menciono a Reynaldo Angulo, Margarita Bejarano, Graciela Barraza, Darwel Aguirre, Edith Araoz, Roxana Méndez, Alejandro Valenzuela y Martín Rosas, todos ellos con un gran futuro en el ámbito académico.

Por último deseo agradecer a mi familia, quienes a la vez que son mi motivación, también me han sabido entender y dar el apoyo necesario para terminar este proyecto. A mi esposa Lorena y mis hijos Jehú Jonathan y Tania Lorena a la vez que agradecerles, les pido perdón por robarles algo del tiempo en familia, pero mantengo la expectativa que este esfuerzo realizado también se refleje en cada uno de ellos. Madre y hermanos, sé que me supieron entender y apoyar con sus consejos y oraciones en los momentos difíciles en que mi padre accedió a mejor vida, muchas gracias.



Introducción

Los estudios sobre finanzas públicas se han incrementado en los últimos años ocupando un espacio clave en la agenda de investigación sobre los gobiernos locales. Muy a pesar de ello, el tema del endeudamiento en los municipios no ha sido lo suficientemente estudiado en México. El presente trabajo trata sobre la deuda pública municipal y tiene el propósito de contribuir a la discusión de los problemas hacendarios de los municipios a partir del análisis de los factores políticos e institucionales que se relacionan con el grado de endeudamiento anual de los municipios.

El análisis comprende los cien municipios que integran los estados de Sonora, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur durante el periodo de 1989 a 2007. Para cumplir con el propósito de la investigación, se analizó la evolución de la deuda pública en los municipios del país, específicamente de la zona integrada por estos cuatro estados en un periodo de diecinueve años. También se realizó un análisis y caracterización del marco institucional que regula la distribución de fondos a los municipios y de las reglas que conforman el proceso de endeudamiento municipal. Los resultados empíricos del presente trabajo se obtuvieron mediante análisis de panel de datos bajo las técnicas de efectos fijos y aleatorios.

Durante los últimos treinta años han ocurrido cambios importantes en el ámbito local. Entre los más trascendentales se pueden enumerar el surgimiento de un sistema de coordinación fiscal que implicó la definición de capacidades tributarias

y de un conjunto de subvenciones por parte del gobierno federal hacia estados y municipios. Además, se fortaleció al municipio como un ámbito de gobierno con atribuciones para ofertar bienes públicos a la población a su cargo.

Por otra parte, en los gobiernos municipales se inició un proceso de democratización que tuvo como uno de sus elementos medulares el desarrollo de contiendas electorales más competitivas y que dieron paso al relevo del Partido Revolucionario Institucional en las alcaldías. La alternancia política en los gobiernos municipales se extendió rápidamente. En pocos años, la oposición llegó a gobernar alrededor del cincuenta por ciento de los municipios del país. El contexto municipal se fue complejizando a medida que también las entidades federativas tuvieron contiendas cada vez más competitivas, conocieron la alternancia y, en algunos casos, los ejecutivos estatales tuvieron que gobernar sin mayorías en los congresos. El mismo ejecutivo y legislativo federal experimentaron estos cambios unos años más tarde.

En este escenario caracterizado por el surgimiento de nuevas situaciones, reglas y actores, los gobiernos recién electos empiezan a desarrollar sus propias estrategias de gobierno, lo cual incluye el manejo de su hacienda pública. Por esta razón, se entiende a la deuda pública de los municipios como una alternativa financiera que eventualmente tienen los gobiernos locales para hacerse de recursos adicionales e implementar sus políticas con la finalidad de que el partido político al cual representan permanezca el mayor tiempo posible en el poder.

Dos observaciones¹ sobre el comportamiento de la deuda de los gobiernos municipales motivan la realización de este trabajo de investigación. Primeramente, que en México el promedio de la deuda local respecto de los ingresos totales de los municipios muestra en los últimos veinte años comportamientos oscilantes, dos años sobresalen. En 1995 el promedio de la deuda con respecto a los ingresos fue superior al 9%. Ese año fue un punto de inflexión entre el crecimiento de la deuda a partir de 1989 y la posterior tendencia a la baja que culmina el año 2000. En el 2004 se alcanzó un promedio del 7%, pero lo relevante consiste en que se ha configurado una creciente tendencia hacia el endeudamiento. En fechas más recientes algunos medios informativos han señalado que la deuda pública de los ayuntamientos para el año 2011 ha tenido un aumento del 4% a partir de diciembre del 2010.

La otra observación considera que el nivel de financiamiento respecto de los recursos propios es diverso entre los municipios y que no necesariamente se relaciona con factores contextuales como pueden ser la población o el nivel de desarrollo socioeconómico de la municipalidad o con los periodos de crisis económica. Por ejemplo, el comportamiento de las haciendas públicas locales en las cuatro entidades que comprende el presente estudio llegan a ser preocupantes cuando para algunos municipios como Empalme o Hermosillo los indicadores de deuda como la tasa de apalancamiento o el pago de la deuda en algunos años alcanzaron valores superiores al 50% respecto de su gasto, inclusive en algunos

¹ Las observaciones se han elaborado a partir de la base de datos de finanzas públicas municipales de INEGI

pocos casos hasta del 90%, aun cuando estos dos municipios difieren en su número de habitantes y su desarrollo económico.

La alerta respecto de las finanzas públicas municipales se prendió nuevamente en el 2009, cuando la crisis financiera puso en riesgo a las haciendas públicas de los gobiernos nacionales y locales. En México, algunas organizaciones que agrupan a los municipios como la Asociación Mexicana de Municipios (AMMAC) y la Federación Nacional de Municipios en México (FENAMM) mostraron preocupación por lo que se llegó a denominar como la “quiebra de las haciendas públicas locales”. De acuerdo con estas organizaciones, el recorte sobre las participaciones ya programadas generó un “boquete fiscal” de seis mil millones de pesos para el año de 2009. Cantidad que los municipios requerían para cumplir sus compromisos. Esta situación además de detener o poner en riesgo la prestación de los servicios públicos locales e incluso comprometer el pago de la nómina en algunos municipios, reveló la fragilidad de las haciendas locales al mostrarse sumamente dependientes de los recursos federales, frente a un cada vez mayor endeudamiento de las haciendas locales.

Los datos sobre la deuda local sugieren que se pregunte por los factores que explican el sesgo observado hacia el endeudamiento y tratar de entender de qué dependen las variaciones en los niveles de deuda de un municipio a otro. Una investigación sobre este tema adquiere todavía mayor relevancia cuando los estudios sistemáticos para entender el fenómeno de la deuda pública desde el ámbito municipal son escasos o inexistentes en México y América Latina.

En América Latina, algunos antecedentes que exhiben el interés por estudiar los aspectos que inciden en la indisciplina fiscal y en el crecimiento de la deuda pública subnacional y municipal se puede encontrar años atrás con la implementación de los programas de descentralización del gasto en la década de los ochenta. A principios de este siglo, el Banco Interamericano de Desarrollo encomendó a Richard Bird, uno de los más destacados estudiosos sobre el tema del federalismo fiscal, la realización de un informe para conocer el efecto de la última oleada de reformas descentralizadoras en América Latina. La preocupación central era si el diseño institucional era capaz de evitar la indisciplina presupuestaria y los endeudamientos de los gobiernos locales, una vez conocido el riesgo y el daño al equilibrio macroeconómico que podía causar a las economías nacionales. Los resultados no fueron muy alentadores, en este informe se reconoció que el diseño del federalismo en los países latinoamericanos propiciaba una dependencia de los recursos provenientes de otros niveles de gobierno y dejaba entreabierta la puerta a la indisciplina fiscal.

La vinculación entre la política y la hacienda pública ha sido una temática de estudio explorada por varios académicos como James Buchanan (1999), Rogoff (1986), Alesina (1990), Persson y Tabellini (2000), Stein (1999), Von Hagen y Tsebellis (2006). Los trabajos realizados por este conjunto de autores, han planteado que, por ejemplo, la competencia electoral, los ciclos electorales, la forma de gobierno, la composición de los congresos entre otros aspectos, son importantes en el manejo que los gobiernos hacen de su hacienda. Sin embargo

hay que reconocer que para el ámbito municipal el tema del endeudamiento municipal requiere todavía de mayores esfuerzos.

El presente estudio tiene el propósito de demostrar el efecto que tiene el diseño del federalismo fiscal, las reglas que permiten la contratación de financiamiento y los diferentes escenarios políticos en el nivel de endeudamiento de los municipios. El análisis de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa, nos ofrece la posibilidad de observar las variaciones en la dimensión política y el efecto que puede tener en el nivel de deuda. El límite temporal de 1989 al 2007 está impuesto por la disposición de los datos al momento del diseño de la investigación.

La pregunta central que guía la investigación presente es ¿cuáles son los factores que nos permiten explicar el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales en los municipios del noroeste de México, durante el periodo de 1989 al 2007? La literatura desde la economía y la ciencia política han planteado algunas respuestas a esta interrogante, considerando que existen ciertos factores que orientan a las entidades gubernamentales hacia los déficits presupuestales. La literatura de la Elección Pública, por ejemplo, advierte que a partir de un comportamiento racional de los actores encargados de presupuestar y ejercer los recursos, algunos factores políticos como son las elecciones competidas o la composición de los congresos, pueden dar forma a un determinado resultado de la política financiera.

Por otra parte, en la literatura neoinstitucional se discuten los efectos que producen las reglas de distribución de competencias tributarias y de reparto de los recursos fiscales. Por ejemplo, algunos autores señalan que la actual estructura del federalismo fiscal genera incentivos que conducen a los municipios a incurrir en déficit y endeudarse manteniendo la expectativa de “rescates fiscales”. En ese tenor, se habla de la necesidad de incorporar mecanismos de control, como son las normas que establecen límites a los endeudamientos o las normas de transparencia.

El presente trabajo somete a prueba algunas teorías que argumentan que los factores políticos e institucionales están relacionados con los resultados de la política financiera, en este caso concreto, que los niveles de endeudamiento en los gobiernos locales están vinculados con determinados contextos políticos como es la competitividad electoral y la existencia de gobiernos divididos en las Entidades, y factores institucionales como son el diseño de transferencias, de facultades de recaudación propias de los municipios y el grado de dependencia de los recursos otorgados por otros niveles de gobierno.

Las hipótesis que se someten a contrastación empírica son:

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 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.

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 de su partido.
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.
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.
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.
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.

En cuanto a la estructura de este trabajo, se organiza de la siguiente forma. En el primer capítulo se hace la revisión de las teorías que sustentan las hipótesis de un vínculo entre las instituciones y la política con el endeudamiento municipal. Se destacan por lo menos tres grupos de estudios que analizan el comportamiento de la hacienda pública. La escuela de la elección pública que propone la idea de que el comportamiento de los actores políticos es racional en el sentido de que buscan maximizar el voto con el fin de mantenerse en el poder, de allí se desprenden una serie de comportamientos estratégicos cuya consecuencia es un sesgo hacia los déficit presupuestales y deuda pública.

Por otra parte, la literatura sobre el federalismo hacendario observa que el diseño las transferencias, las responsabilidades de gasto y las facultades tributarias de los gobiernos locales tienen efecto en el manejo que hacen de su hacienda. Esta literatura ha sido muy insistente en señalar que el diseño actual de los países latinoamericanos y el de México, ha generado consistentemente una falta de recursos en los municipios que los conduce a contraer deuda. Por último, otro conjunto de literatura ha llamado la atención sobre el diseño de las instituciones fiscales. Es decir, al diseño de las reglas que establece controles directos a la acción financiera de los municipios. En este caso se señala los gobiernos locales tienen un marco débil, permisivo que no logra evitar con éxito el endeudamiento.

En el segundo capítulo se analiza el contexto de los municipios en el ámbito nacional. Se pretende por un lado describir el proceso de democratización de los municipios a partir de la consolidación de nuevas fuerzas políticas y de resultados electorales que dieron la bienvenida a la alternancia, cómo se ha dado este

proceso y cuál ha sido el ritmo en que otras opciones políticas han llegado a tomar posesión de las alcaldías. Por otra parte, se analiza también el desarrollo de algunos indicadores de la hacienda pública local como son los ingresos municipales, el gasto y el nivel de financiamiento. Por ejemplo, en cuanto al indicador dependencia financiera, se observa que la situación de los municipios no ha mejorado mucho a pesar de las modificaciones al marco institucional. También se observa que desde el año 2000 existe una importante tendencia a la contratación de financiamiento por los municipios mexicanos, el cual ha llegado a constituir el 7% de los ingresos totales muy cercano al nivel alcanzado en 1994 y 1995. Posteriormente, se realiza una revisión breve respecto de los municipios en Latinoamérica, la cuestión aquí es observar si este fenómeno se replica en países semejantes y si las condiciones institucionales son también semejantes.

El tercer capítulo aborda fundamentalmente dos cuestiones, una revisión conceptual de lo que implica el uso del término deuda pública y las diferentes nociones que en la literatura se encuentran respecto de las variables en estudio. De la misma forma se describe cómo ha evolucionado el comportamiento que estas variables a lo largo del periodo estudiado en los municipios que son objeto de este análisis.

El capítulo cuarto describe el marco institucional de las finanzas locales, específicamente el relativo a la distribución de recursos y al diseño de controles establecidos sobre el proceso de endeudamiento. Se trata en el primer caso de notar que las reformas descentralizadoras no han alcanzado a tener el efecto esperado en la consolidación de un municipio con mayor autonomía hacendaria,

todo lo contrario, las vías que se han transitado conducen a pensar que el municipio continua con niveles altos de dependencia y que esto repercute en el nivel de endeudamiento. Por otra parte, se observa que las reglas que limitan el endeudamiento son débiles y cada entidad otorga un matiz propio pero que no alcanza a ser lo suficientemente efectiva para cumplir su cometido.

Por último, se exponen los resultados obtenidos en el análisis empírico. Se sometieron a prueba diversas hipótesis que se refieren a la relación entre los factores políticos, institucionales y contextuales con el nivel de endeudamiento anual de los municipios analizados. Con tal fin, se utilizaron varios modelos estadísticos, realizándose un análisis de panel de datos bajo las técnicas de efectos fijos y efectos aleatorios.

Los resultados obtenidos demuestran que el diseño del federalismo fiscal es el factor más importante en el aumento de la deuda municipal. De acuerdo con la evidencia empírica, la deuda es mayor en los municipios donde las participaciones financian una proporción menor del gasto, lo cual es explicable porque tampoco tienen los instrumentos tributarios suficientes para financiar su propio gasto. Por otra parte, el aumento de la deuda se relaciona con la obtención de mayores montos de participaciones. Mientras que un aumento en los recursos obtenidos mediante la recaudación propia, como son los impuestos, está asociado con una disminución del nivel de endeudamiento. De acuerdo con estos resultados, el diseño del federalismo fiscal debería privilegiar la recaudación propia y menos el financiamiento mediante transferencias federales, como hasta hoy se encuentra diseñado en México.

En relación con los factores políticos, destaca el impacto que tienen los gobiernos divididos en la disminución de los niveles de endeudamiento, esto implica que la existencia de pluralidad en el legislativo ha introducido una mayor discusión de los temas financieros y ha incidido en la dificultad para aprobar mayores niveles de deuda. Por otra parte, destaca el efecto pequeño y poco significativo que tienen la competitividad electoral y realización de alianzas electorales en el nivel de deuda. El caso de la competitividad electoral llama fuertemente la atención, debido a que es una variable que ha sido muy discutida como un factor que incide en el desempeño municipal, sin embargo, para el caso del endeudamiento no arrojó resultados contundentes.

En cuanto a otras variables institucionales como son las reglas de control de la deuda y de transparencia. La existencia de leyes de deuda pública y de fiscalización no mostraron los resultados esperados, dado que se pensó que estos instrumentos producirían un efecto de disminución del nivel de endeudamiento municipal, sin embargo, sucedió lo contrario. Lo anterior se explica por los diseños flexibles y ambiguos de los instrumentos jurídicos en cuestión.

Por último, es importante destacar el efecto de los factores contextuales. Como quedó demostrado, durante los periodos de crisis los gobiernos optaron por reducir el déficit fiscal y los endeudamientos. En el caso del número de habitantes, se demostró que en la medida en que los centros de población son más grandes, requieren ofertar una mayor cantidad de bienes públicos. Por lo cual, el nivel de endeudamiento es mayor.

Capítulo I. Perspectivas teóricas para el análisis de la deuda pública

Este capítulo se organizó en tres secciones, en el primer segmento se revisan algunos fundamentos teóricos de la hacienda pública, cuyo propósito es ubicar el problema de la deuda pública en los gobiernos locales como parte de una discusión de mayor amplitud y que comparte, por lo tanto, un conjunto de características y supuestos teóricos comunes. Una segunda sección tiene como propósito identificar los enfoques teóricos desde los cuáles se han estudiado los problemas de la hacienda pública local, específicamente el endeudamiento. Como tercer segmento, se propone un marco de análisis para el estudio de la deuda pública en los municipios.

1. Deuda pública en el marco de la discusión sobre Hacienda Pública.

El concepto hacienda pública hace referencia al presupuesto gubernamental, a la captación de recursos y al destino que los gobiernos hacen de los mismos en sus respectivas jurisdicciones. Para Richard Musgrave, hacienda pública puede ser entendida como el conjunto de problemas que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado (Musgrave y Musgrave 1992). Los cuáles además de implicar el conocimiento de cuestiones contables, también incluyen una gran diversidad de aspectos y situaciones relevantes desde el punto de vista económico, político y social. Algunas de las discusiones que se han generado en torno a la hacienda pública permitirán, por un lado, profundizar y acotar a la vez

una noción de hacienda pública y, por el otro, contextualizar y discutir el concepto de deuda pública.

1.1 Hacienda Pública de lo técnico a lo político.

En los últimos cincuenta años la noción de Hacienda Pública se ha transformado. Desde una perspectiva disciplinaria, un debate que sobrevino fue respecto a su denominación como hacienda pública, economía pública o economía del sector público. Aunque considerarla bajo una u otra denominación pudiera parecer una discusión trivial, no lo es, porque lo esencial del planteamiento es la transformación de un objeto de estudio que ha adquirido nuevos rumbos, con una mayor diversidad temática, perspectivas y métodos a partir de los cuales se puede analizar el fenómeno hacendario.

Mucho del desarrollo que la hacienda pública ha alcanzado a la fecha, se debe especialmente a su interacción con otras dos ramas de la ciencia: La economía por un lado, pero en especial, es importante destacar los esfuerzos desde el ámbito de la sociología política. Luego de considerarse un campo que abordaba principalmente aspectos jurídicos y contables, en la actualidad, un recorrido por los libros y manuales de Economía o Hacienda Pública muestran que los principales avances que ha tenido esta ciencia giran en torno a temáticas de análisis de mayor profundidad como pueden ser el de los impactos de la actividad fiscal del Estado en los niveles de eficiencia del mercado o el efecto de la política y las instituciones en la conformación de las decisiones en materia económica.

Ejemplo del primer conjunto de temas se encuentran: el impacto de los impuestos en la eficiencia del mercado; en la renta personal y el ahorro; el impacto de la deuda pública en algunas variables macroeconómicas; la seguridad social; impacto del gasto público en los sectores económicos. Respecto al segundo conjunto de temas encontramos: los efectos del federalismo y de la democracia en la formulación de la política económica; de las reglas que imponen controles al endeudamiento, entre otros. Es decir, la amplitud de los temas abordados bajo la expresión “Hacienda Pública” y actualmente de “Economía Pública”, son sólo un referente de lo extenso que puede ser el abordaje de lo que en un principio se definió como el conjunto de problemas en torno a la relación ingreso-gasto y, por lo tanto, de lo dinámico que es la hacienda pública como objeto de estudio.

1.2 La necesidad de la Hacienda Pública: eficiencia y justicia distributiva.

Bajo una perspectiva normativa, una discusión central es si el Estado debe o no tener injerencia en la economía a partir de la hacienda pública. En caso de considerarse la intervención, cómo debe ser esta y cuáles sus límites, de modo que la economía funcione de forma eficiente. La discusión sobre si el intervencionismo estatal o el equilibrio del mercado deberían ser las vías también plantea la discusión sobre los valores que deberían privilegiarse: la eficiencia económica que el mercado proporciona o la equidad en la distribución de recursos que el Estado debería privilegiar.

El desarrollo de la teoría económica ubicó a la oferta y la demanda como el principal mecanismo para la asignación de bienes mediante la obtención de precios de equilibrio y de las cantidades óptimas de producción, explicándose de esta manera la eficiencia económica a través del mercado, sin la necesidad de la intervención estatal.

Los cuestionamientos más fuertes realizados a la idea del mercado como el medio más eficientemente para la asignación de los recursos vinieron desde la economía del bienestar y la teoría de fallos en el mercado. Bajo esta perspectiva, el mercado no puede asignar eficientemente ciertos bienes considerados como públicos y, por otra parte, tampoco garantiza que no se den desigualdades en la distribución de los mismos, por lo cual el Estado tiene una función importante en la asignación eficiente de bienes públicos y es responsable de propiciar una distribución socialmente² más justa (Ayala Espino 2000).

Desde la perspectiva de la hacienda pública, el Estado participa en la economía, pero las fronteras de la actividad estatal se encuentran establecidas por el mismo mercado. Es decir, el mercado se considera como el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos, pero se reconoce que en determinadas circunstancias presenta fallos. El propósito de la intervención estatal radica en corregir precisamente las fallas del mercado (Musgrave y Musgrave 1992). La ineficiencia del mercado se explica principalmente por la existencia de bienes

² La idea de justicia distributiva fue desarrollado por John Rawls (1978), en el libro Teoría de la Justicia, en términos muy elementales, se puede entender como el mejoramiento de las condiciones de los menos favorecidos en una comunidad, una discusión más amplia del sentido de justicia para Rawls se encuentra en el capítulo II de la obra citada. De esta forma, el Estado y las instituciones deberían permitir el mejoramiento de dichas condiciones.

públicos y de externalidades, así como por la necesidad de reglas que eviten la operación de mercados no competitivos y la decisión de agentes económicos bajo escenarios de información incompleta. El Estado debe intervenir entonces como proveedor de bienes públicos y como un ente regulador que provee de un andamiaje institucional para que el mercado pueda operar.

Sin embargo, como el propio Musgrave ha reconocido, sostener la necesidad de medidas correctivas mediante la intervención pública no prueba que cualquier decisión aplicada mejore el rendimiento del sistema económico (Musgrave y Musgrave 1992). A pesar de las dificultades en la definición de criterios para la participación del Estado en la economía, se han realizado esfuerzos teóricos muy sólidos para lograr que el estado intervenga con el mayor grado de eficiencia posible y que lo haga bajo criterios de equidad definidos. Las teorías de los bienes públicos y de las externalidades forman un soporte importante para el desarrollo de la teoría de las fallas del mercado.

La teoría de los bienes públicos fue desarrollada principalmente por Samuelson en los artículos "*The Pure Theory of Public Expenditure*" y "*Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*" publicados en 1954 y 1955 respectivamente. Aunque algunos autores consideran como pionero a Musgrave quien en 1939 publicó en la revista *Quarterly Journal of Economics* un artículo titulado "*The Voluntary Exchange Theory of Public Economy*". Posteriormente Musgrave, contribuyó a consolidar esta perspectiva mediante la enunciación de tres funciones de la hacienda pública: la asignación de recursos; la de distribución de los mismos y la de estabilización.

La teoría de los bienes públicos sostiene que existen dos tipos de bienes: los sociales o públicos y los privados. El argumento central señala que los bienes sociales no pueden ser provistos de manera eficiente por el mercado, lo cual constituye una falla del mercado. El problema de la ineficiente provisión de los bienes públicos por el mercado se deriva de que esta clase de bienes no presentan las características de los bienes privados: la exclusividad y la rivalidad. La exclusividad se efectúa en la posibilidad de acceder al consumo de un bien mediante la satisfacción de un precio. Por otra parte, la rivalidad en un bien consiste en que su consumo afecta el posible consumo por otro agente (Álvarez, Corona y Díaz 2007). Los bienes públicos “puros” no presentan las características de rivalidad y exclusividad, es decir, no se puede fijar un precio por su consumo y la cantidad consumida de dicho bien por un agente no afecta la posibilidad de su consumo por otro agente.

Aunque la teoría de los bienes públicos ha sido uno de los esfuerzos más serios para justificar y delimitar la intervención del Estado en las funciones económicas, no está exenta de cuestionamientos. Por ejemplo, se ha señalado la dificultad para poder determinar con precisión qué bienes deben considerarse públicos, por ejemplo, casos como la educación y la salud que son considerados por los gobiernos bienes públicos en otros momentos o lugares fueron provistos por el mercado, es decir, la caracterización como bienes públicos no puede ser tan precisa. De acuerdo con Musgrave, otra dificultad consiste en decidir la clase y la cantidad de un bien social que debe suministrarse y cuanto debería pagarse por este cuando no es posible conocer las preferencias de los consumidores.

Aun cuando algunas de estas observaciones han cuestionado a la teoría de los bienes públicos, esta sigue siendo uno de los apoyos fundamentales para la intervención estatal, no sólo por sus propios méritos, sino además, por los cuestionamientos que todavía pesan sobre la idea de que el mercado puede regular eficientemente la economía, es decir, empíricamente sigue siendo difícil observar mercados completamente competitivos y con agentes completamente informados al tomar sus decisiones.

La teoría de las externalidades también considera la existencia de fallas en el mercado. Ayala Espino define las externalidades como el efecto de las actividades de producción y consumo de un agente sobre el consumo o producción de otros agentes (Ayala Espino 2000). En términos más claros, Mankiw señala que hay una externalidad cuando “una persona realiza una actividad que influye en el bienestar de otra y, sin embargo, ni una paga ni la otra recibe compensación por ese efecto. Si la influencia es negativa, se llama externalidad negativa; si es positiva, se llama externalidad positiva” (Mankiw 1998). La idea de externalidad pone énfasis en las consecuencias derivadas de las actividades de los seres humanos.

En 1960, el economista inglés Ronald Harry Coase planteó, en su artículo titulado *The Problem of Social Cost*, que era posible llegar a una solución eficiente³ sin la necesidad de la intervención estatal. En dicho artículo discute el tratamiento que Arthur Pigou hace de las externalidades en *The Economics of Welfare*, publicado

³ El criterio de eficiencia que cuenta con mayor aceptación es el de Pareto. Una solución es Pareto-eficiente cuando una mejoría en las condiciones de bienestar de una persona no se puede dar, sin que perjudique a otra. Sin embargo, cabe señalar que las críticas hechas al criterio de Pareto hacen referencia a que no se cuestiona el *status quo* previo.

en 1920. De acuerdo con Coase, las conclusiones a las que Pigou llega al señalar que quien origina una externalidad negativa debe compensar a quien la sufre, no son correctas. Para Pigou la intervención del estado era necesaria para corregir las externalidades mediante una compensación forzada que el Estado debía aplicar en la forma de tributos (conocidos como impuestos pigouvianos). Por el contrario, Coase concluyó que quien sufre la externalidad negativa debería mediante un proceso de negociación pagar por conservar su estado original, tal negociación se sustenta en los costos y beneficios marginales de ambos agentes.

Los cuestionamientos que autores como Mankiw y Musgrave han hecho a la posición de Coase, se dirigen principalmente a considerar la imposibilidad de que en todos los casos sea posible llegar a una situación económicamente óptima mediante un proceso de negociación. La existencia de problemas de acción colectiva elevan los costes de transacción, lo cual hace necesaria la intervención estatal.

En resumen, la intervención del estado en cualquiera de sus órdenes de gobierno se vuelve necesaria ya sea para llevar a cabo una provisión eficiente de bienes públicos, como por la existencia de externalidades positivas o negativas que generan afectación a alguna de las partes involucradas. La hacienda pública, tiene por tanto la función de asignar eficientemente los bienes públicos, pero también de ser un medio para la consecución de una distribución más equitativa de los mismos.

1.3 Hacienda Pública y democracia, la discusión sobre su carácter público.

Otro punto de discusión se puede fijar en el carácter “público” de la Hacienda. Algunos autores señalan que la hacienda pública entra en la era moderna, a partir de la “aprobación y desarrollo del principio democrático en el manejo del erario destinado a los fines colectivos” (Fernández Cainzos 2006). Con ello se distingue de una hacienda que se considera “pública” por el simple hecho de formar parte de las actividades que realiza el ente que ejerce el poder político en un Estado, como lo puede ser un monarca o un dictador, de una que deviene en “pública” como consecuencia de procesos políticos específicamente de carácter democrático. Para este autor, la hacienda es verdaderamente pública a partir de que es resultado de dichos procesos.

Con la publicación de *Private government of public money* en 1964, en la cual Hugh Hecho y Aaron Wildawsky, desde la perspectiva de redes de políticas, describen las relaciones que se dan dentro del Tesoro británico, es posible inferir algunos huecos que se dan en el proceso de creación de políticas respecto del tesoro. Para Evans, una de las principales conclusiones que se desprenden de dicho estudio es que ubicaron el proceso de toma de decisiones respecto al tesoro en círculos demasiado cerrados, es decir en élites. Lo cual deriva en la exclusión de actores que podrían tener interés en los recursos del Estado (Evans 1998). Con ello finalmente se destaca que el proceso de elaboración de presupuestos y por tanto de asignación de recursos no era lo suficientemente abierto.

La concepción de hacienda “pública” implica por tanto la toma de decisiones en una colectividad que tiene interés en la forma en que se asignan los recursos. Las votaciones son un aspecto central del proceso político de agregación de preferencias debido que, al emitir un voto para elegir representantes, se hace también una elección sobre una determinada propuesta de política fiscal. El proceso político es importante porque permite la revelación de las preferencias y su agregación en torno a una propuesta mediante el voto.

Sin embargo, para que esto suceda, deben estar establecidas las condiciones mínimas para que opere un marco democrático que garantice la competencia electoral y la rendición de cuentas. Hay que reconocer que cada entidad política matiza sus mecanismos democráticos de toma de decisiones. Por ejemplo, generalmente las decisiones se toman a partir de un sistema de representación popular, pero también existen otros mecanismos de participación directa de la ciudadanía en la toma de algunas decisiones presupuestales o, a partir de mecanismos de consulta ciudadana.

En resumen, considerar que la hacienda es pública implica que debe ser resultado de procesos políticos de carácter democrático. En donde, en primera instancia, intervienen representantes de la sociedad electos bajo una normalidad legal que establece formas y plazos para las elecciones. Pero también, donde esas elecciones se dan en ambientes competitivos y que garantizan el ejercicio de los derechos electorales de los votantes y contendientes. Una antítesis de esto fue el caso de México durante los años de gobierno de partido único. Había elecciones con regularidad para elegir formalmente a los representantes, pero no se

producían otros elementos necesarios, como es el respeto al voto, la competitividad electoral, la alternancia o la conformación plural del congreso, para suponer que la elaboración de los presupuestos realmente se daba bajo un sistema democrático representativo.

Adicionalmente, es importante considerar si se cuenta con otros instrumentos para la formación de la política fiscal, los cuales pueden variar en profundidad. El caso común es el de procesos presupuestales cuya elaboración está en manos de los congresistas, sin embargo, en algunos países se permite a nivel municipal la participación de los ciudadanos en la selección de obras y montos presupuestales.

1.4 La deuda pública en el marco de los problemas de la Hacienda Pública.

Como parte de la hacienda pública, la deuda forma parte de lo que Richard Musgrave (1992) consideró como los problemas en torno al proceso ingreso-gasto del Estado. Esta fuente de ingresos se utiliza para cumplir con un nivel de gasto requerido y que no alcanza a cubrirse por los ingresos propios ni por transferencias de gobiernos de nivel superior.

Al igual que otros elementos de la hacienda pública como pueden ser los impuestos, las transferencias y los diversos tipos de erogaciones, la deuda se caracteriza por ser resultado de consideraciones técnicas y políticas. Técnicas en el sentido del uso de herramientas y criterios tendientes a la obtención de niveles óptimos de endeudamiento y para el manejo de los recursos obtenidos. Y

políticas, debido a que también son resultado de un proceso de decisión de carácter público, específicamente democrático.

Como ya se hizo notar, la intervención del Estado en la economía es necesaria debido a la presencia de fallos en el mercado. Pero esta intervención tiene ciertas finalidades, como son las de asignación y distribución de bienes públicos y mantener la estabilidad del sistema económico general (Musgrave y Musgrave 1992). La deuda pública como instrumento de intervención del Estado en la economía, persigue también estos propósitos. De esta manera, el financiamiento se constituye en una importante herramienta que tienen los gobiernos para resolver los desequilibrios que se generen en esta relación de ingreso y gasto, para asignar bienes públicos en la cantidad y calidad deseada o, para ser instrumento de redistribución de los bienes públicos.

Pero esto implica que, el endeudamiento, como parte fundamental de la hacienda pública, participa también de sus problemas. Por ejemplo, sin lugar a dudas, en los temas de hacienda pública se manifiesta con claridad la tensión entre lo que es la elaboración de una decisión técnica y una decisión política. Es decir, entre la búsqueda de óptimos sustentados en los criterios de eficiencia económica y justicia distributiva y los aspectos políticos como son la lucha por el poder, las preferencias ideológicas e intereses de los tomadores de decisión y de los gobernados, las dificultades en la obtención de consensos, entre otros retos más que hacen que las decisiones en materia hacendaria tengan un fuerte contenido político.

La decisión de los gobiernos municipales de endeudarse se ubica justo en esa encrucijada. Por un lado, la deuda tendría que ser un instrumento que aporte a los fines de la hacienda pública. Pero por otra parte, la deuda es resultado de un proceso político que involucra negociaciones y acuerdos para la determinación de montos y destino de los recursos en la aplicación de programas de gobierno

Bajo valores técnicos, la decisión de los gobiernos municipales para contratar más endeudamiento involucra varias situaciones, por ejemplo: priorizar las necesidades actuales, identificar estratégicamente las obras o acciones que producirán un mayor impacto en la ciudad, determinar la forma y estimar el tiempo en que esa inversión se recuperará, estimar el costo del servicio de la deuda, quienes serán los beneficiarios del recurso derivado de la deuda y quienes lo pagarán. Por otra parte, se debe realizar las respectivas evaluaciones para obtener las mejores condiciones contractuales y la consecuente evaluación de qué tanto se comprometen los recursos de futuras administraciones o si resulta más conveniente un aumento en la recaudación.

El problema es que una propuesta buena en términos técnicos, no implica necesariamente que al ser sometida a la deliberación de los órganos encargados resulte aprobada. Por ejemplo, una propuesta para incrementar el endeudamiento de un municipio puede estar técnicamente bien sustentada y elaborada, sin embargo, puede ser utilizada estratégicamente por sus creadores con la intención de obtener ventajas por encima de otros competidores en la arena electoral. Por ejemplo, realizar obras el año en que habrá elecciones con el propósito de derramar recursos y beneficios para atraer un mayor número de votantes. O desde

la perspectiva de la oposición, esta puede pretender evitar que se contrate deuda, aunque así se requiera, con el fin de propiciar que el gobierno actual asuma el costo político de elevar los impuestos y que no afecte los futuros ingresos propios del municipio.

Las decisiones en materia hacendaria siempre estarán expuestas, por decir lo menos, a ser utilizadas de manera sesgada. Por esta razón, el momento en el que la decisión se toma se vuelve bastante complejo debido a que concurren diferentes ideologías, intereses, estrategias y percepciones de los efectos que se producirán. Por tanto, tomar la decisión de contratar deuda en un escenario político puede pervertir una propuesta técnicamente bien elaborada. Esto significa que la decisión a la que se llega mediante un proceso político, aunque sea democrático, no necesariamente arroja buenos resultados.

Pero por otro lado, se puede pensar que las decisiones sobre presupuestos en un ambiente democrático, con intereses de la ciudadanía representados, con posibilidades de discutir y llegar a acuerdos pueden ayudar a construir una mejor decisión que deje conforme a por lo menos, la mayoría de los interesados, así no sea el ideal. El proceso político y por tanto la vinculación entre hacienda pública y democracia, es además de un rasgo característico de las finanzas públicas, un aspecto que puede proveer o no de eficiencia a la hacienda pública. Esta situación pone en evidencia la necesidad de reglas que controlen la facultad de los gobiernos para endeudarse.

2. Estudios y perspectivas sobre el endeudamiento público.

El siguiente apartado tiene el propósito de exponer las principales corrientes teóricas que han abordado aspectos concernientes a la hacienda pública y en especial a la deuda pública. Pero como ya se ha sugerido, desde un punto de vista político-institucional, buscando ubicar y describir los factores que expliquen la decisión de los gobiernos municipales de acudir al endeudamiento para financiar su gasto.

Aunque existen una gran cantidad de estudios que abordan los temas relacionados con la hacienda pública y la deuda pública, es necesario advertir que son escasos los estudios que se ocupan de explicar el desarrollo del déficit presupuestal y de la deuda pública en los gobiernos locales. Al parecer, el estudio de las determinantes de la deuda pública local⁴, al menos en México, no había despertado el suficiente interés de los académicos, ni tampoco en el ámbito de la toma de decisiones. En buena medida, quizá, porque hasta hace poco la construcción de las decisiones en México tenía un carácter más centralizado.

Sin embargo, el contexto de los gobiernos locales se ha renovado y es por tanto necesario analizar cómo las transformaciones ocurridas a los gobiernos locales como son el proceso de democratización y las distintas reformas a los marcos

⁴ Recientemente Walter Arux Sena Menchaca obtuvo mención honorífica en el Premio Finanzas Públicas 2001 que organizó el Centro de Estudio de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con el trabajo titulado: "Determinantes del endeudamiento municipal: un estudio empírico para los municipios de México 2004-2009." Mismo que hasta el momento sólo ha sido publicado en la siguiente liga: http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pfp2011/pfp2011-mh2.pdf

institucionales han afectado la conformación de la política hacendaria local. En ello consiste el desafío de estas próximas páginas.

2.1 Los estudios sobre Federalismo Hacendario.

Bajo la noción de federalismo hacendario subyacen tres planteamientos centrales: la necesidad de la intervención del Estado en la economía, la existencia de varios órdenes de gobierno con facultades y responsabilidades diferentes y, la eficiencia económica como un valor a lograrse. Bajo estos supuestos, la agenda de investigación sobre el federalismo hacendario gira alrededor de preguntas como: ¿cuál o cuáles son las funciones que debe asumir cada unidad de gobierno? ¿Cuáles son los bienes públicos que deben ser provistos por cada uno de ellos? ¿Cuáles son los instrumentos más eficientes para la obtención de los recursos? ¿Cuál es el orden de gobierno adecuado para ejercer determinadas facultades tributarias? y ¿Cuál es el rol de los fondos intergubernamentales? (Oates 1991).

En los trabajos de Musgrave se pueden encontrar los postulados básicos de la teoría del federalismo hacendario. Cabe señalar que estos elementos han sido utilizados normativamente en muchos países al momento de diseñar su estructura federal en cuestiones hacendarias. Este es, al parecer, el caso mexicano (Arroyo Alejandro y Sánchez Bernal 1996). El planteamiento de Musgrave inicia considerando como necesaria la intervención del Estado en la vida económica de los países a través de la hacienda pública. Tal participación posee fundamentalmente tres funciones:

⇒ **La función de estabilización.** Se refiere a los aspectos macroeconómicos, es decir, obtener balanzas comerciales positivas, estabilidad en el sistema de precios, tasas de crecimiento aceptables, alto niveles de empleo. Los instrumentos empleados son la política monetaria, esto es, un control sobre la oferta de dinero y por supuesto la política fiscal, es decir, los niveles de imposición y de gasto público.

⇒ **La función distributiva.** Consiste en intervenir para reducir las desigualdades que se producen con el reparto de la renta vía mercado. Los instrumentos utilizados para llevar a cabo esta función son impuestos a cierto tipo de bienes y por otro lado, un conjunto de subsidios o transferencias a los sectores de población con menor renta.

⇒ **La función de asignación.** Consiste en la provisión de bienes públicos o sociales, mismos que como ya se discutió, no pueden ser asignados de manera eficiente por el mercado.

Uno de los argumentos del federalismo hacendario es que cada nivel de gobierno puede desempeñar de manera más eficiente alguna función (Musgrave 1992; Oates 1991). De acuerdo con este análisis se concluye que la función de estabilización y la de distribución pueden ser llevadas a cabo con mayor eficiencia por una autoridad centralizada. No así la función de asignación o provisión de bienes sociales. En este último caso, se considera la existencia de bienes que pueden ser provistos por un orden central de gobierno y otros que deben ser provistos por un nivel local.

La eficiencia en la provisión de bienes públicos realizada por uno u otro orden de gobierno descansa en la idea de la incidencia del beneficio (Musgrave y Musgrave 1992). Es decir, si se puede o no determinar quienes serán los beneficiarios de cierto bien público. Si es posible determinarlos, el bien público estará limitado geográficamente a los pobladores de una región y les corresponderá también su coste. Así por ejemplo, el bien público defensa nacional debe ser provisto por los poderes federales, mientras que los servicios de alumbrado público deben ser provistos por un gobierno local, en el primer caso todos estarían obligados a costear su provisión debido a que los beneficios son disfrutados por todos, mientras que en el segundo caso sólo quienes son usuarios o disfrutan del bien o servicio (Musgrave y Musgrave 1992).

Desde esta perspectiva, no todas las funciones de la hacienda pública pueden ser llevadas al ámbito de los gobiernos locales. De hecho, sólo la función de provisión de bienes públicos, cuyos beneficios pueden ser disfrutados en el ámbito municipal, debe ser parte de las responsabilidades de los gobiernos locales.

El otro gran tema que plantea el federalismo hacendario, es la determinación de una estructura impositiva eficiente. La eficiencia en este aspecto se entiende como la asignación de potestades tributarias a cada orden de gobierno para financiar su respectivo gasto. Para Musgrave, el principio que debería aplicarse es el de la incidencia del beneficio, al igual que en la provisión de bienes. Por ejemplo, bajo el principio de la incidencia del beneficio de acuerdo con Musgrave, la distribución de potestades tributarias podrían ser: Nivel central, impuesto sobre la renta; Nivel

sub-nacional, impuesto sobre la renta de factores y; a nivel local, impuesto sobre los inmuebles.

Los argumentos del federalismo para una eficiente provisión de bienes y reparto de potestades tributarias parecen suficientes para lograr una buena marcha de la hacienda pública local. Sin embargo, en los hechos se manifiestan una variedad de problemas financieros que agobian a los gobiernos locales. Los matices que en la literatura se descubren son diversos: problemas de capacidad fiscal, crisis fiscal (Sharpe 1980), mala salud fiscal (Walter Honadle, Costa y Cigler 2004), o mal desempeño financiero (Sanguinetti 2001), todos ellos finalmente revelan aspectos vinculados con el problema de la falta de recursos suficientes de los gobiernos locales para llevar a cabo la provisión de bienes públicos.

Desde el punto de vista de la teoría del federalismo hacendario el origen de los problemas de déficit presupuestal y deuda pública en los municipios es de carácter estructural. Es decir, encuentran una explicación en la manera en que se diseñó el sistema de gasto y financiamiento de los gobiernos locales y en los incentivos que produce. Los resultados que los estudios han mostrado son contrarios a lo que doctrinalmente se espera: dependencia fiscal y el sesgo a endeudarse. De este modo, se puede agrupar esta literatura en por lo menos dos tipos de argumentos: el primero ponen énfasis sobre el proceso de descentralización y sus efectos y el segundo enfatiza sobre el desempeño tributario de los municipios.

El argumento de la descentralización del gasto público.

Un sector de la literatura sobre federalismo dio seguimiento al proceso de descentralización que iniciaron algunos países durante la década de los ochenta. Este proceso acentuó particularmente en la transferencia de responsabilidades de gasto hacia los municipios. En su origen, las reformas impulsadas por los gobiernos modificaban básicamente aspectos de carácter administrativos, que a la postre, se tradujeron en medidas de descentralización concernientes principalmente a políticas públicas de carácter distributivo. Tal descentralización del gasto se acompañó de una asignación adicional de recursos con un destino condicionado cuyo propósito fue que los gobiernos locales solventaran las responsabilidades recién asignadas (Flamand 2006).

El argumento central a favor de la descentralización del gasto sostiene que es posible incrementar la eficiencia en la asignación de recursos o bienes públicos a través de los municipios. La razón es que los gobiernos locales dada su cercanía con los ciudadanos poseen mayor información respecto de sus preferencias. En ese sentido, están en posibilidad de diferenciar mejor que un gobierno central la oferta de bienes públicos (Oates 1991, Musgrave 1992, Neyapti 2003).

Sin embargo, algunos estudios empíricos han revelado diversas dificultades enfrentadas por los municipios en la administración de sus finanzas y argumentan que estas situaciones se encuentran relacionadas con los procesos de descentralización del gasto público. La consecuencia observada es que los gobiernos locales en América Latina han venido incrementando sus

responsabilidades de gasto sin que venga aparejado el poder para modificar aspectos claves que podrían ayudar a resolver el problema de la falta de recursos (Sharpe 1980; Aghón y Letelier 1996; Cayeros 2004). Aunque la descentralización de las responsabilidades de gasto viene acompañada generalmente de fondos intergubernamentales condicionados, no otorga a los gobiernos locales facultades reales para que en ejercicio de su autonomía resuelvan sobre la manera de financiar su gasto.

Todo indica que el resultado de tal arreglo ha venido a incrementar la brecha entre los ingresos y los gastos municipales (Díaz-Cayeros 2004). Luego entonces se puede vislumbrar la existencia de una relación entre el diseño del federalismo y los resultados que tienen los gobiernos locales en su ejercicio presupuestal. Es decir, que la deuda pública de los gobiernos locales deriva en buena medida de la configuración de facultades tributarias y de las responsabilidades de gasto establecidas en los instrumentos del federalismo fiscal. De este modo, los gobiernos locales deben recurrir a otras fuentes de financiamiento para solventar sus gastos, tal y como afirma Díaz-Cayeros.

“Por lo tanto, en el arreglo federal mexicano, los gobiernos estatales y municipales no necesitan gastar de acuerdo con un equilibrio de ingresos recaudados y bienes y servicios provistos, sino más bien depende de dónde puede obtener más fondos de transferencias federales, ya sea ahora, o en el futuro, bajo la forma de recates de deuda” (Díaz-Cayeros 2004)

Las consecuencias de este desequilibrio en las responsabilidades de gasto de los gobiernos locales son varias. Por principio, la insuficiencia de recursos para que los gobiernos locales lleven a cabo de manera eficiente la función de asignación

de bienes. Como resultado, se incentiva la búsqueda de ingresos mediante la negociación de mayores participaciones y aportaciones federales, lo cual puede conducir, como señala Gustavo Merino (2001), al uso ineficiente de recursos derivado de no asumir los costos de aumentar sus impuestos, además de generar distorsiones en el sistema de rendición de cuentas que debe operar en una democracia. Y por último, genera sesgos hacia déficit presupuestales y deuda pública.

Desde luego que el problema de la hacienda local no está vinculado únicamente con el diseño de instrumentos tributarios y responsabilidades de gasto, también deben considerarse una diversidad de circunstancias y necesidades de gasto o inversión específicas de cada municipio. Como afirma Aguilar Gutiérrez:

“Lo que los estudios empíricos demuestran es que una elección correcta de instrumentos tributarios y una adecuada distribución de responsabilidades tributarias entre niveles de gobierno no garantizan, necesariamente, la suficiencia financiera de los diversos niveles, debido a la existencia de disparidades económicas entre estados y municipios que dan lugar a capacidades locales diferentes de obtención de ingresos tributarios y a un desigual abasto de bienes y servicios públicos” (Aguilar Gutiérrez 2009)

Algunos trabajos sobre finanzas locales consideran al municipio como una entidad necesitada de mayores recursos para generar condiciones de vida óptimas para sus habitantes, establecer servicios básicos, reducir rezagos y generar condiciones de competitividad (López Camacho 2003). Bajo esta idea, los gobiernos municipales tienen la necesidad de propiciar un mayor desarrollo, por ello resulta justificable que realicen gasto de inversión en obras de infraestructura

que permitan al municipio mejorar sus condiciones de competitividad. Debido a que también el sistema de asignación de participaciones y transferencias de recursos por la federación es considerado como insuficiente, los gobiernos locales deben considerar la opción de la deuda pública con el propósito de financiar obras de infraestructura (López Camacho 2003).

En resumen, este tipo de estudios se caracteriza por hacer énfasis en el efecto que tiene el proceso de descentralización del gasto frente a un debilitamiento de la autonomía para decidir el objeto del gasto y de la función recaudadora propia de los gobiernos locales. Por consiguiente, considera que se genera una serie de incentivos perversos, entre los que se destacan la necesidad de recurrir a los fondos federales y un sesgo hacia el déficit presupuestal y el endeudamiento. Los gobiernos locales son, bajo esta perspectiva, actores que buscan resolver los problemas financieros bajo estrategias como el aumento de fondos y el endeudamiento, con la probabilidad de que puedan ser rescatados por un gobierno de mayor rango, principalmente el federal.

El argumento sobre el esfuerzo fiscal municipal.

Algunos estudios que analizan el problema de los desequilibrios financieros de los municipios sugieren que las respuestas pueden brotar también por el lado del esfuerzo que los gobiernos municipales realizan para obtener mayores ingresos. Esta literatura explora las posibilidades de los municipios para financiar su gasto. En este caso, las preguntas giran en torno a si los gobiernos usan adecuadamente sus mecanismos y fuentes de financiamiento o si los gobiernos locales realizan un

esfuerzo recaudatorio significativo para suplir sus necesidades de gasto. Conceptos como capacidad fiscal, responsabilidad y esfuerzo fiscal son utilizados para explicar los problemas relacionados con los ingresos de los gobiernos locales.

Como se comentó en la sección anterior, hay un consenso entre los académicos respecto de la existencia de un desequilibrio entre las responsabilidades de gasto y las fuentes propias de financiamiento de los gobiernos locales. La discusión teórica sobre esa brecha no es de carácter menor, implica que estos no puedan hacer efectivo uno de los principales argumentos del federalismo fiscal que se comentó con antelación, que establece que la tributación de los gobiernos locales debe sustentarse en el principio del beneficio, de la misma manera que la provisión de bienes públicos. Lo anterior implica un balance presupuestal dado que la oferta de bienes públicos que les corresponde a los gobiernos locales se financiaría de manera local (Oates 1991). Sin embargo no sucede así, por lo que algunos autores señalan que los municipios no están provistos de las suficientes potestades recaudatorias y en consecuencia no pueden financiar el gasto que les corresponde (Díaz-Cayeros 2004).

Pero también existe una duda muy bien fundada respecto de que los gobiernos locales y sub-nacionales no realizan el suficiente esfuerzo para solventar su propio gasto. En mayor o menor grado los municipios en México financian la mayor parte de sus actividades mediante participaciones (recursos no condicionados) o transferencias (recursos condicionados) que provienen de los gobiernos federal y estatal y no mediante la recaudación propia de los tributos que les corresponden.

Estos trabajos se caracterizan por enfocarse sobre la eficiencia en la recaudación de los gobiernos locales. Se considera que los gobiernos locales generalmente tienen una mayor capacidad para recaudar, sin embargo, se comportan de forma irresponsable al no realizar el esfuerzo fiscal necesario lo cual es causa de déficit fiscales que luego son dirigidos al conjunto de la federación ocasionando un descontrol del sistema financiero federal (Aguilar Gutiérrez 2009).

El problema del debilitamiento del esfuerzo fiscal que los gobiernos locales realizan se ha asociado con la dependencia de las transferencias de recursos del nivel federal o estatal a los municipios. Por otra parte, como ya algunos autores han señalado, la falta de autonomía o la dependencia fiscal, trae consigo el problema de la falta de rendición de cuentas a los ciudadanos pues traslada la obligación hacia aquellos de quien se depende, es decir, los gobiernos locales se hacen responsables frente a gobiernos superiores y no ante los ciudadanos (Merino 2001).

En México existen algunos esfuerzos bajo esta mirada teórica. Aguilar Gutiérrez, por ejemplo, utilizó el método de la frontera estocástica⁵ para calcular la capacidad tributaria de algunos municipios mexicanos. En su conclusión señala que, efectivamente, los municipios mexicanos pueden obtener mayores recursos financieros mediante el cobro de los tributos propios (Aguilar Gutiérrez, 2009). Ibarra Salazar también estudió el esfuerzo fiscal en municipios del estado de

⁵ Este análisis que realizó Aguilar Gutiérrez (2009) comprendió 300 municipios de los más importantes del país durante el periodo de 1992 al 2005. El autor analiza las determinantes del potencial fiscal de los municipios mediante el modelo de frontera estocástica lo cual le permite hacer proyecciones sobre lo que podría ingresar a las arcas municipales.

Tamaulipas. Este estudio es muy interesante porque logra captar la utilización que diferentes municipios de una misma entidad hacen de su marco legal para establecer niveles diferentes de cobro respecto de un mismo impuesto. En dicha Investigación se concluye que las diferencias institucionales a escala municipal, son un factor significativo para explicar las variaciones en la recaudación del impuesto predial (Ibarra Salazar y Sortes Cervantes 2009).

Por otra parte, también en estudios concernientes a los ingresos municipales, se han analizado los efectos que producen los ingresos vía transferencias federales. Bajo este tipo de análisis se ha llegado a demostrar que las participaciones y transferencias tienen un efecto negativo en el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales (Sour 2004). Bajo esta perspectiva, se considera que a partir del diseño de transferencias y de facultades de recaudación, los gobiernos locales se vuelven dependientes de los recursos que el gobierno central les proporciona, tal situación socava su autonomía en dos sentidos: primero, porque se somete a los gobiernos locales a una dependencia económica que en muchos casos implica la poca posibilidad que tienen de ser gestores de sus propios recursos e inclusive de cómo gastarlos. Pero además, quedan sometidos a una dependencia de tipo político, puesto que deben sus recursos y, por tanto, la posibilidad de recibir más, al gobierno central y no a los pobladores de determinada jurisdicción.

Aunque los trabajos empíricos en México sobre el esfuerzo y la capacidad fiscal de los municipios todavía es un proyecto en construcción, estos trabajos si alcanzan a caracterizar al municipio mexicano y a evidenciar que existe un problema en relación con la capacidad de los gobiernos locales y con el esfuerzo

fiscal que realizan para capturar mayores recursos. Lo que esto nos indica es que los municipios se encuentran en un estado de confort, en el que prefieren depender de las participaciones e incluso recurrir al endeudamiento antes de explotar mejor las insuficientes potestades tributarias.

Por último, en otra variante de estudios sobre ingresos, se encuentran los relacionados con el llamado “efecto papel mata moscas” (flypaper). Por medio de esta metáfora se busca resaltar el impacto que las transferencias tienen sobre el nivel de gasto. Velázquez señala que, de acuerdo con esta teoría, un incremento en las transferencias no condicionadas debe ser idéntico al efecto de un incremento en el ingreso de la comunidad. Los hallazgos que Velázquez encuentra en la literatura destacan que los efectos de las transferencias son mayores en el gasto local que el efecto que produce el ingreso de la comunidad. Lo anterior significa que los gobiernos pueden generar gastos adicionales superiores a los ingresos. Sin embargo, para el caso de las entidades federativas, Velázquez encuentra poca evidencia de que así acontezca (Velázquez Guadarrama 2006).

Otros estudios realizados Vedder y Leider para el ámbito federal en Estados Unidos, también coinciden en que un aumento en los ingresos está fuertemente relacionado con aumentos en el gasto, concluyendo que dicha situación no evita el surgimiento de déficit presupuestales (Veidder y Leider 2007). Estos mismos autores destacan que, para el ámbito subnacional y local, el crecimiento del gasto es más lento que el crecimiento de los ingresos, por lo cual, consideran que existe una diferencia entre los resultados para el orden federal y los gobiernos locales.

Dichos autores sugieren que tal diferencia puede ser explicada por factores de carácter institucional como son los límites que son impuestos sobre el gasto en el nivel local.

En resumen, los estudios sobre los ingresos municipales, tienden a señalar que el diseño de transferencias hacia los municipios puede tener efectos negativos. El principal efecto parece ser la dependencia hacia esa fuente de recursos incentivando a los gobiernos locales a no incrementar su tributación propia. El no incremento a sus niveles de recaudación conduce a la búsqueda de recursos, en primera instancia una mayor dependencia y por otro lado al endeudamiento público.

2.2 La escuela de la Elección Pública.

Mientras que la teoría del federalismo fiscal pretende desde un punto de vista normativo explicar cuál es la manera más eficiente de distribuir las potestades tributarias y proveer de bienes públicos a los ciudadanos, el enfoque de la Elección Pública se interroga sobre las motivaciones y mecanismos que subyacen en el proceso de construcción de decisiones políticas. La política de ingreso y de gasto gubernamental o, en este caso, de déficit presupuestal y deuda pública son vistos como resultados de un proceso de decisión colectiva asumido por quienes fueron facultados para tomar esa decisión.

La necesidad de la intervención estatal en el mercado ha sido expuesta desde la economía por la propia teoría de las fallas en el mercado. El proceso político se

convierte entonces en un elemento indispensable en la provisión de bienes públicos porque permite, por un lado, la revelación de preferencias de los ciudadanos y, por otra parte, permite que se lleve a cabo una asignación eficiente de los bienes públicos. Por tal razón, resulta importante analizar la manera en que el Estado asume las decisiones e intenta comprender con mayor profundidad las decisiones públicas adoptadas, en este caso, el endeudamiento municipal.

Por tanto, el proceso mediante el cual las decisiones públicas se toman se convierte en un elemento fundamental para comprender el resultado de las acciones tomadas por los gobiernos. Dicho proceso es complejo y se caracteriza principalmente por considerarse que quienes toman las decisiones actúan como individuos motivados por una racionalidad de carácter instrumental. A continuación se presentan los elementos característicos de este enfoque.

Individualismo, racionalidad y reglas, elementos de la elección pública.

El enfoque de la Elección Pública, fue uno de los enfoques dominantes en el ámbito de la economía y la política para finales del siglo XX. Surgió como una respuesta a tres fuertes corrientes teóricas de la época: la corriente conductista, el funcionalismo y el marxismo estructuralista. El mérito de la teoría de la elección pública fue poner a discusión la idea de actores políticos como “hacedores de decisiones activas”, frente a la idea de actores “irracionales” que respondían a roles y valores aprendidos mediante procesos de socialización y sometidos a estructuras (Zaremborg 2008)

De acuerdo con Muller, este enfoque tuvo sus precursores en los trabajos de autores como Abram Bergson (1938), Samuelson (1947) Downs (1957) y Arrow (1963) quienes escribieron artículos relacionados con la función de bienestar social, en el caso de Samuelson, sobre los fundamentos de la Economía pública y Downs sobre una perspectiva económica de la democracia.

Tullock entiende a la Elección Pública como el análisis científico de la conducta de individuos respecto del gobierno (Tullock, Seldon y Brady 2002). Los teóricos de la elección pública consideran necesario para la comprensión de las decisiones en el ámbito público, utilizar metodológicamente la idea de un individuo que actúa con los mismos valores que utiliza en el mercado (Buchanan y Tullock 1993). Quienes profundizan en esta perspectiva, consideran que existe una similitud entre la actuación de los individuos en el mercado y en la política, dado que los individuos en ambos espacios persiguen el interés propio. Los postulados básicos de la teoría de la elección pública son: el individualismo, la racionalidad instrumental y las consecuencias no intencionadas (Zarembek 2008). Sin embargo una diferencia sustancial en lo que también se ha denominado la perspectiva económica de la política es que a diferencia de lo que ocurre en el ámbito del mercado, la elección pública considera que las decisiones se toman sin información completa debido a que no se pueden conocer las preferencias de los individuos (Tullock, Seldon y Brady 2002).

El enfoque de la elección pública establece como su unidad de análisis al individuo y no a la colectividad. Son los individuos los únicos electores reales, la colectividad es vista como un todo que no tiene posibilidad de realizar decisiones. (Buchanan y

Tullock 1993). De acuerdo con esta posición, los individuos en el ámbito público son egoístas y actúan racionalmente para cumplir sus propósitos. La racionalidad se entiende como la capacidad de los individuos para calcular y decidirse por una alternativa a fin de maximizar su beneficio. Jon Elster señala que la elección racional es instrumental “está guiada por el resultado de la acción. Las acciones son evaluadas y elegidas no por sí mismas sino como un medio más o menos eficiente para otro fin” (Elster 1991). La formación de la acción colectiva se funda precisamente en el supuesto de la racionalidad instrumental de los individuos. Pero lo anterior, hace surgir una pregunta que es central en los estudios que se realizan desde el enfoque de la elección pública ¿por qué si los individuos actúan maximizando su interés, las preferencias de estos y el resultado de la elección colectiva no siempre coinciden?

Bajo la perspectiva de la elección pública, las reglas de decisión son un elemento clave para explicar la diferencia entre el resultado de una elección y las preferencias de cada individuo. Las reglas de elección, como puede ser la de la mayoría o la de unanimidad, son las que convierten la preferencia individual en un resultado final que aunque no sea necesariamente el más eficiente para algunos individuos⁶, si permitirá arribar a una decisión que agregará la preferencia de todos, la mayoría o de algunos de los miembros del colectivo según la regla utilizada.

⁶ Un número considerable de autores han trabajado desde dentro de la perspectiva de la elección pública el tema de la agregación de preferencias, han considerado las paradojas y dilemas que la elección colectiva plantea. Trabajos como el de Mueller (2003) Tullock (2002), han permitido visualizar la diversidad de situaciones complejas que la Teoría de la Elección Pública aborda.

En resumen, la teoría de la elección pública argumenta que las decisiones en una colectividad son tomadas por individuos racionales, que buscan maximizar su propio beneficio pero donde el resultado final, puede resultarle contradictorio o no satisfactorio a partir de las propias reglas mediante las cuales se toma las decisiones. En el caso de una democracia representativa, las decisiones son tomadas a partir de los intereses de los representantes y no necesariamente de los ciudadanos.

Hacienda pública y elección pública.

Respecto al tema de la hacienda pública, la literatura bajo la perspectiva de la elección pública, ha intentado explicar el sentido que tiene las diferencias entre las preferencias de los individuos que forman parte de una comunidad y el resultado obtenido. Como se destacó anteriormente, una de las razones que justifica la intervención estatal en la economía es llevar a cabo una eficiente provisión de públicos.

De acuerdo con la Teoría del Federalismo, el gobierno local es la unidad de gobierno indicada para llevar a cabo esa provisión de bienes, dado que conoce mejor la preferencia de los ciudadanos que habitan esa circunscripción. Sin embargo, de acuerdo con la escuela de la Elección Pública, existirían por lo menos dos problemas. El primero de ellos se relaciona con la dificultad para conocer las preferencias de los ciudadanos respecto de, por ejemplo, el nivel y calidad de los servicios públicos, del nivel de endeudamiento, entre otros. La segunda, se relaciona con el comportamiento individualista y racional de quienes toman las decisiones, situación que, por ejemplo no toma en cuenta la Teoría del

Federalismo. Así para Buchanan, una pregunta central respecto al déficit y la deuda pública es ¿Cuándo los gobiernos deberían pedir prestado en lugar de establecer mayores impuestos? (J. M. Buchanan 1999).

La literatura de la ilusión fiscal y el sesgo deficitario.

Para Buchanan la deuda es una institución fiscal por la cual se puede optar. En ese sentido, la pregunta que enuncia puede ser trasladada al contexto de los gobiernos locales de la siguiente forma: ¿por qué un gobierno decide endeudarse en lugar de incrementar sus ingresos mediante impuestos? Buchanan incorpora a su análisis la idea de la competencia electoral. Considera que los políticos electos desean mantenerse en el poder y, por tanto, buscan de algún modo responder a los intereses de quienes los eligieron.

Las diferencias entre la competencia en el mercado y en la política, son para Buchanan esenciales para entender la relación que hay entre las elecciones individuales y los procesos de decisión pública. Por ejemplo, la existencia de una competencia permanente entre firmas por la preferencia de los individuos en contrastante con el intermitente proceso de elección por el cual los políticos son electos. También considera que en el mercado existe siempre la posibilidad de que un individuo satisfaga su requerimiento con un vendedor de su preferencia, mientras que en el ámbito político, al ganar un partido la elección, esa posibilidad se anula y el ciudadano tienen a un único proveedor de servicios, configurándose un juego de todo o nada.

Para Buchanan, el deseo que los políticos tienen de ganar la elección, guía a los gobiernos a endeudarse, lo cual causa un efecto de ilusión fiscal en los ciudadanos respecto de los servicios que recibe por parte del gobierno y los impuestos que paga. El contribuyente subvalora los servicios recibidos adjudicándoles un costo menor del que realmente poseen. Lo anterior explica el sesgo que los gobiernos tienen hacia el déficit presupuestal, pero a la vez se enmarca en un proceso de rendición de cuentas defectuoso.

En tal situación, se revela un problema de la falta de información respecto de los ciudadanos como electores, en los términos en que Pzeworski explica, acuden a las urnas a votar retrospectivamente por una opción política, realizando en ese momento una evaluación de la acciones realizadas por el gobierno, activando un proceso de rendición de cuentas (Przeworski, Manin y Stokes 2004). Sólo que en este caso, bajo un estado de desinformación o de información errónea que en la literatura se ha denominado ilusión fiscal.

La deuda como una elección estratégica

Otros autores han retomado en sus trabajos el enfoque de la elección pública. Por ejemplo, Alesina y Tabellini han incorporado para el análisis del sesgo deficitario las variables competencia electoral y la polarización en la oferta política. Los resultados que sus investigaciones han arrojado indican que cuando existe la posibilidad cercana de perder el poder en las próximas elecciones, y en presencia de alternativas discordantes para la composición del gasto, quienes están en el gobierno pueden actuar de manera estratégica y utilizar la deuda pública para

influenciar el mandato de sus sucesores en torno a políticas públicas de su preferencias.

Es decir, el endeudamiento permite al gobierno actual gastar más en las políticas de su preferencia y, además, tiene el efecto de reducir a futuras administraciones la disposición de recursos, quienes tendrán que destinar una mayor parte de su hacienda al pago de la deuda y los intereses que genera. Esto es posible siempre que no existan reglas que impidan trasladar el endeudamiento más allá del año fiscal o del periodo gubernamental en el cual se solicita el financiamiento.

El énfasis en la idea del fondo común

Algunos autores han señalado que puede generarse un sesgo hacia el déficit presupuestal y la acumulación de deuda como consecuencia de que los recursos públicos sean considerados una especie de recursos comunes. Bajo esta lógica, la política financiera y concretamente el presupuesto público es resultado de una decisión colectiva donde todos los participantes en el proceso presupuestal mantienen una tendencia hacia la sobre explotación de los recursos con la finalidad de beneficiar al segmento de población al cual representan o en el cual están involucrados, sin que exista, para tales actores, la internalización de los costos de su decisión.

Por ejemplo, de acuerdo con Hallerberg y von Hagen, tanto la rama ejecutiva como la legislativa afectan la configuración del presupuesto. El poder ejecutivo formula y posteriormente ejecuta el presupuesto. En un primer momento, el

ejecutivo tiene que integrar las necesidades de recursos de las diferentes dependencias y formular la iniciativa de ley presupuestal. Durante este proceso, cada secretario de ramo o cada participante se preocupan más por la carga fiscal y los beneficios que tendrán sus electores. Se considera por tanto que existe una sobrevaloración de los beneficios netos, lo que genera un sesgo hacia gastos mayores y déficit presupuestal.

La participación del poder legislativo en el análisis, corrección y autorización del presupuesto es relevante, de acuerdo con Hallenberg y von Hagen, dependiendo de las facultades que tenga el legislativo para enmendar la propuesta del ejecutivo. En ese sentido, algunos autores encuentran que la intervención del legislativo en la revisión y aprobación del presupuesto puede interpretarse como un proceso de negociación con el ejecutivo (Hallerberg y Von Hagen 1999). Observan que existe una relación entre las restricciones que tiene el legislativo para modificar el presupuesto y la disciplina fiscal, es decir, si el legislativo no tiene restricciones para modificar la iniciativa del ejecutivo o son limitadas habrá un sesgo hacia mayores endeudamientos.

Jones, Sanguinetti y Tomassi, en un estudio que realizan acerca de cómo algunos determinantes extraeconómicos influyen en la conformación de la política fiscal de las provincias argentinas, utilizan también la perspectiva del fondo común. Ellos observan que los legisladores provinciales consideran la capacidad tributaria provincial y la capacidad tributaria nacional presente y futura como recursos de propiedad común. De la misma forma que actúan las provincias respecto de los

recursos federales, pero consideran que los legisladores tienen una mayor tendencia a actuar como gorriones⁷ del bien prudencia fiscal que los funcionarios electos de la rama ejecutiva (Jones, Sanguinetti y Tommasi 1999).

Una de las conclusiones que se sostienen a partir de ésta literatura es que un proceso de creación presupuestal con mayores niveles de descentralización o número de actores, tiende a producir mayores déficits presupuestales y endeudamiento, que un sistema con menor número de actores o partidos políticos involucrados. Sin embargo, habría que preguntarnos si se presenta el mismo efecto para el caso de los gobiernos locales toda vez que los municipios también reciben fondos que provienen de otros niveles de gobierno y bajo el supuesto de que sub utilizan su capacidad tributaria o bien no tienen las suficientes facultades para allegarse de mayores recursos.

2.3 El enfoque de las instituciones en los estudios sobre la deuda pública.

Se ha venido señalando que la manera en que se estructuran las relaciones entre los órdenes de gobiernos y los procesos de toma de decisiones públicas para el caso específico de las finanzas locales es importante. Sin embargo, hasta aquí, el énfasis se había puesto sobre la eficiencia económica o la elección de un actor racional. Pero en esta amplia y variada vertiente de literatura conocida como Nuevo Institucionalismo, las reglas son la unidad de análisis básica. Esta

⁷ Gorrón o gorriones es una traducción del término en inglés *free riders* utilizado en la literatura de la Teoría de la Elección Pública. Algunos autores suelen utilizar el término parásito.

perspectiva cuenta con una larga tradición en el ámbito de los estudios económicos y políticos. Sin embargo, en años recientes se ha consolidado y ofrecido una agenda de investigación bastante amplia que, desde luego, incorpora el análisis de la hacienda pública.

Las instituciones ocupan un lugar central en las sociedades (Ostrom, North, March y Olsen). Hablando metafóricamente, son las reglas que organizan el juego en la sociedad. Conстриñen la conducta humana y a la vez generan incentivos para la acción (North), también configuran la acción-situación (Ostrom). A través de ellas es posible acercarse a comprender la estabilidad y el cambio social.

La gran diversidad de autores y textos que han enriquecido la literatura del nuevo institucionalismo, por otra parte, han dificultado establecer consensos respecto a elementos fundamentales de su cuerpo teórico, como pueden ser la conceptualización de su objeto de estudio, así como de aspectos de carácter metodológicos (Immergut, 1998). Sin embargo, a pesar de dicha diversidad, es posible reconocer algunos aspectos característicos de la literatura neo institucionalista. Una de ellas es, por supuesto, el lugar preponderante que ocupan las instituciones en la conformación de la conducta de las personas. Pero ello, a su vez, encuentra sustento en considerar a las instituciones como dispositivos que van más allá de un mero cumplimiento por obligación y que refiere a procesos de construcción y apropiación de las mismas (March y Olsen 1995).

Por ejemplo, Douglas North, al referirse a las instituciones enfatiza la concepción de estas como las reglas del juego que conстриñen, dan forma a las interacciones

humanas y generan incentivos para la acción. Para North, las Instituciones generan principalmente límites a la acción de los individuos, pero su propósito principal es reducir las incertidumbres al proveer una estructura estable en la interacción diaria. North concibe dos clases de instituciones, las formales y las informales. En el primer caso se incluyen las reglas políticas, como son las normas constitucionales que definen la estructura jerárquica del gobierno, la manera en que se toman las decisiones y quien ejerce el control de la agenda. También incluye reglas específicas que definen los derechos de propiedad. En el segundo caso, las reglas son disposiciones que de igual forma limitan la acción humana pero que se derivan de la cultura se refiere a usos y costumbres que son transmitidos por herencia y que operan para un contexto social específico (D. C. North 1993). Para March y Olsen, las instituciones no son sólo una limitación a la acción humana que da forma al intercambio. Más bien, involucra una lógica de apropiación reflejada en una estructura de reglas y concepciones de identidad de significados e historias compartidas (March y Olsen 1995). Las instituciones no sólo dan forma a la acción de las personas, también son legitimadas por ellas.

Elionor Ostrom, sostiene que la palabra regla tiene varios usos⁸. Para esta autora, en realidad lo que se entiende por arreglo institucional, es la integración de tres diferentes tipos de disposiciones: reglas, normas y estrategias compartidas. La primera es la noción de regla como regulación, la cual se refiere a actividades que

⁸ Ostrom se apoya en los cuatro usos de la palabra regla que Max Black encuentra, estos son: 1) el uso de regla como regulación, que se refiere a actividades que involucran una obligación; regla como instrucción, que hace referencia a una estrategia efectiva para resolver un problema; como precepto, usado como una máxima para una conducta prudente o moral; y regla como ley o principio que son enunciados material o empíricamente probados.

involucran una obligación y traen consigo una sanción. La idea de regla como norma o precepto es usado como una máxima para una conducta prudente o moral. Por último, hace referencia a una estrategia en el sentido de planes individuales de acción, efectivas para resolver un problema.

Algunos autores sostienen que es posible ubicar por lo menos tres vertientes⁹ del neo institucionalismo: el nuevo institucionalismo histórico, el de la teoría de las organizaciones (o sociológico) y el de la elección racional (Immergut 1998). De acuerdo con la revisión de literatura realizada en el presente trabajo, se puede considerar que el estudio de la política hacendaria se circunscribe en la vertiente del nuevo institucionalismo que Immergut denomina como elección racional.

El Nuevo Institucionalismo en la ciencia política, responde más a la caracterización de la vertiente de la elección racional, que se encuentra en los escritos de autores como Douglas North, Joseph Colomer, Tsebelis. Aunque el primero de ellos lo ubican más en el nuevo institucionalismo económico, se distinguen por rescatar la idea de un actor racional que actúa constreñido por un entorno institucional.

La literatura que desde la perspectiva institucional aborda los temas de política fiscal, se caracteriza por entender a las instituciones como una disposición que limita la acción de los individuos, o bien, que incentiva la acción de individuos racionales. Una muestra de esta literatura son las publicaciones de Torstten

⁹ Para efectos de una revisión más a detalle de las tres vertientes señaladas, el lector se puede remitir al trabajo de Ellen M. Immergut citado. Otro análisis de estas vertientes del nuevo institucionalismo se puede encontrar en el artículo titulado "*Political Science and the Three New Institutionalism*" elaborado por Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, publicado en *Political Studies* (1996).

Person, Tabellini, von Hagen, Alesina, ellos destacan principalmente el efecto que tienen las normas de control presupuestal y el efecto de los sistemas electorales en la conformación de la política fiscal de los gobiernos.

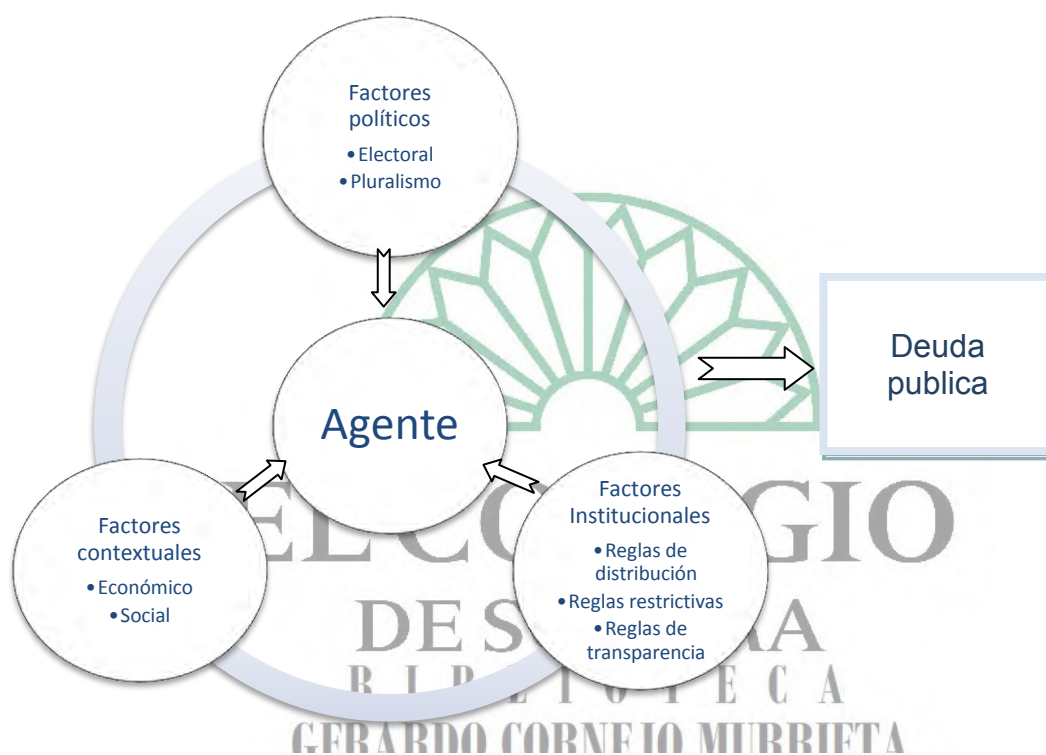
3. Modelo teórico para el análisis de las determinantes de deuda pública municipal: una propuesta.

Considerando las perspectivas teóricas examinadas anteriormente, en este apartado se propone un modelo teórico que nos permita analizar la deuda pública en el marco de los gobiernos locales. El esfuerzo para tratar de definir un modelo que busque explicar la deuda de los municipios radica en la observación de que el ejercicio del poder que los ayuntamientos hacen, como ámbito inferior de gobierno, se encuentra sometido a marcos institucionales cuya modificación escapa de sus posibilidades y, por otra parte, son responsables de atender de manera directa las situaciones problemáticas que sobrevengan a la población y de generar estrategias para su desarrollo.

Para los propósitos de la presente investigación, la deuda pública se considera el resultado de una decisión colectiva de carácter racional, que es asumida en un plano multidimensional. Estas dimensiones consideran los aspectos políticos que suponen la existencia de un entorno democrático (o en vías de serlo), como es la competencia electoral y un sistema de representación plural; los aspectos institucionales como son las reglas mediante las cuales se distribuyen los recursos a los municipios y las reglas que tienen como propósito regular la contratación de

deuda pública y; aspectos contextuales como pueden ser las condiciones económicas y sociales de los municipios.

Ilustración 1 Propuesta de modelo teórico para el análisis de la deuda pública en los gobiernos locales



Fuente: Elaboración propia

3.1 Factores políticos.

El entorno político en México se caracterizó durante las últimas tres décadas por haber entrado en un largo proceso de transformación. En el modelo se busca reconocer el tránsito de un sistema hegemónico a uno más plural, del ejercicio autoritario del poder a una democracia. De esta forma, el modelo incorpora una

dimensión política que se compone a su vez de dos subdimensiones la electoral y la pluralista.

a) Subdimensión electoral: Las elecciones son un aspecto central en las democracias porque son el mecanismo por el cuál se accede al poder. Además, alrededor de ellas se involucran un conjunto de garantías jurídico-políticas indispensables en una democracia, como son el derecho de votar y de contender por un puesto de elección popular, así como el derecho de votar sin coerción de ningún tipo para elegir representantes¹⁰.

Por otro lado, las elecciones pueden ser entendidas como un mecanismo que permite la adhesión de los votantes a una plataforma política partidista (Przeworski, Manin y Stokes 2004). De esta manera, se permite la revelación de preferencias y traer al escrutinio las acciones de los gobiernos por su desempeño pasado o futuro, es decir, las elecciones son un medio para someter a rendición de cuentas a los gobiernos y partidos políticos. Luego entonces, las elecciones son una cuestión elemental para entender el proceso de democratización de los municipios mexicanos.

¹⁰ Por ejemplo, Robert Dahl (1991) considera que una poliarquía se distingue, entre otros elementos, por un control sobre las decisiones gubernamentales depositadas constitucionalmente en funcionarios electos en elecciones periódicas, limpias y donde la coerción no debe ser un fenómeno constante. Prácticamente todos los adultos pueden votar y ser electos. Norberto Bobbio (2007) también destaca también en su definición de democracia la posibilidad de un sufragio universal para elegir sus gobernantes, en un contexto de igualdad y libertad para todos los ciudadanos entre alternativas reales.

La competitividad electoral, en esta lógica, es importante porque reconoce la existencia de reglas de competencia¹¹. Es decir, de un sistema que permite la celebración elecciones periódicas como elemento central de las democracias para constituir gobiernos. Pero también porque, como afirma Leonardo Valdés, pone en juego la posibilidad de perder o acceder al poder. Es decir, un sistema electoral en tanto más competitivo sea, produce la posibilidad real de que un partido político deje el poder o lo obtenga (Valdés Zurita 1995).

En este escenario, los actores políticos tienen como propósito la maximización del voto (J. M. Buchanan 1999), de tal forma que al partido en el gobierno le permita mantenerse en el poder y al político hacerse de alguna reputación favorable para continuar su carrera política. Las políticas que formulen tienen como principal orientación la obtención de un mayor número de votos. De este modo, los procesos electorales con resultados cerrados se constituyen en incentivos para intentar políticas acordes a las expectativas de los electores.

La competitividad electoral en el análisis de la política financiera de los municipios permite, por un lado, capturar la dinámica del proceso de democratización en el ámbito local y, por otra parte, analizar si esta situación produce algún incentivo que afecte el desarrollo de las finanzas municipales, en este caso, en el nivel de deuda de los municipios

¹¹ En Valdés Zurita (1995) se aclara que competencia electoral y competitividad electoral no son la misma situación. En el primer caso sólo se considera la existencia de reglas que permiten las elecciones, más sin embargo, no necesariamente existe la posibilidad real de perder el poder, este es el caso típico de México en los años de gobierno del PRI como partido hegemónico. La competitividad electoral, por su parte, reconoce la posibilidad de que partidos en el gobierno puedan perder el poder.

b) La subdimensión pluralismo: Los procesos electorales competitivos derivaron en la descomposición de un sistema hegemónico y en la formación de escenarios nuevos caracterizados por un incremento de la participación de las distintas opciones políticas en los espacios públicos de toma de decisiones. Según la literatura revisada, la configuración de un poder político más plural produce efectos en las decisiones que elaboran los gobiernos.

Si esto es así, entonces es necesario incorporar al análisis de las decisiones fiscales de los municipios el efecto que puede producir el pluralismo. No sólo en el propio gobierno municipal, también debe considerarse que el municipio entra en interacción con poderes de otros órdenes de gobierno, como son los congresos locales, el ejecutivo estatal e incluso los poderes federales.

El congreso federal, por ejemplo, decide los montos de las participaciones y aportaciones que serán destinadas a los gobiernos estatales, define también los criterios y porcentajes de asignación de tales recursos. Igualmente el congreso local determina criterios de asignación de las participaciones hacia los municipios y en definitiva tiene la facultad de aprobar la ley de ingresos mediante la cual los municipios podrán recaudar para cubrir su presupuesto. Por tanto, la relevancia que tiene la conformación plural de los otros órdenes de gobierno respecto de la política financiera de los municipios debe ser puesta a consideración.

En el caso concreto del endeudamiento, los municipios mantienen una relación con el congreso local. Los municipios proponen montos de endeudamiento en su respectiva ley de ingresos y extraordinariamente pueden dirigir solicitudes al

congreso para que se decidan sobre montos adicionales. El congreso local es quien en definitiva aprueba los montos de endeudamiento y el ejecutivo otorga el aval. En esta relación que se establece entre uno y otro orden de gobierno, la composición del congreso y el partido que detenta el ejecutivo estatal podría tener alguna repercusión en los niveles de deuda municipal.

Los gobiernos divididos es una variable útil para analizar el efecto de escenarios plurales respecto del desempeño de los municipios. Se entiende como aquellos casos en los que el partido del ejecutivo local “no cuenta con la mayoría del 50% +1 de los escaños en el congreso local” (Lujambio 2000). La presencia de gobiernos divididos es importante porque permite observar el cambio entre las decisiones de los municipios elaboradas bajo un formato donde un solo partido tenía el control del ejecutivo y el congreso local, a otro donde tal dominio se rompe y el congreso puede operar bajo otra dinámica.

De acuerdo con la literatura revisada, el efecto de una composición más plural de los centros de decisión respecto del endeudamiento, es que se pueda dar un sesgo hacia mayores niveles de déficit y deuda. La explicación reside en la sobreexplotación de los recursos considerados como un fondo común, por parte de agentes caracterizados por su racionalidad

3.2 Factores institucionales.

Los tomadores de decisiones actúan también dentro de un marco institucional, en este caso se han considerado tres tipos de reglas. Primeramente, aquellas mediante las cuales los gobiernos federal y estatal establecen y asignan fondos a

los gobiernos locales. También se consideran las reglas que establecen un control sobre la deuda y, por último, las normas de transparencia.

La asignación de los recursos a los municipios se establece a partir reglas de diferente rango: constitucionales, federales y locales, que en conjunto dan forma a un sistema de financiamiento de los gobiernos locales. Uno de los problemas que se genera en la asignación de recursos a los municipios es que las obligaciones de gasto trasladadas a los municipios y los fondos y facultades tributarias no son equivalentes, lo cual genera una insuficiencia de recursos.

Los gobiernos locales, actuando racionalmente, buscarán obtener recursos suficientes sin que esto repercuta en un costo político. En ese sentido, los actores políticos tendrán incentivos para evadir el incremento de impuestos e incluso reducirlos y buscarán aumentar el monto de las participaciones y el endeudamiento.

Otra repercusión en la distribución de recursos es que genere incentivos contrarios al esfuerzo fiscal o recaudación propia. En este caso el resultado de la distribución de recursos vía participaciones o aportaciones con fines específicos genera dependencia. No hay incentivos para buscar mayor recaudación, ni para endeudarse. Los gobiernos locales se encuentran en una situación de confort, donde no tienen muchas exigencias y donde la mayor parte del gasto es financiado por los recursos provenientes de otros niveles de gobierno.

Dentro de los factores institucionales se encuentran también las reglas de control. Estas son los instrumentos que particularmente se han construido para contener o

limitar la acción desmedida de los gobiernos, en este caso, hacia el endeudamiento o en evitar acciones de corrupción procurando que los beneficios de toda política implementada se distribuyan en la mayor proporción de la población posible y no sólo en el beneficio personal o de grupo. Son por definición reglas restrictivas y por lo tanto, serán efectivas en la medida en que logren evitar lo que se proponen.

En el presente estudio se analizan las reglas que controlan el endeudamiento público, dentro de las cuáles se encuentran las leyes de deuda pública que tienen como finalidad establecer el mecanismos y los criterios mediante los cuales los gobiernos locales pueden allegarse de los recursos vía endeudamiento que consideren necesarios para solventar la carencia de recursos y las presiones del entorno. Estas reglas pueden constituirse en elementos que restringen fuertemente la posibilidad de los gobiernos por hacerse de recursos o bien, pueden ser reglas tan laxas que no impidan ni limiten las acciones del gobierno local.

Por otra parte, se incorporan al análisis las reglas de transparencia, cuya finalidad consiste en evitar que se hagan mal uso de los recursos haciendo evidente o público el manejo que se hace de los recursos públicos. Además de propiciar la explicación o justificación de el porque los recursos se utilizaron de determinada forma, bajo el supuesto de que la transparencia y la rendición de cuentas producirá una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

3.3 Factores contextuales

El entorno socioeconómico se refiere a las situaciones específicas de cada municipio y del contexto regional en el que se encuentra inmerso. Significa para los gobiernos municipales el planteamiento de problemas y desafíos que los tomadores de decisiones tienen que enfrentar y resolver en el ejercicio de su gobierno y que son importantes porque es un incentivo para la búsqueda de recursos.

Algunos de estos desafíos podrían tener su origen en situaciones específicas del municipio, como pueden ser el crecimiento poblacional, las condiciones de marginación, los índices de escolaridad e inclusive situaciones geográficas que generan para los gobiernos requerimientos de inversión o bien, plantean en determinado momento la necesidad de mayores recursos.

Otro tipo de elementos que integran el contexto socio económico de los municipios se puede encontrar en las condiciones económicas de la región en la cual se encuentra inserto. Estas condiciones externas, pueden también formar parte de un contexto, nacional o internacional, como han sido el caso de las últimas crisis económicas que han venido a afectar las finanzas locales. Estas variables salen del control del gobierno local, pero se manifiestan en el municipio como problemas concretos y que ameritan ser atendidos por los gobiernos locales.

De acuerdo con las dimensiones señaladas se plantea la siguiente matriz de análisis:

Categoría	Dimensiones	Sub-dimensiones	Variables	Indicadores
Deuda pública local	Política	Electoral	Competitividad	Margen de victoria
		Pluralismo	Gobierno dividido	Si/no
			Alianza Electoral	Si/no
	Institucional		Participaciones	Monto
		Distributiva	Impuestos	Monto
			Dependencia	Part/Gasto
		Control	Ley de deuda	Si/no
		Transparencia	Ley de fiscalización	Si/no
	Contextual	Económico	Crisis económica	Si/no
		Social	Población	Número de habitantes

Fuente: Elaboración propia

Capítulo II. El endeudamiento de los gobiernos locales: contexto nacional y perspectiva comparada.

El presente capítulo tiene como propósito ofrecer una panorámica nacional de la evolución de las finanzas municipales y de los cambios en el entorno político que sirva de contexto al estudio de la deuda pública en los municipios de Sonora, Sinaloa, Baja California Sur y Baja California. Por otro lado, también interesa observar de manera general como han sido los procesos de descentralización de las finanzas locales en algunos países latinoamericanos, y especialmente en lo que respecta a la deuda pública de los gobiernos locales.

Empezar el análisis en la década de los ochenta no es casual. La crisis económica ocurrida a principios de esta década puso en evidencia el agotamiento del modelo de Estado desarrollista que prevalecía en México. Entre los males que aquejaban a la administración pública se encontraban su gran tamaño, la centralización en la toma de decisiones, la corrupción y su ineficiencia. En términos económicos los resultados fueron una excesiva deuda pública, la nula capacidad de responder a sus obligaciones crediticias, desempleo, inflación, poca productividad. La situación política no era mejor, se vivía la figura de un partido hegemónico, en aquel entonces no se hablaba de competitividad electoral ni de alternancia política, sino de “carros completos” y un dominio de la figura presidencial y su partido en la toma de decisiones de cualquier nivel.

Las Reformas al artículo 115 de la Constitución en 1983 propiciaron una ola de estudios municipales principalmente durante la última década del siglo pasado. En buena medida, los estudios estuvieron concentrados en aportar elementos para identificar las problemáticas de los gobiernos locales. Así se llevaron a cabo un conjunto de trabajos¹² que arrojaron luz sobre los problemas que enfrentaban los gobiernos locales y la manera en que tales retos se resolvían. Desde aquel momento se reconoció que los municipios estaban inmersos en una variedad de procesos que implicaban cambios en diferentes órdenes. En este espacio abordaremos dos corrientes de cambios que de acuerdo con la literatura especializada han afectado a la hacienda pública municipal.

Una primera tendencia concierne a las transformaciones en el ámbito político. Muestra de ello son las reformas electorales y la alternancia en los gobiernos locales, la cual también provocó cuestionamientos acerca de la manera en que los nuevos gobiernos enfrentarían las responsabilidades de conducción de sus respectivos municipios. Las primeras dudas se referían a si la incipiente democracia podría pasar la prueba de las expectativas ciudadanas y la escasez de recursos o si sobrevendrían crisis de gobernabilidad. Otra tendencia de transformaciones se dirigió al orden jurídico que enmarca la actividad municipal bajo la perspectiva del federalismo. Nuevas responsabilidades se otorgaron a los ayuntamientos y la cuestión a resolver fue sobre qué funciones debían ser responsabilidad de los gobiernos municipales y bajo que reglas de financiamiento.

¹² Al respecto se pueden ver la serie de trabajos publicados por la Gaceta de Administración Pública cuya primera publicación data del año de 1982. Más recientemente se pueden revisar los trabajos del IGLOM. También se puede consultar la serie de cuadernillos Desde lo local publicada por el CIDE.

Las consideraciones vertidas en torno a las haciendas públicas locales vuelven complejo el análisis ya que no solamente es importante indagar los procesos de cambios en que se encuentran inmersas, también resulta necesario establecer de donde provienen los presiones de cambio, es decir, si son cambios impulsados desde otros niveles de gobierno o bien si son producto de los actores locales. Por otro lado, será necesario analizar si tales procesos son generales o si se encuentran focalizados en municipios y estados con características específicas, dicho de otro modo, cual es la profundidad y alcance de los mismos.

1. La democratización de los gobiernos locales.

Desde la teoría se plantean varios cuestionamientos acerca de lo que podría ser considerado como democracia, los valores que se persiguen, los derechos que se tendrían que incluir, sin embargo reconociendo esta amplísima discusión, nos concretaremos a pensar en una definición mínima de democracia que plantea la posibilidad de un sufragio universal para elegir sus gobernantes, en un contexto de igualdad y libertad de todos los ciudadanos entre alternativas reales y bajo reglas específicas que impliquen un consenso y la posibilidad de disentir (Bobbio 2007). Un resultado frecuente de los procesos electorales democráticos es, desde luego, la alternancia en la responsabilidad de gobernar. El caso de México presentaba a principios de la década de los ochenta varias asignaturas pendientes.

Sin embargo, los indicios de que en México se había iniciado un proceso de democratización fue cuando llegó la alternancia política para algunos municipios del país. Esta situación se extendió luego a los gobiernos estatales y por último al

gobierno federal. En la literatura sobre el tema se ofrecen algunas explicaciones sobre este proceso de democratización que debemos considerar. Una primera explicación del proceso de alternancia municipal plantea un cambio “desde arriba”, es decir, incrustada en procesos que están más allá del ámbito local (Rodríguez 1999). En este sentido, se señalan antecedentes en el movimiento estudiantil de 1968 y la reforma electoral en 1979 que da la posibilidad a los partidos de izquierda de intervenir en las contiendas electorales. Otros observan la activación de la ciudadanía como consecuencia del sismo de 1985 en Ciudad de México. También se ha señalado como detonante de los procesos de alternancia local la crisis económica de principio de la década de los ochenta.

La crisis económica de 1982 es considerada por algunos autores como un acontecimiento que tuvo efectos en la apertura o liberalización del sistema político. Por ejemplo, para Victoria Rodríguez el cambio político (entendido como una serie de reformas electorales; el reconocimiento de los triunfos de la oposición y la descentralización) tienen su origen en la interrelación con la crisis económica lo cual ha conducido a la aparición de nuevos actores y nuevas prácticas políticas en el gobierno (Rodríguez 1999).

Esa perspectiva plantea un escenario de inconformidad social por las condiciones económicas del país y, por otro lado, un malestar al interior del PRI por el rumbo que estaba tomando la política económica en México (Crespo 2003). El desacuerdo entre las corrientes del PRI generó una ruptura que propició el agrupamiento de los sectores de izquierda para participar en las elecciones presidenciales en 1988 (Rionda 2001), dando lugar a un resultado cuestionado y

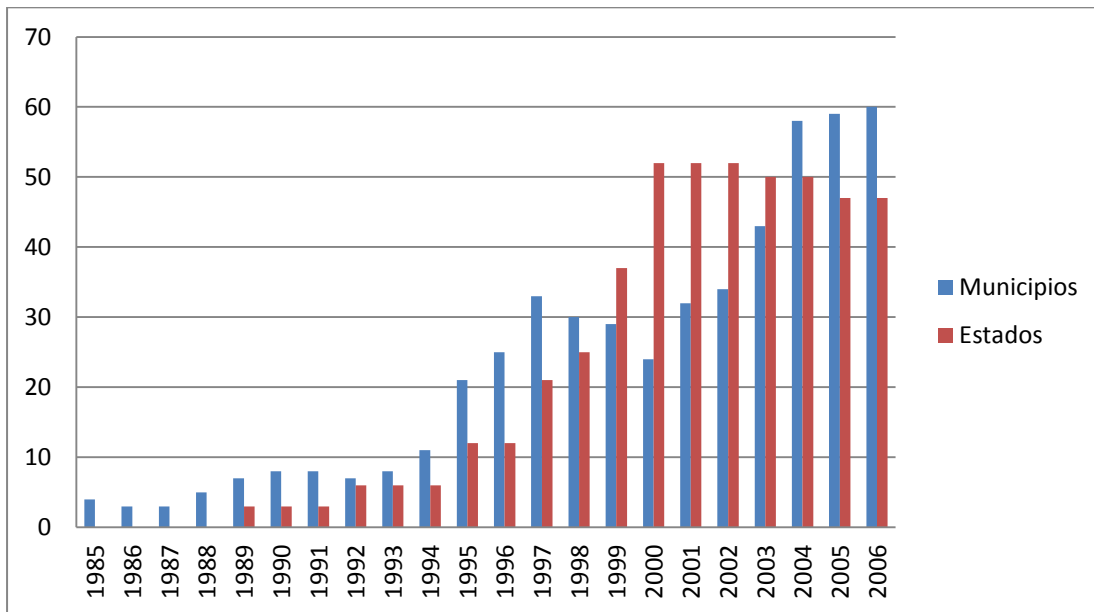
un gobierno entrante con necesidad de legitimación. El aumento de la oposición no sólo con el agrupamiento de la izquierda sino con el crecimiento de la competitividad electoral del PAN, las modificaciones a las reglas electorales y la necesidad de liberar tensión política permitió que se reconociera una oleada de triunfos de partidos de oposición en las alcaldías (Crespo 1998). El gobierno de Zedillo en 1994 enfrentó de nuevo una crisis financiera y de nueva cuenta se definieron una serie de reformas al sistema electoral y de relaciones intergubernamentales que generaron expectativas sobre el cambio de escenario.

Otra manera de entender los procesos de alternancia política es a partir de las dinámicas en los espacios locales, de sus actores y sus juegos de poder, de las reglas bajo las cuales se rigen. Así el ámbito local tiene características propias. Por ejemplo, documenta Bazdresch (1994), que la alternancia en algunos municipios de Michoacán y Jalisco tuvieron su origen en los descontentos ciudadanos por la desatención a sus demandas, la corrupción en el ejercicio del poder, la existencia de cacicazgos y la manera en que se elegían a los precandidatos del PRI, partido que todavía dominaba el escenario político completo del país. Aunque a partir de la revisión de algunas experiencias municipales en torno a la alternancia no se puede generalizar sobre la manera en que dichos procesos se gestaron, si parece sugerirnos que, en un principio, la toma del poder por parte de nuevos actores estuvo asociada con fuertes descontentos ciudadanos, con crisis interna en el PRI por la selección de candidatos y por alianzas estratégicas entre los partidos de oposición (Bassols Ricardez 1996; Bazdresch Parada 1994)

Ambas perspectivas parecen complementarias y nos permiten destacar aspectos diferentes del proceso de cambio político en los gobiernos locales. Como señala Alberto Aziz Nassif “no son los ritmos graduales y los avances regionales y municipales los que van a marcar el tiempo de los cambios, sino la combinación de lo regional con los acontecimientos extraordinarios nacionales, que involucran reclamos comunes” (Aziz Nassif 1994).

En ese sentido, la escalada de reformas impulsadas por el gobierno federal se ha enfrentado con la lentitud (o resistencia) de los gobiernos subnacionales. Diego Reynoso ha señalado que “la democratización a nivel nacional puede llevar un ritmo, una velocidad, y convivir traumáticamente con otros ritmos y otras velocidades en los procesos singulares de deshegemonización subnacional” (Reynoso 2005). Bajo esta perspectiva, la democratización en México puede ser entendida como la “deshegemonización” es decir, la destrucción del sistema de partido dominante mediante el voto. Este proceso no ocurre a la misma velocidad en el ámbito subnacional, por el contrario es bastante asimétrico y heterogéneo (Reynoso 2005).

Ilustración 2 Porcentaje de Alternancia en los Estados y Municipios



Fuente: Cuadro tomado de *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México, Banco Mundial, 2007

El cuadro anterior muestra cual ha sido la dinámica de la alternancia en los gobiernos locales y subnacionales en México desde 1985 hasta el año 2006. En primer lugar, se puede observar como la alternancia se alcanzó primero en los municipios en 1985, cuatro años antes de que ocurriera en los gobiernos estatales. En diez años, de 1985 a 1994, el número de municipios con alternancia política apenas rebasó el 10%. Sin embargo, llama fuertemente la atención como en un solo año, de 1994 a 1995, este porcentaje se duplicó prácticamente a más del 20%. Dos años más tarde, en 1997 el porcentaje de municipios en alternancia ya se encontraba por encima del 30%, lo cual nos indica de un ritmo acelerado de crecimiento de la alternancia municipal durante la primera mitad del sexenio del presidente Ernesto Zedillo. Posteriormente, hay una etapa de decrecimiento que termina en el año 2000 y a partir del 2001 viene una segunda oleada de triunfos

de la oposición en los municipios al grado de se vuelva a duplicar el porcentaje de municipios con alternancia de un 30% en el 2001 a un 60% en el 2006, esto es prácticamente todo el sexenio del presidente Vicente Fox emanado de las filas del Partido de Acción Nacional.

Por otra parte, los gobiernos estatales iniciaron con el proceso de alternancia a partir de 1988 con la victoria de Ernesto Ruffo en Baja California, unos años después de los primeros gobiernos municipales. Hasta 1996 eran un poco más del 10% los estados con alternancia. El crecimiento explosivo viene de 1997 al 2000, periodo en el cual la cifra crece por encima del 50% de Gobiernos Sub-nacionales gobernados por partidos diferentes al PRI. En los años subsiguientes, la cifra se mantiene más o menos estable llegando a ser en 1996 el 60% de estados los que se encuentran gobernados por la oposición.

La alternancia en los gobiernos municipales y estatales generó una variedad de contextos para las relaciones intergubernamentales. Así, en una imagen inédita, los gobiernos municipales debieron establecer relaciones con ejecutivos estatales de filiación partidista diferente (gobiernos yuxtapuestos), o con congresos locales con integración de oposición al ejecutivo estatal (gobiernos divididos). Configurándose un nuevo escenario de rendición de cuentas (De Remes 2005).

Pero más allá de la alternancia, de las reformas políticas y de la formación de nuevos escenarios con mayor complejidad política, una pregunta que se planteó y que todavía tiene vigencia es si los gobiernos locales tienen la capacidad de gobernar, dar respuesta a las demandas ciudadanas y de qué forma asumen esos

retos. Por un lado, la pregunta se entiende bajo la noción de gobernabilidad, es decir, si los nuevos gobiernos poseen la capacidad institucional y financiera para dar respuesta a las demandas de la sociedad y si los nuevos actores que llegaron al poder municipal bajo vías democráticas serían capaces de establecer un vínculo más cercano y eficiente con la ciudadanía, y por otra parte, advertir como los ciudadanos podrían activar nuevas formas de relacionarse con el poder político, ya sea para cooperar con el gobierno o para exigirle cuentas.

En resumen, se ha observado el proceso de democratización en los municipios, por lo menos parcialmente, a través de los incrementos en el número de gobiernos de alternancia. Ello se derivó en muy buena medida de la dinámica política existente en los mismos municipios, pero también del impulso democratizador del gobierno central quien, según se puede apreciar, empezó a reconocer los triunfos de la oposición. Lo anterior sin olvidar que cada gobierno subnacional tuvo su propio escenario de resistencias y logros en torno al proceso de democratización del espacio local, así por ejemplo se promovieron un conjunto de cambios con contenidos y ritmos diferentes¹³ en cada entidad. Lo cual también ha implicado la creación de organizaciones electorales, de derechos humanos, de transparencia y rendición de cuentas bajo ambientes plurales en algunos casos y bajo el dominio de un solo partido en otros.

¹³ Como muestra de lo que se comenta, se pueden consultar los trabajos de evaluación de las leyes de fiscalización que desde el 2005 ha venido realizando Aimée Figueroa y cuyos resultados se pueden consultar en: www.asofis.org.mx En ellos, por ejemplo, se observa la tardanza de los estados para actualizar sus leyes de fiscalización y emitir su respectivo reglamento. Otro aspecto que llama la atención es la falta de autonomía de los órganos de fiscalización.

2. Gobiernos locales y cambios en las relaciones intergubernamentales.

Desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales, es posible considerar como detonante del proceso de descentralización hacia los municipios la crisis económica de la década de los ochenta seguida de una crisis política. Un gobierno centralista que cede espacios a los gobiernos locales, pero que otorga un mayor peso a los problemas de la ciudad de México y de un modo más relativo a lo que ocurre en los gobiernos locales (Rodríguez 1999). Dicho de otro modo, el proceso de descentralización enfatizó más los problemas del gobierno central que las propias problemáticas de los gobiernos locales.

En este sentido, los problemas financieros y de endeudamiento estatal y municipal pueden ser entendidos como un remedio a los problemas de gasto e inversión de la federación y por lo tanto, un traslado hacia los gobiernos locales del costo político del financiamiento a través de impuestos o de endeudamientos y en segundo término para el fortalecimiento de las finanzas locales, todo ello mientras el control del espacio local se va perdiendo de forma gradual. Una descripción muy precisa de lo sucedido en el ámbito fiscal ofrece Aguilar Villanueva cuando afirma:

A raíz de la crisis fiscal y administrativa del gobierno mexicano en 1982, el gobierno federal enfrentó serios problemas para sostener los promedios históricos de inversión y gasto en los estados y financiar el desarrollo de las regiones del país. Se reconoció, por tanto, la necesidad de aligerar la sobrecarga fiscal y administrativa del gobierno federal y, en consecuencia,

también la necesidad de profundizar las medidas que fortalecieran la capacidad económica, administrativa y política de estados y municipios. En este sentido, la reforma constitucional del artículo 115, en 1983, redefinió el papel asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano mediante la definición de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento explícito de su autonomía (Aguilar villanueva 1996).

Tanto el argumento de Victoria Rodríguez como el de Aguilar Villanueva reconocen que uno de los detonadores de la serie de reformas en varios ámbitos de la vida nacional fue la crisis económica de principios de la década de los ochenta. El diagnóstico estaba necesariamente relacionado con el ejercicio del poder político que pasaba por la figura presidencial, por un partido hegemónico y con una concentración de recursos en manos del gobierno central, con la consecuente carencia de recursos y facultades por parte de los gobiernos locales.

Por otra parte, el análisis de la información recabada a través de una consulta popular durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, dio como resultado la necesidad de ciertos cambios en el entorno financiero municipal. Por ejemplo, se destacó la falta de una política fiscal que promoviera el desarrollo regional; la poca posibilidad de administrar libremente su hacienda debido a que el presupuesto era aprobado por los congresos locales; una gran cantidad de exenciones establecidas que afectaban la recaudación local; la insuficiencia de fuentes propias de tributación; la inversión federal y estatal era aplicada sin considerar la opinión de los municipios y, por último, en el caso del crédito, este dependía fundamentalmente de los recursos que provenían de BANOBRAS o de

fondos especiales, en ambos casos sujetos al aval de los gobiernos estatales (Perez Partida 1985).

En la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, se señalaba que el centralismo se había convertido en una gran limitante para el desarrollo nacional. Por esta razón, se buscó revertir la tendencia centralizadora y fortalecer a los gobiernos municipales como un asunto de interés nacional. El fortalecimiento de las finanzas municipales y de su autonomía política eran las alternativas que se proponían para resolver los problemas ocasionados por el centralismo.

Las reformas de 1983 asignaron una serie de responsabilidades a los gobiernos locales, principalmente relacionadas con la prestación de servicios públicos¹⁴ y, por otra parte, se establecieron un conjunto de fuentes tributarias que fortalecerían la hacienda local y darían el soporte financiero a las nuevas responsabilidades de prestación de servicios públicos asignadas.¹⁵ Las reformas planteadas correspondieron en buena medida a los postulados que la teoría del Federalismo Fiscal propone en relación con la distribución de competencias. Por otro lado, también se modificaron las facultades de recaudación de los gobiernos locales. El criterio fue básicamente que los niveles de gobierno locales deben grabar bases

¹⁴ De acuerdo con la fracción III del artículo 115 constitucional, los servicios que los municipios tendrán a cargo son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Así como otros que las legislaturas determinen.

¹⁵ La fracción IV del 115 constitucional señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se compone de: Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, traslado de dominio entre las más destacadas; Las participaciones federales y; los ingresos que se deriven de la prestación de los servicios públicos.

impositivas de baja movilidad. Es decir, grabar la propiedad inmobiliaria, tal como lo señalarían teóricos como Richard Musgrave.

Pero estas reformas, apegadas a las teorías normativas del federalismo fiscal, inspiraron cuestionamientos desde la realidad mexicana. Las reformas se pensaban ventajosas para municipios urbanos de gran tamaño poblacional, pero no para aquellos considerados como rurales, con poca población y donde prácticamente el cobro de las contribuciones no tendría ningún resultado en la mejoría de la hacienda municipal. Otras preocupaciones se relacionaron con las capacidades administrativas y la transición que debía acontecer hasta que los municipios asumieran completamente la responsabilidad constitucional recién aprobada (Perez Partida 1985).

Dichas reformas motivaron en el espacio académico un sobresaliente esfuerzo por comprender la problemática presente al interior de los gobiernos locales. Los estudios¹⁶ dejaban entrever no solamente un interés académico propiciado por buscar respuestas con nuevos lentes teóricos, con perspectivas diferentes a la nueva realidad de los gobiernos locales, también se podía percibir en ellos expectativas por el arribo de la democracia.

Posteriormente en 1994, unos meses después de la toma de posesión del presidente Ernesto Zedillo, nuevamente se vivió un episodio de crisis económica en el país, este caso se conoció como la “crisis del efecto tequila”. Las

¹⁶ Los importantes esfuerzos auspiciados principalmente por la Fundación Ford, el CIDE, el INAP, la UNAM, el Colegio de México y el COLEF, tuvieron como resultado la aportación y difusión de información relevante para el conocimiento de la enorme diversidad de problemas por los cuales atravesaban los gobiernos locales y la búsqueda por contribuir a la explicación de los mismos.

explicaciones sobre las condiciones que la originaron permanecen en discusión, pero algunas contribuciones recientes consideran que el cambio en la estructura de la deuda fue el factor principal, es decir, el excesivo endeudamiento interno con vencimiento a corto plazo y la disminución de las reservas provocó una situación de insolvencia en el gobierno federal. La explicación inicial insistía en que fue un retraso a las modificaciones del tipo de cambio y fuertes incrementos en la tasa de interés¹⁷. Entre los saldos de esta crisis se encuentra el rescate fiscal efectuado a los gobiernos subnacionales mediante el incremento de transferencias por parte del gobierno federal (Hernandez Trillo, Diaz-Cayeros y Gamboa González 2002). Y por otra parte, un fuerte programa de disciplina financiera.

Ernesto Zedillo en la ciudad de Magdalena de Kino durante su primera gira de trabajo, señaló que su estrategia de federalización tendría como prioridad una nueva distribución de recursos y responsabilidades. En 1997 se reformó la ley de Coordinación Fiscal para integrar dos fondos de aportaciones cuya característica es que los recursos tienen un destino predefinido por la federación. Por otra parte las reformas constitucionales concretadas hasta el año de 1999 pretendieron fortalecer al municipio como entidad de gobierno con mayor grado de responsabilidad en la prestación de servicios públicos y también de definición de su política fiscal.

En relación con la responsabilidad de tener a cargo los servicios públicos, el nuevo texto del artículo 115 de la Constitución precisó nuevas etapas. En los casos del

¹⁷ Este tema es más profundamente abordado por Jorge Fernández Ruiz en el artículo: La deuda pública en México: su evolución desde la crisis de 1994-1995, Foro internacional 180, XLV, 2005-2, 272-292

servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado se añadió el tratamiento y disposición de aguas residuales. En el servicio público de limpia se definió cada una de las etapas: Recolección, traslado, tratamiento y disposición final. Para el caso de las calles, parques y jardines se añadió el equipamiento, todas estas obligaciones vendrían a incrementar el gasto de los municipios en la prestación de los servicios públicos. Respecto de las facultades reglamentarias, lo nuevo de la reforma es la responsabilidad que los municipios tienen de reglamentar su actividad administrativa, que organicen la administración pública y cuestiones adjetivas como son los procedimientos administrativos, medios de impugnación. También, como otro aspecto novedoso encuentra la posibilidad de reglamentar la participación de los ciudadanos.

Las facultades recaudatorias presentaron algunos importantes avances. Uno de ellos consiste en la facultad de los municipios para proponer a las legislaturas locales las tarifas de lo que constituyen sus ingresos propios. Queda claro también que las legislaturas de los estados aprobarían las leyes de ingreso de los municipios y que los ayuntamientos aprobarían su presupuesto de egresos. Con estas facultades los gobiernos municipales adquieren un cierto grado de autonomía en el manejo de sus finanzas, sin embargo, continúan teniendo un alto nivel de dependencia ahora mediante el fondo de aportaciones que, por su parte, contiene limitaciones para su uso.

Por otra parte, esta reforma al artículo 115 constitucional propicio otra serie de reformas a los marcos jurídicos municipales en las entidades federativas,¹⁸ las cuales han dado lugar a configuraciones sumamente interesantes. Un ejemplo de ello es el caso de los municipios del estado de Nayarit, donde se eligen regidores en los procesos electorales y ya se ha experimentado con cabildos donde el presidente municipal no cuenta con la mayoría.

En ese contexto de cambios en el marco institucional de los municipios en México valdría la pena preguntarnos ¿cómo ha sido la evolución de las finanzas municipales en México? ¿Han significado una mayor recaudación propia y una menor dependencia de los recursos federales? ¿El endeudamiento municipal se ha consolidado como una fuente importante de ingresos municipales? ¿Se ha propiciado mayor inversión pública o hay solo un crecimiento en el gasto corriente? Trataremos de responder estas preguntas.

2.1 Evolución de los ingresos municipales.

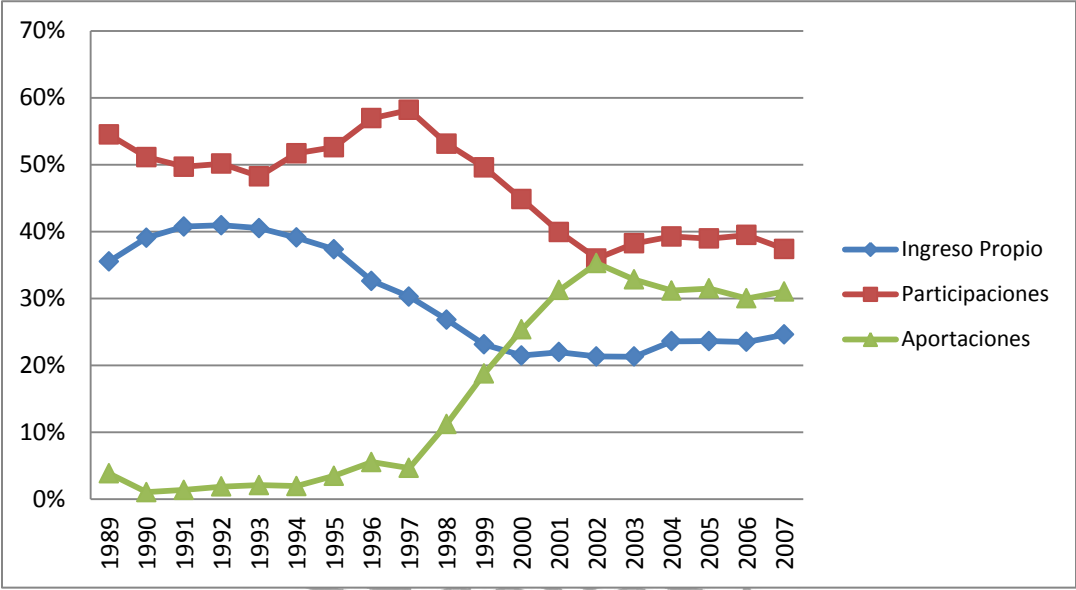
Las asignaciones por parte del gobierno federal a los municipios están determinadas por el Sistema de Coordinación Fiscal, que opera desde 1980 y se rige por la Ley de Coordinación Fiscal¹⁹. En el cuadro siguiente se muestran la estructura de los ingresos municipales y la manera en que se comportaron las

¹⁸ Para mayor detalle sobre la discusión en las legislaturas de las entidades federativas y las reformas alcanzadas, se pueden consultar dos textos, el primero de ellos coordinados por Juan Pablo Guerrero Amparan y Tonatiuh Guillén (2002) titulado “El municipio mexicano del siglo XXI”, en el cual se recogen las experiencias narradas por los actores municipales durante el foro del mismo nombre. El otro Texto es coordinado por Tonatiuh Guillen y Alicia Ziccardi (2004) titulado “Innovación y continuidad del municipio mexicano”, en el cual se destacan las experiencias de las reformas en legislación estatal de trece entidades federativas.

¹⁹ Un estudio detallado sobre el origen y contenido del sistema de Coordinación Fiscal se encuentra en: *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*, de José María Serna de la Garza. México 2008, ed. UNAM

fuentes de financiamiento local: los ingresos propios (Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), ingresos por participaciones y los ingresos por aportaciones.

Ilustración 3 Evolución de las Participaciones y Fondos de Aportaciones



Elaboración propia
Fuente: INEGI

GERARDO CORNEJO MURRIETA

Previa a la crisis de 1994 los ingresos propios venían ganando terreno en el conjunto de los ingresos totales. De 1989 a 1991 el promedio de los ingresos crecieron de un 36% a un 41% y se mantuvo en esa proporción hasta 1993 cuando pierden un punto porcentual. A partir de ese año se aprecia que los ingresos propios tienen una caída de casi el 20% respecto de lo que representaban en el conjunto de los ingresos municipales. Esta situación se presenta muy probablemente como resultado de los efectos de la crisis de 1994 en el conjunto de la economía y del aumento de las transferencias propiciado por

el rescate fiscal. Después de unos años de mantenerse en el nivel del 20%, los ingresos propios logran recuperar apenas cuatro puntos porcentuales en el periodo que comprende del 2004 al 2007, muy probablemente como resultado de los cambios relacionados con la facultad de los municipios de proponer al congreso local las tarifas de sus gravámenes establecidos en la reforma de 1999.

En este caso, las reformas implementadas para dar fortaleza y autonomía a las finanzas locales no cumplieron totalmente su cometido, dado que lejos de fortalecer las finanzas propias de los municipios en la estructura de ingresos, estas bajaron en un 50% durante el periodo analizado de 1989 al 2007. Aunque se alcanza a observar un ligero repunte durante los últimos años.

Otro aspecto relevante en la estructura de los ingresos municipales es el comportamiento de las aportaciones. A partir de 1998, como resultado de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, esta fuente de fondos municipales empieza a cobrar una gran importancia al grado de constituirse en el 30% del financiamiento municipal, el segundo ingreso más importante. También es destacable por que significó un cambio en la política de financiamiento de los municipios, condicionándose el manejo de los recursos a determinados objetos de gasto, de tal forma que los municipios no pueden tener disposición absoluta de los recursos. Bajo esta perspectiva, se puede pensar como una fuente de financiamiento importante pero que no necesariamente abona a la administración libre de la hacienda municipal.

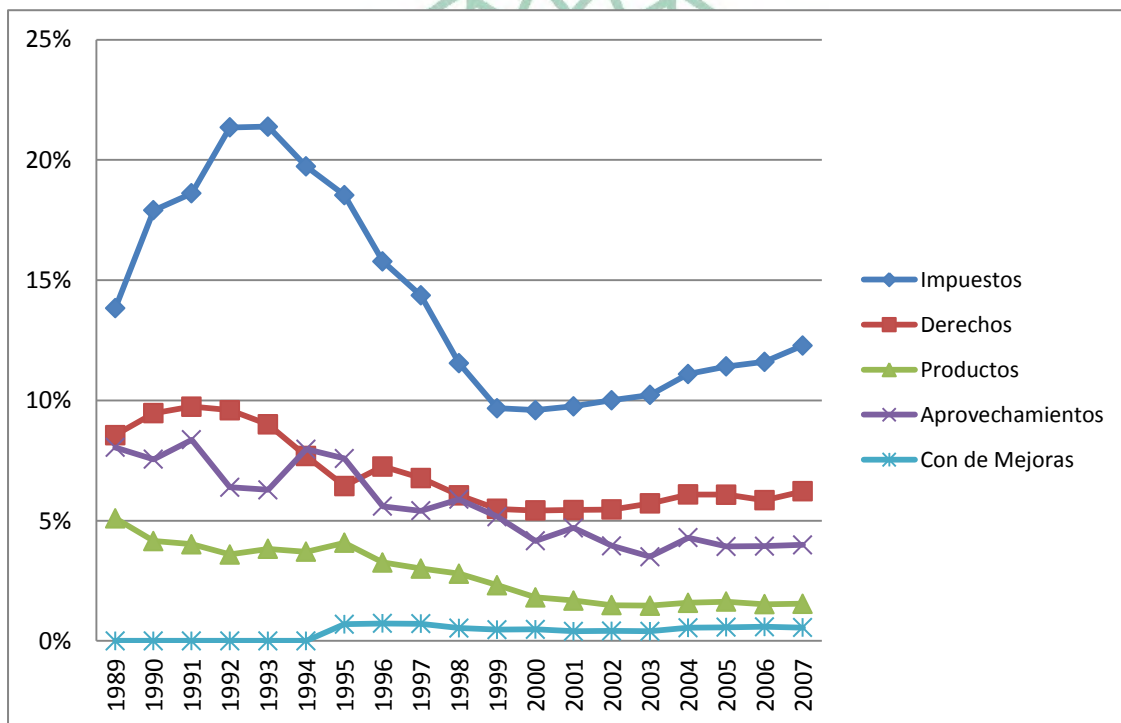
Por otro lado, el comportamiento de las participaciones es muy interesante, inician el periodo con un descenso a la par que se incrementan los ingresos propios. Pero durante los años más fuertes de la crisis económica de 1994 a 1997 presentan un incremento en el promedio de la composición de los ingresos municipales muy probablemente generado por la baja en la recaudación propia y los rescates fiscales que tuvieron que implementarse para remediar el endeudamiento de a las entidades federativas.

Lo destacable aquí es que a pesar de las reformas al artículo 115 constitucional, a las leyes secundarias de coordinación fiscal y a los diversos marcos estatales, y a pesar de que la estructura de los ingresos cambio al constituirse las aportaciones (recursos condicionados) como el segundo ingreso más importante, no hubo una modificación relevante a la estructura de los ingresos municipales desde el punto de vista de la autonomía. Si bien, ocurrieron cambios importantes como el relacionado con las aportaciones, estos no contribuyeron a fortalecer la autonomía municipal, ni en cuanto a tener mayores fuentes de recaudación, ni en cuanto a la elaboración de su propia política fiscal y, según este panorama, los problemas de dependencia o falta de autonomía financiera de los gobiernos locales se agudizan.

2.2 Evolución de los ingresos propios de los municipios en México.

Los municipios cuentan con cinco fuentes de ingresos propios para financiar sus actividades, estos son: los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. La estructura y relevancia de los ingresos propios en el total de los ingresos municipales durante el periodo de 1989 al 2007 se muestra en el cuadro siguiente.

Ilustración 4 Evolución de los ingresos municipales en México



Elaboración propia
Fuente: INEGI

De los ingresos municipales propios destacan los impuestos como la principal fuente de recaudación, en particular mediante el cobro del impuesto predial. Es también la que ha tenido un comportamiento más contrastante con periodos donde

rebasa el 20% respecto de los ingresos totales y periodos donde no alcanza el 10%. Los impuestos comienzan el periodo analizado con un aumento del 7% en cuatro años, de 1989 a 1991. Se puede pensar que este aumento en la recaudación de impuestos se debe a las reformas de 1983 y que venían cobrando fuerza a lo largo de los seis años siguientes. De 1994 al año 2000, la recaudación de los impuestos tiene una fuerte caída respecto del lugar que ocupaba en el total de los ingresos municipales. Es muy posible que la crisis de 1994 haya cortado la tendencia que los impuestos habían manifestado al inicio del periodo. A partir del 2001 se empieza a observar una leve recuperación, una vez pasado los efectos más fuertes de la crisis y de acuerdo con algunos estudios (Ibarra Salazar y Sortes Cervantes 2009), también pudo influir la reforma de 1999 donde se faculta a los municipios para proponer sus propias tarifas.

El segundo ingreso propio de mayor importancia son los derechos, que sigue un comportamiento muy similar al de los impuestos, sólo que en un rango que va del 5% al 10%. De acuerdo con el comportamiento que se muestra, están afectados por las mismas circunstancias que los impuestos. En el caso de los aprovechamientos, en lo general son menos relevantes en el conjunto de los ingresos de los municipios. Sin embargo, presenta oscilaciones durante el periodo analizado y en concreto tienen un ligero aumento en los años críticos de 1994 y 1995.

Los productos son el cuarto ingreso propio en importancia, el porcentaje de participación en los ingresos totales fluctúa entre el rango de 1 al 5%. En general presenta una tendencia a la baja prácticamente durante todo el periodo. Por

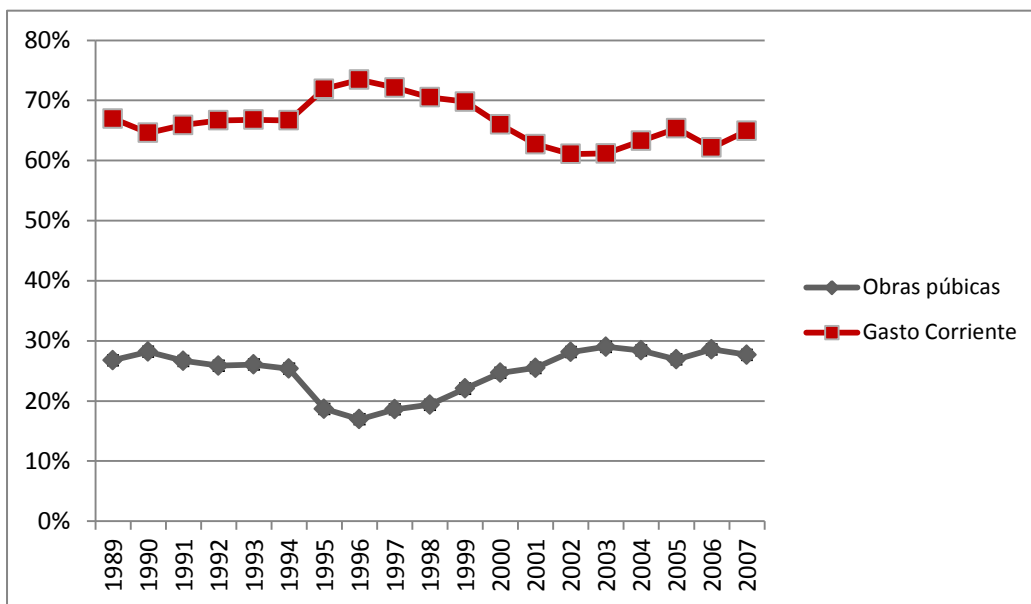
último, las contribuciones de mejoras son un ingreso que no es muy utilizado por los gobiernos municipales. De hecho, es un ingreso que hasta 1994 no significa nada en el conjunto de los ingresos que percibe los municipios. En 1995, hay un leve aumento al 1%, nivel que se mantiene durante los siguientes años.

2.3 El gasto público municipal

Las reformas no parecen haber afectado grandemente la conformación del gasto público. En el análisis siguiente se muestra el promedio del gasto corriente y del gasto en obras públicas. La medición del gasto corriente incorpora las erogaciones en servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, subsidios y transferencias y bienes muebles e inmuebles. Ambos tipos de gasto permanecen prácticamente invariables en el tiempo, por ejemplo, el gasto en obras se mantiene en el rango del 20 al 30% de los egresos totales excepto de 1995 a 1997 en que baja del 20%.

Por otro lado, el gasto corriente se mantiene en la línea del 60 al 70% del total de los recursos que erogan los municipios al año. Esto significa que la mayor parte del gasto que realizan los gobiernos locales está relacionado con los sueldos y salarios del aparato burocrático, el mantenimiento a las oficinas y los gastos administrativos que se derivan de la operación del gobierno.

Ilustración 3 Evolución del Gasto Público Municipal.



Elaboración propia
Fuente: INEGI

Aunque en las pequeñas variaciones que se pueden observar del gasto corriente y del gasto en obra pública se pueden esconder una gran cantidad de esfuerzos por hacer más eficiente el aparato burocrático, aquí lo que se señala es que finalmente los cambios en los mecanismos de financiamiento no han terminado en cambios en los patrones de comportamiento del gasto.

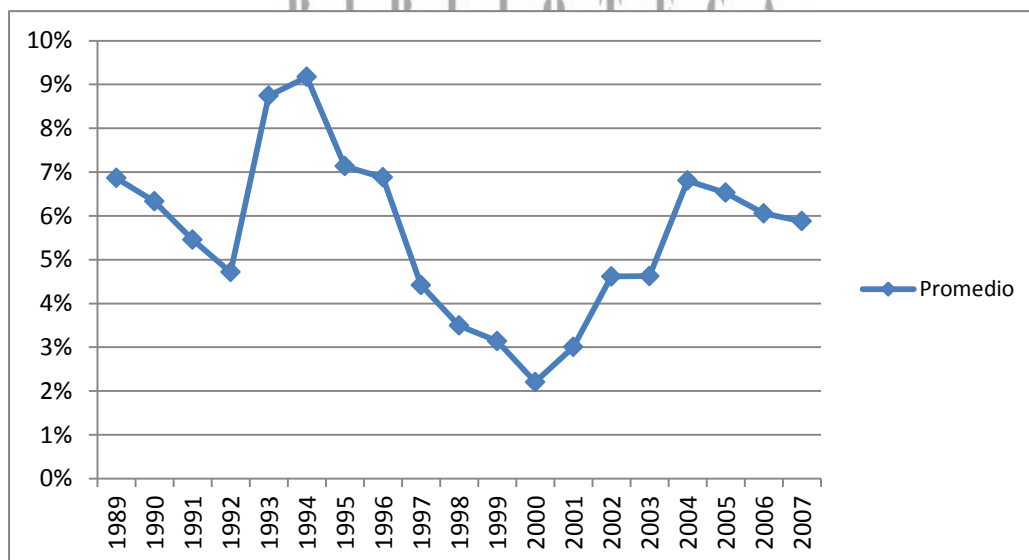
Por otra parte resalta que durante los años de la crisis, el gasto en inversión pasa de significar el 25% del gasto en 1994, hasta caer a un 17% en 1996. Mientras que por otra parte, el gasto corriente aumenta del 67% hasta un 73% del gasto promedio realizado por los municipios durante esos mismos años. Este dato indica puede ser un indicador que evidencie que los ajustes durante el periodo de la crisis de 1994 se hicieron principalmente en el gasto de inversión.

2.4 Evolución de la deuda pública municipal

El dato de financiamiento que a continuación se muestra, indica el promedio nacional de endeudamiento de los municipios respecto del total de ingresos que perciben en un año. La línea que traza el promedio de endeudamiento municipal se observa bastante accidentada, aunque se mantiene en un rango pequeño que va del 2% al 9%. No por ello deja de ser significativo debido a las implicaciones que puede tener en la disposición de los recursos municipales futuros.

A simple vista se puede considerar que el promedio no significa todavía un gran problema, sin embargo, debe reconocerse que los datos agrupados pueden esconder problemáticas particulares. Además, no es un asunto para desestimar dado que la tendencia que se observa a partir del año 2000 es hacia un aumento en los niveles de endeudamiento público.

Ilustración 4 Financiamiento Anual Municipal



Elaboración propia
Fuente: INEGI

El financiamiento es un ingreso que se ha consolidado en los últimos años como una importante fuente de recursos para los gobiernos locales. En promedio, ha llegado a constituirse en la cuarta fuente de ingresos municipales. Es superado por las transferencias federales: las participaciones y las aportaciones. En el caso de los ingresos propios sólo es superado por los impuestos, encontrándose por encima de los ingresos por derechos. La gran diferencia entre el financiamiento y las otras fuentes de ingreso propio es su ritmo de crecimiento.

Por ejemplo, si se compara el ritmo de crecimiento de la deuda con el de los impuestos a partir del año 2000 hasta el 2007, se puede observar que la deuda tiene un crecimiento que va del 2% al 6% respecto de los ingresos totales, creciendo alrededor del 4% y en algún año hasta el 5%. Mientras que los impuestos pasaron del 10% al 12%, aumentando solamente un 2% durante ese mismo periodo.

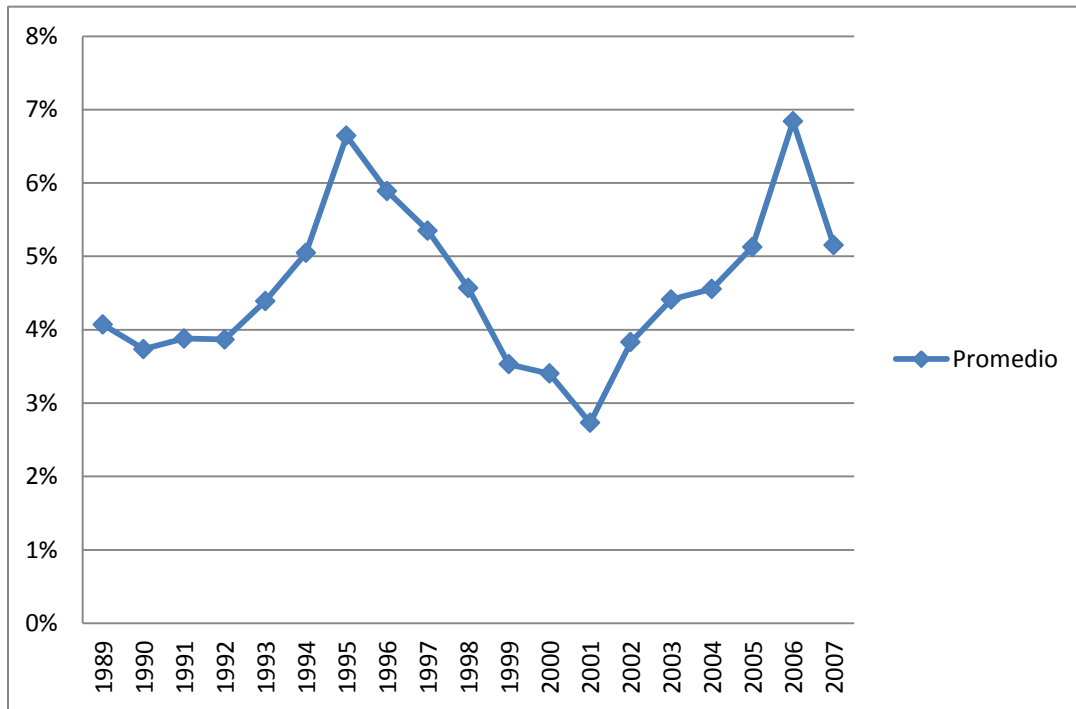
Si se compara el financiamiento con respecto a las participaciones, aportaciones y el conjunto de los ingresos propios durante el periodo del 2000 al 2007, se puede observar que la deuda es uno de los ingresos que ha ganado terreno en la estructura de ingresos de los municipios. Las participaciones han venido reduciendo su porcentaje en términos de los ingresos totales de los municipios del 45% al 37%. Por otro lado las aportaciones son el ingreso que más ha crecido, si se considera que en 1997 era apenas el 5%, en el año 2000 representaban el 25% de los ingresos municipales promedio, su nivel máximo llegó en el 2002 con un 35% de los ingresos. Pero desde el 2002 al 2007 han disminuido en un 4%, llegando a constituir en el 2007 el 31% de los ingresos. Mientras que en conjunto,

los ingresos propios han tenido del 2000 al 2007 un incremento, pasando de un 21% a un 25% en el 2007.

En cambio, el financiamiento ha venido aumentando su relevancia en el conjunto de los ingresos a partir del año 2000. Anteriormente, como se puede observar en el cuadro que antecede, el financiamiento había alcanzado su nivel máximo en 1994 con un 9% del total de los ingresos. Sin embargo, a partir de la crisis de ese año, el financiamiento va reduciendo su nivel de importancia hasta el año 2000. A partir de ese momento, se ha configurado como una de las fuentes de mayor crecimiento, por ejemplo del 2000 al 2004 creció de un 2% a un 7% respectivamente, es decir un 5%. Durante los años siguientes prácticamente se ha mantenido en ese nivel bajando un punto porcentual en el 2007.

Otro indicador para observar el efecto del endeudamiento en los municipios es la carga de la deuda, esto es, la cantidad de recursos que se destina anualmente al pago de la misma. En el cuadro siguiente se observa la proporción promedio de recursos que significa el pago de la deuda en los egresos totales. Los niveles más altos fueron en los años 1995 y 2006, de hecho en este último año se dio el promedio más alto. A partir de 1996 se ve una tendencia a la baja hasta el año 2001, el promedio más bajo de pago de deuda.

Ilustración 5 Carga de la Deuda Pública



Elaboración propia
Fuente: INEGI

De acuerdo con algunos autores, la crisis económica que vivió nuestro país en 1994 se debió en buena medida a un endeudamiento de los gobiernos subnacionales y locales. Si ese fuera el caso, los gobiernos locales están repitiendo el mismo patrón de comportamiento que hace unos años, evidentemente las circunstancias políticas y macroeconómicas no son las mismas, sin embargo, no deja de ser un elemento inquietante en el ámbito macroeconómico pero más aún, si se piensa en la calidad y cantidad bienes públicos que los municipios deben ofertar en el presente y sus implicaciones para el futuro.

3. Deuda pública municipal en perspectiva comparada.

El problema de la quiebra y endeudamiento de las haciendas municipales no es un asunto exclusivo de México. Una mirada hacia otros países de América Latina nos dará cuenta de lo generalizado que es el endeudamiento de las haciendas locales y subnacionales, así como de las experiencias que han enfrentado los gobiernos locales en el manejo de sus haciendas. En esta sección nos avocaremos a analizar el fenómeno de la deuda pública en los gobiernos municipales y subnacionales en perspectiva comparada, a fin de reconocer algunos elementos comunes a nuestro análisis.

3.1 América Latina, la proclividad al endeudamiento subnacional y local.

La deuda pública en los países de América Latina cuenta con un considerable historial de descontroles financieros originados “más por recurrentes déficits fiscales que por por necesidades de inversión” (Durán y Agulleiro 2008). También Richard Bird ha llamado la atención sobre los países de Argentina y Brasil como casos donde los gobiernos locales y subnacionales han incurrido en altos niveles de déficits y deuda pública.

En esta misma tónica pone a los países de Colombia y México tomando en consideración las características del federalismo y el ejercicio del poder que incentiva precisamente el comportamiento deficitario bajo la expectativa de rescates por el gobierno central (Bird 2000). A continuación se presentan algunos

elementos que de acuerdo con la literatura revisada son característicos de los países latinoamericanos.

a) Altos niveles de disparidad regional

Aunque las condiciones institucionales y socioculturales son diferentes en cada país, podemos encontrar algunos elementos que parecen ser comunes en los problemas que enfrentan los países latinoamericanos. En primer lugar tenemos que la mayoría son naciones en las que coexiste una enorme disparidad entre las regiones y entre los municipios, principalmente en términos de distribución del ingreso configurándose regiones ricas frente a regiones muy pobres.

Por ejemplo, en el caso argentino Oscar Centrágolo da vista de las profundas desigualdades en cuanto al nivel de desarrollo productivo y social que existen entre las veinticuatro jurisdicciones en que está dividido este país, así señala que:

“Una de las peculiaridades y, a su vez, la causa de muchos de los problemas que presenta su organización federal se relaciona con esta gran heterogeneidad de su territorio. Basta mencionar que las cinco jurisdicciones de mayor envergadura (la provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires junto con Córdoba, Santa Fe y Mendoza), donde reside el 67% de la población, dan cuenta de 78% del producto bruto geográfico total. Por otra parte, las ocho provincias más rezagadas, donde habita el 16% de la población (Jujuy, Misiones, San Juan, Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero), generan el 7.5% del producto bruto geográfico argentino, dan origen al 4.3% de las exportaciones, han recibido menos del 3.5% de las inversiones privadas, concentran más del 31% de la deuda pública provincial y tuvieron un nivel de déficit público provincial promedio del orden del 10% en el año 2000” (Centrágolo, y otros 2002).

Una situación muy similar se encuentra en Brasil. Según datos del 2005, en las dos regiones más desarrolladas de Brasil (Sudeste y Sur) integradas por siete estados entre los que destacan el de Rio de Janeiro y Sao Pablo, se concentra el 73.8% de la producción nacional (PIB). En estas regiones habita el 57.3% de la población brasileña. Las regiones menos desarrolladas (Norte, Nordeste y Centro-Oeste) conformada por veinte estados, produjeron el 26.2% del PIB nacional, en ellas viven el 42.7% de la población restante. (Serra y R. Afonso 2007)

En Colombia las diferencias también son profundas. Con información del 2005, Durán y Agullero destacan alguna información que muestran lo heterogéneo de este país, el 20% de los departamentos concentra el 57% de la población, cuando se analiza a nivel municipal el 20% de los municipios concentra el 76% de la población. En cuanto al PIB *per cápita* destacan que el departamento de Casanare supera al de Putumayo 10.6 veces. También utilizan el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) haciendo constar que, por ejemplo, en Bogotá el 9% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas, mientras que en regiones como Nariño, Magdalena, Sucre y 12 departamentos más presentan una tasa superior al 40%.

El escenario descrito anteriormente revela un conjunto de características propias del desarrollo político y socioeconómico de los países Latinoamericanos. Estas condiciones han dificultado la búsqueda de soluciones a los problemas de financiamiento subnacional y municipal. De tal suerte, que el diseño de facultades presupuestarias de los gobiernos locales así como su desempeño hacendario son el resultado de una realidad histórica, política y social muy heterogénea.

b) Desigualdad entre la distribución del ingreso y las responsabilidades de gasto.

Algunos autores destacan que en América Latina han habido dos ciclos de reformas tendientes a la descentralización de responsabilidades hacia los gobiernos locales. En la década de los ochenta, bajo un contexto de crisis económica, algunos países buscaron reducir el tamaño de su administración central y eliminar los déficit presupuestales, algunos efectos que este proceso produjo fue la transferencia de la prestación de algunos servicios como salud y educación a los gobiernos subnacionales y estrategias de privatización en otros casos (Rosales y Valencia 2008).

El segundo ciclo se gestó a finales de la década de los noventa, de nueva cuenta en medio de fuertes crisis financieras. Este proceso generalmente consistió en reformas cuya característica principal fue una preocupación por el desarrollo democrático de los gobiernos locales, la participación de los ciudadanos y se considera que estaba estimulado por “el progreso de la gestión de muchos gobiernos locales” (Rosales y Valencia 2008).

En un informe sobre la situación de las relaciones intergubernamentales en latinoamérica elaborado por encargo del Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo y publicado en el año 2000, Richard Bird afirmaba que la descentralización era un fenómeno importante para un número creciente de países en este continente, las finanzas subnacionales se habían convertido en una fuerte preocupación para países como Brasil, Argentina,

Venezuela o México que son formalmente federales, y para estados unitarios como Colombia, y pequeños como Uruguay, Paraguay y Guatemala (Bird 2000)

Las preocupaciones de Richard Bird y el Banco Interamericano de Desarrollo dadas las recientes crisis económicas sufridas por algunos países latinoamericanos propiciadas por los endeudamientos subnacionales giraban en torno a entender:

“el impacto real y potencial de las relaciones intergubernamentales en cuestiones clave tales como la capacidad de los gobiernos centrales para llevar a cabo políticas macroeconómicas sanas, los incentivos para los gobiernos subnacionales a comportarse de una manera fiscalmente responsable, y la prestación eficiente y responsable de los servicios públicos”

(Bird 2000)

Las reformas de descentralización impulsadas en Latinoamérica se diseñaron de acuerdo a lo que cada país definió como su problemática central a resolver y, en este sentido, como afirma Bird, se debieron haber creado los incentivos adecuados para que las haciendas locales mantuvieran una disciplina presupuestaria y evitaran trasladar los efectos de los endeudamientos locales a la estabilidad del sistema general. Sin embargo, cuando Aghon y Letelier comparan los mecanismos de financiamiento entre los países de la OECD y los países latinoamericanos encuentra que estos últimos son en general más centralizados y las transferencias de los gobiernos centrales son más altas, lo cual implica problemas de dependencia y de rendición de cuentas (Aghon y Letelier 1996)

Por ejemplo, en los países de mayor tradición federalista y más descentralizados de América Latina como son Argentina y Brasil, se siguen cuestionando los marcos institucionales que regulan las relaciones intergubernamentales. Centrágolo para el caso argentino señala que para el año 2000, el gobierno central tuvo a su cargo el 53% del gasto público consolidado y recaudó el 80% de los tributos. Las provincias tuvieron a cargo el 40% del gasto y recaudaron el 17%, mientras que los municipios gastaron el 7% y recaudaron sólo el 3% de los ingresos (Centrágolo, y otros 2002). Es decir, da cuenta de un desequilibrio entre los gastos y los ingresos de los estados y municipios.

Después de décadas de gobiernos autoritarios y medidas centralistas, la constitución de 1988 proveyó a Brasil de un proyecto de descentralización, que se ha considerado como uno de los más avanzados de Latinoamérica. Uno de los aspectos que sobresalen del modelo brasileño es una tendencia hacia municipalización de responsabilidades de gasto público (Serra y R. Afonso 2007), y que no otorga explícitamente a los estados facultades exclusivas respecto de alguna política de gasto. Aunque conservan algunas facultades concurrentes con la federación para tomar decisiones respecto del gasto (Sorribas Navarro 2008). Sin embargo, la forma en que los municipios son financiados todavía conserva una gran dependencia de los fondos provenientes de otros niveles. Por ejemplo, para el año 2000, los municipios ejercían un 16.5% del gasto público. Los estados el 37.9% y la federación el 45.5%. Mientras que la recaudación quedó conformada con un 67.3% la federación; un 27.7% los estados y un 5% los municipios (Mora y Varsano 2001). Es decir, una estructura del federalismo hacendario que privilegia

la dependencia de recursos y que como consecuencia incentiva el sesgo hacia los déficit presupuestales.

Colombia es un país unitario, pero que también ha sido sometido a lo que algunos llaman un proceso ejemplar de descentralización del gasto para un país que no es federal. En 1991 Colombia transfiere recursos y responsabilidades de gasto del centro a sus gobiernos locales. Pero al igual que Brasil y Argentina, los gobiernos centrales conservan para sí un alto grado de facultades recaudatorias (Durán y Agulleiro 2008). Los gobiernos subcentrales pasaron de gastar el 23% del gasto público al 40% para el año 2000, mientras que para ese mismo año, el gobierno central recaudó el 80% de los ingresos públicos (Durán y Agulleiro 2008).

Los resultados de esta política de descentralización en América Latina fue el aumento de los niveles de déficit presupuestal y de endeudamiento público, que desde luego trae aparejado el destino de mayores fondos y de rescates presupuestales a cargo de los gobiernos centrales, en buena medida reforzados por un marco institucional que además, no pone límites fuertes al endeudamiento.

c) Un marco institucional de control al endeudamiento débil.

Si bien la estructura de las relaciones intergubernamentales en el ámbito hacendario incentivan o generan un sesgo hacia los déficit presupuestales de los gobiernos locales, los marcos institucionales anti-déficit y de control del endeudamiento subnacional se caracterizan por no tener la suficiente fuerza para hacer que los gobiernos locales mantengan una disciplina presupuestaria. Algunos casos los veremos a continuación.

Chile es un país que toma distancia del resto de los países latinoamericanos al mantener una prohibición expresa para que sus municipios contraten deuda pública. Esta prohibición parece haber tenido un efecto correcto en el control del endeudamiento dado que aunque es al parecer común que los municipios mantengan pasivos con sus proveedores, los montos no son muy altos (Durán y Agulleiro 2008).

Brasil es un caso peculiar, cuenta con límites numéricos al endeudamiento de los estados. Estos límites son fijados por el senado, quien es la autoridad que encargada de controlar la deuda. A la vez cuenta también con facultades discrecionales para extender esos los límites de deuda. Lo anterior termina muchas veces sin efecto los controles numéricos, lo cual ocasiona para algunos que Brasil sea considerado como un país con un marco institucional débil (Sorribas Navarro 2008). Argentina, por ejemplo difiere de Brasil y Chile en tanto no existen un control que limite numéricamente el endeudamiento. Las restricciones vienen en todo caso porque son resultado de la competencia por créditos en el mercado de capital, dado que su principal fuente de financiamiento son los bancos (Sorribas Navarro 2008).

Colombia por su parte, mantiene un control que se deriva de la aprobación del Ministerio de Hacienda y con base en una serie de indicadores que reflejan su capacidad de pago. De hecho, el límite de endeudamiento está fijado con base en la capacidad de pago de los gobiernos locales. Por otra parte, los municipios tienen la posibilidad de emitir bonos y títulos de deuda.

En términos generales, todo parece indicar que en latinoamérica existen ciertos riesgos de endeudamiento derivado de un proceso de descentralización que no encuentra el óptimo de facultades a los municipios en materia de financiamiento municipal, de dependencia de los recursos que provienen de otros niveles de gobierno que además de producir una pereza recaudatoria, produce también serios problemas de rendición de cuentas y, por otra parte, marcos institucionales que aunque establezcan límites numéricos o controles jerárquicos, terminan por ser controles débiles en tanto coexistan facultades discrecionales para contraer más deuda.

4. El panorama actual de los gobiernos locales en México.

Durante los últimos treinta años, los municipios han estado sometidos a procesos de cambios en varios órdenes, aquí se ha señalado dos: Cambios en el contexto político tendientes a fortalecer la democracia municipal y cambios en las relaciones intergubernamentales cuyo resultado ha sido la transferencia de facultades y recursos a los ayuntamientos con el propósito de descentralizar y fortalecer los gobiernos municipales. Tales procesos se encuentran conectados entre sí y forman parte de un proceso mayor que es la reforma del Estado. El ámbito municipal ofrece, en ese sentido, un reto mayúsculo dado que dichos procesos ocurren de manera diferenciada en cada espacio de gobierno, con la profundidad que sólo puede ser explicado a partir de las características propias de cada lugar y no sólo a partir de las políticas implementadas desde otros órdenes de gobierno.

Entender lo que sucede en los gobiernos municipales, implica reconocer el lugar que ocupa en el espectro político. Dado que el nivel federal como el nivel estatal disponen normas que sujetan la aplicación de recursos y el desarrollo de sus funciones, así por ejemplo, las legislaturas locales les aprueban la ley de ingresos y las tarifas a cobrar y a los ayuntamientos les corresponde sólo la aprobación del presupuesto. Este tipo de reglas le dan la dimensión real al municipio como nivel de gobierno. Es presumible que el cambio en los arreglos institucionales haya dado dirección a la acción de gobierno de los municipios, específicamente en los resultados de las haciendas públicas locales. Se puede observar que los procesos de cambio en el orden político han generado contextos de mayor democracia que se reflejan en escenarios electorales y de toma de decisiones muy diferentes a los de hace treinta años. Los cuáles podrían orientar, principalmente, hacia una mayor fiscalización de los recursos públicos. Las modificaciones a la estructura de financiamiento de los municipios, parece no haber resuelto el problema de la dependencia de recursos y sí agravar la condición de vulnerabilidad de los gobiernos municipales ante crisis económicas. De ahí que el peso de las decisiones en el ámbito federal pueda resultar fundamental para el mejoramiento de las haciendas locales.

Otra realidad existente en los municipios mexicanos es el relacionado con la nula recaudación propia. Es decir, existen municipios que, debido a que tienen escasa población, son totalmente dependientes de las participaciones federales. Visto de

otro modo, existe un problema en las reglas de creación o extinción de municipios en los diferentes ordenamientos de las entidades federativas.²⁰

Respecto a la situación que imperó en los municipios del país hace diez años y que todavía podría estar vigente lo encontramos en Rodolfo García, quien pone a consideración algunos temas ligados al futuro de los municipios: 1) la existencia de un desequilibrio entre las relaciones intergubernamentales que limita la autonomía municipal y la somete a una relación jerárquica en vez de la concertación. 2) Un desbalance entre las funciones y las capacidades de respuesta. 3) La necesidad de ampliar los mecanismos técnico-administrativos de respuesta. 4) Abrir espacios de participación ligados indisolublemente a los problemas de la democracia. (García del castillo 1999).



EL COLEGIO
DE SONORA
B I B L I O T E C A
GERARDO CORNEJO MURRIETA

²⁰ Una reflexión al respecto y referente al caso Sonora se encuentra en: *Tamaño mínimo municipal y subordinación fiscal. El incentivo fiscal a los micromunicipios en Sonora*, del Dr. Nicolás Pineda. Ponencia presentada para V Congreso de IGLOM.

Capítulo III. Deuda pública municipal: revisión conceptual y evolución.

Esta sección tiene el objetivo de revisar y especificar el concepto de deuda pública para los fines de la presente investigación, asimismo, dibujar sus rasgos principales en los municipios estudiados. El capítulo se divide en dos secciones, en la primera parte, se revisan y discuten algunos significados, usos y formas de medición de este concepto, con el propósito de tener una visión más amplia del mismo. Una segunda sección muestra el comportamiento de la deuda por medio de varias formas de medición con el propósito de identificar sus rasgos generales.

1 Deuda pública: una revisión de su terminología y usos.

Es conveniente en este momento aclarar la relación entre el término déficit y deuda pública que aquí se usan. Mientras que en las definiciones de deuda pública predomina su carácter jurídico, el déficit tiene una connotación contable que implica el contraste entre los gastos realizados respecto de los ingresos obtenidos. Los resultados de tal ejercicio pueden ser un superávit cuando los ingresos fueron superiores; un balance cuando el resultado es igual a cero y, por último, un déficit cuando los gastos fueron superiores. El vínculo entre el déficit y la deuda ocurre dentro del ejercicio del presupuesto anual, dado que un resultado deficitario implica que se requirió de contratar por alguna vía crediticia recursos adicionales.

En la práctica el nivel anual de endeudamiento puede ser superior al déficit dado que los gobiernos no necesariamente se endeudan para solventar solamente el

monto del déficit anual, sino que los recursos pueden ser aplicados en próximos ejercicios. En la literatura se reconoce que el déficit es el elemento fundamental en el crecimiento de la deuda pública de los gobiernos nacionales (Banco Interamericano de Desarrollo 2007) De tal manera que es muy importante observar el comportamiento de ambas situaciones, más cuando en el caso de los gobiernos locales estudiados los datos nos indican, como se verá adelante, que tienen prácticamente un mismo comportamiento y nivel.

Podemos considerar la existencia de algunos elementos comunes en las definiciones de deuda pública, por ejemplo, en el Diccionario Jurídico Mexicano se le define como "el conjunto de obligaciones financieras generadoras de interés, de un gobierno central con respecto a otro gobierno, a empresas o a individuos de otros países, e instituciones internacionales (públicas o privadas)" (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 1985) Por su parte, Ayala Espino en su diccionario de economía del sector público define deuda como "la suma de obligaciones insolubles a cargo del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos tanto internos como externos sobre el crédito de la nación" (Ayala Espino 2000)

La legislación nacional y cada una de las leyes estatales que regulan la deuda pública contemplan su propia definición de endeudamiento. Generalmente, hacen alusión a su carácter jurídico, entre cuyos elementos destacan su aspecto contractual. La deuda es antes que nada una obligación jurídica de préstamo con obligación de pago que tiene un sujeto "x" respecto de otro "y", donde se pacta un

cobro de interés, plazos de pago e inclusive las legislaciones suelen establecer el propósito de la misma.

Pero además, en la revisión de literatura realizada fue posible observar varias implicaciones de este concepto. Se propone una clasificación de tres usos del término deuda pública y déficit que los autores hacen en sus diferentes estudios, de tal forma que nos permita profundizar más al respecto y obtener una comprensión más completa. Los usos que se encontraron se refieren a la deuda pública como un fenómeno de carácter económico, que es claramente el más utilizado dado que el endeudamiento es fundamentalmente un suceso económico. Los otros usos están relacionados con su carácter político. El primero como resultado de un proceso decisorio en el ámbito público. Y por último, se comprende el uso de la deuda pública y déficit como una forma de medición del desempeño gubernamental.

Ilustración 6 Usos de los términos déficit y deuda pública.



Fuente: Elaboración propia

1.1 La perspectiva macroeconómica: los efectos del déficit y la deuda.

Poca claridad existe respecto a cómo debe entenderse y medirse el déficit presupuestal, existen fuertes críticas a las formas tradicionales de medición del concepto, sin embargo, también existen pocas fuentes de datos que permitan construir una definición y un mecanismo de medición que satisfaga completamente a quienes abordan estos temas. En este apartado, se buscará presentar brevemente el estado que guarda esta discusión, para posteriormente asumir una decisión al respecto.

La perspectiva macroeconómica nos aporta un punto de vista técnico. Quizás la definición más común se refiere a la erogación de mayores cantidades de recursos de los que ingresan en un periodo de tiempo especificado (Egresos totales/ingresos totales). Esta posición respecto al déficit, ha sido la forma más común de medición. Bajo tal concepción, la teoría neoclásica, en una perspectiva macroeconómica, argumentó que el déficit presupuestal y la deuda pública afectan el ahorro, la inversión y los tipos de interés (Mankiw 1998).

Pero un cuestionamiento a la teoría neoclásica lo encontramos desde un enfoque keynesiano. Robert Eisner criticó la manera en que el déficit presupuestal es medido. Argumentó que el déficit se contabiliza como un monto unificado, pero advierte que hay transacciones como la venta de activos y compras que no tienen impacto alguno en la deuda. Además no se distingue entre los gastos que contribuyen al déficit y los gastos que son inversión (Eisner 1989). Eisner propone una medición diferente del déficit, al cual denomina “real déficit presupuestal”. Con

su medición demuestra que el déficit presupuestario esta significativa y substancialmente relacionado con subsecuentes crecimientos del *gross domestic product* (GNP), es decir, que no afecta a la estabilidad macroeconómica y por el contrario contribuye al crecimiento económico. Tampoco encuentra sustento a la proposición de que el real déficit presupuestario contribuya a la inflación, ni a la declinación del ahorro (Eisner 1989).

Por otra parte, Robert Barro sostiene lo que se conoce como “el enfoque ricardiano” del déficit presupuestal o como lo llamo Buchanan “teorema de la equivalencia”. Este consiste en que bajo un programa de gasto dado, un déficit financiado reduce los impuestos actuales que conducen a impuestos más altos en el futuro, pero que tienen el mismo valor presente que en la reducción actual (Barro 1989). En ese sentido, el déficit presupuestario no tiene efecto sobre el consumo actual porque los consumidores basan sus decisiones sobre el ingreso percibido a lo largo de su vida y no depende del valor presente del gasto actual del gobierno (Yellen 1989).

En suma, el debate que antecede revela la importancia de observar el comportamiento del déficit presupuestario y la deuda y de refinar su método de cálculo. Un primer análisis nos conduce a la reflexión sobre los efectos que produce la deuda en la economía, es decir en la inversión, el ahorro y las exportaciones, aspectos que forman parte del cálculo del Producto Interno Bruto (PIB) por lo tanto, están relacionadas con el crecimiento económico. La preocupación por la afectación de dichas variables macroeconómicas involucra también los posibles efectos sobre el nivel de vida de las futuras generaciones.

Los aspectos metodológicos para medir el déficit presupuestario y la deuda pública merecen la suficiente atención, sin embargo, tales consideraciones realizadas por Eisner implican, para el análisis del caso mexicano, el problema de la disposición de información con un mayor grado de desagregación, de tal manera que se pueda llevar a cabo una medición más precisa del déficit y la deuda. Ahora bien, como ya se notó, desde la perspectiva neoclásica el déficit es considerado un factor de desequilibrio para la estabilidad macroeconómica, en ese sentido, el déficit y las deudas públicas de los gobiernos locales y sub-nacionales deben controlarse para evitar afectar la estabilidad del sistema económico general.

1.2 La deuda como medida de desempeño.

Desde el punto de vista del desempeño, la deuda y el déficit son concebidos como indicadores para evaluar la eficiencia en el manejo de los recursos financieros de una organización. Por ejemplo, Cabrero Mendoza propone al balance financiero como un indicador para conocer la situación financiera del municipio. Lo que se pretende con esta medición es saber si los gobiernos tienen la capacidad para enfrentar sus compromisos de gasto y medir si han trabajado en equilibrio. Propone también la utilización de indicadores como: saldo de deuda, carga de deuda, carga de intereses y apalancamiento financiero, para analizar el papel que juega la deuda en la estructura y estrategia financiera (Cabrero Mendoza 1999).

Bajo esta perspectiva se ha realizado un gran esfuerzo por parte de los gobiernos para establecer sistemas de indicadores de desempeño financiero. En todos ellos un indicador clave ha sido la medición del déficit y de la deuda pública. Por

ejemplo, en el estado de Sonora, la revisión de la cuenta pública, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Superior de Fiscalización (LSF), contempla el empleo de diversos instrumentos contables como son los estados financieros, informes de los efectos físicos y sociales de la aplicación de los recursos, el avance de las metas, el comportamiento de los ingresos y egresos, así como información relativa a la deuda pública, cuya finalidad es mostrar el manejo financiero de las entidades gubernamentales, en el caso que nos ocupa, de los municipios.

La revisión de la cuenta pública es por tanto un mecanismo de rendición de cuentas, de fiscalización de la actuación de los ayuntamientos cuya responsabilidad recae en Congreso del Estado. A partir del 2004, mediante una reforma al artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Sonora dicha responsabilidad se dejó en manos del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF), un organismo dependiente del Congreso del Estado pero con autonomía técnica y de gestión. A partir de ese año se implementó un sistema de evaluación del desempeño en donde se contempla la utilización del déficit y la deuda pública como una medida del desempeño. Esfuerzos similares fueron desarrollados en varios estados de la República mexicana.

Algunas mediciones más elaboradas para calcular el déficit y la deuda son usadas también para evaluar la salud fiscal de los gobiernos locales. Indicadores de desempeño financiero como: balance (*Fund balances: Unreserved Fund Balances/Net Operating Revenues*); servicio de deuda (*Debt service: Net Direct Debt Service/Net Operating Revenues*); deuda a largo plazo (*Long-Term Debt: Net Direct Bonded Long-term Debt/Assessed Valuation*), son utilizados bajo esta

perspectiva principalmente para monitorear y corregir ciertas desviaciones que puedan ocasionar problemas en la salud fiscal de los gobiernos locales, se trata pues de mantener finanzas públicas saludables (Walter Honadle, Costa y Cigler 2004).

Sin embargo, este tipo de literatura no necesariamente responde a la pregunta ¿Cuál es la medida adecuada para un déficit presupuestal? Más bien, trata de advertir sobre el manejo de las finanzas que hacen los gobiernos. De hecho no existe, como ya mencionamos un consenso al respecto, sólo algunos criterios orientadores como el de la Comunidad Económica Europea (CEE) que utilizan como requisito para poder ser miembros, mantener un déficit anual de no más del 3% del PIB. Por lo que la discusión sobre los efectos del endeudamiento y de los déficits presupuestales todavía se encuentra vigente.

1.3 La perspectiva de la decisión.

También es posible distinguir un uso del término deuda como una opción o una decisión. Bajo la perspectiva de la decisión, se argumenta que los gobiernos pueden decidirse por implementar un déficit y financiarlo con deuda de entre varios cursos de acción. Así se puede señalar que ante un déficit presupuestal, el gobierno local tiene entre sus opciones: reducir la cantidad de bienes públicos ofertados o aumentar los impuestos para financiar su déficit, se supone que la opinión de los ciudadanos respecto de ambas soluciones no es positiva, es decir, no serían consideradas como adecuadas dado que desean mantener un nivel de consumo de bienes y servicios públicos y tampoco están dispuestos a financiar de

manera directa servicios con alto costo. Entre otras posibilidades, se contempla la búsqueda de mayores fondos con los gobiernos de niveles superiores o la contratación de deuda pública.

Este es el uso de la palabra déficit que mayormente se encuentra asociado con la literatura de la elección pública y del nuevo institucionalismo. Autores como Alberto Alesina, Roberto Perotti, Guido Tabellini, Torton Person y en América Latina Sanguinetti y Tomasi han realizado sus investigaciones pensando no precisamente en la evaluación de la política fiscal, sino considerando a esta como la construcción de una decisión a partir de procesos conducidos por actores que persiguen fines y que se desenvuelven en un marco institucional que pone contornos a su actuación.

La presente investigación, se ubica bajo la tradición de estudios que se enfocan a la búsqueda de factores que conforman la política fiscal. Por un lado, se reconoce la importancia y validez que tienen los análisis que elaboran propuestas para evaluar el desempeño financiero de los gobiernos locales. Los cuales contribuyen a tener mejores elementos de juicio y fortalecen el ambiente de rendición de cuentas. Sin embargo, este tipo de estudios son también una vertiente más explotada. Por otra parte, se ha optado por intentar abonar a lo que se puede considerar como un vacío de literatura respecto de los determinantes de la conformación de la política financiera de los gobiernos locales.

Los estudios sobre deuda pública generalmente han sido asumidos desde una perspectiva macroeconómica y considerando como su unidad de análisis los

gobiernos nacionales, en ese sentido, son escasos los estudios realizados en México para analizar a la deuda pública desde una perspectiva local, que considere a los municipios como su unidad de análisis e indague sobre las determinantes de la política económica local.

1.4 El déficit y la deuda en los gobiernos locales

El endeudamiento y el déficit presupuestario son problemas financieros relevantes desde una perspectiva macroeconómica, como ya se comentó anteriormente, para el conjunto de la economía nacional. Pero también lo es para las propias haciendas municipales. El gobierno local, como se verá con mayor detalle en los siguientes capítulos, se encuentra sometido a una permanente dinámica de transformación en su entorno. A lo anterior se añaden los cambios de directrices establecidos en los otros niveles de gobierno en búsqueda de una mayor disciplina financiera. De la misma manera, el avance de la democratización ha impulsado formas de control presupuestal que intentan presionar a los gobiernos hacia una mejor distribución y transparencia en el uso de los recursos económicos.

Por otro lado, algunos municipios se encuentran sometidos a presiones por razón de su crecimiento poblacional y necesidades de inversión, lo cual les hace buscar formas de obtener ingresos, siendo una opción siempre presente el endeudamiento.

2. Evolución y características de la deuda pública municipal en el noroeste de México.

Cabrero ha propuesto algunos indicadores para observar la evolución de las finanzas públicas locales (Cabrero Mendoza 1999) los cuales retomaremos para analizar el desarrollo de la deuda pública local en los cien municipios que comprende el actual estudio²¹. El propósito radica en buscar patrones de comportamiento generales sin que necesariamente se pierdan de vista las particularidades de los municipios. Así que se echará mano de datos descriptivos, pero considerando en lo posible las diferencias socioeconómicas de los municipios, tales como la población y el tamaño del presupuesto. Por ejemplo, la importancia del nivel de endeudamiento de los gobiernos locales se puede observar con mayor detalle a partir de la relación que guarda con los ingresos que percibe en un año presupuestal en particular.

Nivel de endeudamiento anual.

Generalmente, para los niveles de gobierno nacional o subnacional el tamaño del déficit y la deuda se realiza en función del PIB, desafortunadamente para el caso de los gobiernos locales no se dispone de una serie de datos permanente de este indicador del crecimiento económico. Pero además, en caso de existir, habría que cuestionar que tan válido sería su uso como indicador para el caso de los gobiernos locales, es decir, considerando que este orden de gobierno se rige por

²¹ En la presente investigación se estudian los cien municipios que integran los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora durante el periodo de 1989 al 2007.

un sistema de fuentes de recaudación local muy limitado tendría que analizarse que tan sensibles son sus fuentes de financiamiento respecto del crecimiento económico de la localidad.

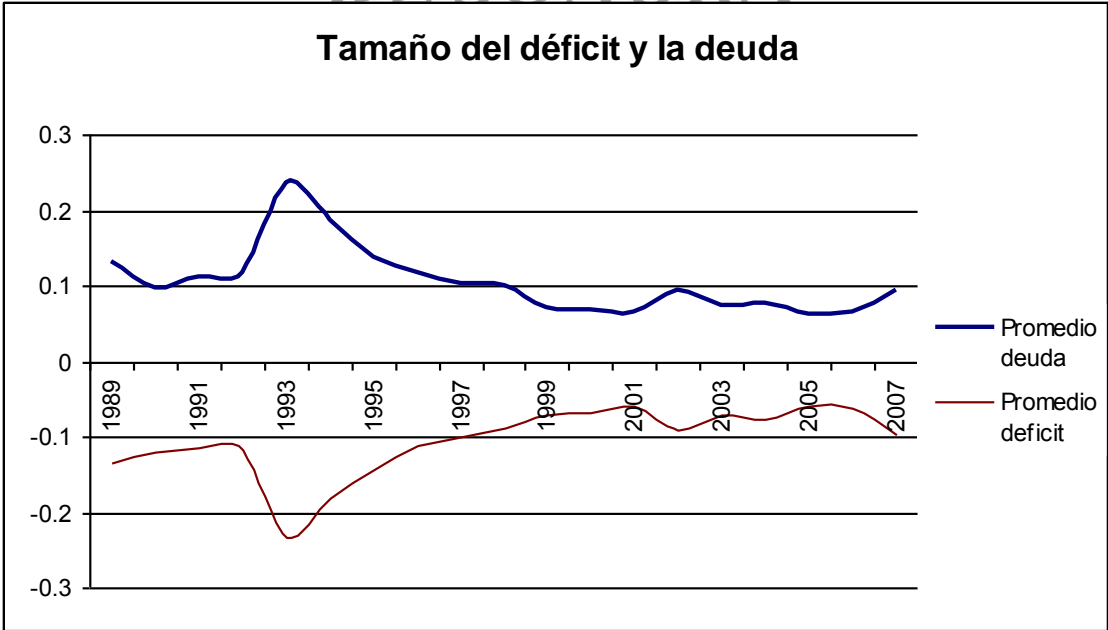
Para efectos de este análisis, se ha considerado que una buena forma de poner en perspectiva a la deuda es a partir de los propios ingresos y egresos del municipio. En primer lugar porque es el dato disponible, pero además, se considera que las participaciones pueden ser más sensibles al propio crecimiento económico del país y la región. Por otro lado, esta medición permite observar el riesgo en el incremento de la deuda, ya que finalmente, es a partir de los ingresos que percibe el municipio como se espera finiquitar los compromisos contraídos, si es que no se piensa en un futuro rescate. De esta forma, en la medida en que la deuda pública ocupa una proporción mayor respecto del ingreso, se supone que la situación de la hacienda municipal empeora debido a que se comprometen más los ingresos actuales y futuros del municipio. Además, las profundas diferencias entre los municipios respecto de los montos del déficit presupuestal y la deuda pública, hace necesario considerarlas en términos relativos con propósitos comparativos.

El ingreso total de los gobiernos locales se entiende aquí como la sumatoria de los ingresos propios y los ingresos derivados de las participaciones y aportaciones, el único ingreso que se excluye es el financiamiento (deuda pública contratada anualmente). En la ilustración 7, se observa el comportamiento que ha tenido el déficit y la deuda pública respecto de los ingresos propios durante el periodo de tiempo de 1989 al 2007. Sobre el eje de la “y” se presenta la proporción de la

deuda y el déficit presupuestal respecto de los ingresos totales de los municipios. Si se lee como porcentaje, la primera línea indicaría un 10%, la segunda un 20% y sucesivamente.

En el gráfico se observa que de 1989 a 1997, el promedio anual del déficit presupuestal y la deuda de los municipios de los estados estudiados se ubicó por encima del 10%. Inclusive alcanzó porcentajes del orden del 15 y 20% en los años de 1993 y 1994, que es posible se deba a una reposición crediticia de México años previos a la crisis originada por el “error de diciembre”. El resto de los años, de 1998 al 2007, la proporción del déficit y la deuda en relación con los ingresos municipales no rebasa el 10%, lo cual aunque parezca un promedio menor, no deben pasarse por alto las implicaciones que puede tener para algunos municipios.

EL COLEGIO
 Ilustración 7 Tamaño del Déficit y de la Deuda en municipios del Noroeste
DE SONORA



Elaboración propia
 Fuente: INEGI

Lo que también debe ponerse a consideración es la reducción del déficit presupuestal que se manifiesta año con año a partir de 1993 hasta el 2001 y que posteriormente entra en una serie de pequeñas variaciones entre el periodo del 2001 al 2007. Este comportamiento puede sustentar algunas reflexiones en torno a la democratización en los gobiernos locales y su efecto en la política fiscal de los municipios, o bien, sobre los cambios en el diseño del federalismo y su efecto en los gobiernos locales, el hecho es que se observan pequeñas variaciones en la proporción del déficit respecto del ingreso total conforme transcurren los años.

Por otra parte, es también destacable el que la deuda pública y el déficit presupuestal tengan un comportamiento semejante. Esto implica que generalmente los recursos que provienen de la deuda se están aplicando para solventar déficit anuales y en apariencia no son montos que se acumulen para financiar obras en próximos ciclos presupuestales o bien, a lo largo de un periodo de gobierno local.

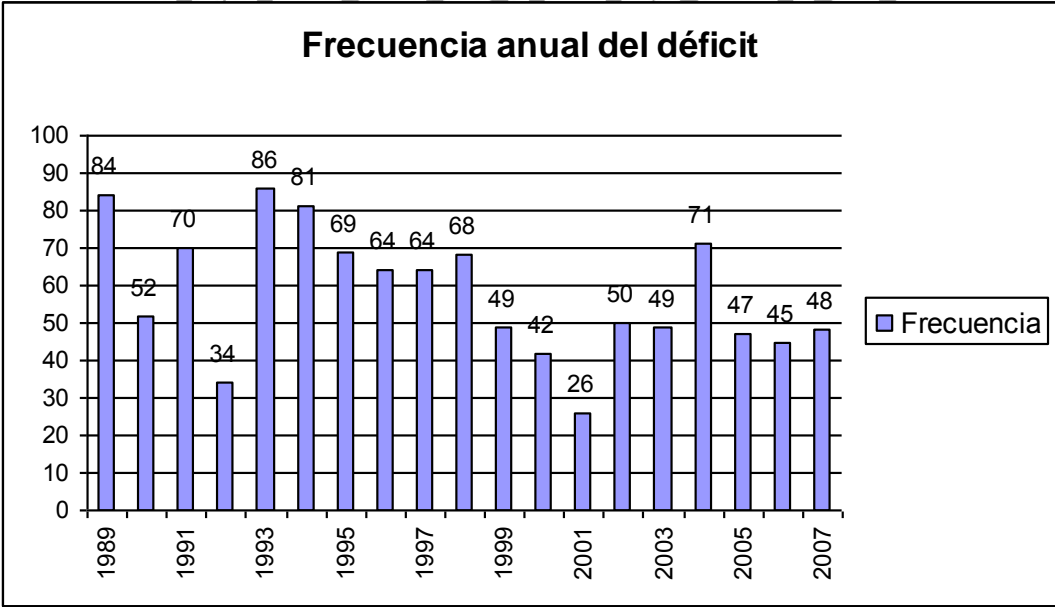
La frecuencia del déficit y la deuda pública local.

En 1989 eran noventa y seis municipios en los cuatro estados analizados, para 1993 el número se incrementó a noventa y siete con la formación del municipio de Loreto en Baja California Sur. Posteriormente se formó en Baja California el municipio de Playas de Rosarito en 1996 y, en 1997, los municipios de San Ignacio Río Muerto y Benito Juárez contaron con su primera asignación

presupuestal en Sonora, con lo cual el número de municipios entre los cuatro estados llegó a cien.

En el cuadro que sigue, se puede observar la frecuencia con que los municipios han presentado resultados deficitarios en su ejercicio presupuestal. Los niveles de frecuencia más altos de municipios con déficit se presentaron en 1989 y 1993 con ochenta y cuatro y ochenta y seis casos respectivamente. Los niveles más bajos fueron en 2001 y 1992 con veintiséis y treinta y cuatro casos respectivamente. De los diecinueve años que comprende el periodo analizado, en diez el número de municipios con déficit fue mayor al 50%.

Ilustración 8 Frecuencia Anual del Déficit



Elaboración propia
Fuente: INEGI

La frecuencia nos permite observar la amplitud del fenómeno de las finanzas deficitarias en relación con el número municipios. También nos permite ver que es un fenómeno que presenta un comportamiento reiterativo, lo cual por sí mismo se convierte en un fenómeno interesante por estudiar. Pero si se considera que desde el punto de vista económico, el déficit no necesariamente significa un comportamiento negativo, sino que tiene sus márgenes de “bondad” entonces se requiere observaciones más acuciosas.

Otros indicadores de la deuda pública

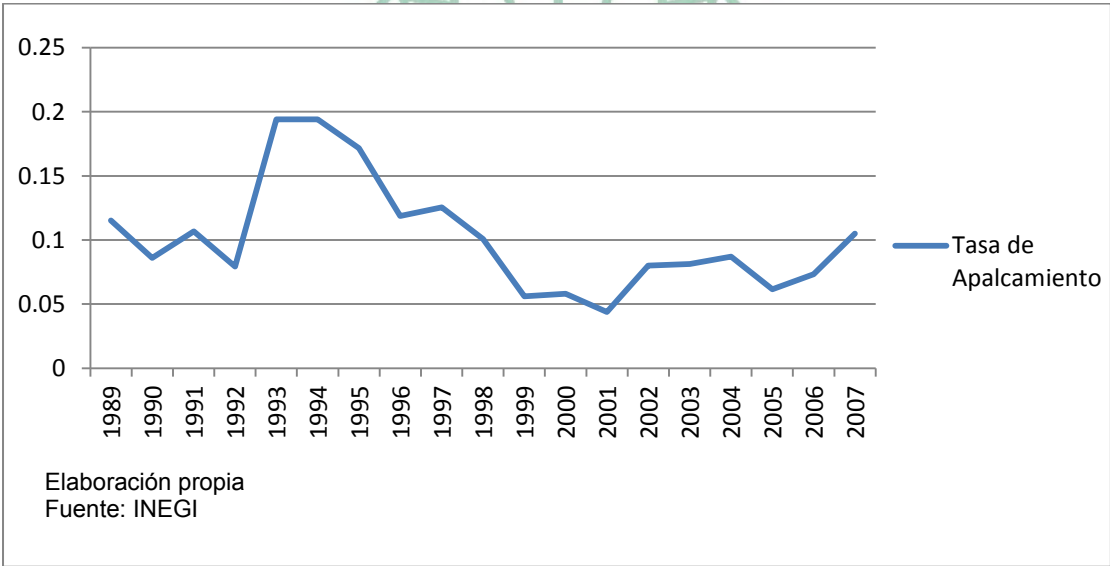
Con el propósito de tener mejor información acerca del comportamiento de la deuda pública en los municipios se recurre a otros indicadores más. Enrique Cabrero (1999) propone algunos instrumentos para medir la deuda pública como es la tasa de apalancamiento y la carga de la deuda. A continuación se muestran los gráficos con los resultados respectivos.

Tasa de apalancamiento

La tasa de apalancamiento se calcula como la relación entre el monto anual de la deuda más el recurso destinado al pago de la misma sobre el total de los egresos realizados el mismo año. Este indicador permite visualizar a cuánto asciende el monto del endeudamiento respecto del gasto municipal. En la ilustración 11 se muestra el promedio anual de la tasa de apalancamiento en los municipios analizados.

En cierto sentido, presenta un comportamiento similar al del déficit y de la deuda en relación con el ingreso. El nivel de apalancamiento tiene un salto bastante fuerte del año 1992 a 1993, cuando prácticamente se duplica el promedio del apalancamiento. El nivel a casi el veinte por ciento se mantiene el año de 1994, posteriormente se puede observar una disminución de la media durante el periodo de 1995 al 2001. Por último, se puede ver una tendencia a repuntar del 2002 en adelante.

Ilustración 9 Tasa de Apalancamiento Financiero



De acuerdo con este indicador, la deuda pública municipal ha llegado a constituir más del 60% de las erogaciones anuales de algunos municipios. Estos casos se presentaron en la década de los noventa, específicamente en los años 1990, 1991, 1993 y 1995. En total fueron doce casos, en cuatro de los municipios se

incurrió en más de una ocasión en esa situación. Los casos con mayores niveles de apalancamiento se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 1 Nivel de Apalancamiento Financiero

Municipio	Población	ApalFin	Año
Angostura	47278	0.68	1991
	47324	0.90	1990
Caborca	62427	0.83	1993
	64605	0.72	1995
Cajeme	345222	0.72	1995
Comondú	66096	0.71	1995
	65650	0.74	1996
Empalme	47571	0.97	1993
Hermosillo	559154	0.87	1995
	579424	0.70	1997
Navojóa	133342	0.70	1994
Salvador Alvarado	67848	0.61	1991
Total		12	12

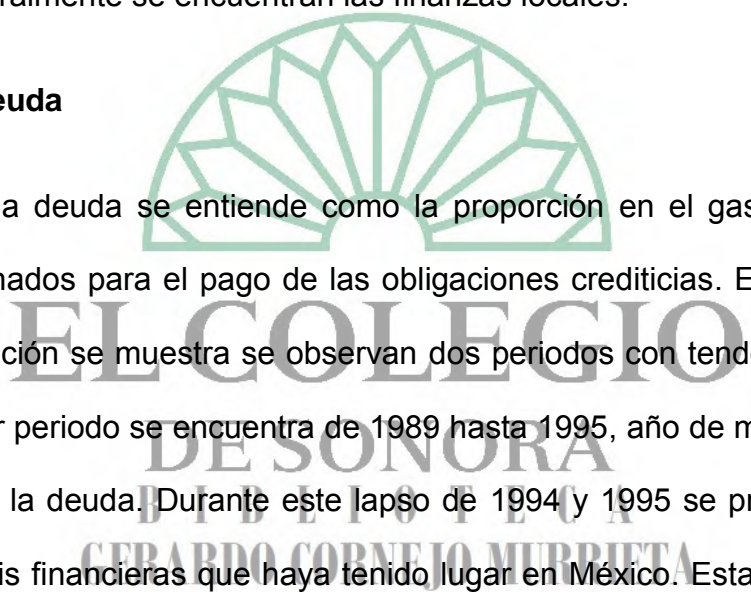
Elaboración propia
Fuente: INEGI

En la tabla se pueden observar municipios de tamaño medio, como son Empalme, Angostura, Caborca, Comondú y Salvador Alvarado cuya población fluctúa entre los cuarenta mil y sesenta mil habitantes, así como municipios de tamaño

poblacional grande como son Cajeme, Navojoa y Hermosillo que sobrepasan los cien mil habitantes.

Como se puede observar en la información presentada anteriormente, el problema del déficit presupuestal y de la deuda pública se convierte en tal, debido a que se constituye en una proporción muy importante de los ingresos y egresos municipales. El mismo promedio del déficit y la deuda respecto del ingreso, como del apalancamiento financiero no es bajo, sobre todo considerando la precariedad en la que generalmente se encuentran las finanzas locales.

Carga de la deuda

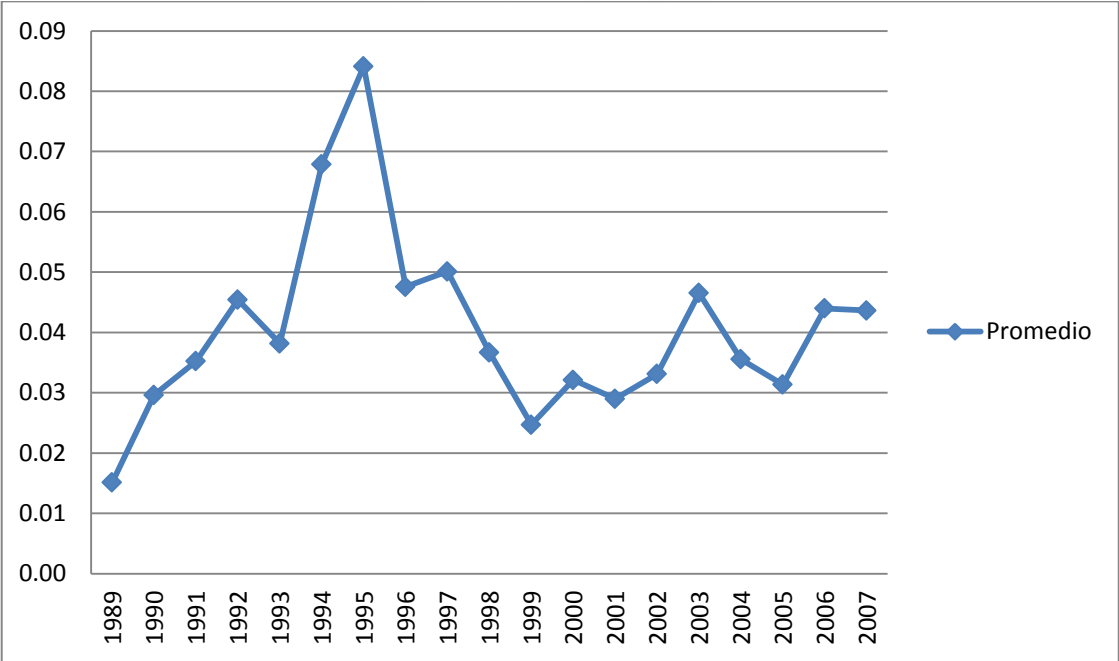


La carga de la deuda se entiende como la proporción en el gasto total de los recursos destinados para el pago de las obligaciones crediticias. En la ilustración que a continuación se muestra se observan dos periodos con tendencias hacia el alza. Un primer periodo se encuentra de 1989 hasta 1995, año de mayor promedio en la carga de la deuda. Durante este lapso de 1994 y 1995 se presentó una de las peores crisis financieras que haya tenido lugar en México. Esta crisis afectó a los gobiernos municipales debido a que las tasas de intereses subieron drásticamente, empeorando gravemente sus finanzas públicas y en especial el pago de la deuda.

Posteriormente hay un periodo de ajustes de 1996 a 1999. En este lapso de tiempo se revierte la tendencia de la carga de la deuda a niveles más bajos y manejables por los ayuntamientos. En buena medida, la baja en la carga de la deuda se debió

muy probablemente a los esfuerzos por evitar contraer deuda pública y a los rescates fiscales que se hicieron necesarios. De 1999 al 2007, se puede observar un crecimiento del nivel de carga de la deuda promedio en aproximadamente un 2% en ocho años, aunque no hay un crecimiento acelerado y se encuentra abajo del promedio nacional²², lo importante será que se logre mantener en niveles manejables de acuerdo con los ingresos municipales.

Ilustración 10 Carga de la Deuda



Elaboración propia
Fuente: INEGI

Dependencia Financiera

La dependencia se mide en este trabajo como la proporción que representan las participaciones recibidas anualmente respecto del monto anual de gastos

²² En el año 2006, por ejemplo, el promedio nacional de la carga de la deuda de los municipios fue de cerca del 7%, mientras que en la región del noroeste fue apenas superior al 4%.

realizados por el gobierno municipal. Dado que para gran parte de la literatura sobre federalismo hacendario destaca que el proceso de descentralización acentuó más en la vertiente de los gastos que en la de dotar a los municipios de fuentes propias de financiamiento, se supone que este diseño conduce a una mayor dependencia o a buscar disponer de fondos vía endeudamiento.

En este caso, se observa una tendencia a depender menos de los recursos vía participaciones. Matizando este comentario, habría que decir que hasta el año 1999 la dependencia de las participaciones se situaba en el rango del 70%, a partir del año 2000 la dependencia se mueve en el rango del 60%, es decir, aunque hay una reducción importante del nivel de dependencia de un 10% aproximadamente, todavía se observa en términos generales el peso de un sistema que incentiva la dependencia.

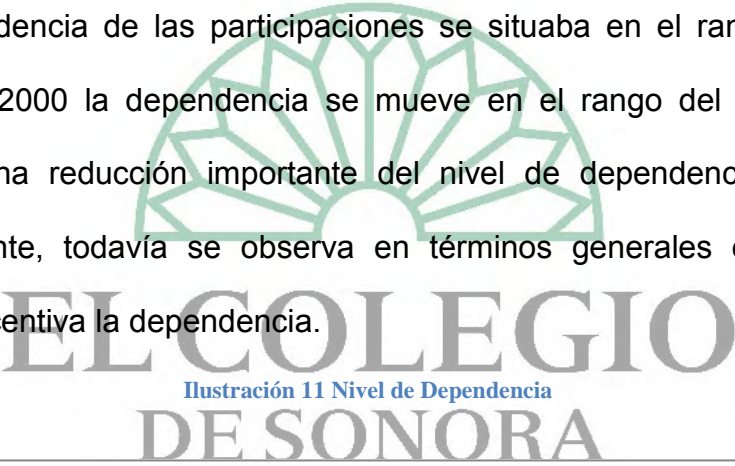
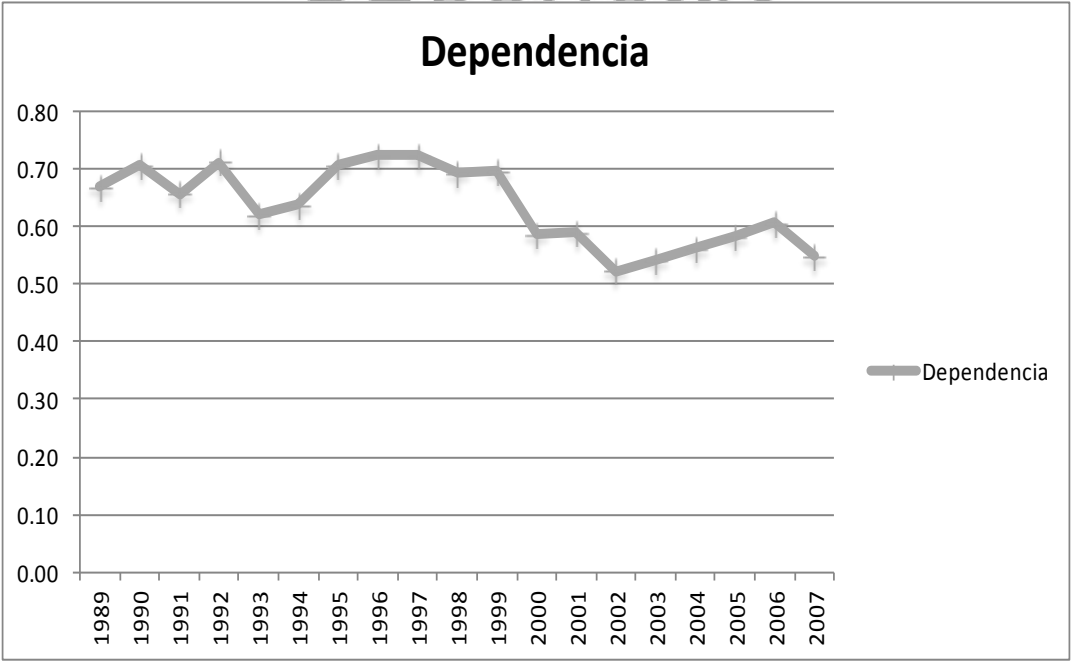


Ilustración 11 Nivel de Dependencia



Elaboración propia
Fuente: INEGI

Sin embargo, es importante destacar que el periodo donde la dependencia se reduce, es también el periodo donde se da un leve aumento en el endeudamiento municipal, esto se puede observar en los cuadros anteriores donde se muestra que los indicadores de financiamiento anual, tasa de apalancamiento y carga de la deuda tienen a partir del año 2000 una ligera tendencia creciente.

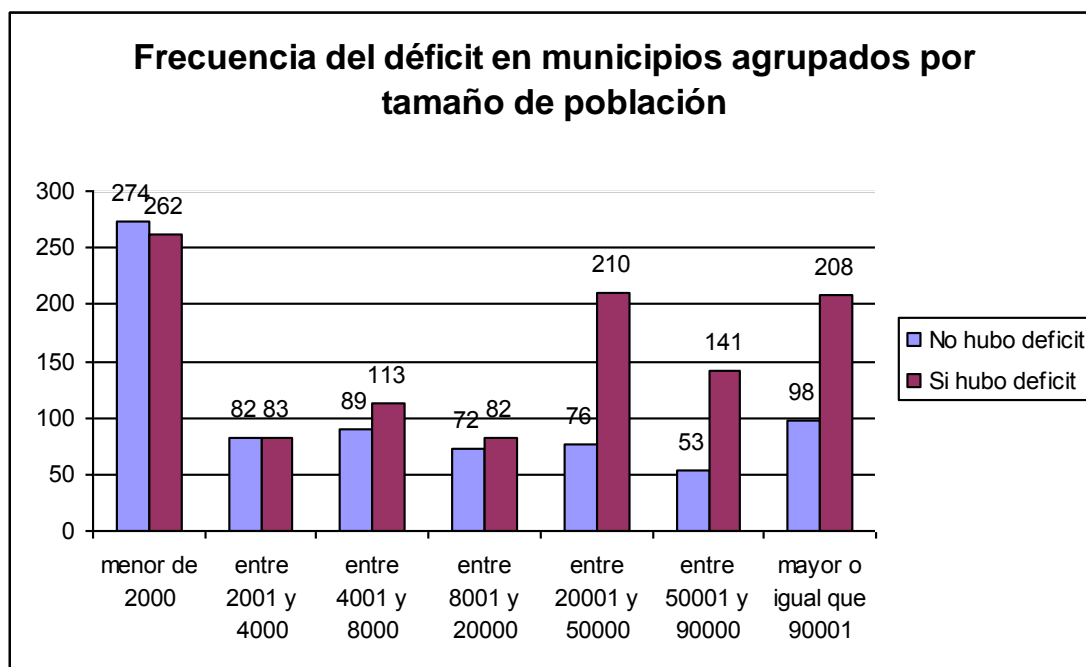
Deuda pública y características municipales

En esta siguiente sección, se buscará vincular algunas características de los municipios con el comportamiento del déficit y la deuda pública local, el propósito es identificar si el fenómeno que son estas variables dependientes, se concentran en localidades con características específicas y en su caso identificar cuáles pueden ser, desde un punto de vista descriptivo las variables que podrían estar vinculadas con el comportamiento de la hacienda pública municipal.

Frecuencia del déficit y tamaño de la población municipal.

Una primera característica a considerar es el tamaño de la población de los municipios. Con el fin de observar el comportamiento del déficit se agruparon los municipios según su tamaño poblacional en siete grupos: Menor de 2,000 habitantes; entre 2,001 y 4,000; entre 4,001 y 8,000; entre 8,001 y 20,000; entre 20,001 y 50,000; entre 50,001 y 90,000; y por último, con población mayor a 90,000.

Ilustración 12 Frecuencia del Déficit por Tamaño de Población



Elaboración propia
Fuente: INEGI

EL COLEGIO DE SONORA

BIBLIOTECA GERARDO CORNEJO MURRIETA

El grupo de municipios menores de dos mil habitantes, es el único en el cual los casos donde no hubo déficit presupuestal es levemente mayor que al número en los cuales si se presentó déficit. En el resto de grupos, los casos que dan positivo al déficit presupuestal son superiores a donde no existió. Es de notar que la tendencia entre uno y otro caso se mantienen con cierto grado de paridad en los grupos de municipios cuyo tamaño no excede de los veinte mil habitantes. La brecha entre la frecuencia de municipios que tienen déficit y los que no se abre más en la medida en que los municipios son de mayor tamaño.

Aunque la observación del anterior gráfico permite notar que el tamaño de la población parece ser un factor relevante al hecho que se presente o no el déficit, es importante destacar que aún en los municipios de menor tamaño, el número de

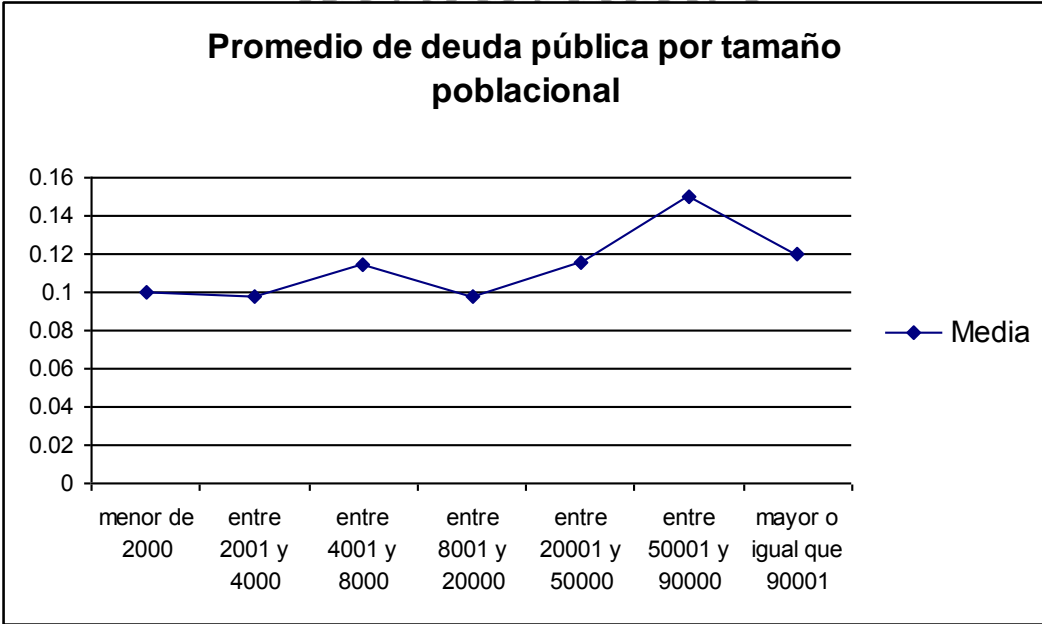
casos en los que se presenta el déficit es alto. El gráfico en todo caso nos permite decir que a medida en que el tamaño de la población es mayor, lo será también la brecha entre los municipios que presentan déficit y los que no lo presentan.

Tamaño de la deuda pública y población municipal.

Ahora bien, considerando el tamaño del déficit y la deuda en relación con los ingresos totales de los municipios, los promedios no son bajos en ninguno de los grupos. Por ejemplo, en los municipios menores de dos mil habitantes, el promedio de la deuda es de aproximadamente un 10% respecto de los ingresos municipales. Este caso, los municipios menores de dos mil habitantes son los que tienen la media más pequeña, ya que en los demás grupos, la proporción tiende a ser mayor.



Ilustración 13 Deuda Promedio por Tamaño de Población



Elaboración propia
Fuente: INEGI

Los promedios más altos se encuentran de nueva cuenta en los municipios cuya población sobrepasa los veinte mil habitantes llegando a constituir la deuda anual hasta un 15% en relación con sus ingresos. Una conjetura que se puede desprender de la observación de éste gráfico es que, a medida que la población de los municipios es mayor, también es más grande el promedio de la deuda respecto de los ingresos que se perciben.

Pero de nueva cuenta no hay que olvidar que tanto el número de gobiernos que incurren en déficit presupuestal como el tamaño de la deuda, no son irrelevantes, sino que indica que los gobiernos locales están requiriendo de una cantidad de recursos mayores en esa proporción para ofertar servicios públicos a sus habitantes, recursos que deberán ser conseguidos mediante financiamiento. Y por otra parte, que pierden una cantidad importante de recursos disponibles, sobre todo en municipios pequeños donde tampoco perciben muchos ingresos por participaciones y la capacidad de recaudación propia suele ser muy débil.

Comportamiento del déficit por entidad federativa.

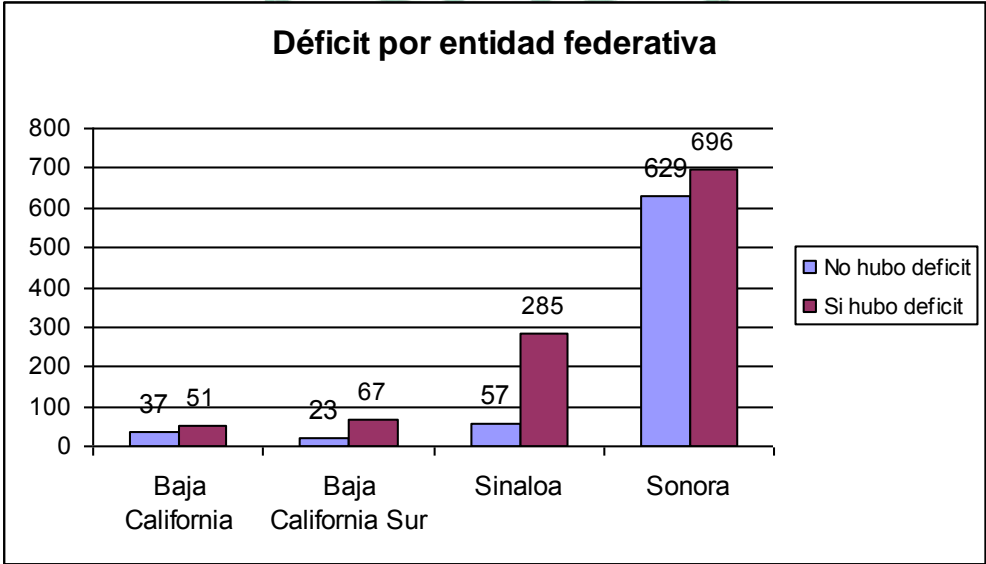
Otra manera de examinar el comportamiento del déficit es analizando su comportamiento en las propias entidades federativas. La importancia de dicho análisis consiste en visualizar si pueden existir diferencias relevantes en el comportamiento en los diferentes estados y, en todo caso, si ello puede implicar que las diferencias de gobierno o institucionales son relevantes. La distribución de municipios por entidad federativa es como sigue: Baja California actualmente cuenta con cinco municipios, al igual que Baja California Sur; Sinaloa cuenta con

dieciocho y Sonora con setenta y dos. En términos de la cantidad de municipios con los que cuenta cada entidad, Sonora sobresale no sólo por el número de los mismos, sino por las características que ellos poseen principalmente en relación con su población, cerca de la mitad de ellos tienen una población menor de dos mil habitantes, situación que no se encuentra en el resto de los estados.

De acuerdo con lo que se puede observar en el gráfico, Sonora es la entidad en la que menor diferencia existe en cuanto a municipios que presentaron déficit y los que no. Sinaloa, por su parte, es donde más se abre la brecha entre uno y otro grupo.



Ilustración 14 Déficit por Entidad



Elaboración propia
Fuente: INEGI

En términos porcentuales, a lo largo del periodo de tiempo estudiado, los municipios en el estado de Sonora son los que menos ocasiones han presentado déficit presupuestal con un 52%. Le sigue Baja California con un 57%, Baja California Sur con el 74% y en Sinaloa la cifra alcanza el 83% de los municipios.

Por ejemplo, parte de la explicación a las diferencias entre el comportamiento del déficit en Sonora y Sinaloa, a pesar de que son estados con cierta similitud en el ámbito político ya que hasta el año 2007 no habían tenido alternancia en el ejecutivo estatal, puede ser resultado de las normas y criterios por medio de los cuáles se crean los municipios. El dato es que una gran cantidad de los municipios sonorenses son pequeños, es decir, cuentan con una población menor de los cuatro mil habitantes y, como se observó, los municipios de tamaño poblacional pequeño presentan una tendencia menor hacia el déficit. Baja California Sur, por su parte, a pesar de contar con pocas municipalidades, presentan alta incidencia de déficit presupuestal.

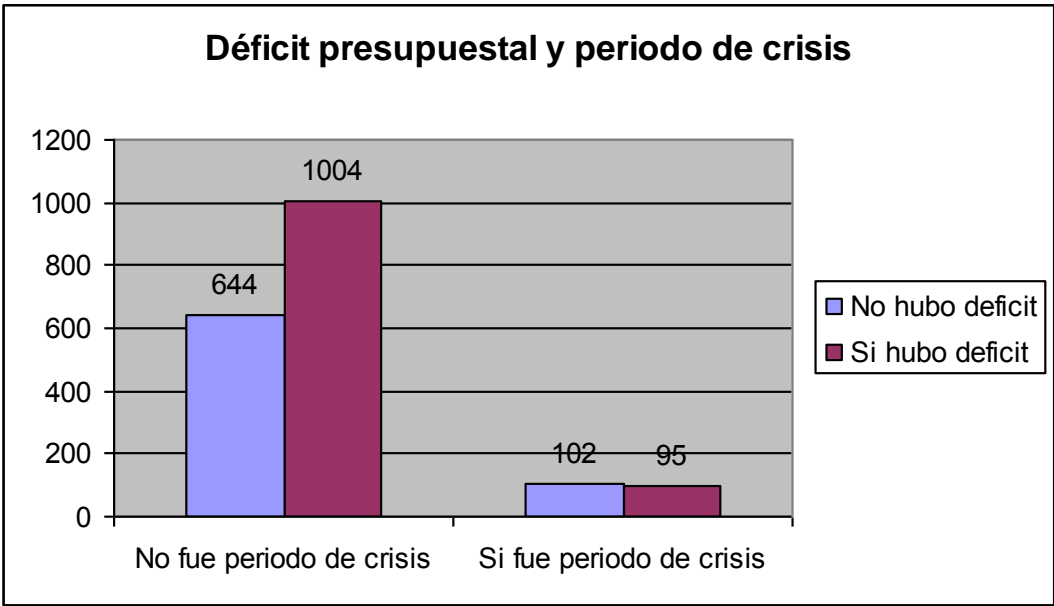
Hasta aquí se ha descrito el comportamiento que tienen el déficit y la deuda, en relación con el ingreso total de los municipios a través de la serie temporal estudiada, del tamaño poblacional de los municipios y por entidades federativas, en cada caso se ha insistido en la amplitud y profundidad que implica ésta situación, en lo posterior, se describirá su comportamiento según algunas variables políticas y contextuales.

Comportamiento del déficit y entorno económico.

En el siguiente cuadro se muestra el comportamiento del déficit a partir de las condiciones económicas que enfrentaron los gobiernos locales durante los años que aborda el presente estudio. En concreto, describe el comportamiento durante los años que hubo un decrecimiento en el PIB nacional, es decir durante 1995 y 2001.

Lo que se alcanza a observar, es que durante los periodos en los cuales hubo crecimiento económico, fue más recurrente la presentación de déficit presupuestales en los municipios, de hecho en el 60% de los casos se dio tal situación. En cambio, en los años en que hubo crisis económica, se redujo la proporción de casos en que los municipios enfrentaron déficit presupuestal a un 48%.

Ilustración 15



Elaboración propia
Fuente: INEGI

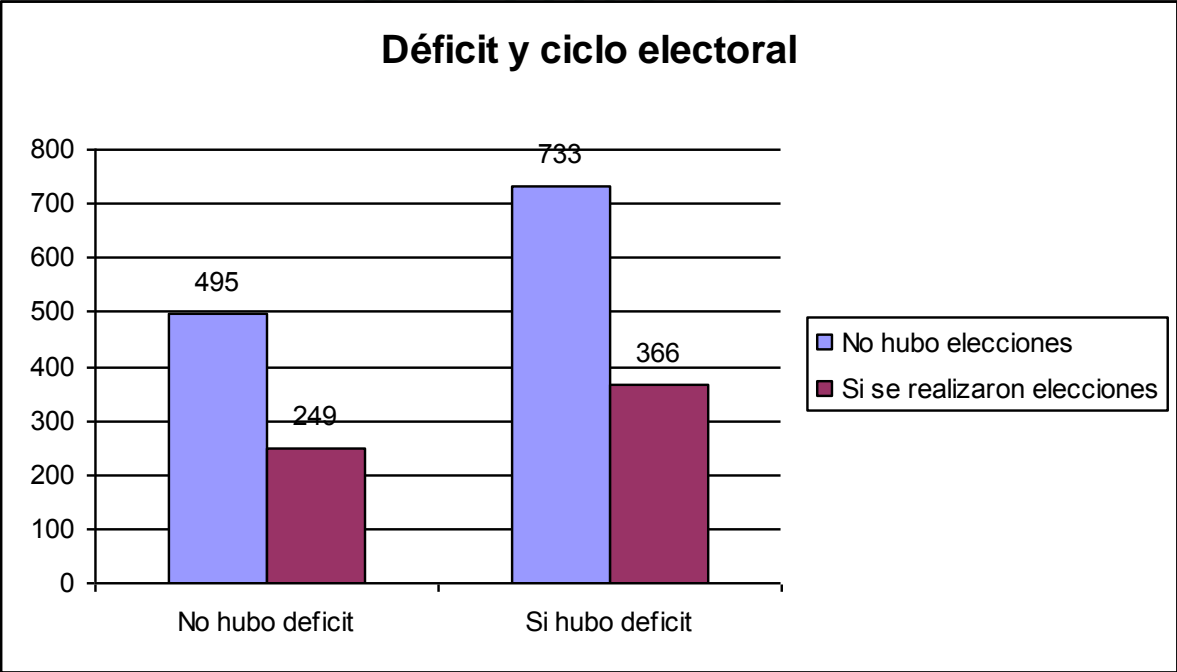
El comportamiento anterior, permite arribar a algunas conjeturas en cuanto al efecto de las crisis económicas en las finanzas locales. En primer lugar, parecería que en los periodos de crisis económica no están necesariamente vinculados con el déficit de los gobiernos locales. En ese sentido, otra conjetura es que una buena parte de los municipios prefieren contener el gasto para evitar caer en déficit presupuestal. Aunque estos comentarios sólo buscan alentar posibles

explicaciones, sin duda esto se deberá probar mediante otras herramientas estadísticas.

Déficit y elecciones

Los periodos electorales han sido tradicionalmente vinculados con un aumento en el gasto público que podría traer como consecuencia déficit presupuestales en los gobiernos. Una aproximación a los factores políticos y su incidencia en el comportamiento financiero de los gobiernos locales se sugiere a continuación, considerando la ocurrencia de déficit presupuestal y la realización de elecciones.

Ilustración 16



Elaboración propia
Fuente: INEGI

En términos porcentuales, el cuadro anterior sugiere que cuando hubo elecciones en el 59% de los casos, los gobiernos locales incurrieron en déficit presupuestal y

en el 40% no. Por otra parte, cuando no hubo elecciones, el 59% de los casos hubo déficit presupuestal y en el 40% restante no. Es decir, parece que la ocurrencia del déficit presupuestal en los gobiernos locales es indiferente a si hay elecciones o no.



EL COLEGIO
DE SONORA
B I B L I O T E C A
GERARDO CORNEJO MURRIETA

Capítulo IV. El Marco institucional de la deuda pública municipal

El presente capítulo ofrece una descripción del entorno institucional bajo el cual desarrollan su gestión hacendaria los municipios de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. El análisis aborda principalmente dos asuntos: el diseño institucional del federalismo hacendario y la estructura institucional que controla el endeudamiento municipal. Inicialmente se muestran la evolución del federalismo hacendario por medio del cual se ha establecido las responsabilidades de gasto y los mecanismos y fuentes de financiamiento de la actividad municipal. También se contrastan los mecanismos de distribución de recursos a los municipios adoptados en cada entidad.

Posteriormente se analiza el marco institucional que regula el endeudamiento de los gobiernos locales. Se pretende identificar si el entorno institucional configura sistemas blandos o duros de control de la deuda según lo propone Poterba (1996). Un sistema anti-déficit duro será aquel que requiere la aprobación del congreso y que no permite que el endeudamiento sea llevado a años subsiguientes. Un sistema intermedio requiere sólo de la aprobación del legislativo y un sistema blando sólo exige la presentación del balance.

En ambos casos, el análisis comprende el estudio de las normas constitucionales y en su caso las leyes federales y estatales. También se verifica si existen diferencias significativas entre los marcos institucionales de las entidades federativas a fin observar si esto sugiere algún cambio en el comportamiento de los gobiernos locales.

1. El sistema de responsabilidades y facultades financieras de los gobiernos locales.

El fundamento de la hacienda pública local se encuentra en el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su publicación original, la Constitución señalaba que los municipios podían administrar libremente sus finanzas. La hacienda pública local se formaría de las contribuciones que las legislaturas de los estados establecieran a su favor, las cuales tendrían que ser suficiente para que los municipios atendieran sus necesidades²³. Sin embargo, no muy tarde quedó al descubierto lo insuficiente del marco constitucional para garantizar que las autoridades locales pudieran administrar responsablemente sus fondos y proveer de bienes públicos a sus habitantes.

Desde el ámbito constitucional, se rediseñó el marco jurídico pretendiendo garantizar administraciones locales financieramente más fuertes. En la primer gran reforma, se abordaron principalmente dos problemas: por un lado, la indeterminación de los bienes y servicios públicos que al municipio le corresponde ofertar; y segundo, la falta de atribuciones para que los gobiernos municipales establecieran y recaudaran sus propios tributos. Las reformas constitucionales al artículo 115 publicadas en 1983, se recibieron como un giro de gran trascendencia hacia el fortalecimiento de las finanzas locales, dado que justamente establecieron un conjunto de responsabilidades en la provisión de bienes públicos y, por otra

²³ Es importante notar que desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se pretendió que los municipios tuvieran las suficientes fuentes recaudatorias para suplir sus propias necesidades, aún y cuando la redacción del texto parece dejarlos a merced de los congresos locales.

parte, establecieron un conjunto de fuentes de financiamiento exclusivas de los municipios.

Posteriormente, en 1999 se publicó otra importante reforma al artículo 115 que consistió en el otorgamiento de mayores facultades financieras al estipularse que los municipios pueden proponer sus respectivos congresos locales las tarifas y cuotas aplicables a sus ingresos. En este mismo año, se elevó a rango constitucional el deber de los gobiernos locales a ser fiscalizados por el poder legislativo estatal, con lo cual se afianza uno de los mecanismos de control y rendición de cuentas de la hacienda municipal.

El artículo 115 de la Constitución pone las bases para legislar sobre un conjunto de aspectos que se pueden agrupar en dos tipos de disposiciones. Aquellas que definen las fuentes de los ingresos locales y las que delimitan el proceso presupuestario. En el primer caso, encontramos el conjunto de contribuciones que las legislaturas locales pueden establecer a favor de la hacienda municipal como es el impuesto sobre la propiedad, los derechos, las contribuciones de mejoras, los aprovechamientos por el uso de bienes públicos y en el segundo lugar se refiere a los recursos que la federación y las entidades federativas destinan a los municipios ya sea como participaciones (recursos que los gobiernos pueden disponer libremente) o aportaciones (recursos que tienen un fin predeterminado). Estas últimas son normadas por la Ley de Coordinación Fiscal, así como por las respectivas leyes estatales que se encargan de la distribución de participaciones.

Otro tipo de disposiciones se refieren a la regulación del proceso de formación y aprobación presupuestal de la hacienda local, de los actores que participan y el rol que juegan. Para el ámbito municipal quedan establecidas las siguientes prerrogativas: a) Proponer a la legislatura local las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las disposiciones que sirvan de base para el cobro sobre la propiedad inmobiliaria. b) Aprobar el presupuesto de egresos conforme a los recursos aprobados en la ley de ingresos y c) El derecho a ejercer de manera directa o por quien el gobierno municipal autorice, los recursos que integran su hacienda.

También se establece que a las legislaturas locales les corresponde: a) Aprobar las leyes de ingresos de los municipios. Ello incluye las bases y tarifas para el cobro de las contribuciones que les corresponde a los gobiernos locales (como es el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y los rendimientos de los bienes y servicios que les pertenecen a los municipios) pero también, algunas otras contribuciones que el mismo orden sub-nacional establezca a favor de los mismos. b) También le corresponde a la legislatura local ejercer la función de revisar y fiscalizar el ejercicio de las finanzas locales. c) Por último, el congreso local determina las bases, montos y plazos que implican el ejercicio de las participaciones federales a las cuales tienen derecho los municipios.

Del marco constitucional anteriormente descrito, se desprende en particular una ley secundaria que define la manera en que operará el sistema de distribución de participaciones y aportaciones federales hacia los estados y municipios. El marco jurídico que articula este sistema se compone de la Ley del Sistema de

Coordinación Fiscal y las respectivas disposiciones legales emitidas por los congresos locales en materia de coordinación fiscal.

4.1 El marco institucional de la coordinación fiscal en México.

La coordinación fiscal en México está conformada por dos niveles regulatorios, el federal y el sub-nacional. En el primero de los casos, el historial de esfuerzos para consolidar un sistema en el que se coordinen los esfuerzos recaudatorios es amplio. Se pueden mencionar como antecedentes próximos los trabajos realizados en las tres convenciones hacendarias nacionales²⁴ y que tuvieron como propósito darle una solución al problema de la doble o triple tributación que era la consecuencia de modelo fiscal adoptado en ese momento. Estos esfuerzos tienen su resultado más acabado en la concreción de un nuevo sistema de coordinación fiscal en 1980, sistema que hasta la fecha, sin embargo, se le sigue cuestionando por sus resultados parciales en cuanto al fortalecimiento de las finanzas municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal²⁵ que dio forma al Sistema de Coordinación Fiscal, se publicó el 27 de diciembre de 1978, bajo la presidencia de José López Portillo, pero entró en vigencia hasta el primero de Enero de 1980, excepto por el capítulo cuarto que entro en vigor en Enero de 1979. El Sistema de Coordinación Fiscal

²⁴ Se realizaron tres Convenciones Nacionales Fiscales en 1925, 1933 y 1947, para conocer más al respecto se puede leer el trabajo de Nayeli Pérez Barceló publicado en el libro "Federalismo Hacendario en México, retos y alternativas"

²⁵ Este nuevo ordenamiento abrogó la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de Diciembre de 1953; la Ley que regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas del 29 de Diciembre de 1948; y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenio de Coordinación en Materia de Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles del 28 de Diciembre de 1953.

tiene fundamentalmente dos objetivos. El primero consiste en establecer con claridad cuáles son los fondos que se destinarán a los estados y municipios y la manera en que estos se conformarán y, por otra parte, definir los criterios por medio de los cuáles tales recursos deberán ser distribuidos a los estados. El Sistema de Coordinación Fiscal se cimienta en un pacto que hacen los estados con la federación. El pacto se materializa en un convenio de adhesión por el cual las entidades de la federación aceptan recibir una participación de los ingresos obtenidos por la federación a cambio de no ejercer su derecho de gravar ciertas fuentes y permitir que la federación establezca y cobre los impuestos correspondientes.

La Ley de Coordinación Fiscal vigente desde 1978 ha tenido una serie de modificaciones respecto de la manera en que se conforman los diferentes fondos y como se distribuyen a los estados y municipios. Por ejemplo, en cuanto a la integración de los fondos, desde un inicio se consideró la existencia de un Fondo General de Participaciones y, a partir de 1980, un Fondo de Fomento Municipal. Además de estos, han existido otras bolsas para fines específicos como son los recursos destinados a los municipios por donde existe flujo de mercancías al extranjero.

La Recaudación Federal Participable se ha conformado por todos los impuestos obtenidos por la federación, así como los derechos por la extracción del petróleo y de la minería, sustrayendo²⁶ las devoluciones por estos conceptos. Una

²⁶ Además, el artículo segundo señala otros ingresos que no se consideran parte de la Recaudación Federal Participable como son: a) Los impuestos adicionales del 3% sobre el

panorámica breve de las transformaciones ocurridas respecto de la conformación de los diversos fondos se muestra en el cuadro siguiente.

Tabla 2 Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, Integración de Fondos Participables	
Año de publicación	Composición
1978	El Fondo General de Participaciones se integraba por el 13.0% de los ingresos totales anuales que obtuviera la Federación por concepto de impuestos, más el por ciento que representaba, en dichos ingresos de la Federación, la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convinieron en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El Fondo Financiero Complementario de Participaciones ²⁷ , integrado por el 0.37% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos. Más aprovechamientos según lo pactado en los respectivos convenios y el 50% de los productos de bienes nacionales a la entidad donde se ubiquen.
1980	Se contempló la creación de dos fondos: un Fondo de Fomento Municipal ²⁸ Integrado de la siguiente forma: del 95% del impuesto adicional por exportaciones de crudo, gas natural y derivados, un 90% y el 10% restante al Fondo para los municipios con aduanas marítimas o fronterizas que también estaría integrado por el 95% de los ingresos derivados de los impuestos adicionales de importación y de exportación.

impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo y b) Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni el impuesto sobre automóviles nuevos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes; ni la recaudación obtenida en términos de lo previsto en los artículos 2o., fracción II, inciso B) y 2o.-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; ni las cantidades que se distribuyan a las entidades federativas de acuerdo con lo previsto en los artículos 4o.-A y 4o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 1% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 163 y 202 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

²⁷ De acuerdo con el artículo cuarto de la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, el Fondo Financiero Complementario de Participaciones se distribuía entre las entidades buscando “favorecer a aquéllas en las que proporcionalmente hubiera sido menor la erogación por habitante, efectuada por la Federación por concepto de participaciones en impuestos federales y gasto corriente en educación primaria y secundaria y tomando en cuenta, además, la población de cada entidad, conforme al procedimiento que se establezca en el convenio que los Estados celebren con la Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

²⁸ El Fondo de Fomento Municipal se distribuiría a las entidades bajo las mismas reglas del Fondo Complementario. Los estados fijarían las reglas de su distribución a los municipios.

1981	Aumentó la aportación al Fondo General de Participaciones a 16.8. Se continuó con el Fondo para los Municipios con Aduanas el cual se integró por el impuesto adicional sobre crudo y gas natural, dividido en tres partes. En una tercera parte, un 10% se destina a municipios fronterizos y el 90% restante se destina al Fondo de Fomento Municipal . Las otras dos terceras partes se destinan al Fondo de Fomento Municipal para los municipios de los estados que se coordinaron en materia de derechos.
1982	Se incrementó la aportación al Fondo General de Participaciones a 16.9
1983	De la tercera parte del 95% de los impuestos sobre petróleo crudo, gas natural y derivados, un 30% se destina a municipios con aduanas y el 70% a fortalecer el Fondo de Fomento Municipal .
1986	El 3.17% del derecho adicional sobre exportación de hidrocarburo y en su caso del impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y derivados se destina a los municipios donde se materializa la exportación. El 0.42% de los ingresos totales que obtenga la federación por impuestos y derechos de minería e hidrocarburos se distribuyen en un 30% al Fondo de Fomento Municipal y un 70% también se destinan al Fondo de Fomento Municipal pero para beneficiar a los municipios de los estados que se coordinaron en materia de derechos.
1988	Disminuyó la aportación al Fondo General de Participaciones a 13.09
1989	El 0.42% con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos.
1990	Se incrementó la aportación al Fondo General de Participaciones a 18.1
1991	Se incrementó la aportación al Fondo General de Participaciones a 18.51
1993	La Recaudación Federal Participable se constituye por todos los impuestos que obtenga la federación, más los derechos por extracción de petróleo y minería, menos las devoluciones de los mismos. (Excepto el 3% de los impuestos sobre la exportación de crudo, gas natural y derivados; el 2% de las demás exportaciones; y los derechos adicionales sobre extracción de petróleo)
1995	El Fondo General de Participaciones se constituye por el 20% de la recaudación participable. Se establece que las entidades adheridas al SCF podrán recibir el 100% de los recursos por tenencia federal de vehículos, del cual al menos el 20% será para los municipios. Se establece que el 0.136% de la Recaudación Federal Participable a municipios fronterizos . Se constituye un Fondo de Fomento Municipal con el 1% de la Recaudación Federal Participable, del cual el 16.8% forma parte de dicho fondo y el 83.2% restante lo incrementa y se destina solo a aquellas entidades que se coordinen en materia de derechos.
1996	El 20% del ISAN para los municipios en aquellas entidades que celebren convenio de colaboración administrativa.

1997	Se añade a la Ley de Coordinación Fiscal el Capítulo V, que establece una variedad de Fondos de Aportaciones independiente de las Participaciones para los estados y municipios. Para el municipio se establece el Fondo de Infraestructura Social Municipal que se integra con el 2.197% de la Recaudación Federal Participable, dirigido a obras acciones sociales básicas e inversiones que benefician a la población en rezago; y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el DF , que se integra por un monto equivalente al 2.5% de la Recaudación Participable. Su propósito es para sus requerimientos financieros y para seguridad pública.
1998	Se especifica con mayor detalle el destino de los recursos del Fondo de Infraestructura Municipal a acciones de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación, vivienda, caminos, infraestructura básica de salud, educación y productiva. En cuanto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal , se considera un monto equivalente al 2.35% determinado por en la ley de presupuesto.
Elaboración propia Fuente: Diarios Oficial de la Federación	

En esta descripción se observa como se ha consolidado la conformación del Fondo General de Participaciones como una bolsa de recursos que las entidades federativas disponen para su propio funcionamiento y para distribuirlos entre sus municipios. En diecisiete años, de 1978 a 1995, el Fondo General de Participaciones creció de un 13% a un 20% de la recaudación participable. Además del Fondo de Participaciones, también se creó el Fondo Financiero Complementario que tenía fines compensatorios basados en el gasto per cápita en asuntos como la educación.

De acuerdo con Mora Beltrán, la Ley de Coordinación Fiscal ha tenido tres etapas: la primera de 1978 a 1989 en la cual se verifica un proceso de afianzamiento y consolidación de la misma, a nuestro juicio tal afianzamiento viene también marcado por la creación de los diferentes fondos dirigidos a los municipios. Al respecto, llama la atención como en un primer momento la Ley no contempló fondos para los municipios, y fue hasta dos años más tarde (1980) que se crearon

el Fondo de Fomento Municipal y el Fondo para municipios con Aduanas Marítimas o Fronterizos. El objetivo de estos fondos fue otorgar un trato diferenciado a municipios con características muy específicas como era el hecho de tener algún tipo de aduana y por otra parte, incentivar la firma de convenios recaudatorios con la federación en materia de derechos. Los recursos de los fondos dependían en buena medida de las operaciones mercantiles con el petróleo.

La segunda etapa comprende de 1990 a 1996, cuando se modifican la estructura y método de cálculo del Fondo General de Participaciones; y una tercera etapa que comprende de 1997 a la fecha, en la cual se establecen los Fondos de Aportaciones Federales a manera de transferencias fiscales condicionadas. (Mora Beltrán, 2004). Podríamos agregar una última etapa, en la cual se insiste en hacer transparentes el manejo que los estados hacen del fondo de participaciones.

Para fines del presente estudio, es importante notar el crecimiento de los fondos participables y de las aportaciones. Lo anterior caracteriza al federalismo mexicano como un sistema que desde un principio centralizó la recaudación de los ingresos y que inclusive incentivo en determinados momentos la firma de un convenio de adhesión en materia de derechos. Es decir, ha sido un sistema que ha incentivado la dependencia financiera de las entidades federativas y municipios en lugar de promover a responsabilidad tributaria.

4.2 La distribución de las participaciones hacia los estados

La manera en que los recursos del Fondo General de Participaciones se distribuyen a los estados también ha tenido modificaciones. Los criterios por los cuales se hace la asignación de recursos del Fondo General de Participaciones a los estados ha variado bajo las siguientes formulas.

Tabla 3 Distribución de los Recursos Participables	
Año	Distribución
1980	Para este año, se atendió a lo que estableció el artículo quinto transitorio que estableció el siguiente mecanismo: 1) sumar las cantidades que las entidades hubieran percibido en 1978, por concepto de participaciones que en impuestos federales hubieran correspondido a la propia entidad y las que la Federación hubiera pagado directamente a sus Municipios. 2) Determinar la recaudación por el total de impuestos que en 1978 obtenga la Federación. 3) Dividir ambos conceptos. 4) Sumar los resultados que, de acuerdo con la fracción anterior se obtengan en todas las entidades, y determinar el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada entidad represente en el total. Dicho tanto por ciento será la proporción en la que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones durante el ejercicio de 1980.
1981	1) El monto de la participación que corresponda a una entidad proveniente del FGP en el año anterior se divide entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el mismo año. 2) El monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el año para el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país, en el mismo año. 3) Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos. 4) Se suman los resultados obtenidos, calculados para todas las entidades y se determinará el tanto por ciento que el resultado que corresponda a cada entidad represente en el total. Este tanto por ciento será la proporción en que cada entidad participará en el Fondo General de Participaciones en el año para el que se efectúe el cálculo.
1982	En este año se garantiza que los estados recibirían por lo menos una cantidad igual a la del ejercicio anterior.
1983	Se señala que a la suma de las participaciones que correspondieran a la entidad, provenientes del FGP, en el segundo año anterior a aquel para el que se efectuara el cálculo, se dividiría entre la RFP obtenida en la entidad en el cuarto año anterior. El monto de la RFP obtenida en la entidad en el tercer año anterior a aquel para el que se hiciera el cálculo, se dividiría entre la RFP percibida en todo el país en dicho tercer año.

1989	El FGP se distribuye: 50% en proporción directa al número de habitantes; El otro 50% de acuerdo con el art 3. El FGP se adicionara con un 0.5% para la entidades y municipios que se coordinen en materia de derechos
1990	Se redujo el porcentaje a 45.17% que se distribuía bajo el principio de resarcimiento de los ingresos que había dejado de captar al formar parte del SNCF.
Elaboración Propia Fuente: Diario Oficial de la Federación	

4.3 La coordinación fiscal en las entidades federativas.

La coordinación fiscal en el nivel sub-nacional reviste una gran importancia en la conformación de los fondos municipales y su distribución. Más allá de lo que en los poderes legislativo y ejecutivo federal se pueda debatir en torno al suministro de mayores recursos para los municipios, en el plano sub-nacional también se pueden llegar a acuerdos respecto del financiamiento de la hacienda local. Los congresos locales pueden concebirse no sólo como una arena de disputas por mayores recursos, sino también un escenario para la construcción y consolidación de un sistema de coordinación fiscal con arreglos institucionales de mayor calidad, con criterios consensados, más justos y acordes a la propia realidad de los gobiernos locales.

Pero ¿Cómo es la coordinación fiscal en las entidades federativas? Como se verá adelante, aunque no se puede afirmar que es análoga en todas las entidades que comprende esta investigación, la integración de los fondos participables y sus mecanismos y criterios de distribución si presentan bastantes rasgos comunes. El instrumento por medio del cual cada estado implementa su sistema de coordinación fiscal es diferente en cada lugar e inclusive en el tiempo. Por ejemplo, de los cuatro estados analizados, Sonora no cuenta con una Ley de

Coordinación Fiscal que establezca criterios permanentes para la conformación de fondos y su distribución, sin embargo, a pesar de que los criterios son establecidos anualmente mediante un decreto, estos suelen ser copia exacta de los anteriores, por lo que no hay modificaciones sustanciales en los criterios.

En Baja California Sur, hasta no hace mucho tiempo se regían por un sistema similar al de Sonora, sólo que en lugar de decretos, concertaban acuerdos. No fue sino hasta el 20 de diciembre del 2005 que el Congreso del Estado publicó la respectiva Ley de Coordinación Fiscal, que puso fin al establecimiento de acuerdos por cada fondo y en ocasiones más de una vez por año. Los principales criterios establecidos en los acuerdos y los que se establecieron en la Ley son los mismos. En las otras dos entidades, Baja California y Sinaloa se rigen por una ley que ya cuenta con dos décadas de vigencia, en el primer caso se publicó en diciembre de 1987 y en el segundo en enero de 1990.

El marco institucional previsto desde el orden federal, permite un relativo margen de decisión a los gobiernos sub-nacionales para disponer de los recursos participables y establecer sus criterios de asignación, es decir, de aquellos recursos que integran el FGP y algunos otros recursos adicionales. Pero en el caso de los fondos de aportaciones los recursos son exclusivos para los municipios y para aplicarse en asuntos específicos, en esos casos, la facultad de los gobiernos estatales radica en definir los criterios para su distribución entre los municipios.

En el siguiente cuadro, se muestra por un lado una serie de fondos y recursos con los que generalmente cuentan las entidades federativas. La manera en que los recursos de los municipios se conforman, como se puede observar, coincide en la mayoría de los casos, excepto en el Estado de Baja California Sur, donde se destina un porcentaje mayor del FGP y del Impuesto Especial de Productos y Servicios. En el resto de los estados la composición de los recursos que se destinan a los municipios es exactamente la misma.

Tabla 4 CONFORMACIÓN DE LOS FONDOS MUNICIPALES				
Fondos	BC	BCS	SIN	SON
Fondo General de Participaciones	20%	22%	20%	20%
Fondo de Fomento Municipal	100%	100%	100%	100%
Fondo de Contingencia	20%			
Tenencia	20%	20%	20%	20%
Impuestos Sobre Autos Nuevos	20%	20%	20%	20%
Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios	20%	22%	20%	20%
Fondo de Fiscalización		20%		
Derechos zona federal marítima o terrestre		80%		
Participaciones Estatales	9%	37.60%		
Elaboración propia Fuente: Leyes de Coordinación Fiscal de cada entidad federativa.				

En cuanto a la conformación de los fondos que se destina a los municipios, parece existir una pauta que indica un tope del 20%, excepto aquellos recursos que expresamente y por disposición federal son entregados en su totalidad a los municipios. La única entidad donde se otorga un porcentaje diferente es Baja California Sur, que la mantiene en 22% en lo que respecta al FGP y a los ingresos por IEPS.

Respecto de los criterios de distribución de los fondos anteriormente mostrados se pueden señalar tres tipos de criterios que presentan rasgos comunes: el poblacional, el recaudatorio y el compensatorio. El primero de ellos, el poblacional, se basa directamente en el número de personas que habitan en un municipio, Sonora y Sinaloa son los que mayor porcentaje le dan con un 45.17%, le sigue BCS con el 39% y el que menos le asigna es BC con el 30%.

El recaudatorio reviste mayor complejidad y diversidad, considera en algunos casos la cantidad de recursos propios que los municipios logran captar en un ejercicio fiscal previo, como es el caso de BC. En BCS considera el esfuerzo fiscal realizado en los dos ejercicios fiscales anteriores. En Sinaloa se forma un coeficiente de participación que de igual forma involucra la recaudación propia de los dos ejercicios anteriores y en Sonora, por su parte, se establece un coeficiente de participación que resulta de la división de las participaciones recibidas en el año anterior entre el total de esa parte del Fondo General que correspondió a todos los municipios en ese mismo año, multiplicado por el incremento en la recaudación propia de los municipios. En Sonora y Sinaloa, se considera también una especie de criterio compensatorio donde se busca de algún modo reparar los

desequilibrios que causan los propios mecanismos de distribución de participaciones.

Tabla 5 Mecanismos Estatales de Distribución de Participaciones				
Fondos	BC	BCS ²⁹	SIN	SON
Fondo General de Participaciones	<ul style="list-style-type: none"> • 70% según recaudación • 30% de acuerdo con número de habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> • 39% por población • 20% esfuerzo recaudatorio • 17% partes iguales • 13% proporción inversa • 5% número de delegaciones • 5% número de subdelegaciones • 1% extensión territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • 45.17% por habitantes • 45.17 % Según coeficiente de Participaciones • 9.66 % inverso a participaciones por habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> • 45.17% por número de Habitantes • 45.17% Según coeficiente • 9.66% en proporción directa a las participaciones recibidas
Fondo de Fomento Municipal	mismas	<ul style="list-style-type: none"> • 60% en partes iguales • 30% en proporción a su población • 10% en proporción al ingreso generado por el esfuerzo recaudatorio 	mismas	

Elaboración Propia
Fuente: Leyes de Coordinación Fiscal de los Estados

²⁹ La referencia se tomó de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el año 2005, anteriormente los criterios se establecían mediante acuerdos que se publicaban en el Boletín Oficial por lo menos cada año. La primera referencia al FGP fue el 13 de febrero del 2001 en el Acuerdo Mediante el cual se dan a conocer el calendario de entrega, porcentaje y monto estimados, que recibirá cada municipio del estado, del FGP y del FFM para el ejercicio fiscal del año 2001. La distribución de cantidades son las mismas que las establecidas en la posterior ley.

Desde el punto de vista integral, las diferencias pueden ser más notorias. Baja California y Baja California Sur, utilizan un mecanismo que busca incentivar la recaudación propia. Y en el último caso, utiliza una mayor variedad de criterios como es un porcentaje igual para todos los municipios, otro que considera el número de delegaciones y subdelegaciones y otro que toma en cuenta la extensión territorial. Pero el sistema utilizado por Baja California es el que más difiere del resto. La razón es que Baja California usa solamente dos criterios el poblacional y el recaudatorio y otorga un peso mayor a este último buscando incentivar la recaudación propia de los municipios de tal suerte que ese criterio significa el 70% de las posibles asignaciones.

2. El marco institucional de la deuda pública local.

El fundamento constitucional de la deuda pública se encuentra en el artículo 117, en el se establecen las condiciones para que los estados y municipios puedan contraer obligaciones o empréstitos. Una primera condición para que los gobiernos puedan endeudarse se relaciona con el destino de los recursos que se desean obtener. Por disposición constitucional la deuda pública de los gobiernos municipales debe destinarse a inversiones productivas. Otra condición es que los legislativos locales deben expedir una ley que contenga las bases sobre las cuales los municipios puedan contraer un empréstito. Lo anterior implica que la deuda pública es considerada por la federación como un recurso al que pueden acceder los gobiernos sub nacionales y locales de manera controlada y bajo un principio de

legalidad, que sujeta a los municipios en su solicitud, pero también a los legislativos estatales en su otorgamiento.

Una tercera condición que se describe en el artículo 117, es que la deuda pública esté sometida a una aprobación y programación ya que tanto los conceptos y los montos deberán fijarse anualmente en los presupuestos. Por último, una condición de suma importancia se refiere a la obligación que tienen los gobiernos de rendir cuentas sobre el ejercicio realizado respecto de los recursos que fueron obtenidos mediante el endeudamiento.

En el caso de la legislación estatal sobre deuda pública, los estados mantienen cierto grado de correspondencia con el marco federal anteriormente analizado. Lo anterior origina que las distintas legislaciones sub-nacionales sean más o menos homogéneas. Sin embargo, lo anterior no evita que cada entidad establezca sus particularidades. Algunos aspectos relevantes para comprender las coincidencias y diferencias del marco regulatorio de la deuda municipal serán descritas a continuación.

¿Quiénes pueden endeudarse? (límites según el sujeto)

Las cuatro entidades que comprende la presente investigación disponen de leyes de deuda pública, aunque se puede decir que de reciente creación³⁰. El propósito

³⁰ Según las fechas de publicación, la más antigua es la del estado de Baja California que fue publicada el día 10 de Febrero de 1988 y hasta el año 2009 sólo había sido reformada en dos ocasiones. Sonora cuenta con Ley de Deuda Pública desde el día 6 de julio de 1995, misma que hasta el año 2009 había sido reformada en cuatro ocasiones. La ley de Deuda del estado de Baja California Sur data del 25 de noviembre del 2006, la cual abrogó a la anterior Ley de Deuda Pública para el Estado de Baja California Sur y sus Municipios del 31 de enero de 1997. Por último,

de estas legislaciones es establecer las etapas y requisitos, así como determinar quiénes son los actores y cómo intervienen en el proceso político-financiero que da como resultado el endeudamiento. En todos los casos, las leyes de deuda dejan expresamente establecido cuáles entes públicos están facultados para generar endeudamiento.

Tabla 6 Entidades que pueden generar deuda pública	BC	BCS	SON	SIN
	Artículo 2 Fracción	Artículo 2 Fracción	Artículo 2 Fracción	Artículo 2 Fracción
1. El Estado	I	I	I	I
2. Los Municipios	II	II	II	II
3. Los organismos Descentralizados Estatales, Municipales o Intermunicipales ³¹	II	III	III	III
4. Las Empresas de Participación Mayoritaria Estatal, Municipal o Intermunicipal	II	IV	IV	IV
5. Fideicomisos Públicos constituidos como entidades paraestatales o paramunicipales	II	V	V	V
Elaboración Propia Fuente: Leyes de Deuda Estatales				

En el caso que nos ocupa, la propia legislación señala que para la conformación del monto que se considera deuda municipal se deben contemplar los montos de deuda que directamente contratan los ayuntamientos, así como los organismos descentralizados municipales, la empresas de participación municipal y los

el Estado de Sinaloa publicó la Ley de Deuda Pública para el Estado de Sinaloa el 20 de Agosto de 2003, esta legislación abrogó a su antecesora Ley que Establece las Bases de endeudamiento Público del Estado de Sinaloa de fecha 31 de abril de 2000.

³¹ Este último caso de Organismos Públicos Descentralizados Intermunicipales sólo se menciona en la Ley de Deuda Pública para el Estado de Baja California Sur.

fideicomisos constituidos como entidades paramunicipales de acuerdo con las leyes locales que norman a esta clase de organismos.

En el caso de Baja California, la Ley de Deuda remite al artículo 23 de la Ley del Régimen Municipal, para establecer que se considerarán Entidades Paramunicipales: los organismos descentralizados que se crearán y funcionarán conforme al reglamento correspondiente y al acuerdo del ayuntamiento que les de origen. También se considera las empresas de participación estatal y fideicomisos, los cuáles se constituirán y funcionarán conforme al acto jurídico respectivo y de conformidad con las normas aplicables.

Control sobre el tipo de mecanismos para contraer deuda.

El tratamiento que las legislaciones estatales hacen de la deuda pública va más allá de la propia contratación y consideran además otras actividades o responsabilidades. Aunque existen variaciones entre uno y otro estado respecto del tipo de acciones que involucra el endeudamiento público, en general, estas se pueden clasificar como de contratación, administración, reestructuración, registro y control.

Las operaciones para que los municipios contraten financiamiento que están reguladas por las leyes de deuda pública en los estados son las siguientes:


Tabla 7 Operaciones de financiamiento	BC	BCS	SON	SIN
	Art. 3	Art. 4	Art. 4	Art. 3
1. Suscripción y emisión de títulos de crédito o documentos pagaderos a plazo	X	X	X	X
2. Suscripción y emisión de certificados bursátiles y valores	X	X	X*	X
3. Adquisición de bienes, contratación de obras o servicios a plazos	X		X	X
4. Contratación de empréstitos o créditos con instituciones financieras		X		X
5. Operaciones de refinanciamiento o reestructuración de empréstitos o créditos	X	X	Art. 11	X
6. Pasivos contingentes relacionados con los financiamientos	X	X	X	X
7. En general, obligaciones de endeudamiento que comprenden obligaciones a plazos	X		X	X
*La legislación de Sonora no contempla en el artículo 4 esta opción, sin embargo en el artículo 10 se contempla la opción de emisión de bonos a cargo del ejecutivo estatal, pero esta prerrogativa no aparece para el caso de los ayuntamientos.				
Elaboración Propia Fuente: Leyes de Deuda Estatales				

Lo destacable aquí, más allá de la coincidencia o no del menú de operaciones de financiamiento que las entidades públicas pueden utilizar para contraer deuda, es la precisión de las legislaciones para clarificar dichos instrumentos y no dejarlos en la discrecionalidad. Dicho de otro modo, lo destacable es la propiedad del marco jurídico para trazar las rutas y controlar los medios por los cuáles las entidades públicas se pueden endeudar.

De acuerdo con el cuadro anterior, la legislación de Baja California Sur es la única que en su articulado no prevé una opción que deje impreciso el mecanismo por el

cual las entidades públicas puedan financiarse o que dé como resultado una obligación de pagar a plazos. Lo anterior es importante porque deja claro cuáles son los mecanismos que causan deuda y evita la discrecionalidad en el manejo de las cifras. En el resto de las entidades si existe esta opción, misma que atiende más al resultado, es decir al endeudamiento, que al mecanismo adoptado.

Por otro lado, es relevante destacar el caso Sonora debido a que no precisa en un solo artículo el conjunto de operaciones reguladas, sino que dentro del texto legal se encuentran esparcidas otras opciones de financiamiento como es la emisión de valores y, por otro lado, incorpora un mecanismo de financiamiento que de acuerdo a lo que se desprende del artículo cuarto bis no se puede considerar su resultado como endeudamiento, al respecto señala:



“bajo ninguna circunstancia, se considerará como financiamiento las obligaciones de hacer o no hacer adquiridas por los entes públicos bajo declaraciones, convenios o contratos derivados de alianzas Público Privadas en términos de la legislación aplicable que celebren, siempre que los pagos que en su caso se deriven de dichas obligaciones no constituya una cantidad predeterminada, aunque si puedan ser determinables mediante una fórmula previamente acordada y aprobada...”

(Ley de Deuda Pública para el Estado de Sonora)

Este artículo se relaciona con el diecinueve bis, que es el fundamento para una figura llamada fideicomisos de financiamiento. Tal fideicomiso consiste en afectar bienes tangibles e intangibles, así como las cantidades que se puedan percibir por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, accesorios,

participaciones y demás ingresos. Según se explica en la Ley de Deuda, este fideicomiso se diferencia del fideicomiso público paraestatal, es decir no se rige por la Ley de Gobierno y Administración Municipal que regula los fideicomisos públicos, sino por otras de carácter privado, según sea el caso. Además en dicho ordenamiento se señala que los ingresos que se afecten se considerarán desincorporados temporalmente del patrimonio del ente público. Es decir, son obligaciones de hacer que no constituyen deuda. En este sentido, la legislación de Sonora presenta mayores ambigüedades en torno a lo que constituye financiamiento y lo que debe considerarse deuda pública.

Control sobre el destino de los recursos por endeudamiento.

Aunque el artículo 117 de la Constitución Política de México establece que los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas. Sin embargo, lo que debe entenderse por inversión productiva no queda definido en dicho ordenamiento. Dicha tarea queda, por tanto, en manos de las legislaturas de los estados a través de las leyes de deuda. La observación es importante porque cada entidad federativa al definir lo que debe entenderse por inversión pública productiva puede restringir o ampliar la cantidad de circunstancias a las que se destinarán los recursos derivados del financiamiento.

La interpretación que cada legislación hace del concepto inversiones productivas cambia en claridad e intensidad. Por ejemplo, Baja California no establece una definición de las características de lo que se entenderá como Inversión productiva.

Sin embargo, al igual que todos los estados, específica que la restructuración y el refinanciamiento se contemplarán dentro de esa categoría. En el resto de los estados existe una condición básica para que una erogación específica se considere inversión productiva, esto es, que el gasto aplicado permita obtener posteriormente mayores recursos para los estados o municipios ya sea de forma directa o indirecta o inmediata o mediata. En este sentido, los municipios o las entidades que contraten deuda pública deberán, por un lado, conducir los recursos emanados de la deuda hacia la realización de obras públicas, pero por otro lado, esas obras públicas deberán de garantizar de alguna forma, la captación de mayores ingresos para las arcas municipales.

Esta condición que tienen los recursos derivados del financiamiento de producir mayores ingresos a los municipios, viene acompañado en los estados de Baja California Sur y Sinaloa de una mayor especificación y diversificación del destino de los recursos. En primer lugar, se considera que tales recursos también pueden ser canalizados a partir de un criterio de “emergencia”, es decir para situaciones críticas ocasionadas por desastres naturales o calamidades según sean consideradas y decretadas por el titular del ejecutivo. En este caso, en estricto sentido los recursos provenientes de la deuda pública no se destinan a inversiones productivas, sin embargo, por disposición de las respectivas leyes estatales los casos considerados como emergencias se podrán conceptualizar como si fuesen inversiones productivas dado que buscan evitar daños o pérdidas mayores y restablecer la normalidad en la vida de las comunidades afectadas.

Entidad	Tabla 8 Destino de la deuda
Baja California	No define lo que debe entenderse por Inversiones Productivas, sólo se remite a señalar que conforme al artículo 117 constitucional la restructuración y refinanciamiento serán consideradas como Inversión Productiva.
Baja California Sur (Artículo 3, fracción VII de la Ley de Deuda Pública)	Entiende por Inversión Productiva la ejecución de obras públicas, acciones, adquisiciones o manufactura de bienes y prestación de servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o cualquier otra finalidad de interés público o social, siempre que puedan producir directa o indirectamente, inmediata o mediatamente, un ingreso para el Estado o Municipios, incluyendo además las acciones que se destinen para apoyar el gasto público en materia de educación, salud, asistencia, comunicaciones, desarrollo regional, fomento agropecuario, turismo, seguridad pública y combate a la pobreza, que fomenten el crecimiento económico y la equidad social, así como para cubrir un déficit imprevisto en la Hacienda Pública del Estado o Municipios, o bien, aquellas acciones que permitan hacer frente a cualquier calamidad o desastre natural.
Sonora (Artículo 17 de la Ley de Deuda Pública)	Entiende por Inversión Productiva aquellas obras o acciones que de forma directa, indirecta o mediata generen recursos públicos, incluyendo acciones para refinanciar o reestructurar pasivos a cargo de los entes públicos.
Sinaloa (Artículo 3, fracción XXI de la Ley de Deuda Pública)	Entiende por Inversión Productivas las destinadas a la ejecución de obras públicas, a la adquisición o manufactura de bienes, a la prestación de servicios públicos o al mejoramiento de las condiciones, estructura o perfil de la deuda pública vigente o de la que se pretenda contraer, siempre que de forma directa o indirecta, inmediata o mediata, generen un incremento en los ingresos de las entidades. Asimismo, se consideraran inversiones públicas productivas, las que se destinen a la atención de situaciones de emergencia derivada de desastres naturales o calamidades declaradas por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal.
Elaboración Propia Fuente: Leyes de Deuda Estatales	

Por otra parte, tanto en Sinaloa como en Baja California Sur se establece con mayor detalle lo que debe considerarse inversión productiva. En las respectivas legislaciones se señala que tanto la adquisición o manufactura de bienes y la prestación de servicios públicos se pueden considerar como inversión productiva.

Por último, en el estado de Baja California Sur va más lejos en la definición de las inversiones productivas, al considerar que también pueden ser acciones dirigidas a impulsar la equidad o justicia social e inclusive, situaciones donde los entes públicos incurran en déficit presupuestal. En el primer caso se justifica que la inversión pública debe ser útil más allá de la lógica de generar mayores recursos o crecimiento económico. Esto significa la utilización de recursos en acciones que se destinen a la superación de las desigualdades, como es el gasto en educación, salud, asistencia, combate a la pobreza, incluso en seguridad pública.

El segundo caso parece controversial, dado que el déficit presupuestal puede sobrevenir por una mal administración de los recursos presupuestados o por prácticas de corrupción, es decir, no se discrimina en qué caso es posible destinar recursos provenientes de financiamiento a subsanar el déficit presupuestal, lo cual puede significar incentivos adversos a la disciplina financiera y al control de la deuda.

Controles sobre la facultad municipal de contratar financiamiento.

Las leyes sub nacionales de deuda pública contemplan la ejecución de controles sobre la decisión de los ayuntamientos de buscar financiamiento. Esta responsabilidad recae fundamentalmente en los congresos locales. El control que el legislativo ejerce sobre la facultad de los municipios de buscar fuentes de financiamiento y contratar créditos se ejerce frente a una serie de actividades en las que deberá recaer una decisión. En algunas entidades el listado puede ser

más extenso o reducido; preciso o con actividades más generales, como a continuación se muestra en la tabla.

Tabla 9 Controles de los Legislativos en Materia de Deuda Local	Estados			
	BC	BCS	SON	SIN
Autorización de montos (ley de ingresos)	X	X	X	X
Autorización de montos adicionales		X	X	X
Autorización para constituirse en aval		X		X
Autorización de montos máximos como aval			X	
Autorización de los instrumentos	X	X		X
Autorización para que se afecte en garantía		X	X	X
Autorizar al Gobernador avalar municipios	X	X		X
Autorización del pago	X			X
Autorizar la restructuración	X			X
Informar el estado que guarda la deuda	X		X	X
Elaboración Propia Fuente: Leyes de Deuda Estatales				

En todos los casos, el diseño de los mecanismos de control no contempla el establecimiento de límites fijos o fórmulas para calcular los montos máximos para un posible endeudamiento, tampoco se establecen criterios específicos al respecto. La característica sobresaliente se refiere básicamente al ejercicio de poder asignado a un ente superior, en estos casos al poder legislativo local, para otorgar una “autorización” o “visto bueno” a los gobiernos municipales que quieran ejercer su facultad de financiar para proveer bienes públicos.

Se presupone que atrás de esta facultad del poder legislativo local, existe un interés de carácter macroeconómico para no permitir fácilmente endeudamientos de los gobiernos municipales, por lo tanto la soberanía estatal ejerce una potestad de control respecto de los ingresos vía deuda pública. Lo anterior es importante destacar porque, sin perjuicio de que se consideren y discutan en los ayuntamientos y en las respectivas comisiones del legislativo aspectos técnicos sobre las condiciones financieras adecuadas para contraer un crédito, por lo menos no se menciona en la legislación como una criterio para negar el otorgamiento de una autorización. Es decir, se abre la posibilidad para que el factor político o de consenso pueda en determinadas circunstancias tener mayor peso que la argumentación técnica.

En todo caso, como ya se observó previamente, el criterio para decidir si se autoriza o no un financiamiento recae fundamentalmente en la argumentación que sustente la solicitud de los ayuntamientos sobre el destino que se dará al crédito. Es decir, que este sea conducido a financiar actividades que se puedan considerar inversiones productivas. De ahí la importancia de lo que anteriormente se ha analizado respecto de lo que cada entidad federativa considera como inversión en obra pública.

El Aval del Ejecutivo respecto del endeudamiento de los municipios.

La figura del aval como garante de los financiamientos que el gobierno municipal contrata, no tiene una clara regulación en el marco jurídico local. Es decir, no se especifica qué condiciones deben acreditarse para que el Ejecutivo Estatal

otorgue el aval. Excepto en el caso de Sinaloa, en el cuál se establecen por lo menos dos criterios. La figura de aval es importante como un fiador o un responsable solidario de los ayuntamientos, se convierte en un requisito indispensable para quienes otorgan el crédito a los gobiernos municipales.

Destaca también que en la mayoría de los estados, se requiere el consentimiento del Congreso estatal para que el Estado, en este caso representado por el Ejecutivo estatal se pueda constituir en aval. Únicamente en el caso de Baja California, el ejecutivo tiene la facultad de constituirse en aval. En ninguno de los casos se menciona que pasa si el ejecutivo no otorga el aval.

Entidad	Tabla 10 La figura Aval en la Legislación Estatal
Baja California	El propio Ejecutivo estatal se constituye en Aval del Municipio “cuando proceda”.
Baja California Sur	El municipio solicita que el Estado sea su aval, pero el Congreso debe aprobar al Ejecutivo para que pueda constituirse en aval.
Sonora	En las leyes de ingreso, el Congreso autoriza el monto máximo para que el Estado pueda ser aval de los municipios.
Sinaloa	Se requiere autorización del Congreso y sólo en dos situaciones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando la magnitud del impacto social lo amerite. 2. Casos extraordinarios que pongan en riesgo la solvencia y el crédito de los municipios
Elaboración Propia Fuente: Leyes de Deuda Estatales	

Características generales del marco institucional de las finanzas municipales.

Haciendo una caracterización de diseño institucional de la asignación de recursos a los municipios se puede resaltar que las reformas han fortalecido la transferencia de recursos mediante los fondos de participaciones y aportaciones. Por otra parte, se ha considerado a los municipios como un nivel de gobierno cercano a la población y se la han asignado responsabilidades de gasto, no así de facultades suficientes para poder financiar con sus propios recursos tal oferta de bienes públicos.

Los sistemas de asignación de recursos en el ámbito estatal han privilegiado fórmulas de distribución que no necesariamente estimula la recaudación propia. Exceptuando el estado de Baja California que incorpora un mayor número de criterios para la asignación de recursos, generalmente los estados privilegian criterios poblacionales y compensatorios.

De acuerdo con las características generales de estos sistemas, los municipios deben enfrentar sus compromisos de gastos en un entorno institucional que no les otorga las suficientes herramientas para solventar por si mismos su oferta de bienes y, por otra parte, con cierta comodidad en la obtención de recursos mediante la transferencia de fondos de otros niveles de gobierno, es decir, incentivando la dependencia financiera o el endeudamiento.

Además de estas características del federalismo hacendario, también es necesario recordar que las normas que regulan el endeudamiento público son débiles. Es

verdad, se integra un principio de pluralidad política al dejar en manos de los congresos locales la negociación de los presupuestos y del endeudamiento, pero finalmente, no impone criterios respecto del nivel adecuado de financiamiento, tampoco se establece con claridad los propósitos del endeudamiento y con frecuencia se dejan a la discreción ni se establecen criterios técnicos que hagan eficiente el uso de los recursos.

Por ejemplo aunque la propia Constitución señale que la deuda es para financiar obra pública, los gobiernos de los estados han buscado la manera de evadir gramatical y jurídicamente el concepto de obra pública productiva. Los estados han introducido en sus propias legislaciones definiciones inversión en obra pública que describen toda una serie de actividades que podrían no ser consideradas como tal. En otros casos ni siquiera son definidas.

De esta manera, se puede decir que el marco institucional que tiene el propósito de normar el endeudamiento de los gobiernos municipales no establece límites o criterios técnicos para un mejor manejo de la deuda local. Por el contrario sólo establecen controles de procedimiento que allanan el camino para que la solicitud de endeudamiento tenga un sustento jurídico. Y controles de tipo político que dejan la decisión al juego de intereses coyunturales. Tal debilidad en el marco de que controla el endeudamiento bien podría incentivar el surgimiento de nuevos déficit presupuestales y endeudamientos.

Capítulo V. Factores políticos e institucionales asociados a la deuda pública municipal

En las siguientes páginas se exponen los resultados del análisis empírico en el que se ponen a prueba las hipótesis planteadas en el presente trabajo y que en general inquieran sobre ¿cuáles son los factores que permiten explicar el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales en los municipios del noroeste de México, durante el periodo de 1989 al 2007? Para realizar las pruebas, 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 llevaron a cabo 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 (Baltagi 2008).

Como se advirtió con anterioridad, la literatura sobre este tema ha mostrado que ciertas variables de carácter político y 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. Al respecto, se han planteado las hipótesis siguientes que se desprenden de los argumentos teóricos presentados en el primer capítulo.

Factores políticos

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 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.
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 de su partido.
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.

Factores Institucionales

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.
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.

Factores contextuales

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.

1. Factores políticos e institucionales relacionados con la deuda pública municipal: revisión de algunos estudios empíricos.

La literatura sobre economía pública ha sostenido que la conformación y manejo de la hacienda pública está fuertemente vinculada con elementos de carácter político (Musgrave 1992, Álvarez 2007). Es decir, que es el resultado de procesos decisorios públicos asumidos, en el mejor de los casos, bajo mecanismos democráticos y que tienen como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas. En tal escenario democrático, los representantes electos actúan en relación con el electorado buscando mantenerse en el poder a través del partido político al que pertenecen (Buchanan 1999). Otra vertiente de estudios ha señalado que las normas de distribución de los recursos y aquellas que controlan el balance presupuestal y el endeudamiento tienen también un efecto importante en el resultado del ejercicio presupuestal (Alt y Lowry 1994; Poterba 1996; Braun y Tomassi 2002). En este enfoque institucional se reconoce que las normas o las

reglas del juego establecidas para regular la distribución de los recursos y la elaboración de los presupuestos pueden incentivar tanto buenos como malos resultados en la gestión hacendaria.

En esta sección del capítulo se definen las variables que podrían ayudarnos a explicar el endeudamiento en los gobiernos locales del noroeste mexicano y se someten a comprobación empírica. Lo anterior significa ubicar en los estudios empíricos realizados sobre hacienda pública, específicamente de los gobiernos locales, el efecto que de acuerdo con las teorías analizadas se produce entre las variables políticas e institucionales en relación con la deuda pública de los municipios.

Las variables políticas en los estudios empíricos sobre hacienda pública.

En el ámbito internacional existe una importante vertiente de estudios que ha buscado probar el efecto que tienen algunos factores políticos en la conformación de la política financiera de los estados. Entre las características principales de estas publicaciones se puede observar que son estudios que analizan el ámbito de los gobiernos nacionales, cuyo objetivo principal ha consistido en contrastar el efecto que tienen principalmente las formas de gobierno o los sistemas electorales en la política económica. Estos estudios generalmente giran en torno de lo que se puede observar como una matriz con dos ejes: el primero contempla la conformación de la toma de decisiones en materia económica a partir de un menor hacia un mayor número de actores (por ejemplo: presidencialismo vs parlamentarismo; centralismo vs federalismo). El segundo considera la

polarización entre los tomadores de decisiones. Los hallazgos más importantes están relacionados con el efecto que generan las instituciones políticas en las decisiones económicas, principalmente en los sistemas pluralistas.

Por ejemplo, Persson y Tabanelli para explicar la relación entre la política y las decisiones de política económica, llevaron a cabo un estudio cuyo objetivo fue explicar los efectos de las normas constitucionales en la conformación de la política económica y los resultados de la política fiscal. Concretamente, analizaron el tamaño y composición del gasto gubernamental en relación con las formas de gobierno (presidencial o parlamentario) y el sistema electoral (Proporcional o mayoritario). Los resultados que obtuvieron, revelaron el impacto de las normas constitucionales que establecen la estructura de gobierno y que dan forma al sistema electoral sobre el diseño de la política económica y sus resultados.

(Persson, 2004)

Hallerberg y Von Hagen, se plantean el problema del déficit y el sesgo presupuestal en los países pertenecientes a la OECD. Utilizaron como factores explicativos las instituciones electorales y las normas que rigen el proceso presupuestal. En el primer caso, utilizan las variables magnitud del distrito que consiste en el número de representantes elegidos en cada distrito electoral para ocupar una curul, los sistemas electorales con bajas magnitudes distribuyen curules menos proporcionalmente que aquellos con grandes magnitudes. La otra variable consiste en distinguir entre sistemas parlamentarios y presidencialistas. La lógica que subyace en ambas variables se sustenta en el planteamiento teórico de los jugadores con veto propuesto por Tsebelis, considerando que en la

práctica, el número de jugadores con veto es igual al número de partidos cuyo consentimiento es requerido. (Hallerberg y Von Hagen 1999)

En relación con la alternancia, Alberto Alesina y Guido Tabellini (1990), partiendo de que los representantes políticos actúan de manera racional, sostuvieron como argumento central que ante la presencia de un desacuerdo entre tomadores de decisiones actuales y futuros, la deuda pública, es usada estratégicamente por cada gobierno para influenciar las decisiones de sus sucesores. Es decir, el desacuerdo o polarización entre los posibles gobiernos alternantes y la incertidumbre del resultado electoral ocasiona que quienes actualmente detentan el poder busquen reducir el margen de maniobra de sus sucesores sin internalizar los costos del endeudamiento (Alesina y Tabellini 1990, 404).

Para América Latina, Stein, Talvi y Gristanti realizaron un estudio comparativo para medir el desempeño fiscal de sus gobiernos nacionales, el cual se realizó bajo cuatro dimensiones: El tamaño del sector público, el déficit fiscal, la deuda pública y la respuesta de la política fiscal ante un ciclo económico. Las variables explicativas fueron los sistemas electorales y las instituciones presupuestales. En el primer caso se consideró si los países tienen establecido un sistema de mayoría, de representación proporcional o mixto. En el caso de las instituciones presupuestales incorpora a su análisis si son normas numéricamente restrictivas, normas procedimentales y normas de transparencia. En sus conclusiones indican que existe evidencia que los sistemas electorales caracterizados por un elevado grado de proporcionalidad y por un alto grado de fragmentación política tienden a ser gobiernos con mayores niveles de déficit (Stein, Talvi y Grisanti 1999). Dicho

de otro modo, sistemas que integran a un mayor número de jugadores, generan mayor déficit presupuestal.

Esta literatura ha probado para el orden nacional la importancia de las instituciones políticas y el efecto que tiene sobre los actores políticos que asumen las decisiones de política económica. A partir de ella puede sugerirse que los sistemas electorales o las formas de gobierno que dan mayor lugar a la pluralidad política, incrementan el sesgo hacia el endeudamiento. Von Hagen agregaría que más allá del número de actores con veto que formen parte del proceso presupuestal, importan los mecanismos institucionales de coordinación que se implementen para evitar los sesgos deficitarios.

Estudios empíricos sobre variables políticas asociadas a la hacienda pública en los gobiernos locales de México.

Si bien, las variables utilizadas por los estudios anteriormente descritos sirven poco para analizar una realidad diferente como es la hacienda pública municipal en México, si nos aporta elementos teóricos importantes para tratar de entenderla. Estos estudios sugieren que gobiernos sometidos a un mecanismo de rendición de cuentas e integrados de manera plural presentan resultados financieros con tendencia al endeudamiento, siempre y cuando no existan mecanismos para evitarlo. Bajo esta mirada, las decisiones de política fiscal se fundamentan en un comportamiento racional de los jugadores que en lo fundamental siguen dos estrategias: 1) siempre que se encuentren en 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, la literatura que ha dado cuenta del proceso de transición hacia la democracia en los municipios mexicanos ha puesto de manifiesto que han ocurrido cambios en el entorno político-electoral que pueden haber afectado la manera en que actualmente se gobiernan los municipios (Rodríguez 1999; Remes 2005; Cleary 2002). Por lo anterior, es necesario preguntarnos ¿cuáles son las variables políticas que contribuyen a explicar la relación entre los factores políticos y la conformación de la política financiera de los gobiernos locales?

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). Exceptuando el estudio de Ibarra, Somuano y Yunuen que calculan el índice de competitividad electoral como el cociente que resulta de dividir el porcentaje de votos del perdedor entre el porcentaje de votos del ganador, el resto de los estudios mencionados utiliza el margen de victoria el cual se mide como “el porcentaje de votos del partido ganador menos el porcentaje de votos obtenido por el partido que quedó en segundo lugar” (Poom Medina 2007) Posteriormente, a cien se le resta el resultado obtenido mediante la operación anterior, solamente con el propósito de que en elecciones cerradas donde el resultado de la operación es pequeño el indicador pueda mostrar un coeficiente grande y que en resultados electorales con un amplio margen el indicador pueda mostrar un coeficiente pequeño que indique poca competitividad. Esta es la medición que empleamos en este trabajo, lo cual permite la comparación con otros estudios realizados.

Una primera posición tocante a la variable competitividad electoral la plantea 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). Este 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. 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. Su hallazgo es, sin lugar a dudas, tan controversial como interesante. Cleary no encuentra una correlación significativa entre competitividad electoral y desempeño municipal, afirma en su conclusión que:

“Este análisis no muestra una relación significativa entre la competencia electoral y el desempeño del gobierno a escala municipal. Sin duda, sigue siendo posible que exista una razón metodológica para este hallazgo negativo. Pero he realizado y presentado el análisis con el mayor cuidado posible, y la falta de una relación parece ser fuerte para otras especificaciones, mediciones e incluso modelos.” (Cleary 2002)

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. Y segundo, 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). La competitividad electoral la observan a partir del margen de victoria entre el partido que obtuvo el mayor número de votos y su contendiente más cercano. También someten a prueba la variable alternancia considerando que la inexperiencia de los nuevos gobiernos puede tener algún efecto en el desempeño. 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. Conjuntamente someten a prueba la variable alternancia destacando que el resultado de esta variable sobre la capacidad financiera es negativo, es decir la alternancia según este análisis no contribuye a mejorar el desempeño (Ibarra, Somuano y Yunuen Ortega 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, participaciones federales y los recursos provenientes del Fondo de Infraestructura Social Municipal. En sus conclusiones señala que:

“Los resultados implican que el proceso de democratización en su dimensión estrictamente electoral no es una condición suficiente para generar cambios en el comportamiento presupuestal de los gobiernos locales, a menos que estos últimos cuenten con mayor autonomía para el ejercicio de los recursos, de forma tal 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. La posición de Cleary tiene un soporte muy fuerte en teorías socioeconómicas y su análisis advierte la importancia de considerar esos “otros factores”. Es muy probable, que las diferencias en los resultados de Cleary con respecto a los otros dos posteriores análisis tengan que ver también con la consolidación de un sistema electoral cada vez más competitivo y asentado en los municipios. Sin embargo, la validez de sus hallazgos no puede pasar inadvertidos en cualquier análisis que sobre la democracia municipal en México se realice.

Aunque las conclusiones de Moreno confirman la relación que existe entre la competitividad electoral y el gasto en obras públicas y administrativo, difieren en énfasis respecto de las que elaboran Ibarra, Somuano y Yunuen. Mientras que para estos últimos la competitividad electoral produce un mejor desempeño de los municipios en el aspecto recaudatorio al aumentar su capacidad financiera, Moreno considera que la competitividad electoral no es una condición por si sola suficiente para generar cambios en el comportamiento presupuestal, por el

contrario, se requiere de ciertos entornos institucionales que garanticen mayor autonomía.

Las variables dependientes de los tres estudios son un elemento importante a considerar porque destacan aspectos diferentes del desempeño de los municipios. Así por ejemplo, los resultados de Cleary respecto de la cobertura de los servicios públicos de agua, drenaje y electricidad quizás no tienen una asociación tan inmediata con la competitividad electoral debido a que para ampliar la cobertura de los servicios puede requerirse de coinversiones con otros niveles de gobierno. En cambio, los aspectos del gasto que analiza Moreno y de los ingresos que analizan Ibarra, Somuano y Yunuen están directamente relacionados con la manera en que los gobiernos locales administran su hacienda. Se requiere, por tanto, seguir explorando el efecto que la variable competitividad electoral puede tener en la manera en que los gobiernos locales administran su hacienda, en este caso, en su nivel de endeudamiento.

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” (De Remes 2005), podría tener algún efecto en el desempeño de los gobiernos locales (De Remes, Cleary; Moreno). Pero no ha ocurrido lo mismo con el gobierno dividido, el cual ha sido, extrañamente, una variable poco explorada por los estudios sobre hacienda pública local, a pesar de la importancia del legislativo en la aprobación de los presupuestos y en el nivel de endeudamiento municipal. Para efectos del presente trabajo se entenderá por gobierno dividido: cuando el partido el partido que llevo al poder al ejecutivo no cuenta con la mayoría, es decir, al menos el cincuenta por ciento mas uno de los escaños en el congreso (Lujambio 2002)

En la discusión sobre la política financiera de los países, algunos autores han modelado algunas posibles implicaciones de los gobiernos divididos en circunstancias económicas específicas. Alt y Lowry, por ejemplo, abordaron precisamente 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. En las conclusiones del artículo *Divided goverment and budget déficits*, señalan:

“we show how, faced with an unexpected recession or inheriting a deficit, unified party governments not subject to deficit carryover laws might allow it

grow (if they remained in office) while those subject to such laws eliminates deficits more quickly. States with split legislature also adjust less, regardless of the legal situation, in large part because divided legislature do not appear to adjust revenues in response to surpluses and deficits (Alt y Lowry 1994).

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.

Los gobiernos divididos han sido estudiados ampliamente en el ámbito nacional y un poco menos para el sub-nacional, por lo menos en México³². La discusión en buena medida se ha centrado sobre el tipo de efectos que puede producir, tanto en el trabajo legislativo como en el ejercicio de gobierno del poder ejecutivo. Alguna literatura observa la dificultad de los gobiernos divididos para la aprobación de reformas o modificaciones importantes para un Estado (Tsebelis 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).

³² Para una mejor panorámica sobre los gobiernos divididos en las entidades federativas de México se recomienda revisar Moisés López Rosas (2001) Para conocer sobre la experiencia de los gobiernos divididos en Sonora se recomienda Poom Medina (2001)

En este caso se ha decidido incluir y probar la variable gobiernos divididos en lugar de la yuxtaposición por algunas razones, principalmente porque las facultades de aprobación del presupuesto son de los congresos estatales, no del ejecutivo estatal. En ese sentido, son los congresos locales los que pueden expresar a través de la aprobación del presupuesto una posición respecto de un gobierno local otorgándole 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 divididos se dificulta el ejercicio de las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo respecto del Congreso (Hernández Rodríguez 2005), en este caso, pasar vista a los presupuestos de los municipios y beneficiar o castigar las finanzas de los gobiernos municipales de extracción partidista distinta a la del ejecutivo estatal.

Intuitivamente, se puede pensar que con legislativos que no están bajo el control del ejecutivo, se tendrá un mayor margen de libertad para negociar presupuestos más altos para los gobiernos locales³³ lo cual podría incidir en una reducción de los niveles de endeudamiento. Incluso ¿por qué no pensar que, en algunos casos, en la negociación de los presupuestos locales se podrían tener el suficiente margen e interés para pactar recursos adicionales a cambio de votos en temas

³³ Un argumento similar utiliza Rogelio Hernández cuando explica la experiencia de los gobiernos divididos en el ámbito federal en México. Este autor encuentra que tras la existencia de gobiernos divididos en la Cámara de Diputados, las fracciones parlamentarias han modificado la iniciativa de presupuesto enviada por el ejecutivo y reasignado partidas favoreciendo principalmente el gasto social. Hernández Rodríguez Rogelio (2005) *Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México*. Estudios Mexicanos, Vol. 21 No. 1 pp 183-211. UNAM.

donde el ejecutivo estatal se encuentre interesado? Fenómeno que la literatura se conoce como *logrolling*.

Pero 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 dificultad de mover una situación dada en cualquier sentido, en el caso de los municipios bien se puede pensar que la pluralidad en los congresos locales pueda ser un factor para que los niveles de deuda no aumenten o inclusive bajen según sean las condiciones del *status quo*.

Variables institucionales: Federalismo fiscal

El federalismo mexicano ha sido tema de mucha discusión y numerosos análisis para los diversos ámbitos de gobierno. Un segmento de la literatura bastante prolífico e importante 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. Enrique Cabrero ha considerado que las posibilidades de recaudación de los gobiernos locales no corresponden con las obligaciones derivadas de la descentralización del gasto público. Como consecuencia de este federalismo mal diseñado, los gobiernos locales enfrentan problemas de desempeño financiero.

Alberto Díaz-Cayeros profundiza más al respecto. Este autor señala que el proceso de democratización ha generado gobiernos municipales más sensibles a los planteamientos ciudadanos, sin embargo, el desfase que existe entre el gasto y la estructura de responsabilidades fiscales 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 (Díaz-Cayeros 2004).

Dado que en México los gobiernos locales son dependientes en su mayoría de los fondos que le son otorgados, no se cumple el ideal de la teoría del federalismo que refiere a que los gastos deben ser financiados por los propios ingresos, en un equilibrio ingreso-gasto, 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. En su trabajo, la hipótesis planteada fue que la dinámica económica y demográfica en los municipios fronterizos los ha llevado a

diferenciar su marco institucional para recaudar una mayor cuantía de recursos por concepto de 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 este estudio también se destaca el efecto de factores económicos, los autores observan que en la zona fronteriza que tiene una dinámica económica mayor, los municipios fronterizos han tenido que echar mano de la reforma al marco regulatorio con el fin de incrementar sus ingresos vía impuesto predial.

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.

Otras variables institucionales: reglas anti déficit

En otro tipo de literatura, se han abordado el efecto que pueden producir las instituciones de carácter fiscal. La relevancia de éstas fue mencionada por Hallerberg y Von Hagen al señalar que entre más fragmentado sea el proceso presupuestal y no existan mecanismos institucionales fuertes que coordinen las

acciones de los participantes, mayor serán los déficit y las deudas y, por el contrario, la centralización del proceso presupuestal es importante para garantizar la disciplina presupuestal (Hallerberg y Von Hagen 1999, 39).

Más concretamente, para Poterba (1996) la evidencia de los recientes estudios sugiere que las reglas anti-déficit, especialmente cuando están articuladas con límites a los préstamos gubernamentales, está fuertemente vinculada con la reducción del déficit estatal y afecta el nivel de gasto y préstamos. Considera que existen tres tipos de regulaciones en cuanto al balance presupuestal: Primero, un reglamentación débil, cuando se requiere que el ejecutivo presente el balance presupuestal; En el segundo caso, es una regulación más severa, cuando se requiere la aprobación del legislativo; y por último, una regulación dura, cuando además de la aprobación del Congreso, existe la prohibición de llevar el déficit hacia adelante.

Alt y Lowry (1994) al estudiar el efecto que tienen las reglas sobre balance presupuestal, encuentran que ante un déficit presupuestal, de un año y bajo un contexto político determinado, se pueden producir, en años siguientes, un incremento en la tasa impositiva o una reducción en el nivel de gasto. También Strauch y Von Hagen analizan el efecto de los límites fiscales formales y proceso presupuestal en el gasto y el sesgo en las finanzas públicas. Consideran que los límites formales fiscales, pueden ser efectivos para evitar un excesivo déficit si poseen determinadas características como tener objetivos claros y ser aplicadas por agentes externos.

Por otro lado, Velázquez Guadarrama analizó el desempeño fiscal y las leyes de deuda pública en México. Su medición de desempeño fiscal fue a partir del endeudamiento de las entidades federativas y la existencia de leyes que controlan la generación de deuda pública. Su resultado demuestra que existe un efecto positivo, sin embargo las leyes no han podido resolver el problema debido a que la elaboración de las leyes se dio como una medida de reparación, por lo cual considera que deben revisarse otros factores que pueden estar afectando. (Guadarrama, 2005).

En resumen, podemos señalar que las instituciones fiscales son efectivas para evitar el déficit y las deudas siempre y cuando contengan límites fuertes o posean ciertas características de calidad como la claridad, su aplicación por agentes externos entre otras señaladas por Alt y Lowry. Sin embargo este tipo de análisis no es muy recurrente todavía en el ámbito mexicano, por lo cual, parece necesario introducir esta clase de variables para analizar el efecto que producen en el endeudamiento de los gobiernos locales.

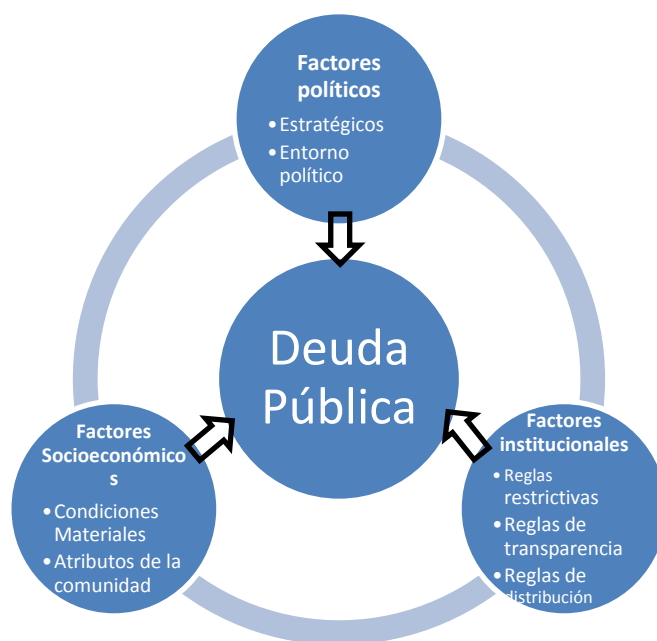
2. Una aproximación a la definición de un modelo para analizar el déficit y la deuda pública.

En el proceso de determinación de la política hacendaria de los gobiernos locales participan varios jugadores, los cuales corresponden a los tres niveles de gobierno. En el Congreso federal y estatal se determinan los montos de recursos que se destinaran a los municipios. Los regidores y el presidente municipal aprueban su presupuesto, proponen al legislativo local tarifas y tasas impositivas

para el cobro de sus impuestos, los congresos locales aprueban, desaprueban, modifican las leyes de ingresos municipales, el ejecutivo estatal autoriza ser aval en caso de deuda. El proceso de creación de decisiones de política fiscal en los gobiernos locales, se vuelve complejo por el número y las características de agentes que intervienen. De ahí que establecer un modelo de análisis que permita tener en claro la forma en que se puede intervenir para analizar la política fiscal será de mucha utilidad. A partir de la literatura analizada, se plantea un modelo que contempla principalmente tres grupos de variables, a las cuales se ha denominado: Factores políticos, factores institucionales y factores socioeconómicos.

Ilustración 17

Modelo analítico para el estudio del déficit y la deuda en gobiernos locales



Fuente: Elaboración propia

El modelo intenta retomar elementos del *Institutional Analysis and Development Framework* (IAD) de Elinor Ostrom y Algunas clasificaciones de las normas presupuestarias que elaboran Stein, Talvi y Grisanti (1999). Los factores políticos se han derivado de la literatura de la elección pública en el sentido que los agentes tienen preferencias y delinear acciones estratégicas para poder llegar a resultados óptimos.

Para el estudio de los factores institucionales se han retomado la idea de instituciones como dispositivos que limitan la acción de los individuos. De acuerdo con Stein, Talvi y Grisanti, las instituciones presupuestales se dividen en tres: Las normas que imponen restricciones numéricas al déficit que infieren disciplina presupuestal o equilibrio financiero. Ejemplo de este tipo de normas son los límites al endeudamiento. Se puede distinguir en normas flexibles o rígidas. El segundo tipo son las normas de procedimiento que rigen la elaboración del presupuesto por parte del ejecutivo, su discusión en los órganos deliberativos (el cabildo en el caso de los gobiernos locales y el Congreso del Estado) y su ejecución. Puede distinguirse entre arreglos institucionales más jerárquicos o más colegiados.

Otro tercer tipo de normas que se sugieren son las normas de transparencia, que aquí se han llamado de rendición de cuentas, en el sentido de que no sólo dejen ver por el cristal lo que se hace con el presupuesto, sino que puedan darse explicaciones y en su caso existan sanciones (March y Olsen 1995). Por último, se ha decidido agregar un cuarto tipo de normas que están relacionadas con la ubicación de los gobiernos locales en su relación con los otros órdenes de gobierno y que en este caso nos permiten ver la manera en cómo se distribuyen

los recursos a los órdenes inferiores de gobierno, se ha nombrado normas de asignación o distribución de los recursos.

El modelo incorpora factores socioeconómicos, con esto se quiere dar a entender el conjunto de circunstancias endógenas y exógenas de la comunidad que pueden afectar el resultado de la política fiscal. Para Ostrom, pueden ser condiciones materiales y atributos de la comunidad.

3. Datos y medición de las variables dependientes e independientes

Antes de proceder a la realización de las pruebas a las hipótesis anteriormente puestas a consideración, es necesario hacer algunas aclaraciones respecto a la forma en que las variables son entendidas y sobre los indicadores que nos permitirán observar el comportamiento y la medición de las mismas. Así mismo, especificar la fuente de los datos que sirvieron de insumo para las pruebas.

Con el propósito de someter a prueba empírica las hipótesis propuestas se integró una base de datos tipo panel, con información de los cien municipios que integran los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa, estados que por su parte son considerados una región en términos de la agrupación que la Ley del Sistema de Coordinación Fiscal establece. Y con información de diecinueve años comprendiendo el periodo de 1989 al 2007. Ello configura una base con 1900 observaciones. La información consiste en datos de las finanzas públicas municipales cuya fuente son las publicaciones en línea que INEGI pone a

disposición en la pagina (www.inegi.gob.mx) y por otro lado contiene información electoral que CIDAC pone a disposición pública en el portal (www.cidac.org)

En relación con la selección de las pruebas que permitirán someter a prueba las hipótesis planteadas en la presente investigación, se hace una regresión con datos de panel, analizados mediante la técnica de efectos fijos y efectos aleatorios. La cual permite analizar varios registros de una misma unidad para años diferentes con el fin de probar los factores que se asocian con el endeudamiento de los gobiernos locales.

3.1 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 1989 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.

3.2 Las variables políticas

Como variables políticas, 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:

a) *Competitividad electoral*, entendida como la diferencia entre el porcentaje de votos del partido ganador y su contendiente más cercano. 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.

La competitividad electoral, significa la posibilidad de que la alternancia se presente en un contexto de incertidumbre. Esta variable generalmente es medida considerando el margen de victoria. El método más generalizado para medir la competitividad electoral y el que aquí se utiliza es el resultado de la diferencia entre el porcentaje de votos obtenido por el partido ganador y el de su contendiente más cercano.

b) *Los gobiernos divididos*, en este caso se considera 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.

Una de las aportaciones del presente trabajo será 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. Para efectos de su medición, se integró en la base de datos una variable *dummy*, con valor de 0, cuando no se configuro un gobierno dividido; y un valor de 1, cuando si se presentó.

c) Las alianzas electorales, En este último caso, 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. 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.

4.3 Las variables institucionales.

De acuerdo con Hallerberg y Von Hagen, esta clase de variables son las que más pueden influir en el comportamiento de la hacienda pública. De hecho, consideran que el problema no radica precisamente en la existencia de mayores jugadores en la toma de decisiones, sino en que no existan medios institucionales que

incentiven la coordinación o el control. Por otra parte, los estudios de carácter municipal destacan que las reglas de distribución de recursos, que se refleja por ejemplo en el monto de las participaciones a los estados y municipios, tiene un fuerte impacto en el desempeño fiscal. Es verdad que tales estudios no se han realizado para identificar los factores que mayormente inciden en la deuda pública, sin embargo, si nos muestran algunos elementos de juicio a considerar al respecto. Para determinar el efecto que tiene el diseño del federalismo en los municipios, se ha decidido considerar los siguientes indicadores:

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)

Por otro lado, se consideran las normas que definen controles a la posibilidad de endeudamiento de los municipios. En este sentido, dado que las **leyes de deuda pública** de los estados no plantean grandes diferencias, se propone considerar su aplicación bajo un horizonte temporal, como variable *dummy* 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 transparencia en la utilización de recursos se plantea, bajo la misma lógica de la ley de deuda, y como un primer acercamiento, considerar como variable *dummy* la implementación de una ley de fiscalización.

4.4 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 *proxy*, 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.

4. 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 datos bajo las técnicas de efectos fijos y efectos aleatorios. 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).

Entre las ventajas que se destacan de este tipo de regresión es el control de la heterogeneidad de cada unidad analizada, es decir, supone que los individuos, firmas, gobiernos o países son heterogéneos, evitando con ello la obtención de resultados sesgados (Baltagi 2008). Otra de las ventajas que aporta es la menor colinealidad entre las variables, mayor grado de libertad y más eficiencia (Baltagi 2008).

Dos regresiones se llevaron a cabo considerando la existencia de errores autorregresivos del primer orden, AR (1). Esta prueba permite observar los efectos a través del tiempo en la correlación de los errores que no pueden ser observados bajo otras técnicas. De acuerdo con Baltagi es adecuado en análisis económicos como el de la inversión o el consumo (Baltagi 2008). Una de las pruebas se realizó considerando los efectos fijos y otra considerando los efectos aleatorios. Ahora bien, la técnica de efectos fijos es útil debido a la gran diversidad encontrada entre

los municipios analizados, esta técnica permite separar y mantener constante un término del error relacionado con las características propias de los municipios y que pueden estar correlacionados con las variables explicativas y considera la existencia del resto de errores estocásticos con distribución independiente e idéntica (Baltagi 2008). En el caso de la técnica de efectos aleatorios, no considera que exista tal correlación.

Otras dos regresiones se realizaron con efectos fijos y aleatorios considerando un modelo con componente de error de dos vías. En una regresión bajo la técnica de efectos fijos se introdujo una variable categórica por cada año, exceptuando los años de 1995 y 2006. El propósito de la introducción de una variable *dummy* por cada año de estudio es observar el efecto que tiene el tiempo en el comportamiento de las variables.

De la misma manera ocurrió con la regresión bajo la técnica de efectos aleatorios, sólo que en este caso se introdujo una variable categórica por cada estado, exceptuando el estado de Baja California. El propósito es controlar el efecto que puede tener algunas características de las entidades en el comportamiento de la deuda municipal, en todos los casos no se presentan estos resultados, solamente el de la relación entre las variables que nos interesa observar su efecto respecto de la deuda de los municipios. También se llevó a cabo una regresión lineal con datos agrupados, con el propósito de observar las diferencias y poder ver la consistencia de los resultados arrojados por los otros modelos que nos sirven de base para realizar el presente análisis.

Tabla 11 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	-0.006 (-1.14)	-0.002* (-1.93)	-0.002 (-0.36)	-0.009 (-1.38)	-0.008 (-1.22)
GOBDIV	-0.0877* (-2.11)	-0.116* (-2.4)	.008 (0.13)	-.1080* (-2.48)	-.101* (-2.24)
ALIANZA	-0.0093 (-0.13)	0.016 (0.17)	.138 * (1.77)	.0678 (0.84)	.033 (0.40)
LEY DEUDA	-0.077* (-1.90)	-0.064 (-1.14)	.175* (2.52)	-0.0599 (-1.23)	-0.059 (-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

4.1 Análisis de los resultados

En esta sección se analizarán los resultados obtenidos mediante las pruebas econométricas realizadas anteriormente, el propósito es explicar cuál es el sentido de los mismos según las hipótesis planteadas. Debe advertirse que estos resultados solamente aplican para los municipios de los cuatro estados que conforman el presente estudio, por lo cual no se pueden extrapolar al resto de los municipios de la república, en todo caso, sirven sólo como una referencia o antecedente de estudio. La decisión que los gobiernos locales asumen al endeudarse es muy compleja e implica situaciones que ocurren de manera simultánea, sin embargo, para efectos del análisis se abordaran por separado.

¿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 demasiado pequeño.

De las cinco pruebas empleadas, solamente en la regresión que contempla las perturbaciones tipo AR (1) realizada bajo la técnica de efectos fijos 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 notarlo 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 específicamente los 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 sus acciones financieras 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.

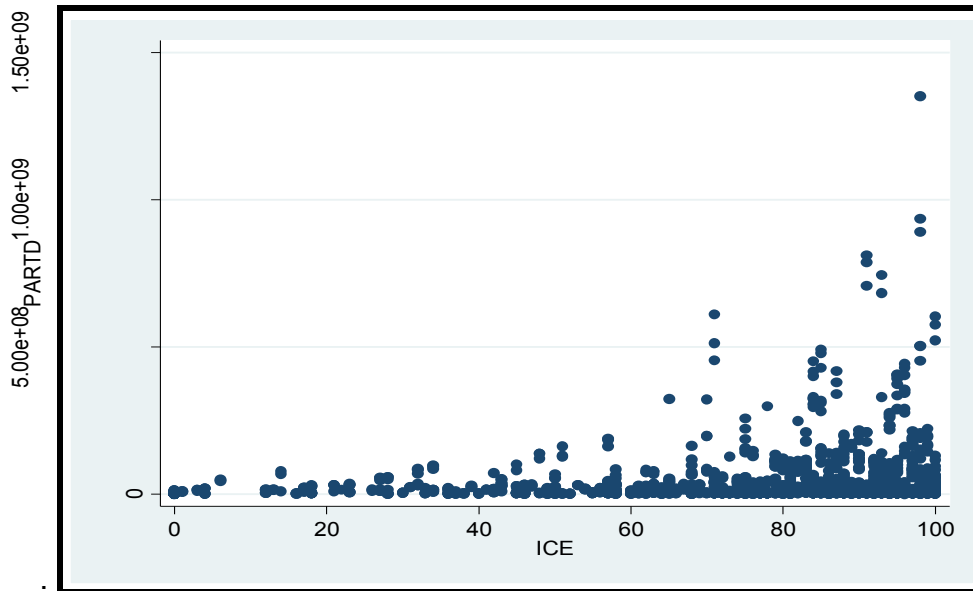
Por otra parte, Alesina y Tabellini plantean el argumento de la competencia electoral y la polarización en la oferta política. Su argumento señala que cuando existe la posibilidad de perder el poder en las próximas elecciones los gobiernos pueden preferir el endeudamiento a fin de aplicarlos en políticas 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.

Los gobiernos municipales aunque cada vez más 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 en periodos electorales los partidos políticos presenten 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, por hoy, la utilización de la deuda con el fin estratégico de comprometer los recursos financieros para afectar a futuros gobiernos no parece ocurrir en los casos analizados.

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.

En los cuadros siguientes se muestran un diagrama de dispersión para mostrar la tendencia que existe entre la competitividad electoral y las participaciones. En este caso se puede identificar que en la medida en que la competitividad electoral incrementa también se incrementa el monto de las participaciones.

Ilustración 18 Diagrama de dispersión comportamiento de la competitividad electoral y
Las participaciones



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

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?

En relación con los gobiernos divididos, el hallazgo del presente trabajo es relevante, dado que no se había sometido a prueba para analizar su impacto en las finanzas locales. Y por otra parte, porque se demuestra la importancia de los congresos locales en la conformación del presupuesto de los municipios y, más aún, la relevancia de la pluralidad política al interior de los mismos.

El resultado para la variable gobiernos divididos es significativo y presenta un coeficiente muy similar en cuatro de las cinco pruebas realizadas, por lo cual se puede considerar como un resultado robusto. El coeficiente muestra un impacto que, aunque pequeño, es importante para entender la relevancia de la política en las finanzas locales. La evidencia revela que el gobierno dividido tiene actualmente un mayor impacto en el endeudamiento de los municipios que la competitividad electoral. 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). La explicación desde la Teoría de la Elección Pública argumenta que los congresistas actúan como gorriones del bien prudencia fiscal, por tanto buscan beneficiar a sus circunscripciones considerando los recursos como un fondo común a explotar.

Tsebelis (2006) argumenta, por su parte, que la adición de un jugador con veto aumenta la estabilidad política, hacer más difícil que *el status quo* cambie. Un elemento fundamental para comprender la propuesta de este autor es que se identifique con claridad cuál es el *status quo*. De esta manera, puede ser difícil reducir un nivel de deuda si el *status quo* es un nivel alto, o puede ser difícil aumentar el nivel de deuda si el *status quo* es un nivel bajo.

¿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 vuelve 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 si misma la mayoría absoluta y por tanto el control en el congreso, es decir, son congresos sin mayoría como se muestra en la tabla 12.

Bajo este escenario, son muchas las situaciones y estrategias de negociación que pueden desarrollar las fracciones parlamentarias y eso conduce a plantear análisis con mayor minuciosidad para comprender las estrategias que siguen los partidos

en cada caso. Sin embargo, es posible intentar formular algunas explicaciones de acuerdo con las teorías analizadas.

Tabla 12 Gobiernos divididos en los estados de Baja California, Baja California Sur y Sonora 1989-2007

Entidad	Periodo	PRI	PAN	PRD	Otros	Total de curules	GOV DIV	Gobernador	
BAJA CALIFORNIA	1989	6	9	1	3	19	1	PAN	
	1992	7	8	4	0	19	1		
	1995	11	13	1	0	25	0	PAN	
	1998	11	11	3	0	25	1		
	2001	10	12	2	1	25	1	PAN	
	2004	9	12	2	2	25	1		
	2007	7	12	1	5	25	1	PAN	
BAJA CALIFORNIA SUR	1999	5	4	10	2	21	1	PRD	
	2002	5	2	11	2	21	0		
	2005	2	2	16	1	21	0	PRD	
	2008	2	2	9	8	21	1		
SONORA	1997	14	8	9	2	33	1	PRI	
	2000	16	13	4	0	33	1		
	2003	17	12	2	0	33	0	PRI	
	2006	14	12	3	3	33	1		
SINALÓA	1989-2007	No se han presentado casos de gobiernos divididos						-	PRI
Elaboración propia con datos de CIDAC									

Desde la teoría de la elección pública y el argumento de la explotación de un fondo común explica los aumentos en el déficit público y la deuda, pero los resultados arrojados en este análisis muestra que en los municipios el gobierno dividido y sin mayoría 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 una redistribución 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 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 legislativos, es posible por otra parte enumerar 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?

Se sometió también a prueba la existencia de alianzas electorales en elecciones municipales. 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 cuatro modelos, esta variable no es muy consistente o 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 tres pruebas. Lo que si muestra cierta consistencia es el signo, es decir, que cuando se presentan alianzas en las contiendas electorales locales y estas ganan, produce un sesgo hacia la deuda.

El resultado contradice la hipótesis planteada que señala que las alianzas electorales disminuirían los niveles de deuda al tener una conformación más plural. Sin embargo, parece imperar la lógica de la sobre explotación 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 en 1999 con la victoria de la alianza PRD-PT en los municipios de Comondú, La Paz y Los Cabos en Baja California Sur.

Durante el periodo 1999 al 2007, cuarenta y seis municipios fueron gobernados por partidos que llegaron al poder mediante alianzas electorales. La mayoría de estas alianzas ocurrió en las elecciones del 2007 en Sonora, el último año analizado en esta investigación. Una posible explicación al aumento en el nivel de deuda puede estar motivado por la sobre explotación de recursos que haga la alianza ganadora con motivo de financiar acciones del partido cuyos votos fueron necesarios para que el partido dominante ganara la elección.

¿El diseño del federalismo fiscal afecta al nivel de endeudamiento municipal?

La literatura del federalismo fiscal plantea algunos argumentos teóricos respecto de las finanzas municipales. Principalmente que la responsabilidad del gasto de los gobiernos municipales esta determinada geográficamente según la demanda local de ciertos bienes públicos, por tanto 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. Por tanto, la manera en la que esta diseñado el sistema de financiamiento de los gobiernos locales es fundamental. Este sistema se compone de las transferencias de fondos intergubernamentales y de potestades tributarias otorgadas a los gobiernos locales. De acuerdo a lo que revisado en capítulos anteriores, el sistema incentiva la búsqueda y explotación de fondos intergubernamentales y un menor esfuerzo por captar recursos a partir de su propio sistema impositivo.

De acuerdo con los resultados obtenidos, el monto de las participaciones esta significativamente relacionado con el nivel de endeudamiento de los gobiernos locales. El signo positivo indica que entre mayor es la cantidad de recursos recibidos mediante participaciones, mayor es el monto de financiamiento contratado por los municipios. Es importante señalar que los resultados son robustos dado que las cuatro pruebas realizadas mostraron un coeficiente alto, pero específicamente en las pruebas realizadas con efectos fijos se observa un

coeficiente considerablemente mayor que el de las pruebas realizadas mediante efectos aleatorios.

Este hallazgo indica que la forma en que las reglas de distribución de recursos están diseñadas. Es decir, en la mayoría de las entidades federativas analizadas las fórmulas de reparto de participaciones está asociada con criterios poblacionales y compensatorios. Lo anterior significa que los municipios con mayor población y, en ese sentido, con mayor demanda de bienes públicos, requieren también de mayores recursos para llevar a cabo una suficiente provisión de bienes. Estos recursos los municipios deberán obtenerlos por todas las vías posibles a su alcance dentro de las cuales está la negociación de mayores transferencias y de mayores montos de financiamiento según sean sus necesidades de inversión.

Pero también este hallazgo 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 que este se incrementa en logaritmo de 1.2 en el caso de la prueba mediante efectos fijos y logaritmo de .66 en el caso de la prueba mediante efectos aleatorios. Este resultado no es desconocido en la literatura que analiza los efectos de las transferencias hacia los gobiernos subnacionales, por ejemplo, Veidder y Leider ya habían encontrado que un aumento en las transferencias no necesariamente repercute en la disminución de la deuda y, por otra parte, que podría ser un factor estimulante de incrementos en el nivel de gasto (Veidder y Leirer 2007).

Para los estudios sobre el impacto del diseño del federalismo fiscal en las finanzas de los gobiernos locales en México, este hallazgo es de importancia porque revela que la distribución de recursos mediante participaciones conduce a incrementos en el nivel de deuda y se suma a otros hallazgos encontrados que enfatizan que un aumento en las transferencias mediante participaciones causa una disminución en el esfuerzo recaudatorio propio de los gobiernos municipales (Sour 2004).

En cuanto a la variable impuestos los hallazgos también son relevantes. En las cuatro pruebas realizadas la variable logaritmo de impuestos resulta significativa. El signo negativo indica que a mayor recaudación de impuestos el nivel de deuda se reduce. Los valores de los coeficientes varía de entre $-.253$ y $-.341$, lo cual indica que tiene un importante impacto la recaudación en el nivel de endeudamiento de los municipios. Estos resultados son consistentes y robustos, por lo que se puede afirmar que para el caso de los municipios analizados, el esfuerzo que efectúen en recaudar más impacta de manera importante en la reducción de la deuda, o bien, en sentido contrario, la falta de incentivos para recaudar ingresos localmente se relaciona con mayores niveles de deuda.

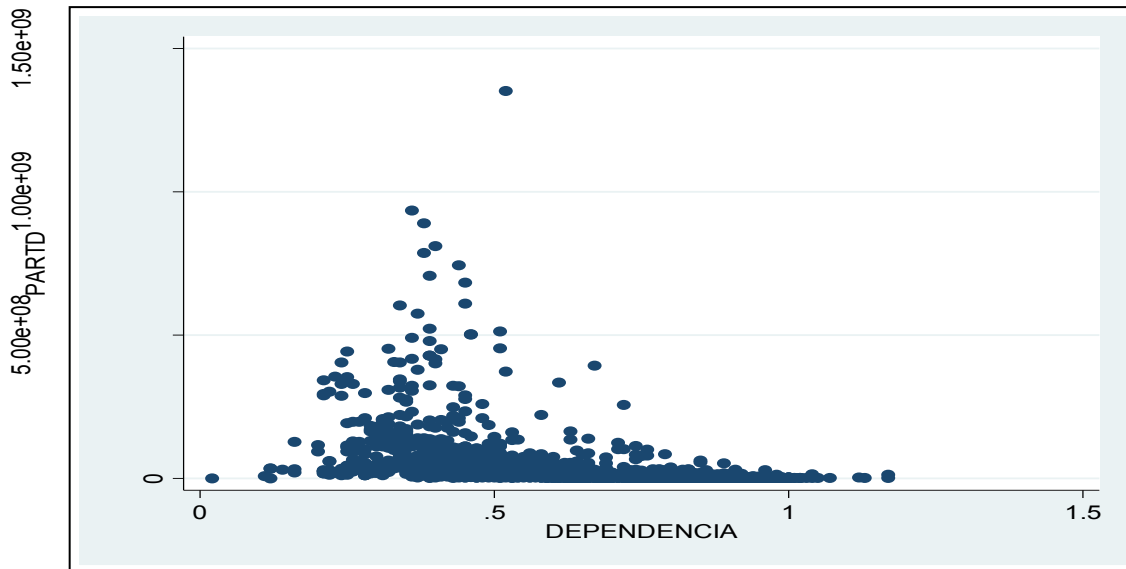
Las pruebas arrojan un resultado esperado, es decir, que cuando los gobiernos municipales diseñan estrategias de mayor recaudación de impuestos, la deuda municipal tiende a reducirse de manera considerable. Se confirma la hipótesis respecto del diseño del federalismo en cuanto a que si se otorgan mayores 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 más autonomía o menor grado de dependencia presentan mayores niveles de deuda.

La lógica de esta situación radica en que los municipios que tienen un alto grado de dependencia reciben montos de participaciones menores, mientras que los municipios con menores niveles de dependencia reciben montos de participaciones más grandes. Una advertencia que debe hacerse es que recibir mayores cantidades de transferencias, no significa mayor dependencia, dado que esta es una relación con respecto al gasto

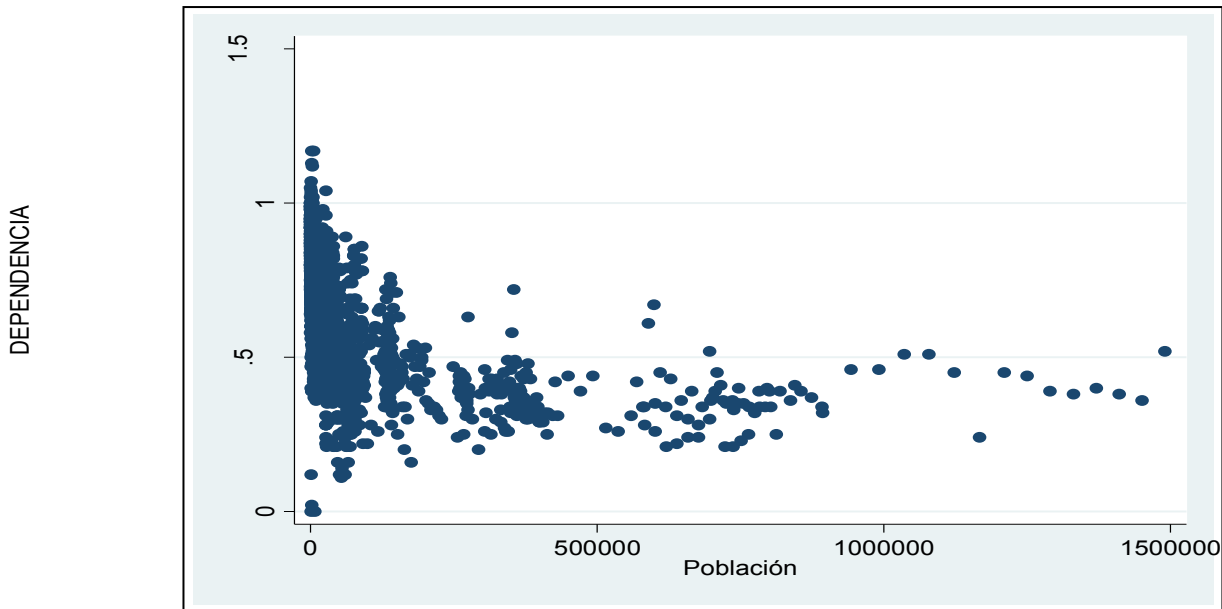
**Ilustración 19 Grafico de dispersión de las participación por
Nivel de dependencia**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Por otro lado, poblaciones que tienen un tamaño menor son más dependientes de los recursos, mientras que poblaciones que tienen un tamaño mayor son menos dependientes. Esto es un reflejo del criterio poblacional con que están diseñadas las reglas de distribución de recursos. La observación sobre el tamaño poblacional y la dependencia es relevante porque de algún modo muestra los problemas de recaudación propia que pueden tener municipios pequeños, generados por la imposibilidad de efectuar el cobro de tasas impositivas que permitan un financiamiento adecuado de sus propias actividades lo cual los vuelve dependientes.

Ilustración 20 Gráfica de dispersión dependencia por número de habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Pero por otro lado, no hay que perder de vista que finalmente actúan de manera racional y si pueden sostener un nivel de oferta de bienes públicos más o menos constante recurriendo a fondos intergubernamentales lo harán. De esta forma, la dependencia entendida como la relación entre el nivel de participaciones y el total de los egresos, revela un añejo problema relacionado con la heterogeneidad del municipio mexicano en cuanto a su tamaño poblacional y nivel de desarrollo y el diseño de los mecanismos para su subsistencia.

Por otro lado, municipios que presentan un nivel inferior de dependencia, sin que necesariamente dejen de ser dependientes, encuentran accesibles otras opciones de financiamiento como es la elevación de las tasas impositivas y la posibilidad de contratar deuda a partir también de que tienen mayor capacidad de

endeudamiento. A la vez estos municipios tienen una mayor demanda de bienes públicos, y se espera que también mayor demanda en la calidad de los mismos.

De esta manera se puede concluir que en conjunto el diseño del federalismo fiscal contribuye al endeudamiento municipal por dos situaciones que se muestran: primero un sistema basado en participaciones y no en facultades tributarias más amplias, que le resta autonomía a los municipios. Por otra parte, la variable dependencia revela un conjunto de municipios pequeños, con poca capacidad recaudatoria y que no genera deuda porque están subsidiados por el sistema de participaciones. Y del otro lado, revela a municipios con mayor autonomía y capacidad pero que generan deuda debido a que tampoco 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 tengan efecto en el control de la deuda, todo lo contrario, en el caso de la ley de deuda pública, solamente en la segunda prueba con efectos fijos se encuentra un resultado significativo, pero su signo es positivo, es decir, está relacionada con mayores niveles de endeudamiento, esto sin lugar a dudas que es un resultado inesperado dado que se supondría que la ley de deuda pública está diseñada para controlar el nivel de endeudamiento, sin embargo, es coincidente con la caracterización de las leyes de deuda que se hacía en el capítulo respectivo, en el cual se observaba que no

existen controles que limiten fuertemente a la deuda y por el contrario en algunos casos la definición que se hace de los fines del endeudamiento es bastante laxo.

También debe recordarse que la metodología para medir el efecto de las leyes de deuda pública y de fiscalización, requirió la utilización de una variable categórica que tomaba valor de 0, cuando no existía ley y valor de 1 cuando dicha ley cobró vigencia, de tal forma que el ejercicio recupera el efecto que tienen ambas legislaciones a partir de su entrada en vigor, considerando que anteriormente no había legislación al respecto. Lo anterior puso en vigencia la posibilidad de acceder a créditos, lo cual permitió un aumento en el nivel de deuda.

Por otra parte la ley de fiscalización resulta significativa en dos pruebas, en el primer caso, nos indica que existen condiciones temporales que son relevantes para explicar el resultado y en el segundo caso, revela que la entidad tiene un efecto importante que explica también dicho resultado. 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 periodo de tiempo, la cual hace referencia al contexto económico nacional. Y 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 en los periodos de crisis económica los municipios evitaron contratar deuda. En este caso es posible apreciar desde la propia descripción de la deuda pública municipal a nivel nacional y local como, principalmente los efectos de la crisis de 1994 se tradujeron en un ajuste importante en las finanzas públicas, efecto que duró por cierto, varios años. Por otra parte, también muestra como las expectativas de crecimiento económico son un factor importante para que los municipios decidan endeudarse y es precisamente en esos periodos donde se debe poner atención para evitar caer en excesivos endeudamientos.

La población también resultó significativa en las pruebas de efectos aleatorios. Esto es un resultado esperado debido a que se considera que la población plantea exigencias de inversión pública. En este sentido, permite apreciar que en la medida en que la población crece, los municipios requieren de mayores fuentes de ingreso para poder cubrir con los gastos necesarios para ofrecer bienes públicos en la cantidad y calidad demandados. A diferencia de poblaciones que mantienen constante su tamaño poblacional o que incluso se encuentran en decrecimiento.

Conclusiones

Al finalizar un trabajo de tesis se hace necesario preguntarse sobre la aportación al conocimiento del tema abordado, en este caso, de la deuda pública en los municipios. Y por otro lado, explorar sobre la posibilidad de nuevas rutas de investigación, nuevas preguntas que puedan elaborarse a partir de los resultados obtenidos y reflexiones realizadas. Debe señalarse que el presente trabajo se planteó contribuir a la discusión de los problemas hacendarios de los municipios a partir del análisis de los factores políticos e institucionales que se relacionan con el grado de endeudamiento anual de los municipios.

Para cumplir con tal propósito, además de la revisión de la literatura que busca explicar el endeudamiento público, se analizó la evolución de la deuda en los municipios de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa en el periodo de 1989 al 2007. Se hizo también una revisión y caracterización del marco institucional de la política fiscal municipal y finalmente se probaron un conjunto de hipótesis que se plantearon a partir de las propuestas teóricas analizadas. Entre las aportaciones más relevantes del presente trabajo podemos considerar las siguientes:

Al inicio de la presente investigación, se realizó una revisión de la literatura que aborda el análisis de la hacienda pública y de los factores que se relacionan con los resultados que produce. El resultado de ello fue la aportación de una propuesta de modelo de análisis para el estudio de la deuda pública en los municipios que contempla la incorporación de factores políticos, institucionales y contextuales.

Dado que el presente análisis se refiere a los gobiernos locales y tiene, en ese sentido, características particulares pareció necesario hacer el esfuerzo de construir dicha propuesta que reconoce el desarrollo de la literatura sobre el tema.

En el orden nacional, se observó que los ingresos municipales han tenido un cambio en su estructura, donde resalta el aumento en la importancia de los fondos de aportaciones de ser uno de los ingresos más bajos hasta convertirse en el segundo ingreso más importante. Pero también se observó que el financiamiento ha tenido un crecimiento importante al grado de convertirse en uno de los ingresos principales de los municipios. En el caso de las entidades analizadas, el promedio de la deuda se ha mantenido con pequeñas fluctuaciones durante los últimos diez años y es actualmente una importante fuente de ingreso.

Este trabajo también comprendió el análisis del marco institucional que regula la distribución de recursos a los municipios. Se señaló que el actual marco regulatorio no incentiva, según nuestro análisis, la obtención de recursos propios sino la búsqueda de mayores recursos mediante transferencias. Este es un importante hallazgo para el análisis, dado que los resultados obtenidos prueban que el incremento en las participaciones produce un incremento en el nivel de endeudamiento y, por otro lado, que la recaudación propia reduce el nivel de deuda.

Los municipios que son dependientes, no producen niveles de endeudamiento grandes, sin embargo, tal condición no se considera positiva o deseable debido a que es una salida que evade la responsabilidad de los gobiernos locales por hacer

frente con sus propios recursos y estrategias los problemas del municipio. De ahí que se considere que una reforma deseable es aquella que otorgue mayor autonomía pero con base en facultades tributarias propias y no en mayores participaciones.

Además, se aportó un análisis del marco institucional de la deuda en los estados y municipios. El resultado fue la caracterización de dichas reglas de control de la deuda como un sistema flexible, que no establece mecanismos de control fuertes y que en ocasiones, lejos de limitar el uso, parece incentivarlo al dejar abierta la posibilidad de usar los recursos de manera discrecional. Esto es un hallazgo importante y explica por qué razón los resultados obtenidos señalan que las leyes de deuda producen un efecto tan inconsistente en cuanto al grado de endeudamiento.

Del análisis empírico se pueden destacar los siguientes hallazgos: Entre los factores políticos, los resultados demostraron que los congresos divididos tienen un efecto en la disminución de la deuda. Este hecho es de gran relevancia, dado que, de las variables políticas, es la que tiene mayor peso y permite también dimensionar el papel que juegan otros niveles de autoridad en la vida municipal. Esto recupera en buena medida la centralidad que los congresos locales tienen en la política fiscal de los gobiernos locales, situación que nos parece no ha tenido la suficiente atención.

Por otro lado, este trabajo aporta a la discusión sobre la competitividad electoral y su impacto en la determinación de la política fiscal de los municipios, en este caso

y a tono con otros estudios, se demuestra que la competitividad electoral en el caso del financiamiento local, todavía no tiene el impacto que podría esperarse. La competitividad electoral es un elemento que muchos autores han considerado fundamental para incentivar mejores desempeños en los gobiernos locales. Sin embargo, en coincidencia con otros estudios citados, no alcanza todavía a constituirse en una palanca de mayor relevancia para inhibir el endeudamiento.

Esto significa que se necesita profundizar más la democracia local, de tal suerte, que las elecciones y en concreto la competitividad electoral sea un ejercicio de rendición de cuentas por parte del elector. Pero por otro lado, sería injusto olvidar que la competitividad ha permitido la alternancia y la pluralidad en el ejercicio del poder político en el espacio local, lo cual como quedó demostrado si ha tenido sus efectos en la política financiera local.

Otro hallazgo se relaciona con la participación de los legislativos locales en el tema de la deuda pública local. No solamente como participantes en la aprobación de una ley de ingresos para los municipios, también como diseñadores de un sistema de distribución de transferencias que fortalezca las finanzas del municipio y de un marco institucional que de conducción a la utilización de los recursos derivados del endeudamiento.

Los congresos locales tienen una gran responsabilidad en el control de la deuda pública municipal para que se mantenga en un nivel adecuado, hasta hoy la evidencia muestra que en espacios donde existe gobiernos divididos, la deuda pública municipal es menor que cuando el partido del ejecutivo domina el

congreso, aun cuando existe un entorno institucional flexible. Será, por tanto, importante avanzar en un diseño que privilegie la autonomía local y con marcos regulatorios más fuertes.

También se hace necesario preguntarse por las nuevas rutas que se observa pueden tener alguna relevancia para la investigación. Pero antes es necesario señalar el problema del dato. Mediciones más profundas del déficit presupuestal o de la deuda pública no son posibles debido en una gran medida a la ausencia de información que permita ir más al detalle. Información como las condiciones en que se contrata la deuda, el plazo, si es en banca de desarrollo o en banca privada, los instrumentos utilizados, es importantes que sea accesible para tener una mejor contabilización y definición de lo que ha de entenderse por déficit y deuda.

Por otra parte, se observa una mayor tendencia de los gobiernos locales, principalmente de aquellos que tienen un importante nivel de desarrollo, a someterse a calificación crediticia por agencias calificadoras internacionales. Lo anterior se perfila a ejercer un mayor control del manejo que los gobiernos hacen de la deuda. Sin embargo, a la fecha los datos no son homogéneos, los criterios pueden cambiar de una agencia a otra y no existen datos de calificaciones para todos los gobiernos municipales a lo largo del tiempo, pero sin lugar a dudas que el dato se tendrá que ir consolidando y esto será motivo de futuros análisis.

Una de las limitaciones del presente trabajo consiste en el universo de análisis debido a que únicamente comprendió cuatro estados de la república, esto

obviamente dejó fuera del análisis a gran parte del país, en este sentido, es necesario seguir analizando las determinantes del endeudamiento municipal en otros estados y como parte también de las transformaciones que vive el municipio, así como la adopción de estrategias financieras desarrolladas para cumplir con su función de asignación de bienes públicos. Debe decirse además, que las limitaciones en el plano metodológico hacen necesario la realización de estudios que minuciosamente den cuenta de las estrategias y de la relación que se establece entre el congreso, los legisladores y los gobiernos municipales.

Por otra parte, queda claro que se tiene que trabajar mucho en el mejoramiento del marco institucional de la política fiscal de los municipios, algunos hallazgos sobre todo en las reglas de control de la deuda, siembran serias preocupaciones sobre la utilización de los recursos, dado que como se señaló, cada entidad federativa establece su propia definición de lo que se considera la finalidad de la deuda pública: la inversión pública productiva. Al finalizar el presente trabajo, se ha hecho público también un estudio elaborado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C (CIDAC) respecto del marco normativo de la política fiscal en los municipios de México y sus conclusiones coinciden con lo que se ha expuesto aquí, respecto de la flexibilidad de las leyes de deuda pública de los estados y en ese sentido es una confirmación de lo mucho que queda por aportar en este tema.

Bibliografía

- Ackerman, John M. *Organismos autónomos y democracia, el caso de México*. México: Siglo XXI, 2007.
- Aghon, Gabriel, y Leonardo Letelier. «Local Urban Governments Financing a Comparison Between Countries.» *Estudios de Economía*, 1996: 79-97.
- Aguilar Gutiérrez, Genaro. «¿Pueden los municipios de México recaudar más?» *Finanzas Públicas*, 2009: 15-48.
- Aguilar villanueva, Luis F. «El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes.» Editado por Universidad Nacional Autónoma de México. *Revista Mexicana de Sociología* 58, nº 3 (Julio - Septiembre 1996): 3 - 37.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Alesina, Alberto, y Guido Tabellini. «A positive theory of fiscal deficits and government debt.» *The Review of Economics Studies* 57, nº 3 (Julio 1990): 403-414.
- Alt, James E., y Robert C. Lowry. «Divided Government, Fiscal Institutions, And Budget Deficits: Evidence From The States.» *The American Political Science Review* 88, nº 4 (Diciembre 1994): 811-828.
- Álvarez, Fernando, Juan Corona, y Amelia Díaz. *Economía pública. Una introducción*. Barcelona: Ariel, 2007.
- Aranda, Rafael. *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zona metropolitana de México*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2003.

- Arellano Gault, David. *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Porrúa, 2004.
- Arroyo Alejandro, Jesús, y Antonio Sánchez Bernal. «Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales.» *Revista Mexicana de Sociología*, 1996: 119-132.
- Auerbach, Alan J., y Martin Feldstein. *Handbook of Public Economics*. Amsterdam: North Holland, 2002.
- Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. México: Diana, 2000.
- Aziz Nassif, Alberto. «Municipio y transición política: una pareja en formación.» En *en busca de la democracia municipal*, de Mauricio Merino, editado por El Colegio de México. México, 1994.
- Baltagi, Badi H. *Econometric Analysis of Panel Data*. UK: John Wiley & Son, Ltd, 2008.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Vivir con deuda. Cómo contener los riesgos del endeudamiento público*. Washington, DC: BID, 2007.
- Banco Mundial. *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*. México, 2007.
- Barro, Robert J. «The Ricardian Approach to Budget Deficits.» Editado por American Economic Association. *The Journal of Economic Perspectives* 3, n° 2 (1989).
- Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia, una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura económica, 1992.

- Bassols Ricardez, Mario, y Socorro Arzaluz Solano. «Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas.» *Frontera Norte*, 1996: 103-124.
- Bazdresch Parada, Miguel. «Gestión municipal y cambio político.» En *En busca de la democracia municipal la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, de Mauricio Merino, editado por El Colegio de México. México, 1994.
- Bird, Richard. *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America. Policy design and policy outcomes*. Washigton DC: Inter-American Develpment Bank, 2000.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Braun, Miguel, y Mariano Tommasi. «Fiscal rules for subnational governments. Some organizing principles and Latin American experiences.» *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies*. Oaxaca: IMF/ World Bank , 2002.
- Buchanan, James M. *Public finance in democratic process*. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.
- Buchanan, James M., y Gordon Tullock. *El cálculo del consenso*. México: Planeta, 1993.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. México: CIDE, 2000.
- . *Los dilemas de la modernización municipal, estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: CIDE, 1999.
- . *Políticas Públicas Municipales una agenda en construcción*. Editado por CIDE. México: Porrúa, 2007.

- Cansino, Cesar, y Israel Covarrubias. *Por una democracia de calidad, México despues de la transición*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, 2007.
- Carrera Hernández, Ady Patricia, y Ma. Gabriela Martínez Tiburcio. «El esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas de coordinación fiscal estados-municipios.» s.f.
- Centrágolo, Oscar, Juan Pablo Jiménez, Florencia Devoto, y Daniel Vega. «Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas.» Editado por CEPAL. *Estudios y perspectivas*, 2002.
- Cleary, Mathew. «Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño de gobiernos en los municipios mexicanos.» *Política y gobierno* (CIDE) X, n° 1 (Noviembre 2003): 183-217.
- Coase, Ronald H. «The Problem of Social Cost.» Editado por The University of Chicago Pres. *Journal of Law and Economic* III (1960): pp. 1-44.
- Crespo, José Antonio. *¿Tiene futuro el PRI? entre la sobrevivencia democrática y la desintegración total*. México: Grijalbo, 1998.
- . *México: el fin de la hegemonía partidista*. México: CIDE, 2003.
- De Remes, Alain. «Elecciones yuxtapuestas a nivel municipal: la cohabitación silenciosa.» En *Despues de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, de Victor A. Espinoza Valle y Luis M. Rionda Ramirez, 235-248. México: SOMEE, 2005.
- Díaz-Cayeros, Alberto. «Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano.» *Política y gobierno*, 2004: 229-262.
- Durán, Viviana, y Norberto Agulleiro. «La descentralización del ingreso fiscal en América Latina.» *Documentos* (Instituto de Estudios Fiscales), n° 29 (2008).

- Eisner, Robert. «Budget Deficits: Rhetoric and Reality.» Editado por American Economic Association. *The Journal of Economic Perspective* 3, nº 2 (1989): 73-93.
- Elster, Jon. *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa, 1991.
- Espinoza Valle, Victor Alejandro. «Alternancia política y gobiernos locales en México.» *Estudios Sociológicos*, 2002: 67-89.
- Evans, Mark. «Análisis de redes de política pública: una perspectiva británica.» *Gestión y Política Pública*, 1998: 229-266.
- Fernández Cainzos, Juan Jesús. *Sociología de la Hacienda Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2006.
- Fernandez Llera, Roberto. «Factores determinantes de la deuda de los entes locales: una aplicación al caso español.» *XI En cuenta de economía pública*. Barcelona, 2004.
- Fernández Ruiz, Jorge. «La deuda pública en México: su evolución desde la crisis de 1995-1995.» *Foro Internacional*, 2005: 272-292.
- Flamand, Laura. «El juego de la distribución de recursos en un sistema federal.» *Política y Gobierno*, 2006: 315-359.
- García del castillo, Rodolfo. *Los municipios en México los retos ante el futuro*. México : Porrúa, 1999.
- González Oropeza, Manuel. *El federalismo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995.
- González-Arechiga, Bernardo. *Transparencia Integral para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México*. México: ASF, 2004.

- Guerrero Amparan, Juan Pablo, y Tonatiuh Guillen. *El municipio mexicano del siglo XXI*. México: CIDE, 2002.
- Guillén López, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: Entre la modernidad y la tradición política*. Editado por COLEF. México: Porrúa, 1996.
- Guillén, Tonatiuh, y Alicia Ziccardi. *Innovación y continuidad del municipio mexicano análisis de la reforma municipal en 13 estados de la república*. México: Porrúa, 2004.
- Gujarati, Damodar N. *Econometría*. México: Mc Graw Hill, 2003.
- Hallerberg, Mark, y Jürgen Von Hagen. «Las INstituciones electorales y el proceso presupuestal.» En *Economía política de las finanzas públicas en américa Latina*, de Mauricio Cardenas S. y Santiago Montenegro, 37-70. Colombia: TM editores, 1999.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. «Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México.» *Estudios mexicanos*, 2005: 183-211.
- Hernandez Trillo, Fausto, Aberto Diaz-Cayeros, y Rafael Gamboa González. *Determinants and consequences of bailing out states in México, Eastern economic Journal* 28, nº 3 (Fausto Hernández Trillo, Alberto Diaz-Cayeros y Rafael Gamboa González, vol 28, n 2002).
- Ibarra Salazar, Jorge, y Lidia Sortres Cervantes. «Determinantes de la recaudación del impuesto predial en Tamaulipas: Instituciones y zona frontera norte.» *Frontera Norte* 21, nº 42 (Julio-Diciembre 2009): 165-192.
- Ibarra, Juan Fernando, Ma. Fernanda Somuano, y Fernando Yunen Ortega. «La Competencia Electoral y su Impacto en el Diseño Hacendario de los Municipios en México.» *Foro Internacional*, 2006: 465-492.

Immergut, Ellen M. «The Theoretical core of the new institutionalism.» *Politics Society*, 1998.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Editorial Porrúa, 1985.

Jones, Mark, Pablo Sanguinetti, y Mariano Tommasi. «Política, instituciones y comportamiento fiscal de las provincias argentinas.» En *Economía política de las finanzas públicas en América Latina*, de Mauricio Cárdenas S. y Santiago Montenegro, 71-96. Santafé de Bogotá: TM Editores, 1999.

Ley de Deuda Pública para el Estado de Sonora. s.f.

López Camacho, Víctor Adán. «Deuda pública de estados y municipios: una alternativa para financiar proyectos de infraestructura.» *INDETEC*. 2003. <http://www.indetec.gob.mx>.

López Rosas, Moisés. «Gobiernos divididos horizontales en México.» *Sociológica*, nº 45-46 (2001): 201-232.

Lujambio, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: OCEANO, 2000.

Maddala, G. S. *Econometría*. México: Mc Graw Hill, 1985.

Mankiw, N. Gregory. *Principios de Economía*. Segunda edición. Mc Graw Hill, 1998.

March, James G., y Johan P. Olsen. *Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995.

Merino, Gustavo. «Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. Una agenda para las finanzas públicas en México.» Editado por ITAM. *Gaceta Económica* número especial (2001).

- Mora Beltrán, Armando. *Ley de Coordinación Fiscal comentada*. México: Grupo Parlamentario del PRD, 2004.
- Mora, Mónica, y Ricardo Varsano. «Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties.» *Mimeo*. Editado por Instituto de Pesquisa Economica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- Moreno Jaimes, Carlos. *Democracia electoral y calidad gubernativa*. Tlaquepaque: ITESO, 2008.
- Moreno Jaimes, Carlos. «Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México.» *Foro Internacional*, 2007: 408-434.
- Morlino, Leonardo. «Calidad de la Democracia, notas para su discusión.» En *Por una Democracia de Calidad, México después de la transición*, de Cesar Cansino y Israel Covarrubias, 27-53. México D.F.: CEPACOM, 2007.
- Muller, Dennis. *Public Choice III*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Musgrave, Richard A., y Peggy B. Musgrave. *Hacienda Publica Teorica y Aplicada*. Madrid: Mc Graw Hill, 1992.
- Neyapti, Bilin. «Fiscal Decentralisation and Deficits: International Evidence.» Editado por Turkish Economic Association. *Discussion paper*, 2003.
- North, Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE, 1993.
- North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Oates, Wallace E. «Federalism and government finance.» Working paper 40, Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, 1991.

- Perez Barceló, Nallely. «Desarrollo histórico de la coordinación fiscal en México.» En *Federalismo hacendario en México, retos y alternativas*, de Jorge A. Calderón Salazar, 21-58. México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, 2004.
- Perez Partida, Hector. «El municipio y la reforma del 115 constitucional.» *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* (INAP), nº 16 - 17 (1985): 97-107.
- Persson, Torsten, Gerard Roland, y Guido Tabellini. «Comparative Politics and Public Finance.» *The Journal of Political Economy* 108, nº 6 (2000): 1121-1161.
- Peters, B Guy. «Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles.» En *De la Administración Pública a la Gobernanza*, de María del Carmen Pardo. México: El Colegio de México, 2004.
- Pineda Pablos, Nicolás. «V Congreso IGLOM Los retos de la democracia Local.» *IGLOM*. 2008. <http://www.iglom.org.mx/wp-content/uploads/2008/12/nicolas-pineda-tamano-minimo-municipal-y-subordinacion-fiscal.pdf> (último acceso: Febrero de 2010).
- Poom Medina, Juan. «Gobiernos divididos en Sonora: Una reflexión sobre la LV 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*, de IFE, 61-67. México, 2001.
- . *La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004*. México: INAP, 2007.

- Poterba, James M. «Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S States.» Editado por American Economics Association. *The American Economic Review* 86, nº 2 (Mayo 1996): 395-400.
- Przeworski, Adam, Bernard Manin, y Susan Stokes. «Elecciones y Representación.» *Metapolítica*, Octubre 2004: 15-29.
- Ramírez, Roberto. *Las finanzas públicas estatales y municipales de Sonora, ante el proceso de centralización y desconcentración*. Hermosillo: UNISON-ISAP, 2007.
- Ramos García, José María. *Gobiernos locales en México: Hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. México: Porrúa, 2007.
- Rawls, John. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Reynoso, Diego. «Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos 1988-2006.» *Revista Mexicana de Sociología*, nº 72 (enero-marzo 2010): 113-139.
- Reynoso, Diego. «Competición electoral y deshegemonización en los estados mexicanos.» En *Después de la alternancia: elecciones y nueva competitividad*, de Victor A. Espinoza Valle y Luis M. Rionda Ramirez, 165-195. México: SOMEE, 2005.
- Rionda, Luis Miguel. *Democracia observada: las instituciones electorales locales en Mexico*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato, Universidad de New Hampshire y USAID, 2001.
- Rodriguez, Victoria. *La descentralización en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Rogoff, Kenneth. «Elections and macroeconomic policy cycles.» *NBR working paper series*, nº 1838 (1986).

- Rosales, Mario, y Salvador Valencia. *La descentralización y la democracia local en el mundo: primer informe*. Editado por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Barcelona, 2008.
- Salinas Valencia, Máximo, Santiago Buide Diaz, y Ma. José Dominguez Calvo. «Ineficacia de las limitaciones legales del nivel de endeudamiento de las haciendas locales.» *Cuadernos de Estudios Empresariales* (UCM), nº 6 (1996).
- Samuelson, Paul A. «Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure.» *The Review of Economics and Statistics* 37, nº 4 (1955): 350-356.
- Samuelson, Paul A. «The Pure Theory of Public Expenditure.» *The Review of Economics and Statistics* 36, nº 4 (1954): 387-389.
- Sanguinetti, Julio. «Determinantes políticos e institucionales ligados al desempeño fiscal: el caso de las provincias argentinas.» *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 2001.
- Sena Menchaca, Walter Arux. «Premio Finanzas Públicas 2011.» *Determinantes del endeudamiento municipal: un estudio empírico para los municipios de México 2004-2009*. 2012.
http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pfp2011/pfp2011-mh2.pdf (último acceso: Enero de 2012).
- Serna de la Garza, José María. *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México*. México: UNAM, 2008.
- Serra, José, y José Roberto R. Afonso. «El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica.» *CEPAL*, nº 91 (2007).
- Shah, Anwar. *Macro federalism and local finance*. Washington DC: The World Bank, 2008.

- Sharpe, L.J. «Is there a fiscal crisis in western european local government?» *International political science review*, 1980: 203-226.
- Sorribas Navarro, Pilar. «Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada.» *Documentos*. Barcelona: Instituto de Estudios Fiscales, 2008.
- Sour, Laura. «El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos urbanos.» *Gestión y Política Pública*, 2004: 733-751.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi, y Alejandro Grisanti. «Los arreglos institucionales y el desempeño fiscal: la experiencia latinoamericana.» En *economía Política de las Finanzas Públicas en América Latina*, de Mauricio Cardenas S. y Santiago Montenegro, 1-36. Colombia: TM editores, 1999.
- Strauch, Rolf, y Jürgen Von Hagen. «Formal Fiscal Restraints and Budget Processes as Solutions To A Deficit And Spendig Bias In Public Finances.» Editado por ZEI. *Working Paper*, 2001.
- Tiebout, Charles M. «A pure theory of local expenditures.» En *State & local public finance*, de Dick Netzer y Matthew P. Drennan, 27-38. Massachusetts: Blackwell Business, 1997.
- Tsebelis, George. *Jugadores con veto. Como funcionan las instituciones políticas*. México: FCE, 2006.
- Tullock, Gordon, Arthur Seldon, y Gordon L. Brady. *Government failure, a primer in public choice*. Washignton D.C.: CATO Institute, 2002.
- Valdés Zurita, Leonardo. «El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral.» Editado por Universidad Autónoma Metropolitana. *Política y Cultura*, 1995: 29-41.

Veidder, Richard, y Jonathan Leirer. «Taxes and deficits: An observation on the relationship between taxes and spending.» *Joint Economic Committee, United States Congress*. Julio de 2007. <http://www.house.gov/jec/>.

Velázquez Guadarrama, César. «Determinantes del gasto estatal en México.» *Gestión y política pública*, 2006: 83-109.

Walter Honadle, Beth, James M. Costa, y Beverly A. Cigler. *Fiscal Health for Local Government*. San Diego Ca: Elsevier Inc, 2004.

Yellen, Janet L. «Symposium on the Budget Deficit.» *The Journal of Economic Perspective*, 1989: 17-21.

Zaremborg, Gisela. «La Teoría de la Elección Pública: ¿una teoría del desencanto?» Editado por FLACSO. *Documentos de Trabajo*, nº 2 (Agosto 2008).

Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México : Porrúa, 1995.

Otras Fuentes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa

Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Baja California Sur

Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California

Ley de Deuda Pública para el Estado de Baja California Sur

Ley de Deuda Pública para el Estado de Sinaloa

Ley de Deuda del Estado de Sonora

Ley General de Deuda Pública

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 Propuesta de modelo teórico para el análisis de la deuda pública en los gobiernos locales.....	60
Ilustración 2 Porcentaje de alternancia en los Estados y Municipios	75
Ilustración 3 Evolución del gasto público municipal.....	91
Ilustración 4 Financiamiento Anual Municipal.....	92
Ilustración 5 Carga de la deuda pública	95
Ilustración 6 Usos de los términos déficit y deuda pública.	109
Ilustración 7 Tamaño del déficit y de la deuda en municipios del noroeste.....	119
Ilustración 8 Frecuencia anual del déficit	121
Ilustración 9 Tasa de Apalancamiento Financiero	123
Ilustración 10 Carga de la deuda.....	126
Ilustración 11 Nivel de Dependencia	127
Ilustración 12 Frecuencia del déficit por tamaño de población.....	129
Ilustración 13 Deuda promedio por y tamaño de población	130
Ilustración 14 Déficit por entidad	132
Ilustración 15 Déficit presupuestal y periodos de crisis	134
Ilustración 16 Déficit y ciclo electoral.....	135
Ilustración 17 Modelo analítico para el estudio del déficit y la deuda en gobiernos locales	189
Ilustración 18 Diagrama de dispersión comportamiento competencia electoral y	204
Ilustración 19 Gráfico de dispersión de las participaciones por	215
Ilustración 20 Gráfica de dispersión dependencia por número de habitantes	216

Índice de Tablas

Tabla 1 Nivel de apalancamiento financiero.....	124
Tabla 2 Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, integración de fondos participables	143
Tabla 3 Distribución de los recursos participables	147
Tabla 4 Conformación de los fondos municipales	150
Tabla 5 Mecanismos Estatales de distribución de participaciones.....	152
Tabla 6 Entidades que pueden generar deuda pública	155
Tabla 7 Operaciones de financiamiento	157
Tabla 8 Destino de la deuda.....	161
Tabla 9 Controles de los legislativos en materia de deuda Local.....	163
Tabla 10 La figura aval en la legislación estatal	165
Tabla 11 Resultados	199
Tabla 12 Gobiernos divididos en los estados de Baja California, Baja California Sur y Sonora 1989-2007	207

Anexos

Resultados de la primera regresión

regress lfin ice gobdiv alianza ldeuda lfis dependencia limp lpart crisis logpob					
Number of obs = 1210					
F(10, 1199) = 368.96					
Prob > F = 0.0000					
Residual 295.404392 1199 .24637564					
R-squared = 0.7547					
Adj R-squared = 0.7527					
Root MSE = .49636					
lfin	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
ice	-.0006366	.0005588	-1.14	0.255	-.001733 .0004598
gobdiv	-.0877049	.0414893	-2.11	0.035	-.1691047 -.0063052
alianza	-.0093488	.0692947	-0.13	0.893	-.1453012 .1266036
ldeuda	-.0777877	.0408621	-1.90	0.057	-.1579569 .0023816
lfis	.2828518	.1655459	1.71	0.088	-.0419401 .6076437
dependencia	-2.309027	.1255137	-18.40	0.000	-2.555278 -2.062776
limp	-.1680525	.0408622	-4.11	0.000	-.2482219 -.0878831
lpart	.7666533	.0924387	8.29	0.000	.5852936 .9480129
crisis	-.1117551	.0528621	-2.11	0.035	-.2154676 -.0080427
logpob	.1789241	.0717782	2.49	0.013	.0380993 .3197488
cons	2.444807	.3961046	6.17	0.000	1.667672 3.221942

Resultados de la segunda regresión

FE (within) regression with AR(1) disturbances Number of obs = 1110						
Group variable (i): clave			Number of groups = 100			
R-sq: within = 0.6419			Obs per group: min = 2			
between = 0.9586			avg = 11.1			
overall = 0.7502			max = 17			
F(10,1000) = 179.25						
corr(u_i, Xb) = -0.7212			Prob > F = 0.0000			
lfin	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ice	-.0016904	.0008767	-1.93	0.054	-.0034109	.00003
gobdiv	-.1159341	.0483841	-2.40	0.017	-.2108802	-.020988
alianza	.0158766	.0931538	0.17	0.865	-.1669227	.198676
ldeuda	-.0643841	.0566529	-1.14	0.256	-.1755563	.0467881
lfis	.1895104	.2278779	0.83	0.406	-.2576634	.6366841
limp	-.3043577	.0769501	-3.96	0.000	-.4553599	-.1533554
lpart	1.208764	.1362293	8.87	0.000	.9414363	1.476092
dependencia	-2.806989	.1730732	-16.22	0.000	-3.146617	-2.467361
crisis	-.108794	.0496015	-2.19	0.029	-.206129	-.011459
lpob	.186792	.2143501	0.87	0.384	-.2338355	.6074195
_cons	.5254667	.1025353	5.12	0.000	.3242577	.7266757
rho_ar .44484884						
sigma_u .26848298						
sigma_e .48842735						
rho_fov .23204382 (fraction of variance due to u_i)						
F test that all u_i=0: F(99,1000) = 0.37 Prob > F = 1.0000						
modified Bhargava et al. Durbin-Watson = 1.3937005						
Baltagi-Wu LBI = 1.7719883						

Resultados de la tercera regresión

xtreg lfin ice gobdiv alianza ldeuda lfis limp lpart dependencia crisis lpob A1989 A1990 A1991 A1992 A1993 A1994 A1995 A1996 A1997 A1998 A1999 A2000 A2001 A2002 A2003 A2004 A2005 A2006 A2007, fe					
Fixed-effects (within) regression			Number of obs = 1210		
Group variable (i): clave			Number of groups = 100		
R-sq: within = 0.3118			Obs per group: min = 3		
between = 0.9559			avg = 12.1		
overall = 0.7816			max = 18		
F(27,1083) = 18.17					
corr(u_i, Xb) = -0.3964			Prob > F = 0.0000		
lfin	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
ice	-.0002429	.0006834	-0.36	0.722	-.0015838 .001098
gobdiv	.0084614	.0666333	0.13	0.899	-.1222835 .1392064
alianza	.1383427	.0780737	1.77	0.077	-.01485 .2915355
ldeuda	.1753191	.0696775	2.52	0.012	.038601 .3120373
lfis	.6041813	.1787648	3.38	0.001	.2534167 .9549459
limp	-.340896	.0716146	-4.76	0.000	-.4814151 -.2003769
lpart	1.118796	.2696225	4.15	0.000	.5897543 1.647838
dependencia	3.061896	.1752007	-17.48	0.000	-3.405667 -2.718125
crisis	.560662	.1446503	3.88	0.000	.2768354 .8444885
lpob	.1246098	.299366	0.42	0.677	-.4627932 .7120129
A1989	.6267941	.1581535	3.96	0.000	.3164721 .9371161
A1990	.4460257	.1523904	2.93	0.003	.1470118 .7450396
A1991	.6366789	.1476913	4.31	0.000	.3468854 .9264724
A1992	.4283675	.1480518	2.89	0.004	.1378666 .7188685
A1993	.8073856	.1401009	5.76	0.000	.5324856 1.082286
A1994	.723445	.1388825	5.21	0.000	.4509357 .9959544
A1995	(dropped)				
A1996	.5171772	.1290771	4.01	0.000	.2639076 .7704468
A1997	.6331991	.1211315	5.23	0.000	.39552 .8708782
A1998	.4436246	.1180328	3.76	0.000	.2120257 .6752234
A1999	.1872647	.1175434	1.59	0.111	-.0433739 .4179033
A2000	-.1083222	.1216016	-0.89	0.373	-.3469236 .1302792
A2001	-.6600508	.1287153	-5.13	0.000	-.9126104 -.4074911

A2002	.0672529	.1131484	0.59	0.552	-.154762	.2892677
A2003	-.0394766	.1112141	-0.35	0.723	-.2576962	.178743
A2004	.0960875	.0894623	1.07	0.283	-.0794515	.2716265
A2005	-.0556585	.0921554	-0.60	0.546	-.2364817	.1251648
A2006	(dropped)					
A2007	.043515	.0981618	0.44	0.658	-.1490938	.2361237
_cons	1.126157	2.065407	0.55	0.586	-2.926495	5.178809
sigma_u .19929437						
sigma_e .45309536						
rho .16210625 (fraction of variance due to u_i)						
F test that all u_i=0: F(99, 1083) = 1.74 Prob > F = 0.0000						

Resultados de la cuarta prueba

xtregar lfin ice gobdiv alianza ldeuda lfis limp lpart dependencia crisis lpob, re					
RE GLS regression with AR(1) disturbances			Number of obs = 1210		
Group variable (i): clave			Number of groups = 100		
R-sq: within = 0.1993			Obs per group: min = 3		
between = 0.9589			avg = 12.1		
overall = 0.7515			max = 18		
Wald chi2(11) = 1902.11					
corr(u_i, Xb) = 0 (assumed)			Prob > chi2 = 0.0000		
----- theta -----					
min	5%	median	95%	max	
0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	
lfin	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ice	-.0009531	.0006914	-1.38	0.168	-.0023083 .0004021
gobdiv	-.10803	.0435982	-2.48	0.013	-.1934808 - .0225791
alianza	.0677911	.0808552	0.84	0.402	-.0906821 .2262643
ldeuda	-.0599195	.0486097	-1.23	0.218	-.1551928 .0353539
lfis	.3261028	.198887	1.64	0.101	-.0637086 .7159143
limp	-.2534431	.0503009	-5.04	0.000	-.352031 - .1548551
lpart	.7344643	.1212907	6.06	0.000	.4967388 .9721897
dependencia	-2.763939	.1436189	-19.24	0.000	-3.045427 - 2.482452
crisis	-.1125393	.0460933	-2.44	0.015	-.2028806 - .022198
lpob	.2210601	.0923885	2.39	0.017	.0399819 .4021382
_cons	3.295563	.5022456	6.56	0.000	2.31118 4.279946
rho_ar .44484884 (estimated autocorrelation coefficient)					
sigma_u 0					
sigma_e .47318654					
rho_fov 0 (fraction of variance due to u_i)					

Resultados de la quinta prueba

xtregar lfin ice gobdiv alianza ldeuda lfis limp lpart dependencia crisis lpob bcs sin son, re					
note: bc dropped due to collinearity					
RE GLS regression with AR(1) disturbances Number of obs = 1210					
Group variable (i): clave Number of groups = 100					
R-sq: within = 0.2023			Obs per group: min = 3		
between = 0.9597			avg = 12.1		
overall = 0.7542			max = 18		
Wald chi2(14) = 1907.65					
corr(u_i, Xb) = 0 (assumed)			Prob > chi2 = 0.0000		
----- theta -----					
min	5%	median	95%	max	
0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	
lfin	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ice	-.0008603	.0007037	-1.22	0.221	-.0022395 .0005188
gobdiv	-.100913	.0450503	-2.24	0.025	-.18921 -.012616
alianza	.0333992	.0827015	0.40	0.686	-.1286928 .1954913
ldeuda	-.0595338	.0504887	-1.18	0.238	-.1584897 .0394222
lfis	.3551422	.208465	1.70	0.088	-.0534417 .7637261
limp	-.2662612	.0519266	-5.13	0.000	-.3680354 -.1644871
lpart	.6655439	.1282642	5.19	0.000	.4141506 .9169371
dependencia	-2.754771	.1447495	-19.03	0.000	-3.038475 -2.471067
crisis	-.1157396	.0462601	-2.50	0.012	-.2064077 -.0250715
lpob	.2816119	.0977233	2.88	0.004	.0900777 .4731461
bcs	.1828698	.1441028	1.27	0.204	-.0995665 .4653061
sin	-.0339559	.1237119	-0.27	0.784	-.2764267 .2085149
son	-.0083444	.1230635	-0.07	0.946	-.2495445 .2328557
_cons	3.601313	.5729304	6.29	0.000	2.47839 4.724236
rho_ar .44484884 (estimated autocorrelation coefficient)					
sigma_u 0					
sigma_e .47260808					
rho_fov 0 (fraction of variance due to u_i)					