

IMPACTO DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO ESTATAL SOBRE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA EN MÉXICO, 1993-2006

Edgar Franco Vivanco y
María de los Ángeles Solís Amodio*

RESUMEN

El proceso de descentralización fiscal en México ha dado libertad a los estados para la adquisición de deuda pública. La legislación que se promulgó en el periodo de estudio, sin embargo, puede generar diversos incentivos para que ese endeudamiento se utilice según su propósito original: inversión productiva, o en gastos diversos. Dicha restricción constitucional tiene también un fundamento macroeconómico, de tal forma que correctamente empleado, ese endeudamiento pueda impulsar el crecimiento económico local. En la presente investigación se muestra que en el periodo de estudio, por cada peso que se endeudaron los estados, el impacto sobre la inversión productiva ha sido solamente entre 16 y 24 centavos en promedio. También se muestra que la calidad legislativa, ponderada a través de un índice creado en esta investigación, tiene incidencia directa sobre la manera en que se emplea el endeudamiento público.

ABSTRACT

In Mexico, the process of fiscal decentralization has provided local governments a greater access to public debt. Within the period studied, several states have enacted laws to regulate public borrowing; given their heterogeneity, there exist some legislative incentives that motivate the usage of public debt in productive investments —as the Mexican

* Edgar Franco es investigador en el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y María de los Ángeles Solís es CEO de Solís y Asociados, S.C. El presente trabajo está basado en la investigación realizada por los autores que fue ganadora del primer lugar del Premio de Finanzas Públicas Edición 2009, convocado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados. Correos electrónicos: edgar.franco@imco.org.mx, gelysa@hotmail.com

Constitution mandates— and others, in contrast, in different types of expenditures. This constitutional restriction has an economic motivation, which claims that a proper usage of public debt will produce economic growth. However, the results found here illustrate that, for every peso coming from public debt, only 16-24 cents goes to productive investments. Legislative quality, measured with an index created here, has a direct impact on the way public debt is managed.

PALABRAS CLAVE: *Deuda pública, inversión productiva, descentralización, federalismo fiscal, gasto subnacional.*

CLASIFICACIÓN JEL: H54, H63, H74.

INTRODUCCIÓN

“Misuse of borrowing can put the fiscal viability of a government in jeopardy—misuse meaning the use of borrowing to finance operating expenses of government (an operating deficit) and expansion of debt for capital infrastructure that exceeds the debt service capacity of the government. Nonetheless, debt issuance is an appropriate mechanism for financing long-life government capital assets”, Mikesell (2007).

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la evolución del endeudamiento público estatal y, particularmente, su uso en inversión. El marco en el que se inserta esta investigación es en el de un proceso de descentralización fiscal, donde en las últimas décadas los gobiernos locales han adquirido mayores capacidades para ejercer su gasto. En este entorno, los cambios efectuados en la legislación que regula la deuda pública local han modificado la forma en que los estados adquieren deuda, así como la manera en que se responsabilizan de su pago y en que utilizan estos recursos. Este trabajo contribuye a llenar un hueco en la investigación sobre finanzas públicas en México en el tema del endeudamiento subnacional, ya que ésta se ha enfocado primordialmente en estudiar los determinantes políticos e institucionales del endeudamiento, así como la capacidad de pago de la deuda. Por ello, aquí se busca explicar cuál ha sido la utilización de los recursos provenientes de la deuda pública subnacional.

El origen del problema se basa en una restricción constitucional: en su artículo 117, la Constitución Política mexicana limita la contratación de la deuda estatal sólo para inversión productiva. Esta restricción tiene sentido desde el punto de vista de la teoría económica, porque las obras que generan servicios públicos y

cuyos beneficios se extienden en el tiempo, son un gasto público especial, toda vez que su alto costo obligaría a limitar otro tipo de servicios básicos a la población. Además, estos proyectos también beneficiarán a generaciones futuras, por lo que para promover la justicia intergeneracional debe existir una transferencia intertemporal del pago de tales proyectos.¹

Las posibles desviaciones a la utilización de estos recursos hacia otro tipo de gasto distinto a inversión pueden tener diversos orígenes. En este trabajo se muestra cómo la estructura legal que rige el endeudamiento es relevante para mantener su gasto óptimo. En este punto, debe tomarse en cuenta que los ingresos son fungibles, es decir, que poseen la propiedad de que sus unidades individuales sean mutuamente sustituibles. De este modo, cuando se adquiere endeudamiento no quiere decir que el gasto en inversión aumente necesariamente en la misma proporción, pues mediante esta adquisición pueden liberarse recursos para financiar necesidades de corto plazo, realizar pagos de deudas anteriormente adquiridas, cubrir déficits presupuestales, o aumentar el gasto corriente.

A partir de la última década del siglo pasado, ha cambiado de manera importante la forma en que se recaudan y gastan los recursos públicos en México. El federalismo mexicano se ha transformado y, en general, ha habido una descentralización y cesión de mayores responsabilidades de gasto a los estados. Sin embargo, este no es el caso de los ingresos. A grandes rasgos, las fuentes de financiamiento estatal pueden ser transferencias federales (aportaciones, que son recursos etiquetados, y participaciones, recursos no etiquetados), convenios de descentralización, excedentes petroleros, ingresos propios o endeudamiento. En la gráfica 1 se observa cómo ha evolucionado la estructura de ingreso de los estados y cómo es la proporción de ingresos etiquetados, la cual ha aumentado considerablemente, mientras que los ingresos propios se han mantenido bajos y con tendencia a la baja. En tanto, en la gráfica 2 se ilustra la manera en que se ha ejercido el gasto estatal.

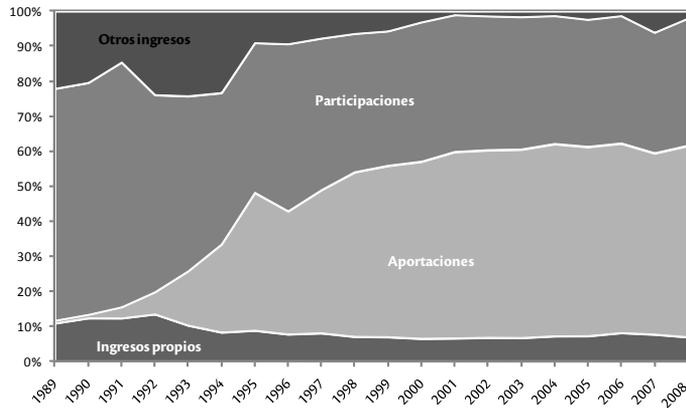
La presente investigación se desarrolla de la siguiente manera: primero se realiza una revisión histórica del endeudamiento subnacional, así como de su estructura institucional y su situación actual; posteriormente, se analizan las diferentes leyes de deuda pública estatal, leyes que se clasifican en un índice de acuerdo a su calidad en tanto que incentivan el uso del endeudamiento en inversión productiva. A continuación, se provee una justificación formal del endeudamiento mediante un modelo de equilibrio general y se muestra cómo este endeudamiento

1 Gamboa (2003, p. 92).

puede generar crecimiento económico si se utiliza eficientemente (este modelo es calibrado con datos de las entidades federativas mexicanas). Por último, se ofrece la correspondiente evidencia empírica mediante un modelo econométrico para probar la hipótesis principal de este trabajo, a saber, que el endeudamiento estatal en México no ha sido gastado correctamente.

Gráfica 1

Ingresos promedio de las entidades federativas (% de los ingresos totales), 1989-2005

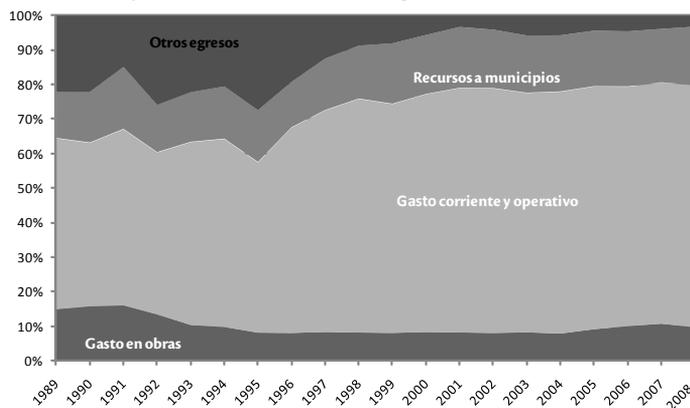


Nota: No se toma en cuenta el endeudamiento público.

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Gráfica 2

Gasto público estatal (% de los egresos totales), 1989-2005



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

1. ANTECEDENTES DEL ENDEUDAMIENTO SUBNACIONAL EN MÉXICO

El tema de la deuda pública federal en México ha sido paradigmático y la atención que se le ha dado ha estado muy por encima del endeudamiento público estatal. Esto se explica porque el primero ha tenido importantes consecuencias políticas, económicas e históricas: a principios del siglo XIX tuvo lugar una acción conocida como Consolidación de Vales Reales, que consistió en la obligación del pago inmediato de la deuda y la apropiación de ésta por parte de la Corona Española en la entonces colonia, causando así una crisis fiscal interna.² Como país independiente, México se declaró en moratoria sólo tres años después de haber adquirido su primer préstamo en 1824 con la firma inglesa B.A. Goldschmidt, aún antes de haberse promulgado la primera Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas Marítimas y Fronterizas el primero de enero de 1856.³ Debe recordarse también que las intervenciones europeas del siglo XIX se derivaron de responsabilidades de endeudamiento que fueron transferidas de entes privados a gubernamentales, así como a la negación e imposibilidad del gobierno juarista para honrarlas.⁴ Además, México es el país que ha enfrentado la crisis de deuda externa más larga de la historia moderna, entre 1828 y 1888, con los empréstitos ingleses contratados por Guadalupe Victoria.⁵ En el siglo pasado, el conflicto con la deuda soberana también fue considerable durante la Revolución, cuando se interrumpieron los pagos de la deuda externa contratada en el Porfiriato, hasta que fueron saldados en 1943.⁶ Este tema también fue relevante en la década de los ochenta y su crisis petrolera, y posteriormente en el llamado efecto tequila de 1995, crisis que ahora se debió al déficit de la balanza de pagos y la natural devaluación del peso que la siguió y a los consecuentes préstamos extranjeros que tuvieron que contratarse para revertir tal crisis.

Ante estas referencias históricas es comprensible que el tema de la deuda subnacional haya sido relegado de la investigación tanto historiográfica como económica y política. Por otro lado, la relativa novedad de los mecanismos y herramientas de endeudamiento ha provocado un rezago considerable en la asimilación del endeudamiento subnacional como porcentaje del PIB, que apenas alcanza 1.6

2 Para una revisión sobre este aspecto ver Marichal (2001).

3 http://www.apartados.hacienda.gob.mx/acerca_shcp/organigrama_directorio/pdf/antecedentes.pdf.

4 Dos estudios de interés sobre el tema en este periodo son de Marichal y Ludlow (1998).

5 Costeloe (2003).

6 Para mayor referencia ver Bátiz, Geen y Ludlow (1988).

por ciento,⁷ muy por debajo de otras economías del mismo desarrollo. Como se mencionó, esta investigación busca llenar un vacío que existe en el análisis del uso del endeudamiento subnacional en México, pues debe considerarse que un endeudamiento responsable no sólo debe atenderse al equilibrio financiero y a la capacidad de pago, sino al uso eficiente de esos recursos.

En el periodo anterior a 1995, los estados dependían del Gobierno Federal para la contratación de deuda. Igualmente, para poder utilizar los ingresos federales para solventar deuda, los estados debían pedir autorización a la Federación. Además, en caso de incumplimiento de pago, los acreedores podían recurrir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para solicitar el pago de la deuda.

El endeudamiento subnacional en México se vio marcado por los efectos de la crisis de 1994-1995, el consecuente rescate del Gobierno Federal a los gobiernos estatales y los estándares internacionales impuestos como requisito del préstamo otorgado a nuestro país para revertir la crisis de pagos. El esquema anterior a esa fecha se basaba en la total participación del Gobierno Federal a través de la SHCP, secretaría que respaldaba y autorizaba la deuda local, con lo que existía una distorsión del mercado de deuda. Como consecuencia, los registros de esta época no están disponibles pues no existía transparencia en el proceso.

A partir de 1995, se establecieron una serie de cambios que instituían que todo el proceso de endeudamiento, determinación de garantías y condiciones de pago serían responsabilidad de los estados y que el Gobierno Federal sólo participaría como compilador de información, nunca como garante. En el proceso de transición se estableció un mandato, en el que la Federación transfería directamente un porcentaje de las participaciones para el pago de deuda. Actualmente predomina la figura del *Fideicomiso Maestro*, que es una forma de concentración de garantías de transferencias para el pago de deuda. Sin embargo, muchos estados han utilizado otro tipo de garantías que no provienen particularmente de transferencias federales, como es el caso de ingresos locales, por ejemplo el Impuesto Sobre Nóminas. La regulación pertinente está expresada en los artículos 9 y 50 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

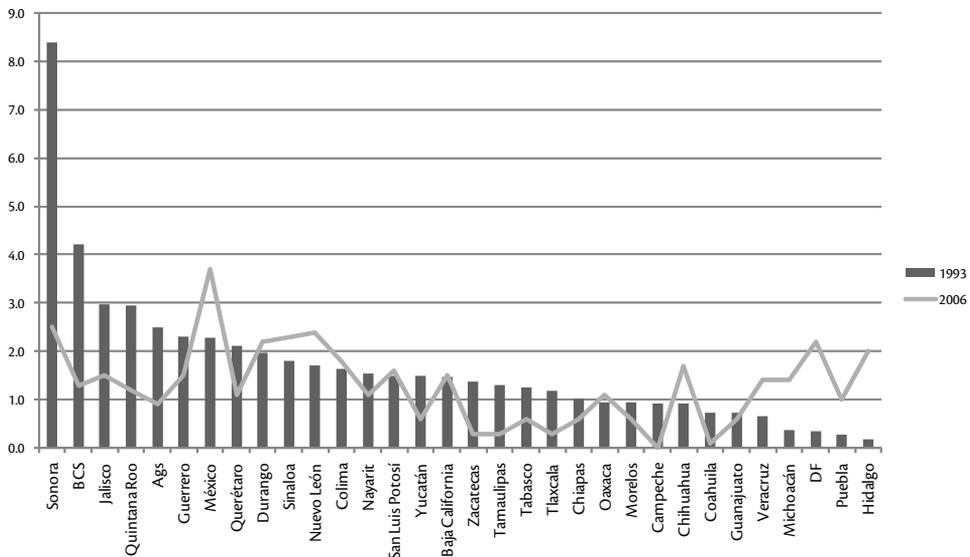
Desde el establecimiento de la autonomía para contratación de deuda, los proyectos estatales financiados de esta manera no han tenido un seguimiento por parte de la Federación, por lo que los estados son los únicos responsables de verificar que la deuda se utilice en inversión productiva. La evolución de la deuda estatal

7 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

como porcentaje del PIB local se ha estabilizado, después del aumento que implicó la crisis de mediados de los noventa ocasionado por el aumento en tasas (gráfica 3). Si esta variable se mide en términos per cápita, ha existido una tendencia ligeramente a la alza que ubica el promedio actual en cerca de mil pesos per cápita (gráfica 4). Por último, en la gráfica 5 se ilustra la evolución de la deuda de cada estado como porcentaje de su PIB. Como se observa, la mayoría ha reducido su saldo, pero en muchos casos éste ha crecido considerablemente. Como se mencionó, actualmente el saldo no parece representar un problema para las finanzas públicas, pero sí es relevante determinar si estos recursos se han empleado para el beneficio de la población.

Gráfica 3

Saldo de la deuda pública de las entidades federativas como % del PIB (incluyendo DF), 1993 vs. 2006

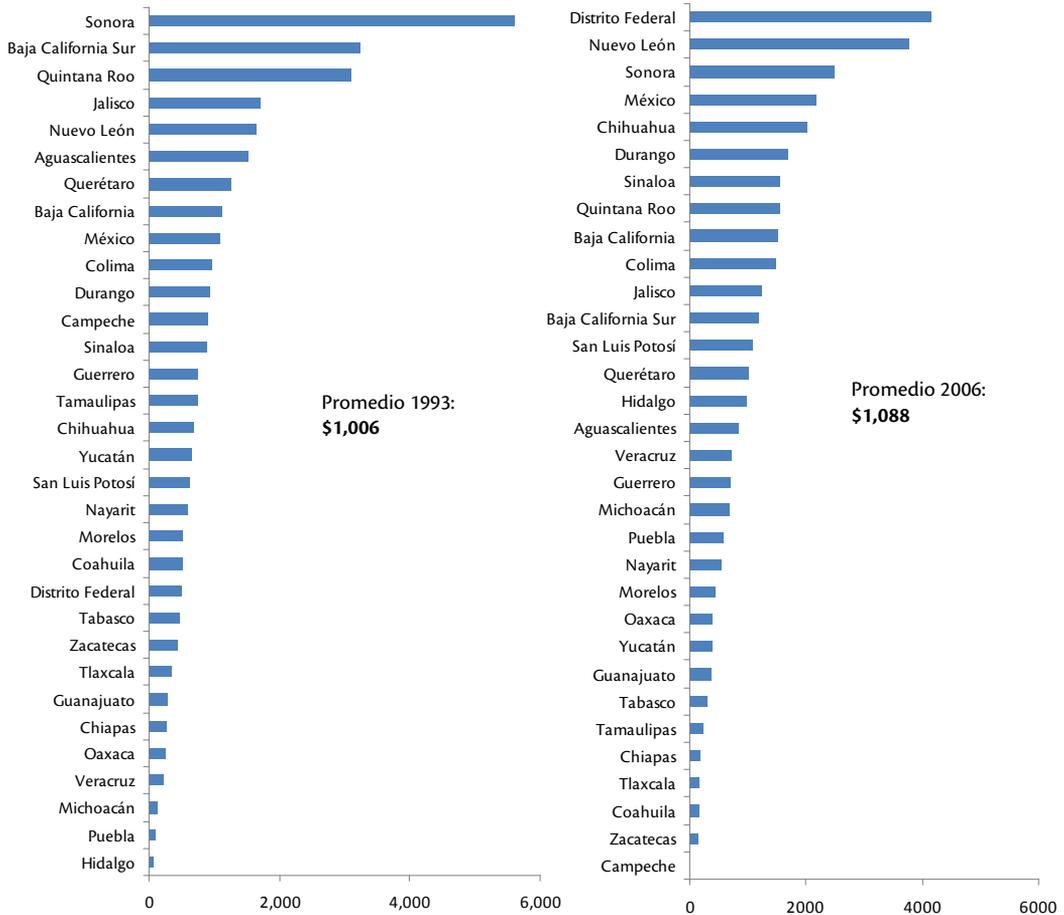


Fuente: SHCP-UCEF, con datos proporcionados por las entidades federativas.

Nota: Saldo de deuda como porcentaje de su PIB estatal.

Gráfica 4

Deuda per cápita 1993 vs. 2006 (pesos constantes 2005)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por SHCP-UCEF y las entidades federativas. Los datos de población provienen del Censo Nacional de Población 2005 y estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo).

El hecho de que cada estado sea el único responsable de vigilar la aplicación de los recursos provenientes de deuda, aunado a métodos diferentes y poco homogéneos de contabilidad del gasto, provoca que exista cierto desconocimiento sobre el uso del endeudamiento.⁸ Así, la información sobre la aplicación de la

deuda es poco clara y difícil de seguir. A esto hay que agregar el hecho de que no existe un mecanismo legal para evitar la fungibilidad, es decir, la posibilidad teórica de que, aunque la cantidad adquirida en deuda se utilice en inversión, *de facto* se esté reduciendo el gasto en inversión que se venía ejerciendo en años anteriores y se estén desviando recursos hacia otro tipo de gasto.

En cuanto al uso de la deuda para financiar gasto corriente en México, de forma directa o desplazando recursos, algunos autores han mencionado el problema sólo como una sospecha que se tiene ante la falta de transparencia y los incentivos perversos existentes.⁹ Sin embargo, hasta ahora ninguno ha hecho un análisis profundo y de un periodo suficientemente largo sobre el tema. Por lo anterior, y dado que el endeudamiento se puede convertir en el futuro en un engrane importante del sistema financiero mexicano, este análisis cobra especial relevancia.

2. ÍNDICE DE CALIDAD LEGISLATIVA PARA EL ENDEUDAMIENTO ESTATAL

La legislación que rige el endeudamiento público subnacional ha cambiado en los últimos años, pues en el periodo de estudio de esta investigación se han publicado leyes o códigos para regular el endeudamiento en todos los estados. La ley más antigua es la del estado de Baja California, que data de 1988, y la más reciente la de Tlaxcala, promulgada en 2008.¹⁰ Estas leyes han sufrido reformas a lo largo del tiempo, y dos estados se rigen a través de su Código Financiero (Estado de México y Veracruz), mientras que Nuevo León lo hace con su Ley de Administración Financiera. Dada la diversificación legal, en esta investigación se desarrolla un *índice de calidad legislativa* para endeudamiento estatal. Cabe resaltar que dicho índice se construyó con el objetivo de evaluar de mejor forma a aquellos estados cuya legislación está enfocada a que los recursos provenientes de deuda sean utilizados en inversión productiva; el índice no busca medir otras caracterís-

8 Un cambio importante en este sentido es el de la reforma a la Constitución aprobada el 7 de mayo de 2008, en la que se realizaron cambios en sus artículos 74, 79, 116, 122 y 134 para regir la contabilidad pública y homogenizar la información financiera de la Federación, estados y municipios. A partir de ella, los congresos locales cuentan con entidades estatales de fiscalización, las cuales revisan las cuentas públicas. A pesar de estos importantes cambios, es preciso notar que lo que resta por homologar son los tiempos de fiscalización, pues en muchos casos el proceso local de revisión de cuenta pública, dictaminación y seguimiento de responsabilidades rebasa el marco de ejercicio de 3 años de las legislaturas locales.

9 Por ejemplo, Gamboa (2003) y Hernández Trillo, *et al.* (2002).

10 Debido a la reciente publicación de esta ley (23 de octubre de 2008), no se incluye en el análisis.

ticas de la ley. De esta manera, se descubrió que existen leyes relativamente bien definidas, con un marco que está enfocado precisamente a canalizar al endeudamiento hacia inversión productiva. Por el contrario, existen legislaciones débiles, con un alto grado de ambigüedad, así como vacíos y contradicciones notorias, en las cuales se encuentran incentivos para la opacidad y que por ende, abren la puerta al indeseable desvío de recursos.

Para el análisis, se generaron cuatro subíndices, a cada uno de los cuales se le otorgó una calificación concerniente a la manera en que promueven, vigilan y restringen el uso de la deuda pública para inversión productiva.¹¹ Estos subíndices son:

- a) *Definición de inversión productiva.* En primer lugar, se calificó si existe esta definición, pues hay estados que no ofrecen definición alguna en sus respectivas leyes. Como elementos positivos se consideraron que la ley mencione obras públicas como destino específico, que sea auto recuperable o que se mencionen objetivos particulares de infraestructura. Los puntos negativos fueron aquellos que permitían en su definición cobertura de déficit o pago de adeudos anteriores.
- b) *Deuda a corto plazo.* Este subíndice busca evitar el mal uso de la deuda cuyo objetivo es adelantar recursos para el mismo ejercicio fiscal. Aquí se calificó la especificación del tiempo de pago, la obligación de registro informativo, la limitación de montos, el que se requiera autorización de la Cámara de Diputados local y que se prohíba la reconversión a largo plazo. Sobre todo, se evaluó si la legislación preveía un superávit planeado para solventar dicha deuda, ya que esto es el objetivo de la deuda de corto plazo.
- c) *Reestructuración, refinanciamiento o conversión de deuda.* Como el objetivo de este mecanismo es el de obtener mejores condiciones de deuda, se evaluó que existiera una definición consistente. También se tomó en cuenta que se especificara el uso de los recursos obtenidos con esas mejores condiciones, así como la necesidad de autorización de la legislatura local.
- d) *Restricciones adicionales.* Algunas leyes estatales establecen condiciones diferentes que pueden ayudar, o evitar, que la deuda se use en inversión. Estas leyes

11 El análisis sólo se realizó para 30 estados, pues, como se mencionó, la ley del estado de Tlaxcala es muy reciente y anteriormente a esta entidad prácticamente no se permitía el endeudamiento. Además, el Distrito Federal se rige bajo una lógica institucional diferente, en el sentido que su deuda pública es aprobada por el Congreso de la Unión.

están ligadas a temas muy diversos, como la obligación de un equilibrio financiero, existencia de estados financieros dictaminados por terceros, creación de un plan de pago, vigilancia del ejecutivo del uso de los recursos, entre otros.

De la observación de las tablas se desprende que:

1. *En el subíndice de definición de Inversión productiva el estado mejor calificado es Hidalgo*, pues tiene una amplia definición de inversión productiva que incluye la obra pública y específica que genera un aumento en ingresos estatales. Los peores son Estado de México (que la define como pago de pasivos anteriores),¹² Baja California Sur (que incluye déficits imprevistos)¹³ y Guerrero (que incluye una plétora de acciones y también déficits imprevistos).¹⁴
2. *En el subíndice de Corto plazo, el mejor calificado es Durango*, que define un plazo de pago menor a 180 días, una limitación de saldo menor al 5%, prohíbe la afectación de participaciones y refinanciamiento; del mismo modo, obliga a informar al congreso local.¹⁵ Las entidades que no obtuvieron puntos en este rubro se caracterizan por no ofrecer definición alguna. Aquí destaca el caso de Puebla, que se contradice de manera evidente al indicar en el artículo 6 de su Ley de Deuda Pública una prohibición a la conversión de obligaciones de corto plazo a deuda de largo o mediano plazo, mientras que en artículo 9 de la misma ley define consolidación como: "...sustituir la Deuda Pública de corto plazo en Deuda Pública de largo plazo".
3. *En el subíndice de Reestructuración el mejor calificado es Tamaulipas*, pues restringe el destino del ahorro para inversión pública productiva,¹⁶ y obliga a dar cuenta a la legislatura local. Los estados que no obtuvieron puntos en este subíndice carecen de definición, o bien, como San Luis Potosí, permiten la reestructuración sin aprobación del congreso local.¹⁷
4. *En el subíndice de Restricciones la mejor calificación es para Guanajuato*, entidad que determina un límite al endeudamiento de 10% del presupuesto de egresos, obliga al equilibrio financiero y a la programación de un superávit

12 Código Financiero, artículo 260.

13 Ley de Deuda Pública, artículo 3 VIII.

14 Ley de Deuda Pública, artículo 3 VIII.

15 Ley de Deuda Pública, art 6.

16 Ley de Deuda Pública, artículo 19.

17 Ley de Deuda Pública, artículo 9.

Tabla 1

Componentes del Índice de Calidad Legislativa para endeudamiento estatal

Inversión Productiva	Corto Plazo		Reestructuración		Restricciones Adicionales	
	Estado	Calif.	Estado	Calif.	Estado	Calif.
Hidalgo	Durango	8.4	Tamaulipas	6	Guanajuato	5.4
Sinaloa	Michoacán	8.4	Baja California Sur	5.3	Puebla	4.3
Chihuahua	Hidalgo	8.3	Guerrero	5.3	San Luis Potosí	3.55
Coahuila	Sinaloa	8.3	Quintana Roo	5.3	Nayarit	3.15
Tamaulipas	Nayarit	8.3	Veracruz	4.9	Jalisco	2.9
Chiapas	Guanajuato	7.6	Baja California	4.2	Nuevo León	2.8
Sonora	Jalisco	7.6	Chiapas	3.5	Chiapas	2.7
Tabasco	Colima	7.6	Nuevo León	2.5	Aguascalientes	2.5
SLP	San Luis Potosí	5.4	Coahuila	2.4	Quintana Roo	2
Ags.	Quintana Roo	5	Chihuahua	2	Morelos	1.8
Zacatecas	México	4.9	Hidalgo	2	Querétaro	1.4
Colima	Coahuila	4.8	Michoacán	2	Sonora	1.4
Veracruz	Puebla	4.6	Sinaloa	2	Yucatán	1.3
Durango	Tabasco	4.4	Tabasco	2	Durango	1.2

Continúa

Tabla 1 Continúa

Michoacán	4.4	Chiapas	2.64	Agascalientes	1.2	Michoacán	1.1
Puebla	4.4	Tamaulipas	2.45	Puebla	1.2	Campeche	0.9
Quintana Roo	4.4	Oaxaca	2.4	México	0.9	Baja California	0.85
Oaxaca	4.3	Agascalientes	2.28	Durango	0.2	Guerrero	0.6
Guanajuato	3.3	Baja California	2.28	Campeche	0	México	0.2
Baja California	0	Chihuahua	2.28	Colima	0	Oaxaca	0.2
Campeche	0	Zacatecas	2.28	Guanajuato	0	Tamaulipas	0.1
Jalisco	0	Veracruz	0.4	Jalisco	0	Baja California Sur	0
Morelos	0	Baja California Sur	0	Morelos	0	Chihuahua	0
Nayarit	0	Campeche	0	Nayarit	0	Coahuila	0
Nuevo León	0	Guerrero	0	Oaxaca	0	Colima	0
Querétaro	0	Morelos	0	Querétaro	0	Hidalgo	0
Yucatán	0	Nuevo León	0	San Luis Potosí	0	Sinaloa	0
México	-0.6	Querétaro	0	Sonora	0	Tabasco	0
BCS	-0.8	Sonora	0	Yucatán	0	Zacatecas	0
Guerrero	-0.8	Yucatán	0	Zacatecas	0	Veracruz	-0.2

primario.¹⁸ El peor calificado fue Veracruz, pues permite el endeudamiento para enfrentar “situaciones imprevisibles”,¹⁹ generando así ambigüedad. Dos casos relevantes y positivos son los de Sonora y Durango, estados que exigen que, para adquirir deuda, sus estados financieros de los últimos tres ejercicios fiscales estén dictaminados por un contador público independiente.²⁰

Una vez otorgada la ponderación correspondiente, el resultado del Índice General de Calidad Legislativa de Deuda Pública lo da la siguiente tabla.

Tabla 2
Índice general de Calidad Legislativa de deuda pública

Posición	Estado	Calificación Máx. 10-Mín. 0	Posición	Estado	Calificación Máx. 10-Mín. 0
1	Hidalgo	6.6	16	Guanajuato	3.5
1	Sinaloa	6.6	17	Zacatecas	3.4
3	Tamaulipas	6.1	18	Veracruz	3.3
4	Coahuila	5.8	19	Oaxaca	3.1
5	Chiapas	5.7	20	Nayarit	1.3
6	Chihuahua	5.6	21	Jalisco	1.2
7	Tabasco	5.3	22	Baja California	1.0
8	Sonora	4.9	23	Nuevo León	0.5
9	SLP	4.5	24	México	0.3
10	Michoacán	4.3	25	Morelos	0.2
11	Durango	4.2	26	Querétaro	0.1
11	Quintana Roo	4.2	26	Yucatán	0.1
13	Aguascalientes	3.8	26	Guerrero	0.1
13	Colima	3.8	26	Campeche	0.1
15	Puebla	3.7	30	Baja California Sur	0.05

Es importante notar que los estados mejor ubicados en el índice se encuentran lejos de poseer todas las características que se califican. En particular, la carencia de una definición de inversión productiva para estados y municipios tanto en la Constitución como en leyes secundarias y la diversidad de elementos ambiguos y

¹⁸ Ley de Deuda Pública, artículo 6.

¹⁹ Código Financiero, artículo 317 iv.

²⁰ Sonora, artículo 19; Durango, artículo 15.

opacos pueden provocar que la contratación de deuda en las entidades federativas no se destine por completo a inversión productiva y que se desplacen recursos hacia otro tipo de gasto. A continuación se hace una justificación formal de la necesidad de que el endeudamiento se utilice sólo en inversión, entendida en este caso como gasto en capital.

3. MODELO MACROECONÓMICO DE CRECIMIENTO Y DEUDA

Como se mencionó, el endeudamiento correctamente usado puede generar crecimiento en una economía local. Para dar formalidad a este argumento, en esta sección se desarrolló un modelo macroeconómico de equilibrio general, el cual es una variación del modelo de crecimiento de Barro (1988) con base en el argumento de Aizenman, Kletzer y Pinto (2007). En la presente variación se evaluó la repercusión del endeudamiento público en el crecimiento económico local cuando sólo se destina por completo a inversión en capital y existe la capacidad de endeudamiento. El modelo se calibró con datos obtenidos de diversas fuentes como el INEGI, la SHCP y las calificadoras de deuda; el supuesto fundamental es que el gasto gubernamental es en infraestructura; los agentes económicos que interactúan son empresas, familias y gobierno; las primeras dos intercambian bienes por mano de obra, mientras que el tercero intercambia con ambos bienes públicos a cambio de impuestos. La idea básica de este modelo es que el gobierno obtiene sus recursos de un impuesto de suma fija y lo gasta en servicios públicos que producen externalidades. Estos efectos se incluyen como un factor en la función de producción aunado al factor de capital privado. Se utilizan todas las variables en términos per cápita.

Empresas

Se utiliza el modelo de AK , pero le agrega a la función el gasto del gobierno. La función de producción es una Cobb-Douglas, en la cual $0 < \alpha < 1$.

$$y = Ak^\alpha g^{1-\alpha}$$

A partir del rendimiento del capital se obtiene la tasa de interés y al dividir la función de producción entre el gasto gubernamental se encuentra el gasto óptimo:

$$r = \alpha A \left(\frac{g}{k} \right)^{1-\alpha} \quad (1)$$

$$\frac{y}{g} = A \left(\frac{k}{g} \right)^{\alpha} \quad (2)$$

Familias

Se introduce a las familias con una función de utilidad iso-elástica:

$$U = \int_0^{\infty} u(c) e^{-\rho t} dt$$

Los consumidores están restringidos:

$$\text{s. a} \quad c + \dot{k} = (1-\bar{\tau})(w + rk)$$

donde

k = crecimiento del capital

$\bar{\tau}$ = impuestos (restringidos)

w = salario

r = tasa de interés

c = consumo

Se obtiene la ecuación de Euler por medio de la maximización del Hamiltoniano:

$$\frac{\dot{c}}{c} = \gamma = \frac{1}{\sigma} [(1-\bar{\tau})r - \rho] \quad (3)$$

Gobierno

El gobierno tendrá los siguientes supuestos:

- El gasto del gobierno g es en infraestructura, con el fin de determinar qué le sucedería al crecimiento si las restricciones constitucionales fueran eficientes.
- La recaudación de impuestos está restringida ($\bar{\tau}$), debido a que los estados no pueden aumentar su recaudación.
- Los gobiernos estatales pueden endeudarse a una tasa r exógena; las familias y las empresas utilizan r igual a la productividad del capital. Los consumidores no pueden endeudarse ni ahorrar a la tasa r exógena.
- La deuda neta está restringida como una proporción del PIB estatal.

El gobierno cuenta con dos formas de financiar su gasto: por medio de deuda o por impuestos a la producción, como lo observamos en la siguiente ecuación.

$$g = \bar{\tau}y - r^*d + d \quad (4)$$

donde

d = es el crecimiento de la deuda, es decir, la adquisición de nueva deuda

r^*d = representa el saldo de deuda

La restricción de deuda del modelo es una porción del producto interno bruto estatal:

$$d - r^*d \leq \phi y \quad (5)$$

donde

$d - r^*d$ = es la deuda neta del gobierno o la deuda adquirida en cierto periodo

$0 \leq \phi \leq 1$ es la restricción a la que está sujeto

Si la restricción (5) está activa entonces podemos sustituir la ecuación (4) para obtener una sola ecuación para el gobierno:

$$g = (\bar{\tau} + \phi)y \quad (6)$$

Solución del modelo

Se resuelve con equilibrio general, por lo que se realizan las sustituciones y se obtienen las siguientes ecuaciones:

$$\gamma = \frac{1}{\sigma} \left[(1 - \bar{\tau}) \alpha A \left[A(\bar{\tau} + \phi) \right]^{1 - \alpha/\alpha} - \rho \right] \quad (7)$$

El gasto gubernamental afecta positivamente al crecimiento, aunque a los impuestos negativamente.

Por último, se obtiene que el crecimiento depende solamente de los impuestos y de la restricción. Esto significa que el papel del gobierno puede causar mayor crecimiento. Para encontrar el grado óptimo de gasto se maximiza la última ecuación:

$$\bar{\tau} = (1 - \alpha) - \alpha \phi \quad (8)$$

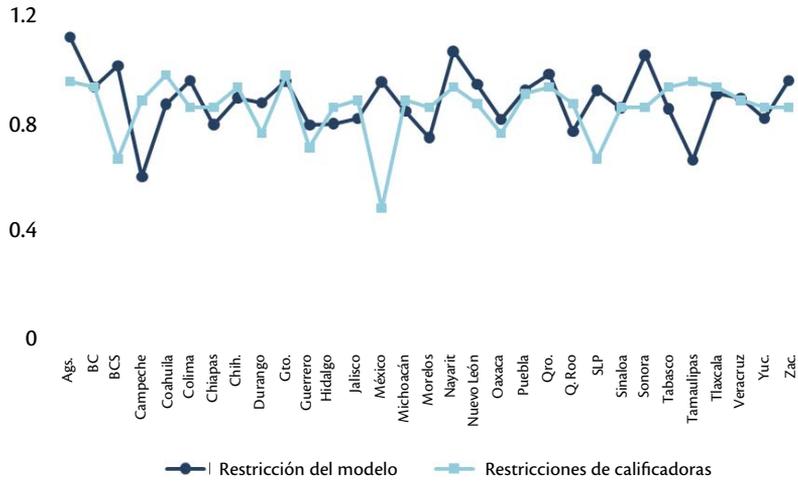
El impuesto no sólo depende del parámetro de producción sino que también depende de la restricción de deuda. Entonces, el gobierno debe aumentar su gasto hasta que $\bar{\tau} < (1 - \alpha) - \alpha \phi$; es decir, el gasto público afectará positivamente al crecimiento cuando se encuentre por debajo de su óptimo. Aunque suponemos que los gobiernos estatales no pueden incrementar los impuestos que cobran, es importante observar qué tan alejado está el gasto público del gasto eficiente.

Dado que los estados no pueden aumentar los impuestos cuando requieren hacer inversiones, entonces tienen que acudir al endeudamiento. Por lo tanto, si realmente toda la deuda se fuera a inversión productiva (como lo indica la Constitución en su artículo 117), observaríamos un aumento en el crecimiento económico local cuando los estados se endeudan, siempre y cuando cumplan con la ecuación (8).

A continuación, se realiza una simple evaluación empírica del modelo, para verificar su confiabilidad (gráfica 5). Comparando los resultados de la restricción de deuda del modelo con las calificaciones crediticias se encuentra que la diferencia entre los resultados del modelo y la realidad son muy pequeñas. De hecho, sólo cinco estados están más allá de una desviación a la media (gráfica 6).

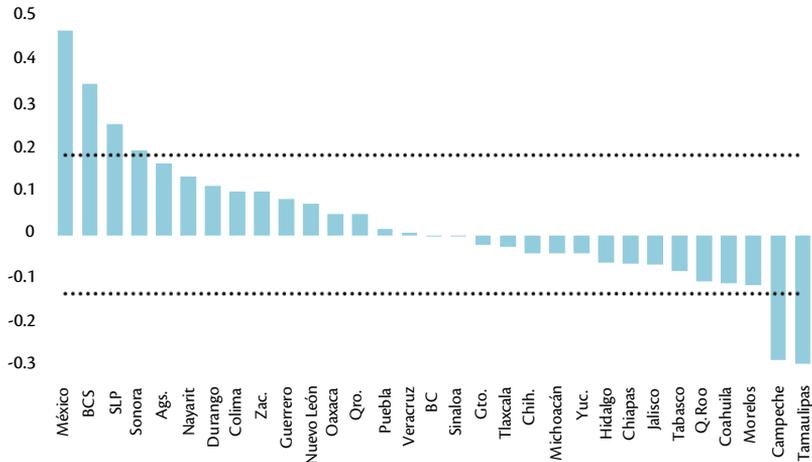
Gráfica 5

Restricción de deuda del modelo vs. Restricción observada (por orden alfabético)



Gráfica 6

Restricción de deuda del modelo vs. Restricción observada (por orden descendente)



Nota: Las líneas punteadas indican una desviación estándar de la media.

En conclusión, de acuerdo al modelo, dado que los gobiernos estatales se encuentran en un grado subóptimo de recaudación, existe también un problema para financiarse y poder invertir. Los gobiernos estatales no pueden aumentar su recaudación inmediatamente cuando requieren invertir, por lo que obligadamente necesitan recurrir al financiamiento; por eso, es importante añadir a la deuda dentro de la restricción gubernamental. A través del modelo modificado también se encuentra el nivel de gasto óptimo del gobierno pero incluyendo financiamiento a través de deuda. El resultado es que tal financiamiento no sólo depende del parámetro de producción sino también de las restricciones que enfrenta los estados para financiarse.

En resumen, si los gobiernos estatales utilizaran toda su deuda en inversión productiva, se alcanzaría un mayor crecimiento económico. Inclusive el modelo testifica que sería necesario que los gobiernos gasten más en este tipo de egreso.

4. RESULTADOS

Para evaluar la hipótesis aquí planteada, se realizaron diversas pruebas empíricas por medio de métodos econométricos. En estas pruebas se evaluó la propensión que ha existido en los estados para gastar en inversión los recursos provenientes de deuda pública. Los datos utilizados para el gasto y el ingreso estatal provienen de la información de finanzas públicas del INEGI; la información se homologó y estructuró de tal forma que el gasto en inversión se estimara correctamente. Los datos de endeudamiento se obtuvieron de la SHCP, a la vez que se agregaron controles poblacionales, tasa de interés, inversión privada y tamaño de la economía.²¹

En cuanto a la inversión, se construyó con el Capítulo 6000 de Obras Públicas y Acciones Sociales, que congrega todo tipo de gasto que puede tener alguna incidencia en el aumento de la infraestructura física del estado. También se agregaron gastos provenientes de los Capítulos 4000 y 5000 que eran atribuibles a ese gasto en inversión.²²

La deuda pública es publicada por la SHCP en forma de saldo, y para poder hacerla comparable con el resto de las variables se transformó a flujos. Esta modificación es importante porque, toda vez que la inversión, el gasto corriente,

²¹ Todas las variables de nivel se transformaron a pesos constantes del 2005.

²² Para una mejor explicación ver la investigación en que se basa este artículo: Franco y Solís (2008).

los ingresos y el PIB son flujos, sólo el propio flujo de deuda de cada estado (deuda de un año menos deuda del año anterior) puede tener efectos interpretativos.²³ Dado que, a diferencia de las otras variables, este flujo puede ser negativo en caso que los estados disminuyan su saldo real, la variable se dividió en dos, esto es, en flujos positivos y negativos. La conveniencia de dicha partición se evaluó previamente por medio del método de regresiones parciales.

El modelo de panel con efectos fijos se utilizó para evaluar la propensión a gastar en inversión ingresos provenientes de deuda, ya que este método ofrece una mejor explicación dada la estructura de los datos. Este tipo de modelos permite evaluar una ordenación temporal de diferentes unidades que mantienen sus características a través del tiempo.²⁴ De esta manera, la propensión de la inversión toma la siguiente forma:

$$I_t = \alpha + \beta_1 d_{it}^p + \beta_2 d_{it}^n + \beta_3 X_{it} + E_{it}$$

donde

I = inversión

d^p = flujos de deuda positivos

d^n = flujos de deuda negativos

X = otras variables de control

En la Tabla 3, se muestran dos variaciones del modelo. En la primera, la población se introduce como una variable de control, y en la segunda, todas las variables de nivel se dividen entre ella para obtener coeficientes en términos per cápita.

23 Mientras que el nivel de saldo es un stock que debe preocupar a aquellos que estudian la capacidad de pago de un gobierno, el nuevo endeudamiento y el servicio de deuda son flujos que interesan a quien estudia el uso del endeudamiento en un determinado periodo. Por esa razón, debe tenerse en cuenta que es necesario tener precaución al comparar una variable de flujo (como el PIB) contra una de acervo (como el saldo de deuda).

24 Gujarati (2003).

Tabla 3
Resultados de la estimación de panel con efectos fijos

VARIABLES INDEPENDIENTES	INVERSIÓN	VARIABLES INDEPENDIENTES	INVERSIÓN PER CÁPITA
Deuda Positiva	0.2 (0.042)***	Deuda positiva per cápita	0.141 (0.044)***
Deuda negativa	-0.0009 (-0.052)	Deuda negativa per cápita	0.03209 (-0.049)
Ingreso federal	-0.018 (-0.018)	Ingreso federal per cápita	-0.028 (0.0094)***
Ingresos propios	0.2252 (0.085)***	Ingresos propios per cápita	0.29 (0.092)***
Gasto corriente y operativo	-0.01575 (-0.015)	Gasto corriente y operativo per cápita	-0.015 (-0.015)
PIB	0.00722 (0.0023)***	PIB per cápita	0.01 (0.0039)**
Inversión privada	0.0029 (0.00056)***	Inversión privada per cápita	0.003 (0.00055)***
Tasa de interés	-1.43E+07 (4411068)***	Tasa de interés	-6.173 (1.99)***
Población	-602.94 (-370.45)		
Constante	2.45E+08 (4.23E+08)**	Constante	20.78 (-284.12)
N	341	N	341
R²	0.0374	R²	0.3125
F	14.97	F	16.13
Pob>F	0	Pob>F	0
Grupos	31	Grupos	31
R² (dentro)	0.48	R² (dentro)	0.4835
R² (entre)	0.0004	R² (entre)	0.2867

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

El índice de calidad legislativa desarrollado en este trabajo también se introdujo para su evaluación por medio de variables dicotómicas que interactuaron con el endeudamiento, para así medir el impacto del marco legal en este proceso de endeudamiento-gasto. El índice creado se tipificó en tres categorías:

1. Calidad de deuda Alta: Índice de calificación superior a 5 puntos.
2. Calidad de deuda Media: Índice de calificación entre 1 y 5 puntos.
3. Calidad de deuda Baja: Índice de calificación menor a 1 punto.

Como para algunos estados la legislación es vigente sólo a partir de fechas recientes, se tomó en cuenta el periodo posterior al año 2000, en el que la mayoría de las legislaciones ya se habían publicado. Como estas variables dicotómicas no cambian en el tiempo, se corrieron dos modelos, uno con mínimos cuadrados ordinarios y otro con efectos fijos; en todos los casos se eliminó la variable de deuda y en el caso de MCO la constante del modelo, para así poder observar las tres interacciones realizadas. Los resultados que se obtuvieron se muestran en la Tabla 4 (página siguiente).

Los resultados del análisis econométrico muestran cómo el impacto de cada peso proveniente de deuda en inversión es de 20 centavos. En términos per cápita esto significa que por cada peso por habitante que se han endeudado los estados, el gasto per cápita sólo ha aumentado 14 centavos. Estos resultados tienen significancia estadística del 99%.

También se muestra cómo el nivel de calidad legislativa ha tenido un impacto sobre el uso de estos recursos, de manera que los estados con baja calificación muestran una tendencia a gastar aproximadamente 80% menos en inversión los recursos provenientes de deuda en comparación con los estados de alta calidad. Los estados con calidad media también tienen una tendencia a gastar menos que los estados con buena calidad legislativa; se identificó que esta calidad es 60% menos que los estados con buen marco legislativo.

Finalmente, estos modelos arrojan otras interpretaciones sobre el impacto de las otras variables en la inversión. Por un lado, los ingresos propios son los que muestran mayor impacto en el gasto en inversión, mientras que el ingreso federal no muestra un claro impacto en tal gasto al presentar signo negativo y significancia variable.

Tabla 4

Resultados de la estimación con interacción de variables de deuda.

Variables independientes	Inversión	
	MCO	EF
Ingreso federal	0.2475 (0.0522)***	0.0567 (-0.078)
Ingresos propios	0.3113 (0.134)**	-0.0755 (-0.2622)
Gasto corriente y operativo	-0.2968 (0.0516)***	-0.1471 (-0.0889)
PIB	0.0024 (0.00136)*	0.0093 (-0.0065)
Inversión privada	0.0051 (0.0011)***	-0.0019 (-0.0015)
Tasa de interés	-4.73E+07 (2.8E+07)*	-8.37E+07 (4.47E+07)**
Población	104.356 (-103.839)	-931.921 (-1503.365)
Constante		5.20E+09 (-4.05E+09)
Interacción del índice con variables de deuda		
Nivel de calidad de legislación Bajo	0.2819 (0.111)**	0.0784 (-0.124)
Nivel de calidad de legislación Medio	0.5136 (0.1356)***	0.3074 (0.119)**
Nivel de calidad de legislación Alto	1.39 (0.4385)***	1.323 (0.4077)***
Variables dicotómicas		
Nivel de calidad de legislación Bajo	6.21E+08 (2.8E+08)**	
Nivel de calidad de legislación Medio	6.70E+08 (2.7E+08)**	
Nivel de calidad de legislación Alto	6.01E+08 (3.04E+08)*	
N	120	120
R ²	0.9292	0.448
F	108.02	3.91
Pob>F	0	0
Grupos		30
R ² (dentro)		0.3756
R ² (entre)		0.5787

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

CONCLUSIONES

La descentralización que ha experimentado México en las últimas décadas transformó el rostro del federalismo fiscal. Hoy, los estados tienen una amplia capacidad para ejercer el gasto, así como plena autonomía para obtener endeudamiento. Las herramientas para adquirir este endeudamiento se han sofisticado considerablemente en los últimos años, y a pesar del bajo nivel de endeudamiento relativo de los estados mexicanos, es de esperarse en el futuro una mayor interacción entre los mercados financieros y los gobiernos. Por eso esta investigación pretende llenar un hueco en la investigación sobre finanzas públicas y sobre el endeudamiento subnacional, enfocándose no en los determinantes de esa deuda o de la capacidad de pago, sino en cómo se emplean esos recursos.

Los resultados obtenidos son de interés por sus implicaciones y su grado de certeza estadística, pues indican que, en promedio, en los estados por cada peso que se contrata de deuda sólo se aumentó el gasto en inversión entre aproximadamente 16 y 24 centavos, esto es, que hay evidencia de que se están desplazando recursos a otro tipo de gasto. Es decir, que existe un desvío considerable de los recursos provenientes de deuda, de tal modo que no se está aumentando la inversión en la misma proporción, y por lo tanto se está incumpliendo la Constitución.

Entre las aportaciones más importantes de este trabajo se encuentra la creación de un índice de calidad de la legislación estatal sobre deuda. En este índice se evalúan los incentivos que existen para que la deuda se utilice en inversión productiva. En la heterogeneidad existente en el marco legal de las entidades federativas se encuentran casos tan discordantes que obligan a pensar en la necesidad de una homologación de conceptos y objetivos para un mejor uso de la deuda pública, así como en la determinación de mejores mecanismos de vigilancia. Si bien en los últimos años han existido reformas importantes en este campo, aún se encuentran ejemplos de leyes locales con un diseño débil que no está enfocado al cumplimiento del mandato constitucional sino a su evasión. Los resultados obtenidos con el análisis del índice muestran que la calidad de la legislación sobre deuda pública sí influye en la estructura del gasto de los recursos provenientes de esta fuente.

Por otro lado, el modelo macroeconómico desarrollado indica que cuando aumenta el gasto del gobierno, ya sea financiado por impuestos o por deuda, se impulsará el crecimiento económico local. En este caso, tiene sentido evaluar la propensión a gastar en inversión los recursos provenientes de deuda, así como analizar las causas de estos resultados, pues el objetivo final que se persigue es el impulso del crecimiento económico estatal.

REFERENCIAS

- Aizenman, J., K. Kletzer y B. Pinto (2007), "Economic growth with constraints on tax revenues and public debt: implications for fiscal policy and cross-country differences", National Bureau of Economic Research, Massachusetts.
- Barro, R. (1988), "Government spending in a simple model of endogenous growth", National Bureau of Economic Research, Massachusetts.
- Bátiz, J.A., R. Geen y L. Ludlow (1988), "Pasado y presente de la deuda externa de México", *El Día*, México.
- Costeloe, M. (2003), "Bonds and bondholders: british investors and Mexico's foreign debt, 1824-1888", *The Journal of Economic History*, vol. 63, pp. 1173-1174.
- Franco, E., y Solís M. (2008), *Impacto del Endeudamiento Público sobre la Inversión Productiva en las Entidades Federativas de México, 1993-2006*, Tesis de licenciatura, ITAM, México.
- Gamboa R. (2003), "Evolución del endeudamiento de los estados en México, 1992-1997", en Uriarte Martínez y A. Díaz-Cayeros, coords., *De la Descentralización al Federalismo, Estudios Comparados sobre el Gobierno Local en México*, Porrúa-CIDAC, México.
- Gujarati, Damodar N. (2003), *Basic Econometrics*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Hernández F., A. Díaz-Cayeros y R. Gamboa (2002), "Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem", Research Network Working Paper #R-447.
- Leyes de Deuda Pública de las Entidades Federativas, Códigos Financieros, Códigos de Hacienda Pública, Ley de Administración Financiera y Constituciones Estatales.
- Marichal, C. (2001), "Una difícil transición fiscal del régimen colonial al México Independiente, 1750-1850", en C. Marichal y M. Merino, comps., *De Colonia a Nación: Impuestos y Política en México, 1750-1860*, El Colegio de México, México.
- Marichal, C. y L. Ludlow, (1998), *La Deuda Pública en México, 1824-1910*, El Colegio de México, México.
- Mikesell, J.L. (2007), *Fiscal Administration in Local Government: An Overview*, The World Bank, Washington.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico Integral de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales*, SHCP, México.

CICLOS PARTIDISTAS Y ELECTORALES EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO: 1998-2002

Karina Álvarez Torres y Eunice Ma. Elena Sánchez Amodio*

RESUMEN

Esta investigación sostiene que los ayuntamientos de México no atienden criterios de eficiencia económica en el gasto público. Por el contrario, manipulan el presupuesto para maximizar sus oportunidades de escalamiento político y, al mismo tiempo, garantizar el éxito electoral del instituto político al que pertenecen. Concluye que factores políticos e institucionales determinan el monto y destino de las asignaciones presupuestales.

ABSTRACT

This article suggests that, in Mexico, municipal governments do not apply economic efficiency criteria in their public spending. On the contrary, politicians distort the budget to signal their competence. This means that, initially, citizens use their votes to sanction or reward the incumbent performance and, afterwards, local authorities respond with a budget that benefits the median elector. The conclusion is that political variables—as elections, political participation, competitiveness between parties, and ideologies—and institutional relations matter in the budget size and design.

PALABRAS CLAVE: Ciclos políticos y electorales, finanzas públicas, gobiernos municipales, clientelismo político.

CLASIFICACIÓN JEL: D72, D78, H72.

* Mtra. Karina Álvarez Torres, titular de la División de Planeación, Sistemas e Información IMSS Oportunidades. Eunice Ma. Elena Sánchez García, licenciada en Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). El presente trabajo está basado en la investigación realizada por las autoras que fue ganador del segundo lugar del Premio de Finanzas Públicas Edición 2009, convocado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados. Correos electrónicos: kat280125@gmail.com y eureka_1981@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

El fin del milenio representó la reforma del sistema político mexicano: el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ya no estaría por siempre en Los Pinos, el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ya no serían oposición eterna. Era claro, cualquier partido tenía la posibilidad de competir y, además, de ganar: los políticos, por tanto, más que buscar la eficiencia en el quehacer gubernamental, debían implementar estrategias que generaran votos.

El objetivo de este trabajo es explicar la política municipal y demostrar que los municipios de México no atienden criterios de eficiencia económica en el gasto público. Para demostrarlo, se analizó información sobre indicadores políticos, institucionales, demográficos y de finanzas públicas de los municipios del país de 1998 al 2002. Se excluyeron los municipios del estado de Oaxaca porque la mayor parte de ellos se rigen por el método de usos y costumbres y no hay datos político-electorales disponibles. Tampoco se incluyó al Distrito Federal, dado que las delegaciones tienen un funcionamiento distinto de los municipios. La base de datos está compuesta por observaciones para 1778 municipios durante cinco años, entre 1998-2002, es decir, más de 8800 observaciones.

En la primera parte de este trabajo se hace un análisis exploratorio de datos para detectar correlaciones estadísticas entre variables; en la segunda sección, se pretende determinar las causas de presupuestos municipales de distinto tamaño y distribución —a través del uso de herramientas econométricas—, y finalmente, se presentan las conclusiones.

1. ANÁLISIS EXPLORATORIO

1.1 Calendario electoral

“En democracia, los electores fungen como autoridad: sus preferencias y conductas son recursos fundamentales de legitimidad para los gobernantes”, Keech (1996).

Diversos autores coinciden con esa afirmación: Keech (1996), Tufte (1977), Downs (1960), y Alesina *et al.* (1993). No obstante, la discusión gira en torno a los mecanismos que utilizan los políticos para ganar los sufragios ciudadanos. Una respuesta recurrente se encuentra en el manejo de la economía: los ciudadanos

juzgan las políticas fiscal, monetaria y de gasto público que adoptan los gobiernos, y votan para premiar o castigar el desempeño.

La información es determinante en las posiciones que los electores adoptan con respecto a sus gobernantes. No es útil para los políticos, en términos de beneficios electorales, que los ciudadanos juzguen un buen estado de la economía, si su grado de información no les permite asignar responsabilidades, o tiene muy poco valor adoptar políticas públicas si los electores no son conscientes de sus beneficios.

Downs (1960) señala que los ciudadanos desempeñan dos papeles: productor y consumidor. Como productores, los ciudadanos están mejor cuando el gasto del gobierno incrementa la demanda por sus servicios y reduce impuestos; como consumidores, sufren cuando el gobierno incrementa los precios de bienes y servicios que necesitan.

Cuando tienen ignorancia preponderante, los ciudadanos están más atentos a lo que les sucede como generadores de ingresos. Esto equivale a decir que premian el aumento del gasto del gobierno, pero castigan el aumento de impuestos. El problema radica en que incrementar el gasto implica aumentar los impuestos. Downs cree que en las democracias, los presupuestos públicos serán menores que el monto correcto, porque incluso los impuestos indirectos son más evidentes que los beneficios de gobierno.

En los municipios, la situación es de suyo diferente: los ciudadanos atribuyen los resultados favorables de la política macroeconómica al Gobierno Federal, pero evalúan el gasto ejercido por los ayuntamientos. La mayor parte de los recursos municipales provienen de la Federación, y los ingresos federales proceden principalmente del petróleo (Ley de Ingresos de la Federación 2006); por lo tanto, los ciudadanos no suponen los costos de un gasto público expansivo.

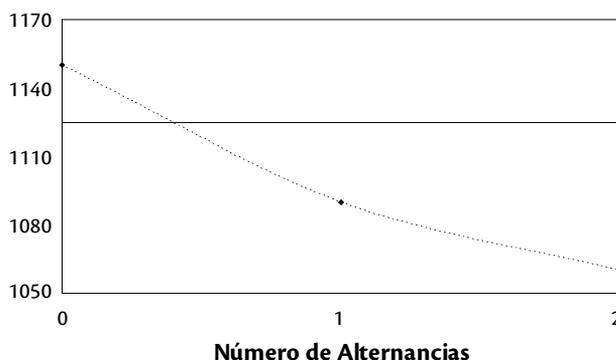
La gráfica 1 señala la mediana del gasto per cápita de los cinco años. Los municipios que ejercieron un presupuesto superior a la mediana en ninguna ocasión optaron por otro partido en el poder; en cambio, los municipios que gastaron en un nivel inferior a la mediana tuvieron alternancia. Aquellos que su gasto fue mucho menor, en dos ocasiones los gobernaron partidos diferentes: el resultado sugiere que los electores premian a los presupuestos “cuantiosos”.

Un factor determinante en la manipulación del gasto es la conveniencia del tiempo. La hipótesis predominante sostiene que los electores son miopes; en otras palabras, recuerdan las acciones sólo del último periodo. Por tal motivo, los políticos estimulan la economía en el periodo previo a la elección. Tufte (1977) encontró

evidencia de ciclos económico–electorales y afirma que los políticos cuando buscan reelegirse, manipulan el ingreso real disponible en el periodo preelectoral.

Gráfica 1

Mediana del gasto per cápita y número de alternancias en la presidencia municipal



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

Para el caso mexicano, Magaloni (2002) explica que los votantes se comportan como campesinos: reaccionan fuertemente a las condiciones económicas de corto plazo, por lo que existe la tendencia a manipular el gasto en el periodo previo a la elección.

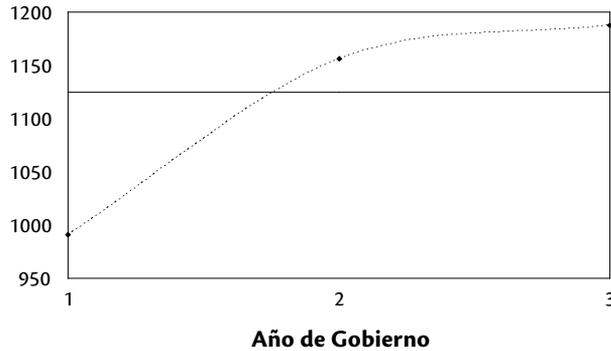
La gráfica 2 sugiere la existencia de ciclos electorales en México. La mediana del gasto per cápita es superior en el periodo preelectoral y electoral (segundo y tercer años de gobierno) con respecto al primer año de gobierno. Sin embargo, los efectos del ciclo electoral pueden estar vinculados con la “curva de aprendizaje”,¹ porque en el primer año de gobierno, la capacidad de gestión de los ayuntamientos ante los Poderes del Estado y de la Federación, así como su nivel de recaudación, es menor que en el último año de gobierno.

Además de manipular el monto total del gasto público, los ediles tienen la posibilidad de manejar el presupuesto para favorecer a grupos específicos: la prioridad a los distintos rubros en los que se invierte varía de acuerdo con la proximidad de las elecciones. En la gráfica 3 se observa que a medida que se aproxima el

¹ Rodríguez (2003).

Gráfica 2

Mediana del gasto per cápita y año de gobierno del presidente municipal



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

periodo electoral, disminuye el porcentaje del gasto destinado a las obras públicas y aumenta la proporción destinada a la administración; por el contrario, el gasto en transferencias y ayudas es mayor en el segundo año de gestión.²

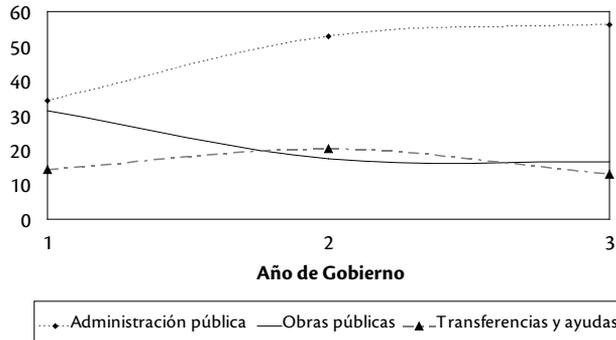
Una posible explicación a la gráfica 3 es que en el primer año de gobierno, los presidentes municipales pretenden fortalecer sus grupos de apoyo, pero al mismo tiempo, buscan convencer a sus detractores: la inversión en infraestructura les da la posibilidad de beneficiar a todos, por lo que es óptimo para ellos priorizarla cuando inicia su mandato.

Por otra parte, los ediles pueden invertir en bienes privados e intercambiarlos por votos; los políticos ofrecen este intercambio fundamentalmente en el último año de gobierno, puesto que, como se mencionó, los electores tienen memoria de corto plazo. Para proporcionar beneficios privados, los presidentes municipales pueden incrementar el gasto en administración pública y crear empleos en el gobierno, o bien aumentar los subsidios y ayudas. La gráfica 3 muestra que en el año electoral aumentó la proporción del gasto destinado a la administración pública, en parte por el clientelismo político, pero al mismo tiempo puede ser que en el último año de gobierno aumente la necesidad de personal: deben contratarse asesores que les ayuden en el proceso entrega-recepción.

² Datos de 1999.

Gráfica 3

Distribución del gasto y año de gobierno del presidente municipal



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

1.2 Participación política

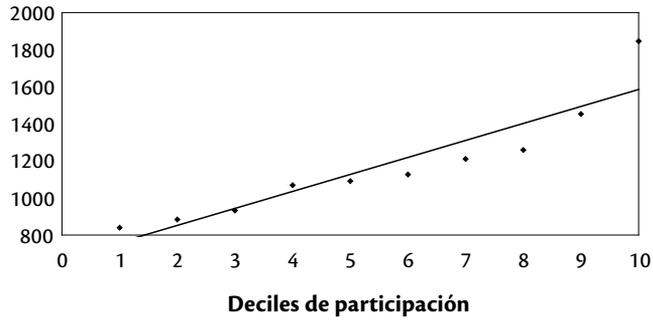
Los votantes tienen la oportunidad de expresar sus preferencias participando en las elecciones; esto provoca que los políticos asignen más recursos para responder a sus demandas. Cuando en los municipios prevalece el desinterés en los asuntos públicos, los gobernantes erogan sólo lo suficiente para responder a una sociedad poco participativa. En contraste, cuando un mayor porcentaje de la sociedad acude a las urnas, los políticos buscan ampliar sus coaliciones de apoyo y beneficiar a un mayor número de ciudadanos, por lo que necesitan incrementar el gasto ejercido: la gráfica 4 demuestra que a mayor participación, los municipios ejercen mayor gasto total per cápita.

Con respecto a la diversificación del presupuesto, cuando un alto porcentaje de ciudadanos acude a las urnas, los ediles se enfrentan con una mayor demanda por bienes y servicios: responder a todos con beneficios privados es muy caro. En cambio, producir bienes públicos reduce los costos de transacción, puesto que una vez que se generan no se puede excluir a nadie de su uso.

En la gráfica 5, se observa que, a medida que aumenta la participación política, se incrementa el porcentaje del presupuesto destinado a la administración pública y disminuye el gasto en obras públicas y transferencias directas. Esto obedece a que cuando un mayor porcentaje de la sociedad vota, el gobierno municipal responde con más y mejores servicios públicos.

Gráfica 4

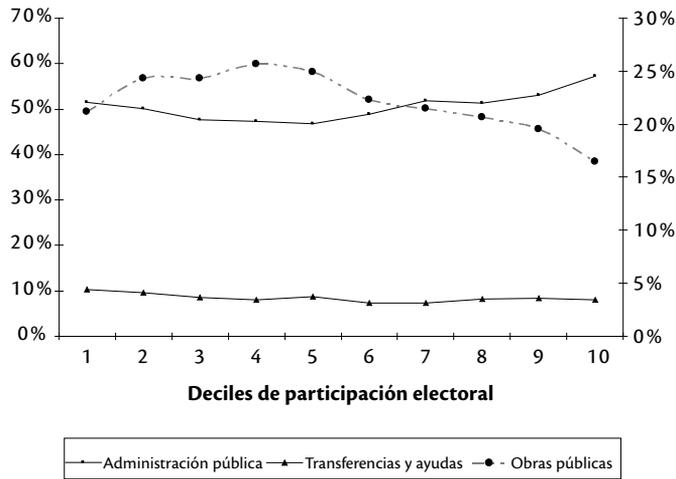
Mediana del gasto per cápita y participación electoral



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

Gráfica 5

Distribución del gasto y participación electoral



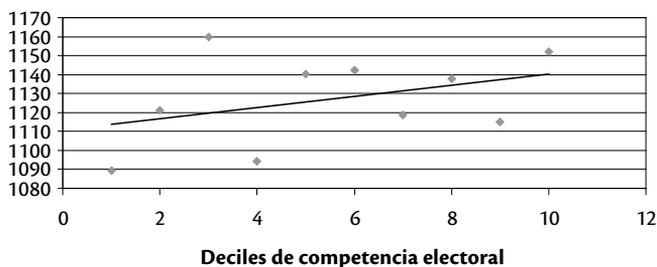
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

1.3 Competencia electoral

Las reformas electorales de los 90 generaron confianza entre las personas: la existencia de reglas que garantizan la equidad en los comicios y la certeza de respeto a la decisión de los electores aumentaron la competencia entre partidos. En este trabajo se sostiene que es posible que exista una relación lineal entre competencia electoral y gasto público. La hipótesis es que los ediles de municipios poco competidos tienen menos incentivos para manipular el gasto porque su probabilidad de triunfo es mayor, y, por el contrario, los alcaldes de municipios con elecciones muy cerradas manipulan el gasto debido a que su prioridad es convencer al mayor número de electores. La gráfica 6 indica que probablemente los presupuestos más elevados corresponden a municipios con competencia electoral alta.

Gráfica 6

Gasto total per cápita y deciles de competencia electoral

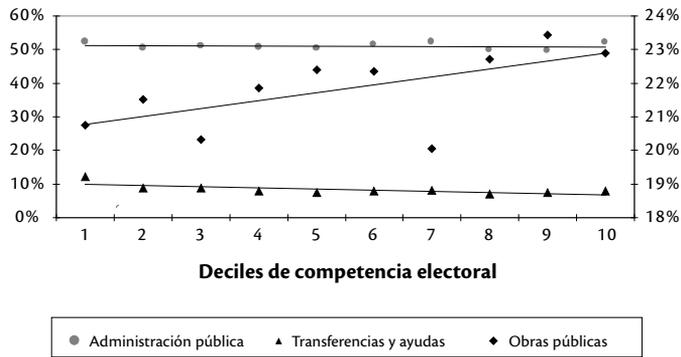


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2007), argumentan que los líderes diversifican sus inversiones para asegurar más votos: los gobernantes eligen entre bienes públicos y bienes privados. La gráfica 7 da evidencia de que cuando la competencia aumenta, los munícipes proveen mayores bienes públicos (infraestructura) y menores transferencias clientelares; esto puede indicar que la focalización del gasto no es suficiente, porque los políticos deben ampliar sus coaliciones de apoyo proveyendo bienes públicos que beneficien a un mayor número de electores, a pesar de que el retorno electoral no esté garantizado.

Gráfica 7

Distribución del gasto y competencia electoral



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

Por otro lado, se observa que no hay diferencia en el porcentaje del gasto corriente en los distintos niveles de competencia. Una posible explicación de este comportamiento es que los presidentes municipales emplean el gasto en administración pública para proporcionar beneficios directos a sus seguidores otorgándoles posiciones en el gobierno municipal, pero al mismo tiempo, para abastecer servicios públicos (*bienes no excluibles*), lo que implica que cuando hay baja competitividad entre partidos, los ediles pueden aumentar el gasto corriente con el objetivo de focalizar su inversión. Asimismo, si las elecciones son cerradas, pueden invertir en ese rubro para beneficiar a un número amplio de ciudadanos.

1.4 Filiación partidista

Beatriz Magaloni³ clasifica los asuntos mexicanos en tres categorías: económicos, políticos y de valores. Los económicos representan las actitudes y valoraciones de los votantes con respecto a la privatización de Petróleos Mexicanos (Pemex), la apertura al comercio internacional y el papel del Estado en la redistribución de la riqueza. Los asuntos políticos refieren las evaluaciones de la democracia, la

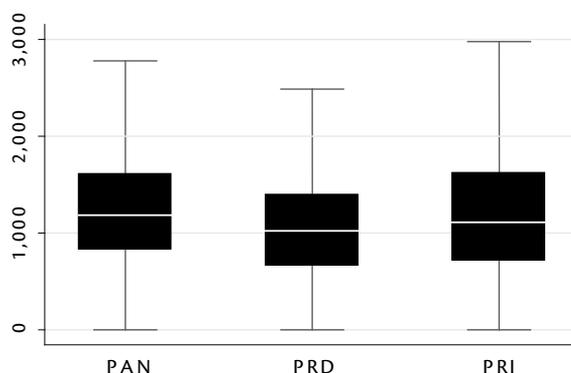
³ Magaloni (2000).

corrupción y los derechos humanos. Los asuntos de valores, por su parte, son los que revelan las actitudes de los electores hacia el aborto, la relación Iglesia-Estado, matrimonio versus unión libre y la autonomía de los pueblos indígenas.

Magaloni concluye que en la dimensión económica, el PRD se ubica en la izquierda –a favor de la redistribución–, el PAN en la derecha –se caracteriza por ser conservador fiscalmente–, y el PRI, en el centro.⁴ Considerando esta clasificación, nuestra expectativa prevé que el gasto total per cápita sea mayor en los gobiernos municipales del PRD y el PRI, en tanto que el PAN, como partido de derecha y propenso a favorecer una reducción del aparato estatal, se espera que ejerza menor presupuesto. Sin embargo, se observa en la gráfica 8 que los ediles del PAN y del PRI erogan más que los munícipes del PRD. La hipótesis de ideología no se cumple porque los presidentes municipales no eligen el monto de su gasto: ejercen las asignaciones que les otorga la Federación y el gobierno estatal a través de la legislatura. Por lo tanto, la ideología se expresa en los congresos locales y el gobierno estatal. La gráfica 9 muestra que las legislaturas con mayoría del PRD gastan más que el resto, y la gráfica 10, que los gobernadores de filiación panista y perredista ejercen mayor gasto público per cápita que los de extracción priísta.

Gráfica 8

Gasto total per cápita y filiación política del presidente municipal

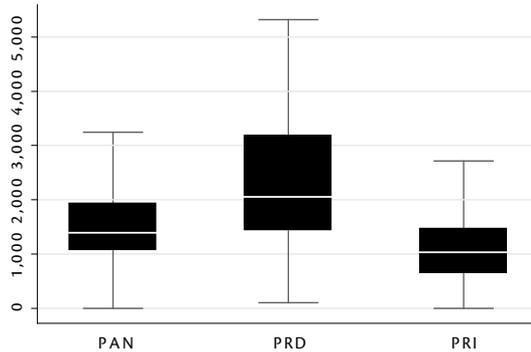


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

4 Aunque la posición del PRI varía dependiendo del asunto: en la evaluación del North American Free Trade Agreement (NAFTA), se ubica a la derecha –pro libre comercio–, pero al mismo tiempo se percibe a favor de la intervención del Estado en la economía y en contra de la privatización de Pemex, es decir, a la izquierda.

Gráfica 9

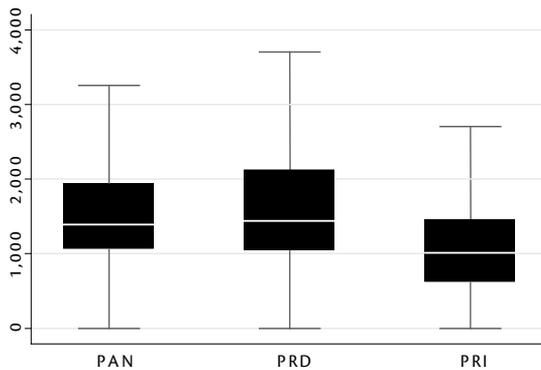
Gasto total per cápita y mayoría del congreso local



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

Gráfica 10

Gasto total per cápita y filiación política del gobernador



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

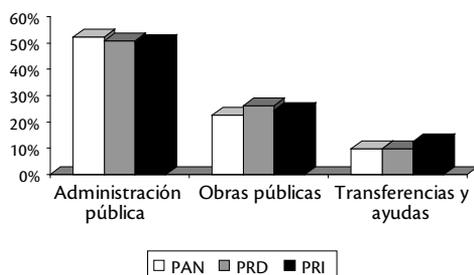
Una posible explicación a esto es que los gobernadores y las legislaturas de “oposición” solentan grandes aparatos para conquistar nuevos adeptos o para sostener a los anteriores, en tanto que los gobiernos estatales que pertenecen al mismo partido que el Presidente de la República no necesitan hacerlo, pues acceden con mayor facilidad a los recursos de programas implementados por el Ejecutivo Federal.⁵

De acuerdo con el estudio de Alejandro Moreno,⁶ los integrantes del PRD creen en la igualdad social, en tanto que los de PAN son conservadores fiscalmente. Por ello, se esperaba que el PRD dirigiera mayores recursos a las transferencias y ayudas y que el PAN mantuviera una estructura burocrática menor que la de los otros partidos. Debido a que la infraestructura es un bien necesario, no se esperaba diferencia en el porcentaje del gasto destinado a este rubro por partido político de los ediles.

La gráfica 11 no respalda la hipótesis planteada: se observa que el PRI es quien más invierte en transferencias y ayudas; el PRD da prioridad a las obras públicas, y no hay diferencia significativa en la proporción del gasto que los presidentes municipales destinan a la administración pública. Los resultados no fueron los esperados, posiblemente debido a que la diversificación del portafolio responde también a otros factores, como riesgo electoral y desarrollo humano.⁷

Gráfica 11

Distribución del gasto por partido político



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

5 Durante el periodo 1994-2000, el titular del Ejecutivo Federal pertenecía al PRI.

6 Moreno (2000).

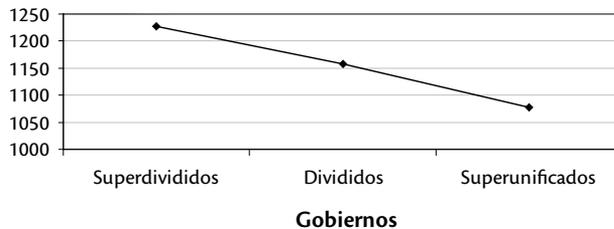
7 Con respecto al riesgo electoral, en la sección anterior, afirmamos que, ceteris paribus, cuando aumenta la competencia, el clientelismo disminuye; el PRI es el partido que se enfrenta con menos competencia localmente (su indicador de competencia es de 0.8, mientras que el del PAN es 0.88, y el del PRD equivale a 0.9). Esto puede influir en el hecho de que el PRI destine mayores recursos a las transferencias directas y el PRD a la infraestructura. Por otro lado, cuando nos referimos a los niveles de bienestar, el PRD gobierna fundamentalmente en municipios con Índice de Desarrollo Humano (IDH) medio. Sus bases de apoyo exigen obras públicas como drenaje, agua, asfalto, caminos, etc.; por ello, es el partido que destina mayor porcentaje de egresos en infraestructura. Por el contrario, el PRI, al gobernar en municipios con menor IDH, otorga prioridad a las transferencias y ayudas; los electores de estas localidades valoran el aumento en su ingreso personal. El PAN, por su parte, gobierna principalmente en municipios con IDH alto. Sin embargo, no hay diferencia significativa en el gasto en administración pública, como se esperaba.

1.5 Gobierno superunificado y dividido

La heterogeneidad de la sociedad en municipios superdivididos genera demandas diversas (ver gráfica 12), por lo que los representantes de los distintos niveles de gobierno buscarán satisfacer el mayor número de ellas, lo que requerirá presupuestos expansivos.⁸

Gráfica 12

Gasto total per cápita por relaciones interinstitucionales⁹



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

De la misma forma, los gobiernos superunificados dan prioridad a los bienes privados, debido a que el riesgo electoral en el que se desenvuelven es bajo. Se observa en la gráfica 13 que los gobiernos superunificados destinan un porcentaje mayor del gasto a la administración pública, lo cual tiene un doble propósito: los ediles pueden premiar a sus seguidores con la creación de empleos, y al mismo tiempo, asegurar mayor retorno electoral a sus partidos a través de la producción de servicios públicos.¹⁰

Por el contrario, los gobiernos superdivididos invierten más en infraestructura porque están dispuestos a asumir el riesgo de proveer bienes públicos, que no aseguran el voto de todos los que disfrutan de este tipo de bienes, pero que por ser beneficios no excluyentes llegan a un mayor número de ciudadanos.

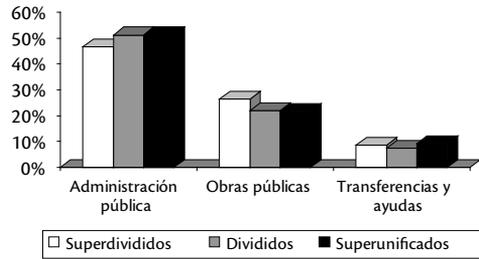
8 Además, los gobiernos superdivididos se enfrentan con mayor competencia electoral (0.89, contra 0.86 de gobiernos divididos y 0.79 de gobiernos superunificados). En elecciones cerradas, los alcaldes buscarán beneficiar al mayor número de ciudadanos para asegurar mayor retorno electoral.

9 En el eje de las x se grafica la variable categórica –que en este gráfico es gobiernos–, y en el eje de las y, la mediana del gasto.

10 Los gobiernos superunificados son el resultado de la existencia de un partido dominante.

Gráfica 13

Distribución del gasto por relaciones interinstitucionales



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

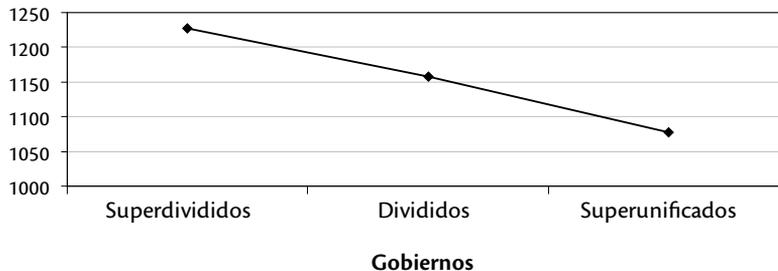
1.6 Composición del congreso local

Los congresos locales sin mayoría asignan mayor gasto per cápita a los municipios de su jurisdicción (ver gráfica 14), puesto que las distintas fuerzas sociales adquieren voz y voto en la toma de decisiones, y al haber una diversidad de intereses que necesitan atenderse, la asignación de recursos es mayor.

En cambio, en las legislaturas con más del 50% de curules controladas por un solo partido, los representantes pueden acordar los montos necesarios para satisfacer las demandas ciudadanas. Usualmente, las asignaciones son menores porque el riesgo de perder una elección en una sociedad homogénea es menor. En las legislaturas con mayoría relativa, la asignación de recursos se ubica en una situación intermedia.

Gráfica 14

Gasto total per cápita por relaciones interinstitucionales

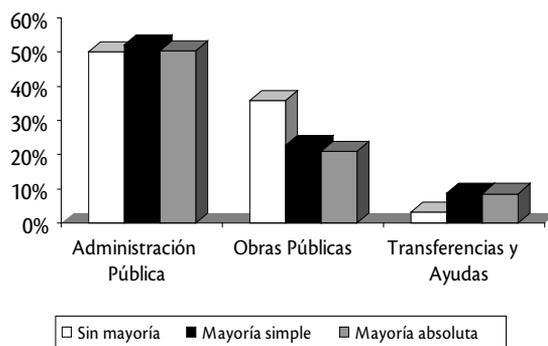


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

En cuanto a la distribución del presupuesto, es notorio (ver gráfica 15) que los estados donde no existe una mayoría que predomine en la legislatura local tienen municipalidades con intereses diversos.¹¹ Los ediles no pueden proveer beneficios personales a todos, y optan por la generación de bienes públicos: el porcentaje de gasto destinado a la infraestructura es superior en los congresos sin mayoría. Por otra parte, a medida que disminuye la pluralidad, aumenta el gasto en transferencias, puesto que los presidentes municipales sólo aseguran el voto de quienes ya son sus bases de apoyo.¹²

Gráfica 15

Distribución de gasto por mayoría legislativa



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI e IFE.

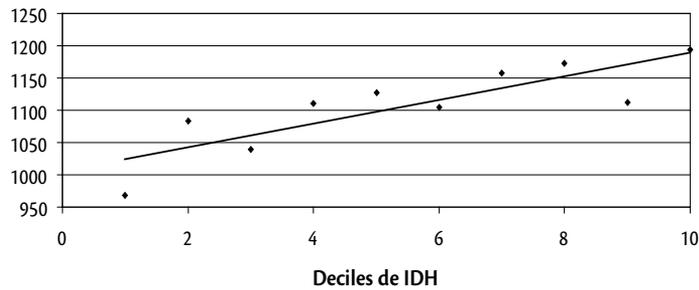
1.7 Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Debido a que el Índice de Desarrollo Humano incluye entre sus componentes el índice del Producto Interno Bruto (PIB),¹³ se espera que los municipios con mayor desarrollo tengan mayores ingresos y, por tanto, mayores posibilidades de gasto público expansivo. La gráfica 16 ratifica esta hipótesis: a mayor IDH, más gasto total per cápita.

-
- 11 El promedio de índice de competencia en los municipios de estados sin mayoría es de 0.88, en los de mayoría relativa 0.85, y en los de mayoría absoluta, 0.82.
 - 12 El gasto en administración pública, que genera tanto bienes públicos (servicios) como privados (empleos), no muestra diferencia significativa.
 - 13 PNUD (2000).

Gráfica 16

Gasto total per capita por índice de desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y PNUD.

En virtud de que la relación entre la distribución de los recursos y el grado de desarrollo humano supone un modelo de demanda (ciudadana)–oferta (de gobierno), y la demanda ciudadana (expresada en la participación electoral) aumentó a partir del año de la alternancia en la Presidencia de la República, en esta sección se dividirá el periodo de estudio en dos etapas: la primera de 1998 al 2000, y la segunda del 2001 al 2002.

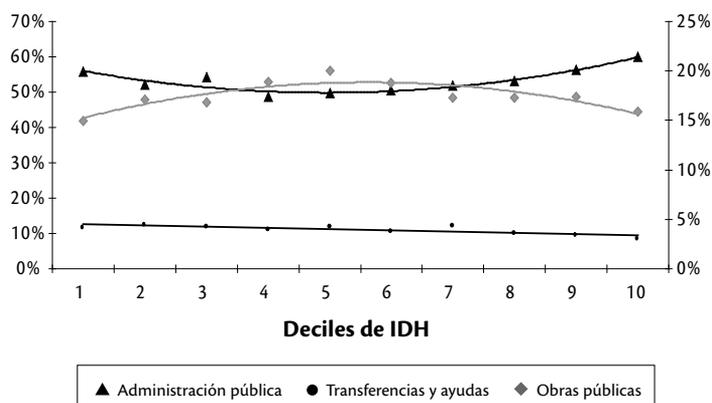
La gráfica 17 ratifica que entre 1998-2000 los gobiernos municipales no respondieron a las necesidades reales de la sociedad, y que actuaron atendiendo la teoría de Mc Cubbins (relación curvilínea entre obra pública y grado de desarrollo). En otras palabras, en los municipios de desarrollo medio, los alcaldes invirtieron mayor porcentaje del gasto público en infraestructura en relación a los de bajo y alto desarrollo, puesto que sabían que los menos desarrollados valoran más los beneficios que aumenten su ingreso en el corto plazo, y los más desarrollados consideran las obras públicas, como escuelas y hospitales, bienes inferiores. Por lo tanto, la infraestructura es electoralmente más útil en los municipios de mediano desarrollo.

En relación al gasto corriente, se ilustra que los municipios con desarrollo medio destinaron menor porcentaje de sus egresos que las municipalidades de alto y bajo desarrollo humano: el gasto en administración pública les permitió a los ediles de municipios con bajo nivel de desarrollo aumentar el ingreso personal de la ciudadanía a través de la creación de empleos, y al mismo tiempo, satisfacer la necesidad de servicios de los más desarrollados.

Las municipalidades más desarrolladas reciben el porcentaje más pequeño de transferencias de acuerdo con Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2007). Este comportamiento podría indicar que los votantes ricos no demandan bienes privados, o bien, que en los niveles de desarrollo alto, es muy caro comprar votos. En la gráfica 17 se demuestra que en el periodo 1998–2000, efectivamente la relación entre IDH y el porcentaje del presupuesto destinado a las transferencias y ayudas fue negativa.

Gráfica 17

Distribución del gasto 1998 - 2000

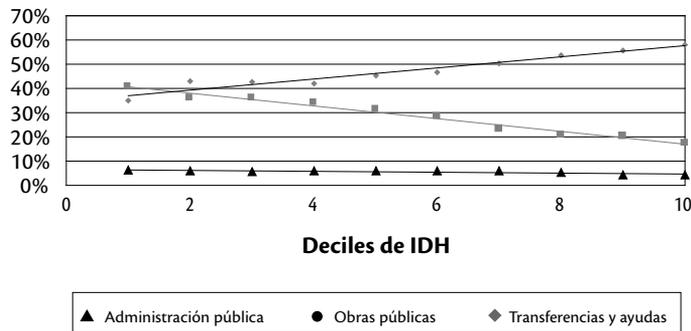


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y PNUD.

La implementación de criterios de equidad en la asignación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal contribuyó no sólo a aumentar el porcentaje de gasto que los gobiernos le destinaban a obras públicas, sino que también aseguró que los municipios menos desarrollados atendieran, con mayor interés, esta necesidad (ver gráfica 18). De esa manera, entre 2001 y 2002 se disminuye la discrecionalidad en la asignación del gasto. También cambió la prioridad que se asignaba al gasto corriente: los municipios con mayor desarrollo humano asignaron mayor proporción de sus egresos a ese rubro, mientras que los menos desarrollados establecieron como prioridad la inversión en obra pública. Asimismo, se conservó la pendiente negativa entre IDH y gasto en transferencias y ayudas, aunque disminuyó, en general, la proporción de gasto que los ayuntamientos asignaban a este rubro.

Gráfica 18

Distribución del gasto 2001 - 2002



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y PNUD.

II. MODELOS DE REGRESIÓN

“Es una mezcla de liberal y conservador, romántico y progresivo, conservador y reformista. Es la imagen de un Estado fuerte y paternalista, moderadamente liberal y no muy democrático”, Manfred Prisching (1997, p.173).

No, no nos referimos al Estado mexicano, sino al Estado alemán de finales del siglo XIX. Sin embargo, las hipótesis desarrolladas por los académicos de aquella etapa histórica nos ayudarán a explicar el comportamiento de nuestros modelos. Dos siglos después del planteamiento de la famosa Ley de Wagner, el debate sobre las causas que provocan la expansión, o contracción, del gasto público sigue vigente.

Después de la descripción detallada de las expectativas y de los hallazgos de la estadística gráfica, se clasifican las hipótesis que explican la expansión o contracción del gasto público y su distribución en tres vertientes: la hipótesis socioeconómica, la institucional y la política.

Hipótesis socioeconómica

La hipótesis socioeconómica plantea que el tamaño del gobierno responde a las necesidades de la sociedad. La Ley de Wagner enfatiza la elasticidad ingreso del

gasto de gobierno, es decir, que el gasto público se incrementa cuando aumenta el ingreso personal debido a que crece la demanda por servicios y bienes públicos.

Mc Cubbins explica que las divergencias en el gasto público son la respuesta de los gobiernos no a la demanda de la sociedad en su conjunto, sino a las necesidades del elector mediano. Así, en los municipios menos desarrollados, los electores solicitan transferencias que aumenten su ingreso personal; en los municipios en vías de desarrollo se reclama construcción de infraestructura, y en los de más alto desarrollo, los ciudadanos requieren servicios públicos de calidad.

Asimismo, J. Timmons escribe:

“Incluso si todos los individuos obtienen la misma cantidad de bien público, cada persona puede no derivar el mismo beneficio por la cantidad común. Si asumimos que las personas derivan mayor utilidad de los bienes que representan sus principales carencias, observaremos que las clases bajas valoran más los ingresos que aumentan su consumo inmediato y satisfacen sus necesidades básicas (subsidios directos y empleos); en cambio, las clases medias apreciarán los bienes que les permitan atender requerimientos secundarios como educación, salud y vías de comunicación, porque su ingreso es insuficiente para proveerse de estas necesidades, y finalmente, las clases altas adquirirán mayor satisfacción si obtienen servicios públicos de calidad, porque esto reducirá el costo de oportunidad de su tiempo (servicios de limpieza, trámites burocráticos ágiles, etc.)”.

Hipótesis institucional

La hipótesis institucional plantea que el tamaño del gasto público es la respuesta a los arreglos institucionales prevalecientes en el sistema de gobierno, específicamente, a la existencia de pesos y contrapesos. En México, existen tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; en los tres órdenes existe división de poderes. Así, además de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, en cada estado se cuenta con un titular del Poder Ejecutivo, un Congreso Local y un magistrado del Poder Judicial. A su vez, en cada municipio un Presidente Municipal funge como titular del Ejecutivo; un cabildo representa el Poder Legislativo, y uno o varios síndicos cumplen con tareas principalmente jurídicas y de protección ciudadana.

Debido a que la asignación de los presupuestos municipales se realiza al interior de cada entidad federativa, esta investigación se concentra en los sistemas de controles y equilibrios prevalectes a nivel local.

Hipótesis política

La hipótesis política parte fundamentalmente de la idea de que los políticos y los ciudadanos se comportan de manera racional y que ambos buscan maximizar sus utilidades. Las políticas públicas de gasto son la respuesta que los gobiernos dan a la demanda de los ciudadanos y al ambiente político prevalecte. De esta manera, se espera que los partidos políticos de derecha prefieran presupuestos pequeños, porque se supone que tienen simpatías entre los ciudadanos de mayores ingresos, es decir, entre quienes están sujetos a mayores impuestos y están conscientes de que un aumento del gasto público implica un aumento de los impuestos. Por el contrario, los partidos de izquierda adoptarán presupuestos expansivos para atender las necesidades de quienes tienen bajos ingresos.

Se expone también que la participación y la competencia política son indicadores del riesgo electoral prevalecte: los gobernantes evalúan cuál es el gasto necesario para satisfacer a coaliciones de apoyo ganadoras, y además determinan cómo focalizarlo para maximizar sus oportunidades de éxito electoral.

Asimismo, el tiempo electoral desempeña un papel fundamental en la determinación del tamaño del presupuesto y en su asignación, pues se supone que los electores son miopes, porque sólo recuerdan lo que ocurre en el periodo previo a la elección. El tamaño del presupuesto y el enfoque del gasto mantienen un comportamiento cíclico, acorde con el calendario electoral.

Una vez expuestas las hipótesis, se plantean los siguientes modelos de regresión:

- $\text{Gasto per Cápita}_t = b_0 + b_1 \text{IDH} + b_2 \text{LOG (POBLACIÓN)} + b_3 \text{Superdivididos} + b_4 \text{Índice izquierda - derecha} + b_5 \text{Competencia} + b_6 \text{Participación} + b_7 \text{Año de gobierno} + e$
- $\text{Gasto en obras públicas (\% del total de Egresos)}_t = b_0 + b_1 \text{Gasto total per cápita} + b_2 \text{IDH} + b_3 \text{IDH}^2 + b_4 \text{LOG(POBLACIÓN)} + b_5 \text{Super divididos} + b_6 \text{Índice izquierda - derecha} + b_7 \text{Competencia} + b_8 \text{Participación} + b_9 \text{Año de gobierno} + e$

- Gasto en transferencias y ayudas (% del total de Egresos) $_t = b_0 + b_1$ Gasto total per cápita + b_2 IDH + b_3 IDH² + b_4 LOG(POBLACIÓN) + b_5 Super divididos + b_6 Índice izquierda – derecha + b_7 Competencia + b_8 Participación + b_9 Año de gobierno + e
- Gasto en Administración pública (% del total de Egresos) $_t = b_0 + b_1$ Gasto total per cápita + b_2 IDH + b_3 IDH² + b_4 LOG(POBLACIÓN) + b_5 Super divididos + b_6 Índice izquierda – derecha + b_7 Competencia + b_8 Participación + b_9 Año de gobierno + e

2.1 Modelo I

Los resultados del Modelo I en la Tabla 1 confirman la hipótesis presentada, así como los hallazgos encontrados en el análisis exploratorio de datos. El coeficiente de la variable independiente IDH es positivo y significativo; es decir, los gobiernos de municipios desarrollados invierten mayor capital en cada ciudadano, en comparación con los gobiernos de municipalidades en vías de desarrollo.

Por otro lado, la variable Población tiene signo negativo: los ayuntamientos de municipios menos poblados gastan más en cada ciudadano, que los gobiernos de municipalidades con mayor número de habitantes. En otras palabras, este resultado sugiere que pueden existir economías de escala en el gasto público municipal porque los ayuntamientos requieren un mínimo de inversión para funcionar.

La variable Relaciones institucionales es congruente con lo expuesto en el análisis exploratorio de datos durante los años 1998, 1999 y 2000: los signos positivos de la variable Superdivididos indican que cuando existe este tipo de relaciones interinstitucionales, el gasto total per cápita es superior al de gobiernos unificados. Esto se explica porque frente a la diversidad de intereses y opiniones, los tres niveles de gobierno pretenden que los perciban como gobiernos generosos que gastan más.

En los años 1998, 1999 y 2000, el hecho de que existiera un partido con mayoría absoluta en el congreso local representaba menor gasto público, debido a que la distribución de los recursos estatales no era equitativa;¹⁴ sin embargo, esta tendencia cambió. Esto puede atribuirse a que la alternancia en la Presidencia de la República modificó el comportamiento de las entidades federativas en los años

¹⁴ La desviación estándar del gasto en municipios que conviven con congresos locales de mayoría absoluta era mayor que la desviación estándar de municipios con legislatura de mayoría simple.

2001 y 2002. La hipótesis Institucional perdió importancia: las relaciones entre órdenes de gobierno y composición del congreso local no eran determinantes en el tamaño del presupuesto.

La hipótesis de Ideología política es significativa durante los cinco años: los signos negativos de los coeficientes reflejan que los municipios gobernados por la derecha son conservadores fiscalmente y que los partidos de izquierda están a favor de los presupuestos vastos.

Tabla 1
Modelo I: Gasto per cápita¹⁵

	1998	1999	2000	2001	2002
IDH	.964 (.82)***	1.06 (.099)	1.073 (.103)***	.873 (.136)***	.609 (.097)***
LOGPOB	-.081 (.005)***	-.079 (.006)***	-.082 (.006)***	-.107 (.008)***	-.093 (.006)
Gobiernos superdivididos	.096 (.060)	.186 (.069)***	.007 (.042)	-.017 (.036)	-.022 (.032)
Mayoría absoluta en el Congreso Local	-.069 (.012)***	-.089 (.015)***	-.065 (.015)***	.005 (.021)	.017 (.014)
Índice izquierda-derecha	-.053 (.015)***	-.103 (.019)***	-.092 (.018)***	-.038 (.019)**	-.046 (.014)***
Competencia	-.118 (.029)***	-.111 (.037)***	-.111 (.040)***	-.166 (.065)**	-.206 (.048)***
Participación	.283 (.050)***	.369 (.063)***	.437 (.066)***	.471 (.085)***	.456 (.062)***
Año de gobierno	.024 (.008)***	-.021 (.011)**	-.004 (.008)	.099 (.014)***	.060 (.009)***
Constante	-.049 (.086)	.060 (.107)	.013 (.115)	.184 (.146)	.353 (.104)***

** Sig al 95% de confianza

*** Sig al 99% de confianza

N= 1512

Prob> F=0.000

R2= 0.3230

N= 1514

Prob> F=0.000

R2= 0.2683

N= 1528

Prob> F=0.000

R2= 0.2653

N= 1531

Prob> F=0.000

R2= 0.2083

N=1574

Prob>F=0.000

R2= 0.2929

15 El número en negritas representa al coeficiente; el que está entre paréntesis, la desviación estándar.

La variable Competencia política presenta signo negativo, mientras que la variable Participación, signo positivo durante los cinco años; es decir, los presidentes municipales son aversos al riesgo porque prefieren gastar más en donde hay menos competencia y de esta manera, conservar a su electorado. Pero al mismo tiempo, son responsivos: cuando la ciudadanía participa, ellos responden con grandes presupuestos.

La tesis de Lipset plantea que la competencia provoca presupuestos expansivos porque en la incertidumbre se premia a los seguidores, pero no se castiga a los detractores. Por el contrario, Barry Ames propone que el gasto público en competencia es reducido por las barreras que produce la pluralidad en la composición del gobierno. Igualmente, cuando la competencia es mínima, el presupuesto es reducido, debido a que no hay incentivos para gastar, pues existe cierta garantía de triunfo.¹⁶ Sin embargo, la evidencia contradice la tesis de Lipset: a mayor competencia, menor gasto público. No obstante, también se descarta la de Barry Ames, porque los controles y equilibrios producidos por la composición del cabildo no están diseñados para propiciar el debate. En otras palabras, quien gana la presidencia municipal gana la mayoría en el cabildo, lo que implica que la participación de los partidos perdedores es mínima, insuficiente para influir en la decisión del gasto público.

Con respecto a la Participación, el modelo de regresión muestra que los presidentes municipales mexicanos son responsivos. Una posible explicación a este comportamiento electoral de los ciudadanos es un indicador de qué tan perceptivos son, de acuerdo con la actuación del gobierno: los ediles valoran que cuando el porcentaje de los ciudadanos que acude a las urnas es alto, deben responder generando mayores beneficios sociales, y por lo tanto, necesitan incrementar el gasto público.

La variable Año de gobierno no tiene una tendencia homogénea durante los cinco años: es positiva en 1998, 2001 y 2002, y, negativa en 1999 y 2000. El signo positivo refleja que posiblemente los presidentes municipales manipulan el gasto en el periodo electoral porque no que los ciudadanos son miopes y recuerdan sólo las acciones del periodo previo a la elección. En el 2000 hubo elecciones federales; por tal motivo, durante 1999, año preelectoral, y durante el mismo año en que se eligieron a las cámaras y al Presidente de la República, los ediles se comportaron de manera distinta: en el primer año de gobierno aumentaron su gasto para seguir

¹⁶ Para mayor información ver Ames (1977).

manteniendo a sus electores y garantizar el triunfo de su partido en la elección federal.

Si se observa la significancia de las variables independientes del modelo de regresión, se puede afirmar que los factores políticos y socioeconómicos son los que tienen mayor influencia en la determinación del gasto público, frente a las relaciones interinstitucionales (gobiernos superdivididos).

2.2 *Modelo II*

En el Modelo II de la Tabla 2 se corre una regresión del Gasto en obra pública sobre diversas variables. En particular, el Gasto total per cápita se utiliza como variable de control para eliminar los posibles efectos de las economías de escala en los presupuestos municipales. Esta variable mantiene una relación positiva con el porcentaje destinado a obras públicas. En otras palabras, cuando los gobiernos municipales ejercen mayores recursos, le destinan mayor proporción del presupuesto a las obras públicas.

Aparentemente, la relación entre el IDH y el Gasto en obra pública es curvilínea en ambos periodos. Sin embargo, utilizando derivadas parciales se detectaron los puntos máximos de la relación entre IDH y Gasto en obra pública:

$$\begin{array}{l} 1998 \text{ IDH}=0.59 \quad 1999 \text{ IDH}=0.67 \\ 2000 \text{ IDH}=0.65 \quad 2001 \text{ IDH}=0.58 \quad 2002 \text{ IDH}=0.52 \end{array}$$

Los resultados muestran que entre 1998 y 2000 los municipios de localidades con índice de desarrollo medio invirtieron más en obra pública que los presidentes de municipios ubicados en los extremos del desarrollo. En los niveles intermedios, el público valora más este tipo de bienes, puesto que tiene solucionadas sus necesidades primarias de subsistencia. A partir del 2001, la implementación de criterios de equidad en la distribución del Fondo de Infraestructura Social Municipal contribuyó a que el gasto en obra pública fuera mayor en los municipios con menos desarrollo, donde precisamente se requiere de mayor inversión porque disminuyen las desigualdades entre los municipios.

El signo positivo de la variable poblacional muestra que, al aumentar el número de habitantes, se incrementa el porcentaje del gasto destinado a los bienes públicos debido a que de esa manera, los ediles probablemente benefician a un mayor número de ciudadanos y obtienen un mayor retorno electoral.

Tabla 2
Modelo II: Gasto en obra pública

	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto Total	.060 (.013)***	.012 (.007)	.089 (.009)***	.007 (.002)***	.0005(.01)
IDH	1.20 (.722)	4.53 (.839)***	4.78 (.823)***	4.05 (.734)***	3.50 (.704)***
IDH^2	-1.01 (.521)**	-3.39 (.602)***	-3.69 (.592)***	-3.49 (.528)***	-3.35 (.505)***
LOGPOB	.007 (.004)**	.032 (.004)***	.030 (.004)	.020(.004)***	.019 (.003)***
Gobiernos superdivididos					
Mayoría absoluta en el Congreso Local					
Índice izquierda – derecha					
Competencia	-0.051 (.019)**	-0.092 (.023)***	-0.004 (.024)	.008(.026)	.016 (.024)
Participación	-0.099 (.034)***	.088 (.039)**	-0.065 (.040)	-0.150(.035)***	-0.091 (.032)***
Año de gobierno	-0.035 (.005)***	-0.089 (.007)***	.013 (.005)***	.042(.006)***	.0139(.005)***
Constante	-0.012 (.263)	-1.28 (.306)***	-1.46 (.299)***	-1.02 (.268)***	-0.676 (.258)***

** Sig al 95% de confianza

*** Sig al 99% de confianza

N= 1513

N= 1463

N= 1524

N= 1563

N=1554

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

R2= 0.1163

R2= 0.1826

R2= 0.1287

R2= 0.1855

R2= 0.3204

Entre 1998 y 2000, las variables institucionales Mayoría absoluta en el Congreso Local y Gobiernos superdivididos tienen signo negativo: los municipios de estados con congresos dominados por un partido invertían menor proporción de su gasto en infraestructura. Esta situación obedece a que la mayor parte del gasto de los ayuntamientos, en este rubro, provenía de los fondos de infraestructura social municipal, los cuales son distribuidos por las legislaturas locales. En síntesis, la falta de pluralidad en el congreso permitía la distribución inequitativa de los recursos.

Por otra parte, durante estos años, los gobiernos superdivididos eran aversos al riesgo, por lo que buscaron asegurar votos a través de transferencias directas. Los mencionados gobiernos erogaron más en “ayudas” y menos en obra pública; el dispendio en infraestructura implicaba un mayor riesgo. La hipótesis de ediles

aversos a la incertidumbre se confirma con el signo negativo de la variable Competencia (durante 1998-2000); esto es, que una mayor competencia implicó menos obra pública y mayores transferencias directas.

Posteriormente, la tendencia cambió: la variable Mayoría absoluta en el Congreso Local perdió significancia en el 2001 y presentó signo positivo en el 2002 (aunque el coeficiente fue menor que los de los años 1998-2000), por lo que puede afirmarse que los mecanismos de distribución de recursos, destinados a obras públicas a través de fórmulas, dieron sus primeros resultados.

A partir del 2001, la variable Gobiernos superdivididos presentó signos positivos significativos que reflejan la incertidumbre política de los gobernadores, legislaturas y presidentes municipales. En esta etapa, la competencia política aumentó; por tal motivo, gastaron más en obra pública que los gobiernos divididos y unificados. Esto no implica que haya desaparecido su aversión al riesgo, sino que en un nuevo contexto de alternancia en la Presidencia de la República y mayor competencia electoral, los recursos eran insuficientes para focalizar el gasto y era imperante beneficiar a la mayoría de los electores. Esta hipótesis se confirma porque la variable Competencia también cambia de signo; esto es, que mayor competencia política significa mayores egresos dedicados a la infraestructura.

Por otro lado, también se aducía que la obra pública debería responder a las necesidades de la comunidad y por ello no se preveían diferencias significativas entre los munícipes de distinta filiación política en la asignación de este gasto. La variable Izquierda-Derecha confirma esta hipótesis, pues no presenta signos significativos. La excepción es el año 2000, el cual tiene signo negativo y significativo que establece que los partidos de izquierda erogaron más en infraestructura que los de derecha. Las elecciones federales quizá contribuyeron a que los partidos buscaran diferenciarse y conquistar o mantener a su “mercado electoral”.

En los municipios participativos, los ediles prefieren invertir en administración pública que en transferencias directas o infraestructura. Es decir, los presidentes municipales tienen la opción de responder con una administración pública fuerte cuando la participación de los ciudadanos en las elecciones es alta (ver Modelo II).

La variable Participación tiene signo negativo en todos los años, excepto en 1999. Este cambio puede explicarse porque al ser año preelectoral federal los ediles se interesaron por hacerse presentes ante la mayoría de los ciudadanos. De esta forma, era indispensable crear bienes públicos que beneficiaran a la mayoría, y así aumentaría la probabilidad de triunfo electoral de su partido.

2.3 Modelo III

En el Modelo III, se advierte que la variable Gasto total tiene pendiente negativa: cuando el gasto ejercido por los ayuntamientos es mayor, la proporción destinada a la administración pública es menor. Esto puede indicar que existen economías de escala; es decir, que los municipios con menores recursos gastan proporcionalmente más que los que disponen de mayores presupuestos, porque la administración pública tiene un costo insoslayable. Los modelos presentados confirman los hallazgos del análisis exploratorio de datos.

Tabla 3
Modelo III: Gasto en administración pública

	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto Total	-0.159 (.017)***	-0.025 (.009)***	-0.096 (.009)***	-0.007 (.002)***	-0.025 (.009)***
IDH	-4.77 (.928)***	-5.47 (1.04)***	-4.9 (.843)***	-2.91 (.717)***	-0.889 (.655)
IDH ^2	3.77 (.670)	4.33 (.752)***	3.99 (.605)***	2.62 (.517)***	1.60 (.472)***
LOGPOB	-0.026 (.005)***	-0.038 (.005)***	-0.035 (.004)***	-0.024 (.003)***	-0.027 (.003)***
Gobiernos superdivididos	-0.042 (.051)	.050 (.052)	.043 (.025)	.035 (.015)**	-0.029 (.016)
Mayoría absoluta en el Congreso Local	-0.021 (.010)**	.016 (.012)	-0.033 (.009)***	-0.040 (.008)***	-0.048 (.007)***
Índice izquierda-derecha	.009 (.013)	.058 (.014)***	.041 (.011)***	.032 (.008)***	.018 (.007)***
Competencia	.062 (.025)**	.006 (.029)	-0.028 (.025)	-0.013 (.026)	-0.047 (.024)**
Participación	.208 (.044)***	-0.206 (.050)***	.072 (.041)	.098 (.034)***	.196 (.032)***
Año de gobierno	-0.037 (.007)***	.087 (.008)***	.004 (.005)***	-0.019 (.005)***	-0.003 (.005)
Constante	2.1 (.339)***	2.34 (.382)***	2.21 (.308)***	1.40 (.261)***	.465 (.239)**

** Sig al 95% de confianza

*** Sig al 99% de confianza

N= 1408

N= 1389

N= 1416

N= 1565

N=1571

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

R2= 0.1272

R2= 0.1223

R2 = 0.1560

R2= 0.1623

R2= 0.3871

Esto significa que, entre 1998 y 2000, la relación entre IDH y Gasto corriente fue curvilínea. Así, los municipios ubicados en el centro de los niveles de desarrollo

dieron menor prioridad al gasto en administración pública que los ayuntamientos ubicados en los extremos del desarrollo.

Los municipios de desarrollo humano medio fueron los municipios con mayor riesgo electoral.¹⁷ Por lo tanto, entre 1998 y 2000, los gobernantes de esas municipalidades prefirieron erogar en bienes tangibles, como transferencias directas e infraestructura, con el objetivo de que sus acciones fueran fácilmente identificadas y premiadas por los ciudadanos en los comicios. En consecuencia, el porcentaje del gasto destinado a la administración pública en esos municipios era menor que en el resto de las municipalidades.

En el siguiente periodo de estudio, la relación entre Desarrollo y Gasto en administración pública se torna lineal, lo que significa que el crecimiento en los niveles de bienestar provoca que los ciudadanos sean más conscientes de sus necesidades como colectividad y, por tal motivo requieran mayores servicios públicos.

Con derivadas parciales se determinó que la relación IDH y Gasto en administración pública presentaba mínimos. Asimismo, se calcularon los puntos de inflexión:

$$\begin{array}{l} 1998 \text{ IDH}=0.63 \quad 1999 \text{ IDH}=0.63 \\ 2000 \text{ IDH}=0.61 \quad 2001 \text{ IDH}=0.55 \quad 2002 \text{ IDH}= 0.44 \end{array}$$

En cuanto a la hipótesis Política, se observa que el signo positivo de la variable Índice izquierda-derecha muestra que los partidos de derecha destinan mayor porcentaje de su gasto a la administración pública, en relación con los ubicados a la izquierda. Para explicar esta tendencia, cabe destacar que los partidos de derecha se consideran conservadores fiscalmente; en otras palabras, prefieren un gasto público reducido. También observamos en el modelo que cuando el gasto total per cápita es menor, los municipios destinan mayor proporción de su presupuesto al gasto corriente porque la administración pública tiene costos fijos. Una posible explicación es que los partidos de derecha –con presupuesto reducido– destinan mayor proporción de su gasto a la administración pública.

Con respecto a la Competencia electoral, Estévez, Díaz-Cayeros y Magaloni propusieron que la lucha entre partidos obliga a los gobernantes a invertir en bienes públicos y sacrificar transferencias directas debido a que en un contexto de alta competitividad electoral, no es suficiente con focalizar el gasto, sino que es necesario proveer bienes públicos que beneficien a mayor número de ciudadanos.

¹⁷ Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2007).

En el modelo que presentamos, la variable Competencia entre partidos no influye en el porcentaje de gasto público que los ediles destinan a la administración pública. Esta variable sólo es significativa en 1998 y 2002, y además presenta signos contrarios, hecho que demuestra que no existe una relación clara entre el gasto corriente y la competencia electoral. El artículo 115 constitucional señala que los municipios tienen a su cargo la provisión de servicios públicos. Por lo tanto, las autoridades municipales no pueden supeditar una obligación constitucional a lo reñido de un proceso electoral.

La variable Año de gobierno tiene signo negativo en 1998, 2001 y 2002. Los resultados sugieren que en el primer año de gobierno, los ediles debían cumplir compromisos con sus seguidores y crear plazas de gobierno, incluso innecesarias; subsiguientemente, ajustaban el gasto corriente a sus necesidades. Sin embargo, en 1999 y 2000, esto no se cumplió porque los ediles tenían la posibilidad de ofrecer beneficios con la promesa de otorgarlos después del periodo electoral federal. No obstante, una explicación alternativa al cambio de signo de esta variable es que en 1999 y 2000, los ediles en el primer año de gobierno ejercieron mayor gasto público porque buscaban mantener su electorado y asegurar el triunfo de su partido en la elección federal. Como se mencionó anteriormente, y, por economías de escala, cuando el presupuesto es vasto, los municipios destinan menor proporción de su gasto a la administración pública.

2.4 Modelo IV

Antes de presentar el análisis de este modelo, es importante señalar que los valores mínimos de la R^2 revelan que las relaciones de causalidad presupuestas son débiles. Esta investigación se limita a explicar la regresión del año 2000. Las elecciones federales son, sin duda, un acontecimiento relevante en la vida política del país. Esto explica por qué la hipótesis política es determinante en el comportamiento de este rubro y por qué el modelo de regresión del año 2000 posee mayor R^2 .

En el Modelo IV de la Tabla 4, sólo son significativas las variables independientes Gasto Total per cápita, Población, Competencia electoral y Año de gobierno,¹⁸ las cuales se abordarán a continuación.

¹⁸ Los modelos de regresión no sólo explican el efecto de cada una de las variables independientes sobre la dependiente, sino que también nos permiten contrastar hipótesis dejando fijos los efectos que cualquier variable independiente pudiera tener sobre otra.

Tabla 4
Modelo IV: Gasto en transferencias y ayudas

	1998	1999	2000	2001	2002
Gasto Total	-0.005 (.009)	.005 (.005)	-0.012 (.005)**	-0.001 (.001)	-0.024 (.005)***
IDH	.405 (.500)	.365 (.607)	.446 (.451)	-.813 (.352)**	-.368 (.318)
IDH^2	.297 (.361)	-.135 (.435)	-.176 (.325)	.602 (.254)	.273 (.229)
LOGPOB	-0.006 (.002)*	-0.019 (.003)***	-0.011 (.002)***	-0.011 (.002)***	-0.011 (.002)***
Gobiernos superdivididos	.147 (.028)***	.058 (.029)***	.026 (.014)	-0.016 (.007)**	.017 (.008)**
Mayoría absoluta en el Congreso Local	.004 (.006)	.0004 (.007)	-0.005 (.005)	.013 (.004)***	-0.017 (.003)***
Índice izquierda-derecha	-0.008 (.007)	-0.017 (.008)**	-0.011 (.006)	-0.006 (.004)	.002 (.003)
Competencia	-0.044 (.014)***	-0.039 (.016)**	-0.070 (.0134)***	.004 (.013)	-0.007 (.012)
Participación	-0.101 (.023)***	-0.016 (.028)	-0.003 (.022)	-0.040 (.017)**	-0.030 (.015)**
Año de gobierno	-0.028 (.004)***	-0.030 (.005)***	.037 (.003)***	-0.027 (.003)***	-0.010 (.002)***
Constante	.189 (.182)	.283 (.222)	.002 (.163)	.541 (.129)***	.338 (.117)***

** Sig al 95% de confianza

*** Sig al 99% de confianza

N= 1437

N= 1380

N= 1506

N= 1563

N=1581

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

Prob> F=0.000

R2= 0.0996

R2= 0.0968

R2 = 0.2005

R2= 0.1132

R2= 0.0779

La variable Población muestra pendiente negativa: sugiere que en los municipios menos poblados, la proporción del gasto en transferencias directas a personas es mayor, puesto que en esas localidades, los presidentes municipales determinan con más facilidad quiénes son sus electores, hecho que permite focalizar el gasto.

La variable Gasto total per cápita tiene signo negativo. Esto es, que cuando se ejercen mayores recursos, la proporción destinada a transferencias es menor. En el 2000 los ediles prefirieron invertir en obra pública debido a que se vivía un clima de incertidumbre electoral. El signo negativo de la variable Competencia ratifica

la tesis de Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez, quienes afirman que los políticos son maximizadores de utilidad y saben que sus beneficios electorales serán mayores si consiguen atender las demandas del mayor número de habitantes. En otras palabras, en un contexto de alta competencia, los recursos municipales son insuficientes para proveer de bienes privados a la mayoría de los ciudadanos.

La variable Año de gobierno presenta signo positivo. En otras términos, los munícipes que se enfrentan con elecciones locales y federales concurrentes gastan más en transferencias y ayudas. Esto puede explicarse porque a los políticos les interesaba que los ciudadanos “identificaran” claramente quiénes eran los proveedores de beneficios, con el fin de evitar algún *efecto arrastre* en los resultados del proceso electoral. Para lograrlo, proporcionaron bienes privados a sus electores, de tal manera que en el año electoral municipal, que a la vez fue año de elecciones federales, los presidentes municipales dieron prioridad a las transferencias y ayudas.

III. CONCLUSIONES

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al municipio plena autonomía para administrar su hacienda pública. Sin embargo, esta facultad está restringida porque los municipios dependen de las asignaciones que la Federación y las legislaturas de los estados les destinen. Por lo tanto, el monto del gasto público municipal no es una decisión de los alcaldes, sino de los poderes estatales. Esto es, que el Gobernador del Estado presenta cada año un presupuesto de egresos –en el que contempla las transferencias a municipios– a la legislatura local, quien lo analiza y en su caso lo aprueba. Asimismo, existe una influencia de los poderes estatales y de la Federación en cuanto a la diversificación del portafolio. A partir de 1998, se creó el Fondo de Infraestructura Social Municipal, que garantiza un mínimo de inversión en obras públicas; este fondo se distribuye atendiendo criterios de equidad.

Los resultados que presentamos a continuación son el reflejo de estos arreglos institucionales:

1. Los municipios con mayor desarrollo humano invierten más recursos en cada ciudadano.
2. En municipios muy poblados, los ediles erogan menos por cada ciudadano con respecto a los de menor población. En otras palabras, los resultados sugieren que existen economías de escala porque el gobierno municipal tiene

un costo. Esto se confirma cuando analizamos el gasto en administración pública: los municipios menos habitados invierten más en este rubro.

3. Por otra parte, en municipios con muchos habitantes conviven demandas diversas porque la población es heterogénea. Esto significa que para los alcaldes es muy costoso satisfacer las exigencias individuales. En cambio, generar obras públicas es políticamente más rentable porque de esta manera se beneficia a mayor número de ciudadanos.
4. Suponemos que los electores premian los presupuestos “cuantiosos” y tienen memoria de corto plazo; los políticos conocen estas conductas y preferencias, por lo tanto, aumentan el gasto total per cápita en el año electoral.
5. En relación con la variable Competencia, se observa que cuando las elecciones son reñidas, los presidentes municipales reducen los egresos. En contraste, los municipios dominados por un instituto político erogaron más, lo que significa que los presupuestos son amplios cuando las bases de apoyo son suficientes para que un partido político predomine.
6. Los partidos de izquierda favorecen los grandes presupuestos; los de derecha son conservadores fiscalmente. Alejandro Moreno (2000) ubica al PRD a la izquierda del espectro ideológico, al PRI a la derecha y al PAN en el centro.
7. A mayor participación de los electores, mayor gasto per cápita. Cuando un alto porcentaje de personas acude a las urnas, los ediles se enfrentan con una mayor demanda ciudadana, ya que ellos pueden responder con mayores presupuestos. Además, los municipios dirigen los egresos a la producción de bienes públicos; de esa manera, se reducen los costos de transacción que implican los beneficios privados.
8. La alternancia en la Presidencia de la República produjo cambios en los patrones de gasto público, debido a que el comportamiento de los ciudadanos fue diferente: se interesaron más en los procesos electorales y se atrevieron a votar por los partidos que durante años habían sido oposición.
9. Entre 1998 y 2000, los recursos públicos se manipulaban más fácilmente con fines políticos. Posteriormente, la participación ciudadana y el equilibrio de fuerzas políticas en las instituciones de gobierno impusieron ciertos límites.
10. En estos años, los alcaldes de municipios con mediano desarrollo gastaron más en obra pública en comparación con los municipios de IDH bajo y alto debido a que en esas localidades construir infraestructura era políticamente más rentable. En las municipalidades con mayores rezagos, los ciudadanos valoraban más las transferencias directas, y en las localidades progresistas, las personas demandaban servicios.

11. En los años subsiguientes, 2001-2002, las transferencias y ayudas disminuyeron considerablemente. Además, los municipios subdesarrollados invirtieron en infraestructura, que en el largo plazo muy probablemente reducirá las divergencias en los niveles de bienestar.
12. Con respecto a la composición de la legislatura local, entre 1998 y 2000, cuando un partido político tenía más del 50% de las curules, el total de egresos per cápita era menor, lo que se debe a la distribución inequitativa de los recursos.
13. Con referencia a los gobiernos superdivididos, éstos gastan más que los gobiernos divididos y superunificados. Esto significa que las distintas fuerzas políticas, representadas en los diferentes órdenes de gobierno, pretenden que los ciudadanos reconozcan y premien sus acciones. En los siguientes años, las variables institucionales perdieron relevancia.
14. Entre 1998 y 2000, los municipios muy competidos invirtieron más en obra pública: la inversión en infraestructura es más riesgosa, porque no garantiza retorno electoral. Sin embargo, beneficia a un mayor número de ciudadanos. En los años posteriores, la competencia entre partidos no influyó en la diversificación del portafolio.
15. Durante el primer año de gestión de los presidentes municipales —en 1998 y 1999— se invertía más en infraestructura. Una posible explicación de esto podría ser que, después de las elecciones, los nuevos alcaldes pretendían conquistar a sus detractores sin perder sus bases de apoyo, y una forma de lograrlo sería a través de la provisión de bienes en los que no excluyera a nadie de sus beneficios.
16. Por otra parte, los alcaldes, al inicio de su gestión, destinaban una parte sustancial de su presupuesto a la administración pública; es probable que debieran cumplir promesas a sus seguidores y crear plazas de trabajo. Sin embargo, entre 1999 y 2000, la proximidad de las elecciones federales les permitió continuar prometiendo beneficios.

La poca disponibilidad de información impuso ciertos límites a esta investigación: el hecho de que la variable que mide los niveles de bienestar —IDH— existiera sólo para el año 2000 impidió hacer un análisis panel, el cual se sugiere para futuras investigaciones. Asimismo, sería importante desagregar las categorías de gasto para determinar a quiénes exactamente se beneficia cuando se diversifica el portafolio. Esto es, que si los alcaldes deciden dedicar un porcentaje de su presupuesto a transferencias, de qué tipo son éstas: ¿becas para estimular la educación básica de in-

dígenas o para concluir estudios de doctorado?, ¿ayudas para reparar techos de lámina o para emprender proyectos productivos? En caso de que prioricen la obra pública, qué tipo de infraestructura construyen: ¿aulas escolares o aeropuertos?, ¿caminos saca-cosecha o autopistas? Esto nos permitiría conocer con mayor precisión el blanco de los políticos y determinar la presencia de estrategias clientelares.

Al mismo tiempo, se recomienda, para futuras investigaciones, comparar los egresos con los ingresos. Quizá, los municipios con mayor desarrollo humano cuentan con mejores servicios públicos porque tienen mayor capacidad de recaudación. Posiblemente, las comunidades con mejor infraestructura carretera son aquellas en donde el gobierno es más eficiente en el cobro de la tenencia. Tal vez, lo que se distribuye y la cantidad distribuida (sólo) depende de quién paga los impuestos.¹⁹

Otra área de estudio imperante es la fiscalización de los recursos: ¿cuántos congresos están al corriente de la revisión de las cuentas públicas?, ¿cuál es el marco jurídico que permite revisar los gastos realizados por estas entidades de gobierno?, ¿qué implicaciones tiene?, ¿realmente impone límites a la manipulación de los recursos? Por otra parte, ¿de qué herramientas disponen los ciudadanos para fiscalizar los egresos? Además, sería conveniente estudiar la coordinación que prevalece entre la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las auditorías de los estados en la fiscalización del gasto municipal.

En cuanto a los pesos y contrapesos existentes, en las legislaturas locales debe analizarse no sólo la composición del pleno, sino la integración de las comisiones y cómo participan éstas en la planeación del desarrollo de la entidad. Es decir, qué actores políticos revisan específicamente la viabilidad de contratar deuda, la implementación de obras públicas o programas sociales que rebasen el periodo de gestión de los presidentes municipales.

Igualmente, se sugiere que, en el contexto de Reforma del Estado, se realicen modificaciones a la ley orgánica de los municipios para cambiar la estructura de los ayuntamientos: es importante que los cabildos estén integrados por mayor número de fuerzas políticas y que la determinación del presupuesto refleje mayor pluralidad.

A pesar de que existe la obligación de presentar planes municipales de desarrollo, la programación del gasto es deficiente, por lo que se recomienda crear

19 Timmons (2005).

mecanismos institucionales que garanticen un mínimo de inversión en obra pública y bienestar social. Es necesario que las leyes impongan límites a la utilización del gasto, de manera que los alcaldes no puedan dirigir los recursos exclusivamente a ciertos sectores específicos de la sociedad, sino que aseguren una distribución equitativa de los bienes y servicios producidos por el gobierno.

Por otro lado, como ciudadanos debemos valorar la trascendencia de nuestro sufragio, porque –como la analizamos en este trabajo–, impone límites a las ambiciones de los políticos: ellos tienen incentivos para actuar de manera eficiente si sus votantes logran resumir en el voto la evaluación de su mandato y, al mismo tiempo, expresar sus expectativas.

El municipio es un espacio privilegiado, porque al tener una área limitada permite a los ciudadanos establecer contacto directo con los gobernantes y calificar su desempeño. De la misma manera, como el periodo de gestión es apenas de tres años, puede evaluarse casi inmediatamente la actuación de los ediles, y “castigarlos” –frenando su escalamiento político y permitiendo el acceso al poder de otro partido–, o bien, recompensarlos con nuevos cargos públicos y mejor reputación.

REFERENCIAS

- Alesina, A., G. Cohen y N. Roubini (1993), “Electoral business cycles in industrial democracies”, *European Journal of Political Economy*, vol. 9, pp. 1-23.
- Ames, B. (1977), “The politics of public spending in Latin America”, *American Journal of Political Science*, vol. 21, pp. 149-176.
- Downs, A. (1960), “Why the government’s budget is too small in a democracy”, *World Politics*, vol. 12, pp. 541-563.
- Keech, W. (1996), *Economic Politics: The Costs of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Magaloni, B., A. Díaz-Cayeros y F. Estévez (2007), “The erosion of party hegemony, clientelism and portfolio diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (Pro-nasol) in Mexico”, en H. Kitschelt y S. Wilkinson, compiladores, *Patrons or Policies? Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Magaloni, B. (2000), “From hegemony to multipartism: issue-voting and the emergence of partisan cleavages in Mexico”, Working Papers in Political Science, no. 2000-03, Departamento de Ciencia Política, ITAM, México.

- Magaloni, B. (2002), "Judging the economy in hard-times: myopia, approval ratings and the mexican economy, 1995-2000", Working Papers in Political Science, no. 2002-04, Departamento de Ciencia Política, ITAM, México.
- Moreno, A. (2000), "The public and its representatives: mass and elite opinions in Mexico", Working Papers in Political Science, no. 2000-02, Departamento de Ciencia Política, ITAM, México.
- PNUD (2000), *Indicadores de Desarrollo Humano*, Naciones Unidas, México.
- Prisching, M. (1997), "The preserving and reforming state", en J. Backhaus, comp., *Essays on Social Security and Taxation*, Metropolis-Verlag, Berlín.
- Rodríguez, C. (2003), *La Hacienda Municipal en el Nuevo Federalismo, 1990-2000*, tesis de licenciatura, ITAM, México.
- Timmons, J. (2005), "Left, right and center: Partisanship, taxes and the welfare state", Midwest Political Science Association Conference.
- Tufte, E. (1977), *Political Control of Economy*, Princeton University Press, Princeton.