

5

EL PAPEL DE LAS REGLAS FISCALES EN EL CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO: LA DEBILIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS*

THE ROLE OF FISCAL RULES TO MANAGE DEBT LIMITS: THE CASE OF WEAK INSTITUTIONS IN MEXICAN MUNICIPALITIES

Heidi Jane M. Smith¹

Recibido: 29/06/2016

Aceptado: 24/10/2016

RESUMEN

El rápido e insostenible crecimiento de la deuda de gobiernos subnacionales en México (estatal y municipal), ha cobrado importancia en los años recientes en la medida en que el endeudamiento nuevo es usado para financiar partidas recurrentes de presupuesto o déficit de gasto anteriores. De acuerdo con la información de las Cuentas Públicas “los niveles de deuda del 2008 al 2011 se han incrementado, en términos reales, de \$11 a \$22 trillones de dólares americanos, respectivamente. Esto representa en sí mismo un incremento del 92.4%” (ASF, 2012). El endurecimiento de las restricciones de gasto (*soft budget constraints*), incluso cuando los gobiernos están usando deuda para financiar partidas de presupuesto recurrentes, ha sido utilizado por muchos gobiernos subnacionales (incluso países) para reformar su prodigalidad en el gasto. Sin embargo, éstas medidas de reforma tienen que ser mejor comprendidas en el contexto de América Latina.

El propósito de ésta investigación es explicar la ausencia de una regulación apropiada para la deuda subnacional y trata de explicar porqué un endu-

* La autora agradece a Juan Manuel Morales Martínez por su valiosa ayuda en la investigación.

1. Universidad Iberoamericana, México Correo: heidi.smith@ibero.mx

recimiento del marco regulatorio o de las “reglas fiscales” se necesitan a través de un instrumento más fuerte de sanciones. Un modelo econométrico que utiliza datos de 2,400 gobiernos municipales para el periodo de 2000 a 2012 es utilizado para demostrar cómo construir restricciones de gasto fuertes en México. El modelo incluye variables que ayudan a fortalecer el marco institucional, y en consecuencia, hacer posible el proponer un instrumento mejorado para reducir y regular apropiadamente la deuda subnacional.

PALABRAS CLAVES

Deuda Municipal, Reglas Fiscales, Transparencia fiscal, México

ABSTRACT

The rapid unsustainable growth of Mexican subnational (state and local) debt has gained importance in recent years as most new funding is used to finance regular budgeting items or past deficit expenses. According to Federal accounts: “debt levels of states from 2008 to 2011 have increased, in real terms, from \$11 to \$22 trillion US dollars respectively. This represents a 92.4 percent increase alone” (ASF, 2012). Hardening soft budget constraints, even when governments are using debt to finance regular budget items, have been used by many states (even countries) to reform their subnational governments spending profligacy. However, these reform measures need to be better understood within the Latin American context.

The purpose of this research is to explain the lack of proper regulation of sub-national debt and seeks to explain why a tightening of the regulatory framework or “fiscal rules” is needed through stronger sanctioning instrument. An econometric model using the 2400 municipal governments will be employed from 2000-2012 to test how to create harder budget constrains in Mexico. The model will include variables that can help strengthen the institutional framework, and thus, be able to propose an improved instrument to reduce and properly regulate subnational government debt.

KEY WORDS

Municipal Debt, Fiscal Rules, Fiscal Transparency, Mexico

1. INTRODUCCIÓN

En México existen, hasta ahora, pocos lineamientos rigurosos que limiten la capacidad de endeudamiento del municipio, sólo los hay para la regulación de gasto y sus límites, y éstos son establecidos por las entidades federativas a las que pertenecen.

La regulación en la contratación de la deuda subnacional no impone márgenes máximos de endeudamiento, ni límites máximos de déficit en la mayoría de los casos; del mismo modo, las reglas de gasto y la limitación del gasto para infraestructura son inexistentes (Ahmad, et al., 2005:15).

La utilización de barreras para el endeudamiento puede influir en la reducción de la acumulación de deuda; según datos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la deuda es contratada según la viabilidad del crédito, utilizando mayormente la Banca comercial 51.3%, Banca de desarrollo (FONADIN y BANOBRAS) 23.5%, emisiones bursátiles 14.9% y fidecomisos 5% (ASF, 2012). Estos últimos son mecanismos nuevos para contratar deuda². Es importante mencionar que la mayoría de los créditos de corto plazo son otorgados por la banca comercial. Arroyo y Sánchez encontraron que de estos recursos, sólo 46% se emplea para realizar obras públicas. A pesar de que existe el requisito constitucional de utilizar los recursos de deuda para inversión, los municipios generalmente lo dedican al pago de salarios o gasto corriente (Arroyo y Sánchez, 1996: 128).

Desde un punto de vista normativo, la regulación fiscal es un elemento decisivo en la contratación de deuda y en el manejo de las finanzas públicas. Este trabajo tiene la finalidad de subrayar la necesidad de endurecer la legislación estatal para frenar el endeudamiento desmedido, encontrar mecanismos fiscales de recuperación financiera y aplicar las sanciones correspondientes. Además, busca establecer un puente entre la revisión exhaustiva de los ordenamientos jurídicos y el estudio estadístico de las finanzas públicas municipales.

2. RESTRICCIONES PRESUPUESTALES

La idea de fortalecer la capacidad de los mercados de capital en las economías emergentes es propuesta por académicos como Canuto & Liu (2010) y Ter-Minassian (1997) quienes argumentan que las instituciones financieras internacionales necesitan ampliar el alcance de sus actividades. Una manera de hacerlo es apoyar la emisión de bonos financieros en el ámbito local y estatal (Giugale, 2003; Giugale, Korobow, & Webb, 2000; Mouritzen, 2002). Algunos economistas advierten del daño moral potencial que esto impli-

2. Fondo Nacional de Infraestructura está en Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. El Fondo Nacional de Infraestructura (Fondo) y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) promueve y fomenta la participación de los sectores privado, público y social en el desarrollo de la infraestructura del país, mediante el otorgamiento de apoyos recuperables y no recuperables que mejoren la capacidad de los proyectos para atraer financiamiento.

ca (Hernández Trillo, 1997; Uña, Cogliandro, Bertello, Melamud, & Wang, 2009), y sugieren que aunque los estados o municipios estén autorizados para adquirir deuda, es imposible confiar en ellos pues algunos podrían sobreactuar y crear inestabilidad macroeconómica en el país (Wibbels, 2005).

Dichos argumentos tienen su base en la literatura clásica de la elección pública y en las teorías del federalismo fiscal. Charles Tiebout (1956) y Richard Musgrave (1959) hablan de la reducción del Estado, el aumento de la eficiencia y la mejora de la eficacia gubernamental que se puede hacer mediante la descentralización fiscal. Proponen que si el Estado es más eficiente entonces los gobiernos locales pueden determinar el nivel adecuado de prestación de servicios, lo que conlleva también a generar competencia entre los gobiernos locales, pues los votantes podrían pasar de una jurisdicción a otra con el objeto de obtener mayor calidad en la prestación de servicios.

Oates (1995) agregó que la descentralización fiscal juega un papel importante en la producción eficiente de los servicios para un crecimiento económico más rápido. Y para Fukasaku y De Mello, la descentralización de los servicios públicos agiliza su entrega, además de estimular el crecimiento (Fukasaku & De Mello, 1998).

A menudo los académicos sugieren que la descentralización debe ser simultánea a la devolución de fondos de gastos subnacionales; no obstante, América Latina, antes que otras regiones del mundo “fue testigo de la aparición de problemas en torno de la descentralización fiscal, especialmente sobre la participación en los ingresos, las subvenciones, la ayuda internacional y sobre los diferentes tipos de privatización” (Rosenbaum 1997:13).

La distribución de los ingresos fue uno de los primeros signos de federalismo fiscal en la región, sin embargo, a causa de la corrupción política y la falta de transparencia, a muchas economías estatales y municipales les empezó a preocupar el uso de la deuda para reemplazar la falta de recaudación local.

Estudios han mostrado que los gravámenes a nivel local presentan una variación importante dentro de la región (Finot 2001; Wiesner 2003; Fallati 2004). Por ejemplo, Wiener (2003) destaca que Chile no permite muchos impuestos locales, menos del 0.6 por ciento del PIB, mientras Brasil, que administra una variada estructura jerárquica en la base tributaria de los gobiernos subnacionales (estados), gestiona hasta 30 por ciento del PIB. Cuando los gobiernos federales llevan la carga de la recaudación, los gobiernos subnacionales tienen un incentivo para generar beneficios, pero no

uno para generar los mismos recursos, haciendo un esquema ineficiente (Prud'homme 1995; Weingast 2009). Las distorsiones fiscales generan más ineficiencias con las aportaciones al nivel subnacional que se ven agravados por las restricciones presupuestarias blandas (Rodden et al. 2003).

Las restricciones presupuestales duras limitan la capacidad de los gobiernos estatales y municipales a participar en un gasto excesivo, pero las limitaciones presupuestarias blandas (las cuales el gobierno federal apoya implícitamente) incentivan a estos líderes locales para aprovechar los beneficios, limitando su intención de participar en los esquemas de recaudación propia (Weingast, 2009).

Esta investigación tiene la intención de utilizar modelos para el diseño de políticas públicas nacionales sobre restricciones presupuestarias blandas (Alesina, 1999; Bahl & Wallace, 2005); (Bailey, 1984; Tabellini, 1988); (Uña et al., 2009). Para lograr este propósito se utiliza el caso mexicano ya que cuenta con un marco institucional que incluye restricciones presupuestarias, incluso existe una Ley General de Deuda Pública implementada por cada entidad del país. También la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF) se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de abril 2016.

A pesar de que México cuenta con dicha estructura regulatoria presupuestaria, aun no se observa un desarrollo importante en la implementación de esta ley, lo que puede ser explicado por varios factores. Por un lado, la descentralización fiscal no lleva aparejada la recaudación propia de los municipios, lo que genera contratación de deuda como un mecanismo para cubrir costos por inversión en infraestructura, hasta gastos en campañas políticas. Por otro lado, los resultados limitados de la estructura regulatoria se pueden explicar, parcialmente, en razón de que el financiamiento de los gobiernos locales en México proviene de un sistema de apoyos federales en su mayoría.

La pregunta básica de esta investigación ¿es como endurecer las reglas fiscales? Todas las reglas son iguales, o hay algunas reglas que influyen el comportamiento de los municipios en bajar su nivel de endeudamiento local más. Si las reglas son estatales como puedan ser activos en bajar el monto total del endeudamiento al nivel municipal. Si no funcionan las reglas estatales en bajar la deuda hay que poner sanciones a los funcionarios o se puede mejor organizar y planear la infraestructura que no sobra el gasto estatal en una forma exorbitante.

ESFUERZOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

Después de la iniciativa de responsabilidad fiscal neozelandesa de 1994 surgieron esfuerzos que se repitieron en América Latina a finales de los noventa, apoyados por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs): Argentina y Brasil³. En Argentina, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1999 nació con la intención de complementar la Ley de Convertibilidad que existía desde 1991 para crear una mancuerna de control fiscal y monetario rígido capaz de estabilizar su economía, llevando el déficit fiscal y el endeudamiento neto a cero en tres años, y con total independencia de las condiciones económicas mundiales (Gadano, 2003:231).

Los resultados fueron negativos; la ley no fue efectiva para controlar el desempeño fiscal y se convirtió en una ley que ha sido modificada en varias ocasiones, inobservada y suspendida en periodos. Se considera que la ley podría tener éxito si se endurecieran las sanciones por el incumplimiento, pues la misma se debilitó por la ausencia de castigos creíbles. Constitucionalizar la ley podría ser la solución para obligar a los funcionarios a cumplirla (Gadano, 2003: 260).

Brasil, a través de su Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000, hizo contrapeso a los excesos de los funcionarios públicos y reformó el manejo de las finanzas subnacionales, consolidando las finanzas públicas. Introdujo normas de transparencia, rendición de cuentas y planeación a todos los ámbitos de gobierno; prohibió al gobierno central el rescate financiero de cualquier miembro de la federación y promovió la participación del sistema penal para sentenciar a los funcionarios que excedan los límites de deuda y gasto establecidos (Ahmad, 2005:8).

La posibilidad de la sanción por la desobediencia de esta ley funciona como incentivo para acatarla, pues las sanciones por la infracción de las disposiciones fiscales pueden acarrear desde la suspensión del servidor público, hasta la pena corporal, según las disposiciones de la Ley de Crímenes Fiscales. La aplicación de la ley de responsabilidad fiscal tuvo un impacto positivo en la responsabilidad del gasto de la administración pública brasileña, pero un análisis de la ley en los EUA y Europa no tuvo impacto (Kelemen y Teo, 2014). Luego de ser aprobada en Brasil se puede detectar una notable mejoría en el comportamiento financiero, pues aumentó la transparencia del ejercicio del gasto “y forzó a los gobernantes en turno a comportarse de manera más responsable con el erario público” (Ahmad, 2005:43).

3. Brasil debe ser mencionado ya que en 1997-1998 la idea de Itamar Franco a default desencadenó el debate en las instituciones financieras internacionales. <http://www.nytimes.com/1999/02/11/world/brazil-s-government-pays-foreign-debt-owed-by-one-of-its-states.html>

Con respecto al caso de México, es importante considerar los siguientes antecedentes. A principios de los ochenta se iniciaron los esfuerzos para fortalecer las finanzas municipales; se reformó el artículo 115 constitucional con la intención de que los municipios tuvieran competencia recaudatoria mediante el cobro de los servicios públicos⁴ y el cobro de impuestos sobre la propiedad territorial (Arroyo y Sánchez, 1996:123).

También se les dio el derecho de participar en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, luego de su creación en 1983, se reparten las participaciones cuando se crea el IVA al nivel nacional. En 1997, para hacer más transferencias de recursos federales a cuentas específicas, se creó el sistema de aportaciones para fondos de infraestructura local. Esta medida incrementó los recursos propios que administran los municipios, sumados a las aportaciones que previamente tenían asignadas para colaborar en los temas de infraestructura y desarrollo social (Merino, 2001:29).

Sin embargo, aunque no ha sido comprobado empíricamente, podemos mencionar que el federalismo fiscal ha jugado en contra de la promoción de una responsabilidad fiscal y las transferencias desincentivan el esfuerzo fiscal. Algunos datos que apuntalan lo anterior son los ingresos propios de los gobiernos locales, pues financian cada vez menos la proporción del gasto que ejercen. Por ejemplo, en 1978 se financió 33.8% de los gastos de los gobiernos locales con ingresos federales, mientras en 2000 la cifra llegó a 54% (Cabrera, 2002). La necesidad de recaudar recursos propios en los municipales es importante, pero muchos alcaldes no tienen incentivos de hacerlo. Por eso la búsqueda de soluciones novedosas que impacten sus haciendas como endeudarse es muy atractivo para muchos (López, 2009:357). La mayoría de los gobiernos locales disminuyen las acciones fiscales locales que puedan ser autosuficiencia al cambio de recibir recursos federales, y estas transferencias federales producen la disminución de esfuerzo fiscal en los municipios (Sour, 2008:272) quienes algunos han optado por cubrir sus déficits con deuda.

En México, por ejemplo, la cara del ritmo creciente de endeudamiento es una situación que debería de preocuparle a cualquier gobierno. Esta situación quizá alcance un punto de insostenibilidad financiera, generando desbalances macro en las Cuentas Públicas. Recientemente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó datos de 2015 que demostraron que, del 2008 a la fecha, el crecimiento anual promedio de la deuda subnacional fue de 12.2% en términos reales (IMCO, 2015).

4. Se entiende por servicios públicos para esta reforma los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

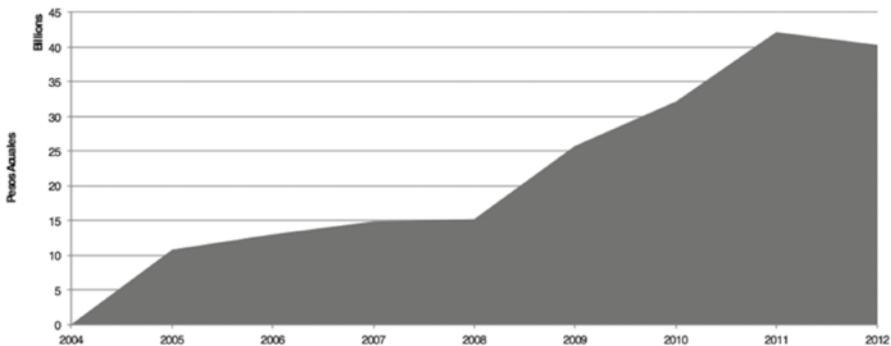
El comportamiento irracional de la deuda subnacional motiva el desarrollo del presente trabajo. Mientras que el Artículo 117, párrafo VIII de la Constitución, a través de la Ley General de Deuda Pública regula toda la deuda subnacional, cada estado tiene la potestad de regular y crear reglas fiscales de límites de endeudamiento como quieran (CEFP, 2009; ASF 2011). El Gobierno Federal no tiene atribuciones para limitar el nivel de endeudamiento de los estados. Comparativamente, todos los estados en Estados Unidos tienen algún tipo de regla de presupuestos balanceados sin importar si son por normas o leyes secundarias o a nivel constitucional: en relación a los impuestos y límites de gasto o algún tipo de provisiones de quiebra o estrés fiscal (Spiotto, Acker y Appleby, 2012). Las diferencias entre estados reflejan decisiones individuales de política pública y el comportamiento fiscal en la ausencia de mecanismos de rescate financiero por parte del Gobierno Federal. Esto es lo que Rodden (2006) sugiere que impone una disciplina fiscal a los mercados de crédito subnacionales.

Para analizar la pregunta en cuál es la forma de control el endeudamiento municipal, vemos que el sistema tributario, tanto como las transferencias directas como la autonomía fiscal, como las reglas estatales como opera el sistema de control los bonos municipales.

3. DESEMPEÑO DE LA DEUDA ESTATAL EN MÉXICO

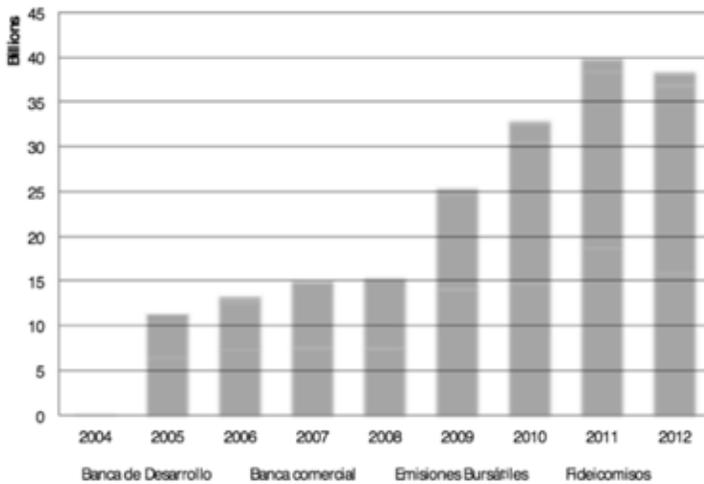
La deuda pública municipal per cápita en México ha tenido un crecimiento significativo en los años posteriores a la reforma de la Ley Federal de Coordinación Fiscal. Como ya se mencionó, la contratación de deuda de los gobiernos subnacionales presentó un crecimiento sostenido de 2004 a 2006, y desde 2008 mostró un incremento considerable, el cual fue constante hasta 2010 para después tener una tendencia a la baja en los años subsecuentes (Gráfica 1).

GRÁFICA 1
DEUDA DE MUNICIPALES TOTAL PER CÁPITA (2004-2012)



FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES CON DATOS DE SHCP EN PESOS DE 2013 (TÉRMINOS REALES).

El aumento del endeudamiento per cápita coincide con la autorización que se concedió a los municipios para contratar deuda con la banca comercial, por lo tanto, es factible pensar que la banca comercial es el mayor acreedor de los municipios mexicanos. Según la Auditoría Superior de la Federación, la banca comercial posee el 51.3% de la deuda contratada por los gobiernos subnacionales (ASF, 2012).

GRÁFICA 2**DEUDA MUNICIPAL POR TIPO DE CONTRATACIÓN**

FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES CON LA DATA DE SHCP EN PESOS DE 2013 (TÉRMINOS REALES). DATA DEL 2004 Y DESPUÉS DEL 2012 NO FUE REGISTRADO COMO LOS SIGUIENTES AÑOS

Luego de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LFCF) del 1999, se regularon las formalidades para la contratación de la deuda. Una de las más importantes es que la adquisición de la deuda subnacional debe ser aprobada por el Congreso local, pidió un requerimiento de tener dos calificaciones de la deuda y, finalmente, había que pedir el registro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Estos créditos son garantizados en su mayoría con transferencias futuras de participaciones a los estados. Los fondos están registrados y respaldados por la federación (Revilla, 2012).

La aparición de la legislación en las entidades responde a situaciones diversas, los casos de Coahuila y Veracruz sirven como ejemplo. La regulación de la deuda en Coahuila obedece a la contratación excesiva de deuda en el periodo 2006-2012; sin embargo, aunque Veracruz cuenta con regulación anterior a 2004, tiene los mismos resultados de endeudamiento⁵. La aparición anterior o posterior de la legislación, en este ejemplo, no incide el manejo de las finanzas.

Los municipios en México cuentan con una regulación blanda en materia fiscal y dependen de lo que está escrito en las constituciones estatales. La regulación existente estipula: los límites de deuda, restricciones en porcentajes de endeudamiento, y en cómo pueden gastar sus recursos al nivel estatal. También se incluyen regulaciones en la forma en que deben

5. Revisión hecha a la legislación de los Estados y los niveles de deuda mostrados en la base.

presentar la información del presupuesto municipal para posteriormente integrarse a los informes del presupuesto público, cumpliendo con la transparencia y rendición de cuentas que la ley exige.

4. EL ESTADO ACTUAL DE LA REGULACIÓN DE LA DEUDA EN MÉXICO

Antes de analizar el marco regulatorio de la deuda, es importante explicar qué se entiende por regulación, pues los significados cambian dependiendo de la disciplina que la analice, la ideología política de que se trate e, inclusive, el lugar donde se aplique. Para los alcances y la intención del presente análisis parece adecuado adoptar la definición que Windholz y Graeme (2013) donde regulación se entiende como un proceso que conlleva un intento prolongado y enfocado para alterar el comportamiento de diferentes actores conforme con estándares definidos, con el objetivo de producir un resultado ampliamente identificados.

Las organizaciones formales cuentan con al menos seis elementos que apoyan el establecimiento, el cumplimiento y el seguimiento de reglas dentro de la institución, estos son: miembros de la organización, derecho de la autoridad a la información, derecho a emitir sanciones, monopolio para emitir reglas, habilidad para acumular recursos, y la estructura (Ahme y Brunsson, 2005).

Con fundamento en lo anterior y dependiendo del número de elementos organizacionales utilizados, así como el alcance con que se usan, se distinguen dos tipos de regulación: dura y blanda. De tal modo, consideramos que mientras más elementos organizacionales estén involucrados en la elaboración de las reglas, y mientras mayor uso se les dé, más dura será la regulación, y viceversa. En consecuencia, la regulación suave se define como una situación en la que no se utilizan por completo la totalidad de los elementos organizacionales.

Para analizar el estado actual de la regulación de la deuda es importante mencionar que en México los municipios obtienen recursos mediante transferencias y recursos propios. Las transferencias son de dos tipos: participaciones federales (Ramo 28) que son asignadas a los estados según lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, los cuales pueden ser ejercidos libremente por los gobiernos locales (Ley de coordinación fiscal, 1978: art 2), y aportaciones federales (Ramo 33), que se transfieren a los estados y al Distrito Federal

condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal⁶. Los llamados recursos propios se conforman de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Además de los recursos obtenidos por transferencias y recaudación, también existe la posibilidad de obtener recursos por la adquisición de deuda. Al respecto, durante los primeros años de la década de los ochenta el sistema financiero mexicano se liberalizó, eliminando los encajes legales y la regulación federal sobre el crédito.

Al reducir la participación del gobierno federal en la contratación de deuda, los estados y municipios pudieron contratarla exclusivamente con BANOBRAS (Cabrero, 1996:74). Posteriormente, la reforma al artículo 9 de La Ley de Coordinación Fiscal en 1997, dio la posibilidad de contratar deuda a los gobiernos subnacionales con la banca comercial, el mercado de bonos y de usar fidecomisos para respaldar la deuda. Aprobada hasta el año 1997, junto con las reformas bancarias del país, exigiría la calificación positiva de dos evaluadoras crediticias para poder contratar deuda (Standard & Poor's, Moody, Fitch y HR Ratings) con el objeto de tener mejor costo en los préstamos de bancos privados y en el mercado de bonos (Smith, 2013).

El proceso para obtener un préstamo público es similar para los estados y municipios, sin embargo, existen algunas diferencias, los ayuntamientos deben aprobar primero las propuestas de la deuda, que luego son enviadas al Congreso del Estado para su revisión y dictamen (aprobación o rechazo). Los proyectos a largo plazo deben obtener la mayoría simple en el Congreso y luego se envían para su aprobación final al gobierno federal. Por otro lado, los préstamos a corto plazo, como los bonos de obligación general, no necesitan pasar por los congresos estatales, ni que el gobierno federal los registre. La mayoría de los Estados tienen límites o topes sobre la cantidad de municipios que podrán contraer deudas. En este sentido, son responsables de la creación de su propia regulación y sus propios planes de inversión. Además, algunas ciudades importantes también tienen planes, los cuales son elaborados en conjunto con las opciones de financiamiento federal.

6. Disponible en el portal de la Cámara de Diputados. Consultado el 03 de Diciembre de 2012. <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/Ramo33%2C%20ReglasOp%2CTransf%20PARA%20INTERNET.pdf>

5. PEREZA FISCAL

Como ya se ha mencionado, actualmente los gobiernos subnacionales tienen una fuerte dependencia de las transferencias federales, ya que, en promedio, cerca de 88% del ingreso total de un estado tiene su origen en la federación, con una tendencia a la baja en la recaudación de los ingresos propios (Flamand, 2010:509), pues los gobiernos subnacionales disminuyen el esfuerzo recaudatorio como consecuencia de la transferencia de los recursos federales (Sour, 2008:272). La creciente demanda de los municipios por recursos federales ha incrementado las transferencias desde el 2000, sobre todo para los ramos 28 y 33, pero muchas de estas transferencias se convierten en garantías de las deudas de los municipios y gobiernos estatales.

Los estudios de Sour indican que “no es posible rechazar la hipótesis de que las transferencias de los ramos 28 y 33 han tenido un efecto sobre el esfuerzo fiscal de los municipios mexicanos en el periodo 1993 a 2004”, por otro lado está la posibilidad de cuestionar “el mito de que los gobiernos locales grandes suelen desarrollar un mayor esfuerzo fiscal ante la política de transferencias, sean estas condicionadas o no condicionadas” (Aguilar, 2010:113).

6. PRESENCIA DEL PODER LEGISLATIVO

En noviembre de 2012 el Senado de la República aprobó la iniciativa para reformar la Ley General de Contabilidad Gubernamental existente desde 2008, con el objeto de evitar espacios de opacidad en el ejercicio del gasto y que los gobiernos sub nacionales abusen del despilfarro de recursos, de la contratación de deuda o del presupuesto público.

Las sanciones que se contemplan con las reformas son penas de dos a siete años de prisión y multa de mil a quinientos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien cause un detrimento a la hacienda (Ley General de Contabilidad Gubernamental).

En la actual reforma a la legislación hacendaria LDF, los municipios tendrán un nuevo esquema para contratar deuda, ya sea con la banca comercial, el mercado de bonos, los fidecomisos y la banca de desarrollo. También la LDF implementaría un sistema de semáforos (rojo, verde y amarillo) para que SHCP pueda controlar la deuda estatal.

Actualmente, los gobiernos subnacionales están sujetos a tasas diferenciadas según el riesgo que tiene el municipio o el estado para hacer frente al

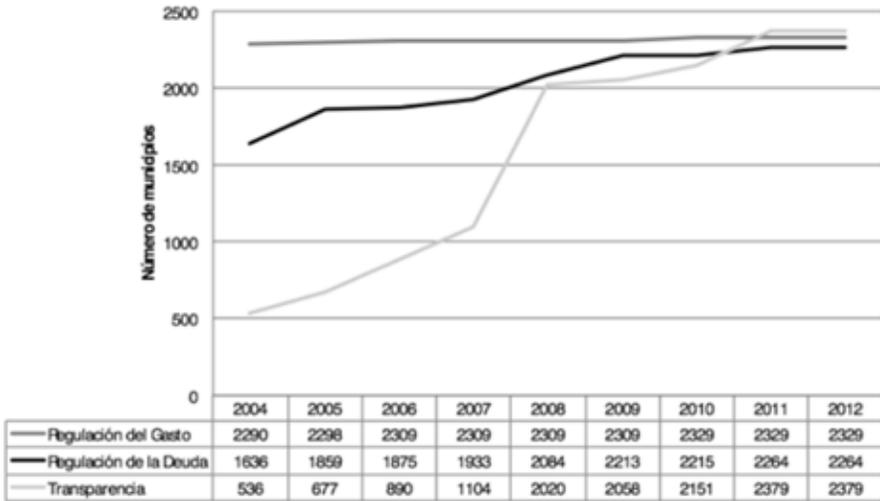
contrato a discreción del emisor del crédito. Si las deudas están garantizadas con participaciones federales como en el caso de los fidecomisos, es la federación quien debe tener el peso del riesgo y no los gobiernos subnacionales. Lo que se busca con este nuevo esquema es tener tasas adecuadas a la capacidad financiera de los municipios, pues un municipio endeudado seguirá así por las altas tasas con las que contratan. Por lo tanto, el objetivo que se busca es crear la figura de deuda estatal garantizada.

La deuda estatal garantizada es un mecanismo que los gobiernos subnacionales convienen con la federación para el respaldo de las deudas que contraten, y que ya no sea necesario contar con la aprobación de la mayoría del Congreso local. Los gobiernos subnacionales deberán someterse a un convenio de colaboración con la Federación para obtener el respaldo financiero y gozar de tasas preferenciales. Este mecanismo podría tener la figura de una centralización en la decisión del endeudamiento, más los municipios tienen la posibilidad de seguir con la contratación de deuda sin el respaldo federal.

Es importante mencionar que la deuda nacional hacia las entidades estatales, solo garantizada un límite máximo del 3% del PIB anual. En general esta cantidad es dividida en proporción al número de municipios en partes iguales; es una cantidad finita para respaldar la deuda frente a la banca. La posibilidad de endeudamiento fuera del convenio de colaboración sigue presente; los municipios contratarían deuda con la anuencia de las dos calificadoras y la aprobación de la mayoría del Congreso local, sin gozar de las tasas preferenciales que le otorgaría la deuda estatal garantizada.

La regulación en los municipios aparece de forma aleatoria, aunque existen regulaciones específicas que se pueden encontrar en el año 2004 o anteriores a este periodo. Colima, Guanajuato, Quintana Roo y Veracruz son las entidades que con anterioridad a la muestra ya reflejan regulaciones específicas en la materia; sin embargo, existen casos notables como Tlaxcala y Nuevo León que no cuentan con una legislación específica para regular el tema del endeudamiento, gasto y transparencia (gráfica 3).

GRÁFICA 3 NÚMERO DE MUNICIPIOS Y AÑO DE APROBACIÓN DE LAS LEYES 2004-2012



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE CIDAC.

En lo que respecta al endeudamiento de los gobiernos subnacionales con la Banca de Desarrollo, no es un tema muy claro en la reforma LDF. Se parte del supuesto que los funcionarios que otorgan créditos que no son susceptibles de pago por los gobiernos subnacionales incurren en un quebranto a las finanzas públicas nacionales, y son susceptibles de responsabilidades civiles, administrativas y penales. La sanción por la falta de probidad en el otorgamiento de créditos supone la inexistencia de endeudamiento no recuperable, condición que no se cumple en el ejercicio.

Queda pendiente el endurecimiento de las sanciones a los funcionarios públicos que comprometen las finanzas públicas municipales fuera de la deuda estatal garantizada; también queda fuera de la reforma las sanciones a los funcionarios de la Banca de Desarrollo, la posibilidad de endeudamiento sin el aval federal, las restricciones blandas y la baja probabilidad de enfrentar las responsabilidades siguen presentes después de la reforma. Entonces es prudente preguntar ¿dónde y cómo debe funcionar la regulación en México?, ¿debe funcionar de forma descentralizada o al nivel federal?, ¿cuál es el nivel más apropiado para asegurar finanzas públicas sanas?

7. SUPUESTOS

A partir del panorama y análisis presentado en apartados anteriores respecto a las finanzas públicas, y, además, mostrar que existe una regulación blanda conforme al endeudamiento de los gobiernos subnacionales en México, se plantean los siguientes supuestos que ayudarán a elaborar un modelo que permita dar respuesta a las preguntas anteriores.

El primero de los supuestos es la baja regulación del ejercicio del gasto municipal; el gasto en obra pública y su fin altamente político. La regla fiscal que se impone el estado son topes de cuanto total se puede gastar los municipios locales. Se puede encontrar evidencia empírica que indica el aumento del gasto en época electoral, constituyéndose como un medio útil para la promoción política y partidista, como medio para mostrar las acciones a la población (Moreno 2004). Por el análisis aquí, ¿si hay límites de gasto en las leyes estatales habrá efectos de partidos, significa que baja el nivel de deuda municipal?

Segundo supuesto, se considera la baja regulación de la deuda que pone en riesgo la estabilidad económica. El gobierno federal es responsable que los riesgos financieros, como la deuda se encuentre en límites prudentes. Sin embargo, no existen actualmente lineamientos duros respecto de la capacidad de endeudamiento del municipio. Solamente existe al nivel estatal los límites máximos de deuda, los límites máximos de déficit y las reglas de gasto, además la limitación del gasto para infraestructura es inexistente. En efectos prácticos, ¿si existe leyes que hacen topes de deuda significa que baja el nivel de deuda municipal?

El tercero de los supuestos: la transparencia del gasto público. La transparencia es un principio esencial de la democracia con la cual los servidores públicos están obligados a explicar sus decisiones y acciones. En este sentido, el marco normativo es una mezcla de mecanismos políticos, legales y administrativos para responsabilizar a los funcionarios de su desempeño. Por lo tanto, la transparencia al nivel estatal tiene como precondition, la independencia del sistema judicial; pero la inexistencia de penalidades y sanciones específicas la convierte en una práctica poco efectiva. Entonces, ¿si existe leyes de transparencia significa que baja el nivel de deuda municipal?

El último de los supuestos a considerar es la baja recaudación que logran los municipios; los ingresos propios que los gobiernos locales recaudan, son cada vez menores en comparación con la proporción del gasto que ejercen. La necesidad de recursos municipales es una fuente de impulso hacia la búsqueda de soluciones novedosas que impacten sus haciendas (López,

2009), pero esto no es una constante; la mayoría de los gobiernos locales disminuyen las acciones fiscales de autosuficiencia al recibir recursos federales, ya que las transferencias federales producen la disminución de esfuerzo fiscal en los municipios (Sour, 2004). Finalmente, ¿si hay más recursos al nivel local, recaudación local, habrá significa más deuda al nivel municipal?

8. METODOLOGÍA

La muestra que se tomó para probar si la legislación es blanda en la contratación de la deuda pública en los municipios comprende 2,444 municipios, estos, representan la totalidad de los municipios registrados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)⁷ del año 2004 a 2012. Aunque este número varía entre años porque algunas entidades federativas utilizan su mapeo administrativo para manipular la política (Benton y Smith 2016). Los datos que se utilizan en la investigación para la variable dependiente (deuda pública municipal) y las variables de control más importantes estructurales (recaudación propia y transferencias) provienen de estadísticas anuales proporcionadas por el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del portal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La variable dependiente se construye a partir de dos elementos: deuda pública municipal total *per cápita* y PIB estatal. Estas variables se utilizarán como medida de deuda pública *per cápita*, además se dividirá la deuda pública *per cápita* entre el PIB estatal promedio para generar la segunda variable dependiente que esta estandarizada por entidades federativas por sus características económicas y regulatorias. La variación de la variable dependiente se ve en la figura 1 donde se ve puntos por año cuantos municipios en cada estado contrato deuda.

Para estandarizar las variables aún más, y debido a que hay instancias que no presentan datos de deuda, se asignó un valor de cero a estos casos para corregir errores en el modelo, posteriormente se aplicó la raíz cuadrada para maximizar la variable dependiente. En el anexo se adjunta la gráfica 1, donde se explica la variación de la variable dependiente entre los Estados y municipios. Los valores de “x” representan el promedio de la deuda municipal desde 2004 al 2012 y las altas variaciones en “y” representan los altos montos de la contratación de la deuda por municipio.

Las variables independientes de *regulación del gasto, de deuda, de transparencia*, se obtuvieron a partir de una revisión de las Constituciones locales,

leyes y reglamentos del Estado al que pertenece el municipio⁸. Por lo tanto, se revisaron 31 Constituciones locales, legislación hacendaria y periódicos oficiales. Para clasificar esta información y usarla en el modelo, Se utilizará el número "1" para indicar que existe regulación del gasto en la entidad federativa a la que pertenece el municipio y "0" en los casos en que no exista regulación del gasto. Al ser esta una facultad exclusiva del Estado, la existencia de la regulación caracterizará a los municipios de esta entidad. Se espera tener una relación causal negativa con el endeudamiento municipal si el Estado cuenta con una regulación del techo del gasto público y del ejercicio del recurso público. Es decir, si la entidad cuenta con regulación, se esperaría que la deuda local disminuya.

La variable de *Transparencia* también se construyó con la revisión de las Constituciones locales, leyes y reglamentos del Estado tomando en consideración: la publicidad del gasto en el portal electrónico estatal, existencia de institutos estatales de transparencia y la obligación enunciada en las constituciones estatales a la que pertenecen los municipios.

La teoría nos indica que la existencia de más transparencia en los presupuestos públicos, produce un impacto negativo en la contratación de deuda.

Se espera que estas variables independientes, claves en regulación (del gasto, de deuda, de transparencia) tengan un impacto directo en la variable dependiente en bajar la cantidad de deuda pública. Por lo tanto, la regulación del gasto público, de la deuda, y de la transparencia en el gasto en los municipios tendrá una correlación positiva (pero el signo del coeficiente será negativo) con el monto total de la deuda.

Con mayor regulación existirá menor contratación de deuda municipal o tendrá mayor control en términos del indicador PIB estatal/deuda municipal. Al mismo tiempo, con una mayor recaudación local, se esperaría tener una correlación positiva en la contratación de deuda. Es decir, a mejor recaudación propia municipal se presenta un mayor endeudamiento y una disminución en la dependencia de los recursos provenientes de las transferencias federales.

También se consideró el impacto de los partidos políticos en el aumento de la deuda. Se construye esta variable con base en la información del portal electrónico del Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. (CIDAC). Se utilizó una variable dummy en donde se asigna un valor de cero cuando el

8. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/gobiernos.htm>

alcalde pertenece al partido político en el poder en los años que cubre la muestra⁹. La variable de omisión (y punto de referencia) en el modelo es el Partido Acción Nacional (PAN) porque su ideología política es tener cero déficits en los municipios, o sea, menor uso de deuda para infraestructura pública.

Así, por ejemplo, se relacionan los resultados que muestran que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contrata más deuda que el PAN si el coeficiente es positivo y significativo en el modelo. Así también, se busca la relación con todos los partidos, tanto el Partido de la Revolución Democrática (PRD), como las coaliciones en cualquiera de sus combinaciones con este mismo esquema dicotómico. Por último, se registra también al partido político que sólo cuente con registro estatal. Esta variable tendrá una relación negativa con la variable dependiente. Es decir, la contratación de deuda no es exclusiva de la pertenencia o ideología a alguna corriente política.

Los variables inter-gubernamentales que preocupan a este trabajo son la recaudación local y las transferencias estatales. Para la elaboración de estas variables se utilizará la información disponible en el portal electrónico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para la recaudación local, la teoría nos dice que es mejor respaldar la deuda con recursos propios y que no estén relacionados con la federación porque cuenta con menos riesgo moral. La mejor fuente de respaldar endeudamiento es con los pagos de usuarios porque es una fuente financiera segura (Mikesell 2006).

Para la variable de recaudación local se tomarán en consideración exclusivamente los ingresos por recaudación, dejando de lado el financiamiento, las aportaciones y participaciones que se transfieren desde los Estados y la federación. Posteriormente estos ingresos se calcularán de manera *per cápita*. Se espera una relación positiva de la deuda contratada por los municipios; el aumento en la recaudación se verá reflejado en un aumento del endeudamiento público, debido a la capacidad financiera y a la suficiencia presupuestal para hacerle frente a los pasivos, los municipios que más recaudan son los que más se endeudan.

Para la variable de transferencias totales, se consideró sumar las transferencias de aportaciones (Ramo 33) y participaciones (Ramo 28) provenientes de la federación a Estados y municipios, el total de esta sumatoria se dividió para tomarlo *per cápita*, con la intención de estandarizar el coeficiente.

9. http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php

Finalmente se construye la variable: transferencias totales del municipio del año en mención. Se espera una relación negativa con la variable dependiente. El aumento de las transferencias reflejará una dependencia del municipio hacia la federación (y con ella un alto riesgo moral) para la contratación del endeudamiento público. De acuerdo a lo planteado por la literatura, las transferencias generan en los municipios una pereza fiscal y una dependencia de los recursos recaudados por terceros.

Finalmente, para controlar el modelo se utilizarán dos variables: *población con secundaria terminada*, *personas económicas activa (PEA)* y la tasa de marginalización. La variable educativa se formó con información disponible en el Sistema Nacional de Información Municipal y se espera una relación positiva entre la población con secundaria terminada y la deuda pública municipal. Con respecto a la PEA, se consideró porque la teoría de capacidad administrativa dice que, con mayor desarrollo humano y económico, la administración de la deuda pública se hace responsablemente en los municipios más desarrollados (Meza, 2015). Además de que en estos municipios se tendría un mayor acceso a los canales de endeudamiento y un mejor manejo de sus pasivos. Por otro lado, para la tasa de marginalización se tendrá el efecto contrario y se espera una relación negativa.

9. DATOS E INTERPRETACIONES

El modelo que se utiliza es un modelo de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) de regresión con Efectos Fijos¹⁰. Para justificar la elección del modelo de efectos fijos y no el de efectos aleatorias se corre la prueba Hausman, adecuada para decidir si utilizar el modelo de efectos fijos (MEF) o el modelo de efectos aleatorios (MEFA), (Gujarati, 2010:206). El resultado de la Probabilidad chi² es de 0.0000, menor a los 0.05 que se considera para la utilización de efectos fijos. Por lo tanto, se cumple con las condiciones necesarias y suficientes para que los estimadores OLS utilizados sean generados a partir del modelo con efectos fijos.

En el primer modelo, utilizando la variable dependiente de deuda pública total por municipio y per cápita, resultan significativas las siguientes variables: recaudación propia, transferencias totales, transparencia en las reglas estatales, regulación del gasto, regulación de la deuda y la variable que muestra aumento en deuda cuando el municipio está gobernado por el PRI.

10. También se comprobó el modelo con los Efectos Aleatorios que no está reportado aquí, aunque la información se puede proporcionar por los autores.

Variable	P<	Coefficiente
Regulación del gasto	p<0.01	-3.499224***
Regulación de la deuda	p<0.01	.9332696***
Recaudación propia	p<0.01	.0014318***
Transferencias totales	p<0.01	-.0006413***
Municipios PRI	p<0.05	.3132703**
Transparencia	p<0.01	1.089355***

La primera variable significativa es la regulación en los topes en el gasto al nivel estatal en la contratación de la deuda de los municipios. Aunque los resultados muestran que la variable si es significativa, el coeficiente (-3.499224) es negativo; es decir, si hay una regulación el interés de contratar deuda es menor en los municipios, que es la dirección esperado desde el punto de vista de la literatura.

Para la regulación en topes de la deuda en las constituciones al nivel estatal, encontramos una relación positiva (con el coeficiente de .9332696), resultado diferente a lo encontrado en la revisión bibliográfica; es decir, los topes de la deuda no disminuyen su contratación a nivel municipal. Por otro lado, se presenta una relación positiva con la presencia de leyes de transparencia en los estatutos regulatorios del endeudamiento subnacional (el coeficiente es .0014318). Por lo cual creamos que hace un target en vez de detener o controlar los municipios en contratar endeudamiento.

Cuando hay presencia de leyes de transparencia en las constituciones estatales y reglamentos locales de los municipios, se aprecia mayor endeudamiento municipal. Esto podría explicarse de la siguiente manera; la regulación en materia de transparencia existe, pero no se aplica o no necesariamente disminuye el uso de la deuda. Aun no se puede determinar la causalidad de la variable. Por lo tanto, este modelo no debería explicar que la transparencia esté de la mano del endeudamiento, sino que la regulación sea posterior al endeudamiento o que sea una regulación blanda, que se explicará en las conclusiones.

La variable inter-gubernamental si fue significativa en este modelo. La recaudación propia de los municipios presenta una relación causal positiva con un coeficiente positivo (.0014318), pero la transferencia de las entidades presenta una correlación negativa (-.0006413). Con este resultado el modelo sugiere que, a mayor recaudación propia, el endeudamiento crece. Los municipios que están cerca de una autosuficiencia hacendaria, pueden

manejar un alto nivel de deuda a sabiendas de que pueden hacerle frente, comprobando el resultado esperado.

La variable de las transferencias totales per cápita presenta una relación causal negativa, lo cual confirma lo expuesto por la revisión de la literatura: las transferencias a los gobiernos subnacionales producen una pereza fiscal y una inclinación a gastar más recursos que no han recaudado. El modelo sugiere que las transferencias se reflejan en una disminución de la deuda, pues los recursos que no recaudaron sirven para hacer frente a las necesidades locales.

Finalmente, en relación a las tendencias políticas se encontró que cuando el municipio es gobernado por alcaldes que pertenecen al Partido Revolucionario Institucional, hay una relación positiva en contratar deuda (coeficiente positivo con .3132703). Este modelo confirma que los gobiernos locales no son más cuidadosos de su deuda cuando el gobierno federal es de oposición. En el periodo de este estudio (2004-2012), el Partido Acción Nacional se encontraba al frente de la administración.

En el segundo modelo utilizando la variable dependiente de deuda pública municipal entre el PIB estatal: resultan significativas las variables desregulación del gasto y deuda, transparencia y recaudación propia, pero no las transferencias totales. Finalmente, hubo una correlación positiva entre el partido que está al frente del municipio, en este caso, el PRI. Los resultados del segundo modelo son casi idénticos al del primero, resultan estadísticamente significativas las mismas variables salvo una, por lo pronto, se presenta abajo un breve resumen de los coeficiente y valores p.

10. ALCANCES Y LÍMITES

El presente artículo tiene la finalidad de servir como base del estudio del federalismo fiscal mexicano y su implementación en los municipios, pues las consecuencias del endeudamiento de los ayuntamientos pueden representar un obstáculo, incluso retraso en el alcance de los objetivos de los planes de desarrollo planteados en la administración federal, estatal y municipal. Además, pretende servir como estudio del endeudamiento municipal desde un punto normativo, al contemplar aspectos jurídicos y de regulación, en la investigación de las publicaciones periódicas y reformas legislativas encaminadas al equilibrio del gasto y la recaudación.

Variable	P<	Coficiente
Regulación del gasto	<0.01	-.008195***
Regulación de la deuda	<0.01	.0039049***
Transparencia	<0.01	.0023355***
Recaudación Propia	<0.01	2.64e-06***
Transferencias totales	Not Sigificant	-1.52e-06
Municipios PRI	<0.01	.000847***

Los estudios de endeudamiento municipal están enfocados en aspectos económicos: población económicamente activa, PIB per cápita, recaudación, trasferencias y aportaciones federales y estatales, actividad económica preponderante. En cambio, esta investigación propone incluir la perspectiva reguladora en la deuda pública municipal. Pretende ligar la regulación con el endeudamiento en sentido positivo o negativo, al contemplar el supuesto: la regulación es determinante en la contratación de créditos. Se busca encontrar la relación negativa del endeudamiento y la regulación.

Una de las variables utilizadas en el modelo es la pertenencia del alcalde a un partido político en particular. Sin embargo, esta investigación no pretende enfatizar la relación causal de la ideología política con el endeudamiento. Trabajos que toman como punto de partida la disciplina fiscal en el marco de la política de un partido político, encontramos el realizado por Benton y Smith (2016). Esta investigación busca relacionar la ideología política con las prácticas de las corrientes partidistas como determinantes en la deuda y se encuentra una relación positiva del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática con altas contrataciones de deuda municipal.

La principal limitante de este estudio es que todos los datos de la base utilizada son públicos y de una fuente oficial, una investigación más exhaustiva requiere obtener información primaria con la observación de los datos directamente desde la cuenta pública local.

Este trabajo tiene la limitante de la inexistencia de datos anteriores y la posibilidad de la inexactitud en los datos otorgados con la intención de ocultar información o ser omisos en los apartados de deuda no contratada ni documentada ni pasivos contingentes. (La base está construida por información otorgada por los propios municipios.) Además, para la construcción de la variable dependiente, se toman los datos proporcionados en el portal del INEGI, información que no es constante, son censos que tienen cortes quinquenales y se toma la misma cantidad para los cuatro años siguientes hasta que aparece la nueva información.

Podría considerarse en primera instancia como una limitante el tomar la regulación estatal para los municipios y no la de los propios ayuntamientos. El sistema federal a través de las disposiciones constitucionales le otorga a las entidades federativas como facultad exclusiva la regulación en esta materia. Es decir, el estudio de la legislación fiscal estatal es el idóneo para la construcción de las variables dicotómicas del modelo.

Al referirnos a la variable de tendencia política, se trata de demostrar que el endeudamiento está presente con independencia de la corriente política. Se restringe la clasificación partidista a solo dos partidos, una para las coaliciones y otra para los demás partidos, sería de poca utilidad clasificar a todos los partidos que solo tienen registro estatal.

11. CONCLUSIONES

Después de los resultados estadísticos podemos afirmar que la regulación de la deuda y del gasto no funciona como limitantes para la contratación de deuda sub nacional: las expectativas generadas por la literatura no se cumplen en el ejercicio. Esto no es signo de que la existencia de la regulación produzca deuda, sino que no produce un efecto negativo.

En el caso específico de la transparencia, el modelo estadístico refleja una relación positiva al endeudamiento. De acuerdo a la revisión de la literatura, si la existencia de una norma restrictiva no regula el comportamiento, se trata de una regulación blanda. La relación mostrada en el modelo es un ejemplo de la idea central de esta investigación; la regulación tiene una incidencia en la contratación de la deuda, en este caso positiva.

En el caso de las dos variables de regulación restantes no se aprecian significancias estadísticas que hagan suponer que la existencia de la restricción a la contratación de deuda realmente cumpla con su cometido; son las variables de transferencia, mayor recaudación y la pertenencia política, utilizadas como control, las que se encontraron significantes.

Las transferencias a los gobiernos locales se utilizan como contrapeso de la poca recaudación y la marginación existentes, en este modelo se aprecia que a mayor transferencia se encuentra un valor menor de deuda en las haciendas municipales. Se puede inferir que las transferencias cumplen con el propósito de homogenizar las condiciones en los municipios.

Podría pensarse que los municipios que presenten mayor recaudación tendrían una menor presencia de endeudamiento. Sin embargo, la recaudación en los municipios es un síntoma de buen manejo de las finanzas públicas por lo que utilizar la deuda como una herramienta para el desarrollo local y la capacidad de hacerle frente con esa capacidad recaudatoria es algo predecible.

Otro de los hallazgos, en este caso políticos, es la tendencia al endeudamiento que tienen los municipios gobernados por el Partido Revolucionario Institucional. Podemos inferir, en desacuerdo a la teoría, que los partidos políticos y los miembros del gobierno federal (Partido de Acción Nacional) no se percataron de que al ganar las elecciones federales deberían disminuir la autoridad a los gobiernos estatales y locales (Tulchin y Selee 2004), lo que permitiría a los gobiernos centrales mantener el control a través de las instituciones financieras nacionales.

Sin embargo, no se aprecian relaciones causales significativas en dos de las tres variables de regulación. La presencia de la regulación en la contratación de la deuda y del ejercicio de los recursos públicos y la ausencia de resultados, es el reflejo de una legislación blanda. Las legislaciones locales pueden contar con sanciones aplicables sin distinción de partidos, la evidencia sugiere la inobservancia de las normas como un signo de la débil institucionalidad municipal. El fortalecimiento de los municipios es indispensable para la consecución de los objetivos planteados por el Gobierno de la República.

La revisión de las normas municipales es inobjetable, desde el corto periodo de las administraciones hasta la poca preparación de los funcionarios. La profesionalización de los funcionarios municipales junto al fortalecimiento jurídico, administrativo y financiero requiere de toda la atención de las autoridades estatales y federales, los planes de modernización administrativa deben incluir en primera instancia la atención a los gobiernos sub nacionales.

La existencia de una Ley de Responsabilidad Fiscal como el ejemplo de Brasil, no se considera la solución para detener la deuda pública municipal. La regulación y la implementación de sanciones no son suficientes según la evidencia presentada. La promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) contempla la publicación y la armonización de las cuentas públicas en los tres órdenes de gobierno, además que cuenta con el apartado con las sanciones enumeradas por su incumplimiento. Ocurre lo mismo en las disposiciones estatales: existe una legislación, existe una sanción, pero no se aplica.

A pesar de la obligación federalista plasmada en la Constitución, es fácil identificar que no existe en México un equilibrio fiscal; los ingresos son preponderantemente federales y no existe una correcta distribución de las responsabilidades fiscales en los gobiernos sub nacionales como una forma de alcanzar un equilibrio en el federalismo fiscal. Tampoco existe un mecanismo de recompensas en el sistema de coordinación fiscal para los gobiernos con una eficiencia fiscal sobresaliente.

El diseño normativo de los ayuntamientos y el camino a la transición democrática es uno de los desafíos de las administraciones; es una oportunidad para reforzar las aportaciones que ha sido determinantes para ofrecer una mejor calidad de vida a sus habitantes. Incluir a los municipios en la nueva dinámica política plural y en las reglas de disposición del dinero público, la adquisición de deuda, transparencia y sanción por su incumplimiento es una exigencia de la consolidación democrática. En este proceso de democratización y fortalecimiento institucional, el municipio es la base de su estrategia.

12. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abuelafia, Emmanuel; Berenztein, Sergio; Braun y Luciano Di Gresia, (2004). *Who decides on Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: The Case of Argentina*. Washington, DC, Inter-American Development Bank (IDB).

Ahme, Góran. y Nils Brunsson, (2005). "La regulación suave desde una perspectiva organizacional." *Gestión y Política Pública*. Vol. 14, pp. 530-531.

Aguilar, Genaro, (2010): p. 103-132. Capacidad tributaria y finanzas públicas metropolitanas en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*.

Ahmad, Ehtistam; Albino-War, y Raju Singh, (2005). *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Alesina, Alberto y Guido Tabellini, (1988). "Voting for the Budget Deficit." Cambridge: National Bureau of Economic Research. pp. 24.

Alesina, Alberto; Hausman, Ricardo; Hommes, y Ernesto Stein, (1999): pp. 21. *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin-America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Arroyo, Jesús; y Antonio Sánchez, (1996). "Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales." *Revista Mexicana de Sociología* p. 119-132.

Bahl, Roy y Johannes Linn, (1994). Fiscal decentralization and inter-governmental transfers in less developed countries. *Publius* 24 (1): 1-19.

Bahl, Roy y Sally Wallace, S. (2005). Public Financing in Developing and Transition Countries. *Public Budgeting & Finance* 25(4s), 83-98.

Bailey, John, (1984). Public Budgeting in Mexico, 1970-1982. *Public Budgeting & Finance* 4(1), 76 - 90.

Bardhan, Prancib, (2002). "Decentralization of Governance and Development" *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185-205.

Beers, David, (2002). "Sovereign Credit Ratings: A Primer." *Standards& Poor*, April.
Bekkers, Victor; Dijkstra y Arthur Edwards (2007) Governance and the democratic deficit: Assessing the democratic legitimacy of governance practices. Cornwall: Ashgate Publishing Company.

Benton, Allyson y Heidi Jane Smith, (2016). "The Impact of Parties and Elections on Municipal Debt Policy in Mexico." *Governance*. DOI: 10.1111/gove.12234.

Bird, Richard y Oliver Oldman, (1968). "Tax research and tax reform in Latin America-A survey and commentary." *Latin American Research Review* 3 (3): 5-23.

Bird, Richard, (1992). "Tax reform in Latin America: A review of some recent experiments" *Latin American Research Review*, Pittsburgh, LASA 27 (1): 7-36.

Cabrero, Enrique, (1996). "Capacidades innovadoras en municipios mexicanos" *Revista mexicana de sociología*, 73-97.

Cabrero, Enrique, (2009), "Plan de modernización catastral-predial de Guadalajara" capítulo en *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México DF: CIDE.

Cabrero, Enrique e Isela Orihuela, (2002), "Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17, (1) pp. 175-208.

Canuto, Otaviano y Lili Liu, (2010). "Subnational Debt Finance and the Global Financial Crisis," *Economic Premise Note*, 13(May). Washington, DC: Banco Mundial.

Eaton, Kent, (2004). "The link between Political and Fiscal Decentralization" capítulo en Montero, Alfred, *Decentralization and Recovery in Latin America*, 1a edición, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Escobar-Lemmon María, (2001). "Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America," *Publius* 31(4) pp. 23-41.

Falleti, Tulia, (2005a). "Decentralization and democracy in Latin America (A review) The Americas." *The Academy of American Franciscan History* 62 (1) pp.144-145.

Falleti, Tulia, (2005b). "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective" *American Political Science Review* 99 (3) pp. 327-346.

Flamand, Laura, (2010). "Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos" capítulo en Mendez, José, *Los grandes problemas de México*, México DF, El Colegio de México. pp. 495-522.

Freire, Mila y Marcela Huertas, (1999). "Sub-National Access to the Capital Markets: The Latin American Experience, Selected Cases." *The World Bank Paper* presented at the First International Conference on Subnational governments and Capital Markets, Santander, October 26-29.

Fukasaku, Kiichiro, y Luiz de Mello, (1998). "Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies" capítulo en Fukasaku, Kiichiro, *Democracy, decentralisation and deficits in Latin America* Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development (pp. 121-148).

Gadano, Nicolas, (2003). "Rompiendo las reglas. Argentina y la Ley de Responsabilidad Fiscal" *Desarrollo económico*, 43 (170).

Gibson, Edward, (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore, The John Hopkins University Press.

Giugale, Marcelo, (2003). "Accountability and the Demand for Quality Government" *The World Bank* (Ed.), Mexico: A Comprehensive Development Agenda for The New Era (pp. 133 - 141). Washington, DC: Banco Mundial.

- Giugale, Marcelo; Korobow y Steven Webb. (2000). *A New Model for Market-based Regulation of Subnational Borrowing: The Mexican Approach*. Washington, DC: The World Bank.
- Grindle, Merlee. (2000). *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Guillen, Tonatiuh. (1999). *Federalismo, gobiernos locales y democracias*, México DF: Instituto Federal Electoral México.
- Gujarati, Damodar y Dawn Porter. (2010). *Econometría*, Mc Graw Hill, Quinta edición.
- Haggard, Stephan y Steven Webb. (2004). "Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil, and Mexico Compared." Capítulo en Moreno, Alfredo, *Decentralization and Recovery in Latin América*. Notre Dame, University of Notre Dame Press
- Hallerberg, Mark y Patrik Marier. (2004). "Executive authority, personal vote and budget discipline in Latin American countries," *American Journal of Political Science*, 48(3): 571–587.
- Hameed, Farham. (2005). "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," International Monetary Fund, IMF working paper (WP/05/225).
- Hernández, Fausto. (1997). "¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano?" *El Trimestre Económico*, LXIV pp. 254, abril-junio.
- Inter-American Development Bank. (sic 2001). *Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean: A Background paper for the Subnational Development Strategy*, Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Kelemen, R. Daniel and Terence Teo. (2014). "Law, Focal Points and Fiscal Discipline in the United States and the European Union." *American Political Science Review*, 108:(2).
- Leigland, James. (1997). Accelerating municipal bonds market development emerging economies: An assessment of strategies and progress. *Public Budgeting y Finance*. 17 (2): 57-79.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2008). Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Litvack Jennie y Jessica Seddon, eds., (1998). *Decentralization briefing notes*. (Working papers) Washington DC: World Bank Institute.
- Merino, José. (2001). Una nueva hacienda pública municipal: apuntes para el análisis de su reforma, Instituto nacional de administración pública, México, DF: UNAM.
- Meza, Oliver D. 2015. Local Governments, Democracy, and Inequality Evidence on the Political Economy of Inequality-reducing Policies in Local Government in Mexico, *State and Local Government Review* 47(4): 285-296.

- Mikesell John, (2006). *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, 7th Edition. New York: Thomson Wadsworth Publishing (May 16).
- Montero Alfred, (2001). "After decentralization, patterns of inter-governmental conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico." *Journal of Finance*, 31 (4): 43-64.
- Montero Alfred y David Samuels, (2004), *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Moreno Carlos, (2007). "Gasto Público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México" en *Foro Internacional*, 47(2).
- Mouritzen Pauly James Svara, (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburg: University of Pittsburg Press
- Musgrave Richard, (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- Oates, Wallace, (1999). "An essay on fiscal federalism." *Journal of Economic Literature*. 37(3): 1120-49.
- Peterson Paul, (1998). "Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness." Washington DC: World Bank.
- Rodden, Jonathan. (2004). "Comparative federalism and decentralization on meaning and measurement." *Comparative Politics*, 36 (4): 9-27.
- Rondinelli Dennis y Shabbir Cheema (1981). "Government decentralization in a comparative perspective: Theory and practice in developing countries" *International Review of Administrative Sciences*, 47(2): 133-45.
- Rosenbaum Allan, (1997). *Democracy, governance and decentralization*. (working paper). Presented at the United Nations Conference on New and Restored Democracies, Bucharest, Romania, Sept. 2-4.
- Smith Heidi Jane, (2013). "Explaining Borrowing Patterns of Mexican Cities: The Case of the State of Guanajuato." *Economic Alternatives* 2: 75-87.
- Sour Laura, (2008). "Un repaso de los conceptos sobrecapacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos." *Estudios demográficos y urbanos*, pp. 271-297.
- Standard y Poor's, (2009). Entrevista con Staff en México, DF el Julio del 2009.
- Taliercio, Roberto, (2004). "Administrative reform as credible commitment: The impact of autonomy on revenue authority performance in Latin America." *World Development Journal* 32(2): 213-232.
- Tamayo-Flores, Rafael y Fausto Hernández, (2006). "Financiamiento de la Infraestructura Local en México: Temas Actuales y Perspectivas." Working paper CIDE y Tecnológico de Monterrey: Ciudad de México.

- Ter-Minassian Teresa, (1997). *Fiscal Federalism in theory and practice*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Tiebout Charles, (1956). "A pure theory of local expenditures." *Journal of Political Economy* 64(5): 416-424.
- Torres Gabriel and Jill Zelter, (1998). "Ratings Securitizations Above the Sovereign Ceiling." *Finch's Information Bulletin*.
- Torres Oscar, (2007). "Panel data Analysis, fixed & random effects." Documento de Trabajo, Princeton University.
- Tulchin Joseph y Andrew Selee, eds, (2004). *Decentralization and democratic governance in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholar.
- Uña, Gerardo; Cogliandro, Giselle y Nicolas Bertello, (2009). "Inequities and Absence of Explicit Sharing Criteria: The National Budget distribution to the Provinces in the Post Crisis Period (2004-2007)". Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung and the Fundacion Siena.
- Velázquez G. César, 2005. "State Public Debt Laws and State Fiscal Performance." UIA, IIDSES, Documento Series de Investigación No. 13. México City: Universidad Iberoamericana.
- Weingast Barry (2006), "Second generation fiscal federalism: implications for decentralization democratic governance and economic development" Commissioned paper. Washington, DC: ARD, inc. and USAID.
- Windholz Eric y Graeme A. Hodge, (2013). "Conceptualizing Social and Economic Regulation: Implications for Modern Regulators and Regulatory Activity." *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, 49.
- Weingast Barry, (1995). *The economist role in political institutions market preserving federalism and economic development*. London, Oxford University Press.
- Wiesner Eduardo, (2003). *Fiscal federalism in Latin America: From entitlements to markets*. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- Wibbels Erik, (2005). *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Willis, Eliza; Garman y Stephan Haggard, (1999). The Politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*. 34 (1): 7-56.

13. ANEXOS

TABLA 1
VARIABLES ESTADÍSTICAS

INDICADORES	VARIABLE	MEDIDA
DEPENDIENTE		
	DEUDA TOTAL MUNICIPAL DEUDA PER CÁPITA/ PIB ESTATAL	Monto de la deuda registrado en SHCP. Monto de la deuda anual per cápita.
INDEPENDIENTE		
Regulación	REGULACIÓN DE LA DEUDA REGULACIÓN DEL GASTO TRANSPARENCIA O COMPETENCIA ADMINISTRATIVA	Variable dicotómica que le da el valor de "1" cuando existe regulación y "0" cuando no existe al nivel estatal. Variable dicotómica que le da el valor de "1" cuando existe regulación y "0" cuando no existe al nivel estatal. Variable dicotómica que le da el valor de "1" cuando existe regulación y "0" cuando no existe al nivel estatal.
Políticas	PARTIDO POLÍTICO PRI PRD CONVERGENCIA COALICIÓN	Se le asigna el número "1" si el PRI es el Partido que está en el poder en el municipio, "0" si no lo es. Se le asigna el número "1" si el PRD es el Partido que está en el poder en el municipio, "0" si no lo es. Se le asigna el número "1" si la coalición está en el poder en el municipio, "0" si no lo es. Se le asigna el número "1" si el X es el Partido que está en el poder en el municipio, "0" si no lo es.
Estructurales	RECAUDACIÓN PROPIA TOTAL PER CÁPITA TRANSFERENCIAS DISCRECIONALES TOTALES PER CÁPITA	Se considera los ingresos propios de los municipios sin incluir los generados por "financiamiento" Se considera la suma de las transferencias de aportaciones a los estatales desde la federación a los municipios.
DE CONTROL		
Económica	POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA	Se incluye para reflejar al número de personas que generan ingresos en una población. Se espera que los municipios con mayor población económicamente activa contrata más deuda, pues tienen mayores recursos para hacerle frente
Capacidad Humana	POBLACIÓN CON SECUNDARIA TERMINADA	Se incluye para reflejar el número de personas que cuentan con estudios mínimos.
Desarrollo	ÍNDICE DE MARGINALIZACIÓN	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

TABLA 2
ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS 2004-2012

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
Deuda Total Municipal	21,959	94.66875	1577.876	0	166403
Deuda Per Cápita/ PIB Estatal	21,959	.0003456	.0045623	0	.5000072
pibest	21,960	342837.5	248523.2	58585.55	1174948
totalpop	21,960	39968.63	117832.5	0	1688258
Regulación del Gasto (dummy)	21,960	0.9484973	0.2210258	0	1
Regulación de la Deuda (dummy)	21,960	0.8359745	0.3703071	0	1
Transferencia (dummy)	21,960	0.6470401	0.4779013	0	1
Recaudación propia total (per cápita)	18,152	570.0548	804.4095	0	25674.92
Transferencias Totales (per cápita)	21,948	2166.482	1846.239	0	22893.69
pri_win	21,959	0.5709276	0.494955	0	1
pan_win	21,959	0.1997814	0.3998451	0	1
prd_win	21,959	0.1273282	0.3333479	0	1
panprd_win	21,959	0.0549661	0.2279192	0	1
panpri_win	21,959	0	0	0	0
conv_win	21,959	0.0061023	0.0778802	0	1
partidopm	21,960	0.9590619	0.2026956	0	2
PEA	21,960	13892.03	45452.77	0	699245
Secundaria terminada	21,960	5700.103	18588.81	0	304531
Índice de Marginalización	21,960	0.0122472	0.9910777	-2.2695	4.4984

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

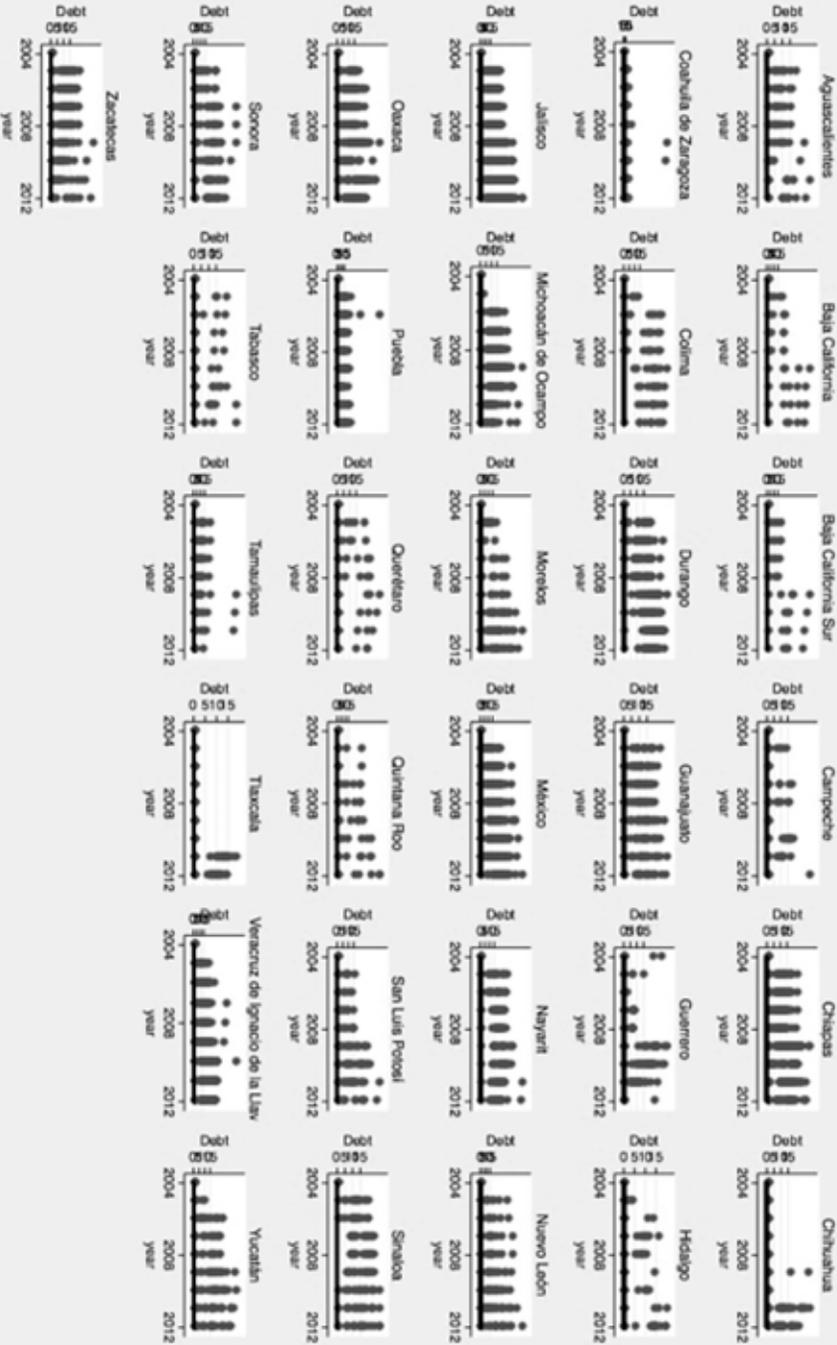
TABLA 3
RESULTADOS DE LA ESTADÍSTICA

VARIABLES	MODELO 1 DEUDA TOTAL MUNICIPAL PER CÁPITA		MODELO 2 DEUDA PER CÁPITA/ PIB ESTATAL	
	Fixed-effects (within) regression	(raíz cuadrada)	Fixed-effects (within) regression	(raíz cuadrada)
-Regulación del gasto (Dummy)	-50.59268 (227.8596)	-3.499224*** (.9659166)	-.0003873 (.0006526)	-.008195*** (.0018204)
-Regulación de la deuda (Dummy)	-72.12192 (55.70421)	.9332696*** (.236135)	2.56e-06 (.0001595)	.0039049*** (.000445)
-Transparencia (Dummy)	137.019*** (37.83363)	1.089355*** (.16038)	.000419*** (.0001084)	.0023355*** (.0003023)
-Recaudación propia total (per cápita)	.0386948* (.0223575)	.0014318*** (.0000948)	1.75e-07*** (6.40e-08)	2.64e-06*** (1.79e-07)
-Transferencias totales (per cápita)	-.0515323* (.028784)	-.0006413*** (.000122)	-2.16e-07*** (8.24e-08)	-1.52e-06 (2.30e-07)
-PRI Municipalidad (Dummy)	73.15501** (36.24351)	.3132703** (.1536394)	.0002438 ** (.0001038)	.000847*** (.0002896)
-PRD Municipalidad (Dummy)	47.86743 (54.06363)	-.1153745 (.2291804)	.0001672 (.0001548)	1.52e-07 (.0004319)
-Convergencia Municipalidad (Dummy)	49.50967 (193.8879)	.1406573 (.8219074)	.0001725 (.0005553)	.0008072 (.001549)
-Coalición Municipalidad (Dummy)	-40.79646 (79.73203)	.2301021 (.337991)	-.0001487 (.0002283)	.0000517 (.000637)
-PEA	.0019687 (.0025261)	.0000174 (.0000107)	5.63e-09 (7.23e-09)	8.73e-09 (2.02e-08)
-Secundaria terminada	.0095512 (.0086252)	.0005488 (.0000366)	3.37e-08 (2.47e-08)	9.19e-07*** (6.89e-08)
-Índice de Marginalización	-52.52235 (146.978)	-.0516114 (.6230526)	7.47e-06 (.0004209)	.0014189 (.0011743)
-Constante	21.86412 (224.1911)	-1.033317 (.9503656)	.0001472 (.0006421)	-.0001378 (.0017911)
-R2 Within	0.0022	0.0880	0.0031	0.0807
-R2 Between	0.0061	0.1276	0.0038	0.0629
-R2 Overall	0.0018	0.0734	0.0015	0.0441
-F test	0.0005	0.0000	0.0000	0.0000
-Chi-Squared				
.No. de Observaciones	18533	18533	18533	18533

NOTE: FE MODEL WITH ROBUST STANDARD ERRORS. CLUSTERED ON THE MUNICIPALITY. YEAR AND STATE EFFECTS DUMMY VARIABLE RESULTS NOT REPORTED. STANDARD ERROR IN PARENTHESIS *P<0.10, **P<0.05, ***P<0.01

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Figure 1 : Total Municipal Debt in Mexico (Square Root Per Capita)



Graphs by state

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

