



**UNIVERSIDAD DE CANTABRIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES**

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

PROGRAMA DE DOCTORADO:
METODOLOGÍAS Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN EN
CONTABILIDAD Y AUDITORÍA

TESIS DOCTORAL:

**"CICLOS POLÍTICOS, DEUDA PÚBLICA Y
ELECCIONES: UNA APLICACIÓN EN LOS
ESTADOS Y AYUNTAMIENTOS DE MÉXICO"**

Presentada por: Edgar Alfredo Nande Vázquez
Universidad de Colima

Dirigida por:
María Isabel Brusca Alijarde
Universidad de Zaragoza
Santander, 2015





**UNIVERSITY OF CANTABRIA
FACULTY OF ECONOMICS AND BUSINESS
STUDIES**

DEPARTMENT OF BUSINESS ADMINISTRATION

PH.D. PROGRAM
“METHODOLOGIES AND LINES OF RESEARCH IN
ACCOUNTING AND AUDIT”

DOCTORAL THESIS:

**“POLITICAL CYCLES, PUBLIC DEBT AND
ELECTIONS: AN APPLICATION IN THE STATES
AND MUNICIPALITIES IN MÉXICO”**

Presented by: Edgar Alfredo Nande Vázquez
University of Colima

Supervised by:
María Isabel Brusca Alijarde
University of Zaragoza
Santander, 2015



A Mi esposa Paty y a mis hijos María José y Edgar Patricio

“Las personas dependientes necesitan de los otros para conseguir lo que quieren. Las personas independientes consiguen lo que quieren gracias a su propio esfuerzo. Las personas interdependientes combinan sus esfuerzos con los esfuerzos de otros para lograr un éxito mayor”.

Stephen Covey

¡EL SUEÑO SE HA CUMPLIDO!

AGRADECIMIENTOS

En el final de este ciclo profesional son muchas las reflexiones que forman parte del objetivo que me planteé desde que inicie mis estudios en la Universidad de Colima. No obstante, más allá del conocimiento y reflexión profesional, agradezco el apoyo y consejos de tantas personas que hicieron posible la realización de esta Tesis Doctoral.

Quiero agradecer en primer lugar, a Dios nuestro señor, por estar conmigo en cada paso que doy, y por poner aquellas personas en mí camino, que fueron mi soporte y apoyo incondicional durante todo mi estudio.

Agradecer a mi directora de tesis, por su paciencia y apoyo para hacer posible este sueño, a mi estimada y querida Doctora Isabel Brusca Alijarde, un ejemplo constante de trabajo, perseverancia y de mucho valor para poder cumplir con mi objetivo, pues ante el desarrollo de este trabajo me ayudo a superar en todo momento aquellos obstáculos que se presentaban en mi investigación.

A la Universidad de Colima, mi Rector M.C. Eduardo Hernández, al Lic. Juan José Guerrero (DEP), al Ex Rector M.C. Miguel Aguayo, a D. Francisco Javier Martínez García, a la Universidad de Cantabria y sus directivos, a la Universidad de Zaragoza y a mis compañeros de la sala de doctorandos, y a los que hoy ya son doctores, amigos todos, que durante la etapa inicial de mi estancia, me motivaron y animaron con sus experiencias y comentarios en los momentos difíciles de ese periodo.

A todos mis compañeros que iniciamos este sueño, con los que compartí tantas reuniones y trabajos, que por distintas circunstancias profesionales nos dividimos en el viejo mundo.

A mi compañero de piso, Juan Carlos, por sus comentarios y reflexiones que siempre en las estancias nos tocó adaptar y compartir.

Finalmente, quiero agradecer a todas aquellas personas que me apoyaron en todo momento, mi familia y amigos. A mi esposa e hijos y mis padres que me enseñaron el valor y amor a la vida y siempre me dieron ánimo para seguir en el camino correcto.

A mis hermanos Esmeralda y Hugo, mis tíos, primos, mis suegros, apoyo sensible y significativo que nunca dejaré de agradecer, a mi tío José, que siempre veló por mi bienestar laboral, personal y familiar, mis cuñados, sus parejas e hijos, y a Pomponio, compañero fiel de vida; apoyos todos invaluableles, que en todo momento cuidaron para que el rumbo acostumbrado de mi familia no resintiera mi alejamiento durante mi estancia fuera de casa.

También quiero agradecer algunas personas que ya no están aquí, mi *mamá Toña* y *papá Tivo*, apoyo que en todo momento me alentó, y que ahora, como todos mis difuntos están en mi corazón. Quiero darles las gracias a todos por formar parte de mí vida, por todo lo que me han brindado y por todas sus bendiciones. ***¡El sueño se ha cumplido!***

ÍNDICE

ÍNDICE

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ÍNDICE GENERALxiii

ÍNDICE DE CUADROSxviii

ÍNDICE DE GRÁFICOS xx

ABREVIATURASxxi

ÍNDICE

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	3
---------------------------	----------

CAPÍTULO 1.- EL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO: CARACTERÍSTICAS DE SU FINANCIACIÓN Y GESTIÓN	7
---	----------

1.1 LAS PARTICULARIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO	9
--	----------

1.1.1 Marco Jurídico	10
----------------------------	----

1.1.2 Fuentes de Financiación.....	11
------------------------------------	----

1.1.3 Normativa jurídica de ingresos y gastos del sector público estatal y municipal....	13
--	----

1.2 EL ENDEUDAMIENTO DE LOS ESTADOS Y AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO	15
--	-----------

1.2.1 Marco Jurídico y destino del endeudamiento.....	15
---	----

1.2.2 Límites de endeudamiento	17
--------------------------------------	----

1.2.3 Las calificaciones de la deuda.....	19
---	----

1.3 LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	22
---	-----------

1.3.1 La Nueva Gestión Pública en México.....	23
---	----

1.3.2 Reformas Administrativas y de Gestión	24
---	----

1.3.3 Programas de Modernización de la Gestión.....	25
---	----

1.3.4 La Contabilidad Gubernamental	28
---	----

CAPÍTULO 2.- LOS CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS: MARCO TEÓRICO	33
---	-----------

2.1 INTRODUCCIÓN	35
-------------------------------	-----------

ÍNDICE

2.2 LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA	36
2.3 LOS CICLOS POLÍTICOS ECONÓMICOS Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS	41
2.4 PRINCIPALES CORRIENTES DE LOS CICLOS POLÍTICOS ECONÓMICOS.....	43
2.4.1 Modelos Oportunistas y Partidistas Irracional	45
2.4.2 Corriente Racional de los CPE.....	46
2.4.3 El Modelo Eclético	47
2.4.4 Ciclos estratégicos de deuda	48
2.4.5 Modelo Drazen y Eslava	50
2.5 ILUSIÓN FISCAL Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS	52
2.6 TEORÍA DE LA AGENCIA	54
2.7 LA CONTABILIDAD CREATIVA Y LA MANIPULACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LOS CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS	57
CAPÍTULO 3.- GESTIÓN DEL GASTO Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS (CPP).....	61
3.1 INTRODUCCIÓN.....	63
3.2 REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	64
3.2.1 Evidencia empírica internacional	65
3.2.2 Evidencia empírica en México.....	70

ÍNDICE

3.3 OBJETIVOS E HIPÓTESIS.....	73
3.3.1 Objetivos	73
3.3.2 Hipótesis	74
3.4 MUESTRA Y VARIABLES	74
3.4.1 Variables dependientes	75
3.4.2 Variables independientes	76
3.5 METODOLOGÍA	78
3.6 ANÁLISIS DE RESULTADOS	79
3.6.1 Resultados para Ayuntamientos.....	80
3.6.2 Resultados para Estados.....	84
3.7 DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....	88
CAPÍTULO 4.- GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y RESULTADOS ELECTORALES.....	91
4.1 INTRODUCCIÓN	93
4.2 REVISIÓN DE LA LITERATURA Y EVIDENCIA EMPÍRICA.....	94
4.3 OBJETIVOS E HIPÓTESIS.....	101
4.3.1 Objetivos.....	101
4.3.2 Hipótesis	102
4.4 MUESTRA Y VARIABLES	103
4.4.1 Definición de variables	103

ÍNDICE

4.5 METODOLOGÍA.....	106
4.5.1 Especificación del Modelo	109
4.6 RESULTADOS.....	110
4.6.1 Resultados para Ayuntamientos	110
4.6.2 Resultados para Estados	113
4.7 DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES	116
CAPÍTULO 5.- FACTORES EXPLICATIVOS DEL NIVEL DE ENDEUDAMIENTO: EL CASO DE LOS ESTADOS Y AYUNTAMIENTOS DE MÉXICO.....	119
5.1. INTRODUCCIÓN.....	121
5.2 LITERATURA PREVIA	124
5.2.1 Endeudamiento y gastos de inversión	124
5.2.2 Endeudamiento y capacidad económica y financiera de las entidades	126
5.2.3 Endeudamiento y tamaño de los estados y municipios	128
5.2.4 Endeudamiento y CPP	129
5.2.5 Límites de Deuda	131
5.3 OBJETIVOS E HIPÓTESIS	135
5.3.1 Objetivos del trabajo empírico	135
5.3.2 Hipótesis.....	136
5.4 MUESTRA Y VARIABLES.....	138
5.4.1 Definición de Variables.....	139
5. 5 METODOLOGÍA.....	142

ÍNDICE

5.5.1 Especificación del Modelo.....	142
5.5.2 Auto correlación y Heterocedasticidad	145
5.6 ANÁLISIS DE RESULTADOS	145
5.6.1 Análisis de resultados para los Estados de México.....	145
5.6.2 Análisis de resultados para los Ayuntamientos de México.....	151
5.7 DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....	157
CONCLUSIONES	161
BIBLIOGRAFÍA	177
LEGISLACIÓN CONSULTADA.....	195

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1 Estructura Jurídica del Sector Público	10
CUADRO 2 Estructura del marco regulador de deuda pública en México.....	16
CUADRO 3 Calificación y lugar ocupado por México entre 178 países calificados.....	22
CUADRO 4 Áreas de oportunidad, objetivos y justificación del PGCM	27
CUADRO 5 Análisis comparativo de la evolución de la contabilidad gubernamental	29
CUADRO 6 Principales corrientes y autores de las teorías del Ciclo Político.....	44
CUADRO 7 Definición y cálculo de las variables	77
CUADRO 8 Modelo GMM, Variable dependiente gasto total / No. Habitantes	80
CUADRO 9 Modelo GMM. Variable dependiente gasto en inversión / gasto total	80
CUADRO 10 Modelo GMM. Variable dependiente gasto corriente / gasto total.....	81
CUADRO 11 Modelo GMM. Variable dependiente gasto total / No. habitantes	84
CUADRO 12 Modelo GMM. Variable dependiente gasto en inversión/gasto total	85
CUADRO 13 Modelo GMM. Variable dependiente: gasto corriente/gasto total.....	85
CUADRO 14 Variables empleadas en las estimaciones	105
CUADRO 15 Prueba de heterocedasticidad para ayuntamientos del modelo agrupado (MCO pooled).....	110
CUADRO 16 Resultados de la Estimación MCGF para ayuntamientos.....	111
CUADRO 17 Prueba de heterocedasticidad para estados del modelo agrupado (MCO pooled).....	113
CUADRO 18 Resultados Estimación OLS para estados.....	114
CUADRO 19 Variables empleadas en las estimaciones para estados y ayuntamientos..	141
CUADRO 20 Resultados estadísticos sobre el modelo a aplicar para los estados	146
CUADRO 21 Resultados estadísticos de autorrelación y heterocedasticidad para los estados.....	147
CUADRO 22 Factores explicativos del recurso al endeudamiento en los estados de México.....	149
CUADRO 23 Resultados estadísticos sobre el modelo a aplicar para los ayuntamientos	152

ÍNDICE

CUADRO 24 Resultados estadísticos de autorrelación y heterocedasticidad para ayuntamientos	153
CUADRO 25 Factores explicativos del recurso al endeudamiento en los ayuntamientos	154

ÍNDICE

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 Elementos de la Decisión Económica (I)	38
GRÁFICO 2 Los Elementos de la Decisión Económica (II)	39
GRÁFICO 3 Esquema básico de la interdependencia política-económica propuesta por Schneider y Frey (1988).....	40
GRÁFICO 4 Relación votante-político.....	55
GRÁFICO 5 Evolución de la deuda de entidades federativas y ayuntamientos.....	123

ABREVIATURAS

ABREVIATURAS

ADEFAS.- Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores

ASF.- Auditoría Superior de la Federación

BID.- Banco Interamericano de Desarrollo

CDE.- Ciclos Estratégicos de Deuda

CONAPO.- Consejo Nacional de Población

CPE.- Ciclos Políticos Económicos

CPP.- Ciclos Políticos Presupuestarios

DOF.- Diario Oficial de la Federación

EA.- Efectos Aleatorios

EEPC.- Errores Estándar Corregidos para Panel

EF.- Efectos Fijos

FMI.- Fondo Monetario Internacional

GMM.- Método Generalizado de Momentos

INDETEC.- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

INPC.- Índice Nacional de Precios al Consumidor

LGCG.- Ley General de Contabilidad Gubernamental

MCGF.- Mínimos Generalizados Cuadrados Factibles

MCO.- Mínimos Cuadrados Ordinarios

NGP.- Nueva Gestión Pública

ABREVIATURAS

NICP's.- Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público

OCDE.- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

PGCM.- Programa para un Gobierno Cercano y Moderno

PIB.- Producto Interior Bruto

PYME.- Pequeñas y Medianas Empresas

SHCP.- Secretaria de Hacienda y Crédito Público

SNCF.- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

TI.- Transparencia Internacional

TIC.- Tecnologías De La Información y la Comunicación

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

En la última década se ha constatado un creciente interés por los problemas derivados de las elecciones y su relación con los Ciclos Políticos Presupuestarios (CPP), que como indican Shi y Svensson (2003), son una fluctuación periódica de las políticas fiscales del gobierno, inducidas por el carácter cíclico de las elecciones. De hecho, las teorías sobre los CPP, basadas en la existencia de asimetrías de información entre el electorado y los candidatos, han sido argumentadas y estudiadas en la mayor parte de los países de Europa y con una tendencia evidente en América. Este tipo de argumentos y contrastes, analizan la existencia de manipulaciones oportunistas en los años próximos a las elecciones, con el objetivo de que el partido en el poder continúe gobernando, observando que existen posturas de penalización y recompensa hacia aquellos candidatos que manipulan el presupuesto. En este marco, los políticos en el poder pueden utilizar el recurso al endeudamiento a largo plazo de manera que favorezca sus intenciones de continuidad en el poder, afectando a las generaciones futuras.

La literatura cuenta con posturas contrapuestas, en relación al premio o castigo del oportunismo del gobierno en funciones, es decir, no está claro si existe recompensa o castigo al candidato que incrementa el gasto y varía su composición. Los trabajos de Akhmedov y Zhuravskaya (2004), Veiga y Veiga (2007b), Sakurai y Menezes-Filho (2008) Drazen y Eslava (2008), Aidt et al. (2011), entre otros, argumentan que el electorado recompensa las actuaciones fiscales derivadas de un oportunismo en las elecciones, mientras que Peltzman (1992), Kraemer (1997), Brender (2003) y Brender y Drazen (2008), se inclinan hacia la penalización.

En estos momentos, además de la literatura relativa a los CPP, como sustento para demostrar que los gobiernos manipulan el presupuesto en su propio beneficio, las tecnologías de información también cumplen un papel significativo, de modo que la información sobre el manejo presupuestario fluye cada vez más rápidamente, gracias a internet y al acceso de información. Esto permite que los contribuyentes tengan

INTRODUCCIÓN

acceso a la información y que ésta pueda estar ser a su vez utilizada en sus decisiones de voto.

El objetivo de este trabajo es analizar el efecto de las elecciones en el gasto público y su relación con los resultados electorales, analizando las variables de carácter presupuestario, derivado de la posibilidad que el gobierno en el poder continúe o sea reelegido. Asimismo, se analizan los factores que permiten explicar y evidenciar el comportamiento de la deuda pública. Para ello se utilizan datos relativos a los estados y ayuntamientos de México en el período 1996 a 2010.

El presente trabajo se encuentra estructurado en cinco capítulos, de modo que primero se consideran los aspectos teóricos generales en relación a la investigación y posteriormente se realizan los trabajos empíricos para contrastar las hipótesis delimitadas. Así, en los dos primeros capítulos abordamos aspectos normativos y teóricos, es decir, el marco descriptivo del sector público mexicano, planteando su marco jurídico y características de su financiación y gestión, así como, las teorías que sustentan la base empírica de la tesis doctoral.

Posteriormente, en los capítulos III, IV y V se recogen los trabajos empíricos, abordando primero el capítulo, “Gestión del gasto y los ciclos políticos presupuestarios”, seguido por un capítulo destinado a la “Gestión presupuestaria y resultados electorales”, para concluir con el capítulo “Factores explicativos del nivel de endeudamiento: el caso de los estados y ayuntamientos de México”. A continuación nos referiremos más concretamente a cada uno de estos capítulos.

En el primer capítulo se presenta una descripción del sector público mexicano, así como las características de su financiación y su gestión, haciendo especial énfasis en las reformas llevadas a cabo en los últimos años en el marco de la nueva gestión pública. En el segundo capítulo consideramos las principales teorías que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo, mostrando su origen y aportaciones, que directa o indirectamente contribuyen a la hora de hacer cualquier tipo de análisis. Esto nos permite delimitar el marco teórico utilizado en el trabajo y las principales aportaciones que se han hecho en este ámbito.

INTRODUCCIÓN

Posteriormente, se recogen los trabajos empíricos, donde, tratamos primero de identificar el efecto que tienen los ciclos políticos presupuestarios en el aumento o disminución del gasto público total y en sus componentes, es decir, identificamos si los gastos aumentan o disminuyen en el periodo electoral y, qué tipo de gastos son preferidos por parte del gobernante en el poder. Por ello, para fundamentar las hipótesis planteadas en este capítulo, comenzamos haciendo una revisión de la literatura existente y una síntesis del desarrollo de los Ciclos Políticos. En ese sentido, primero recurrimos al análisis de literatura internacional, y posteriormente, nos centramos en la revisión de la literatura local, es decir, en los estudios empíricos mexicanos, los cuales además de ser muy escasos, en su mayoría están enfocados hacia el nivel federal y estatal, centrando nuestro estudio empírico en los estados y ayuntamientos, donde más escasea este tipo de literatura. Una vez revisada esa parte, definimos los objetivos, las variables e hipótesis específicas y mostramos los resultados correspondientes para los estados y ayuntamientos de México.

En el capítulo cuarto, comenzamos igualmente con la revisión de literatura, partiendo de los principios de las teorías explicativas de los Ciclos Políticos Económicos (CPE) en el contexto de la teoría de la Elección Pública. De esta manera, estudiamos la relación entre los estímulos políticos (cambio en la composición del gasto) y los resultados electorales, definiendo las variables utilizadas y las hipótesis que se van a contrastar. Finalizamos con la presentación de los resultados y el análisis relativo a la contrastación de hipótesis. A este respecto, podemos destacar que este tipo de análisis es prácticamente inexistente en el nivel local y muy escaso en el nivel estatal. Hemos tratado de hacer uniformes los datos presupuestarios, económicos y sociales de los dos entes, constituyendo para cada uno, una aportación diferente que, hasta donde tenemos conocimiento, no se había realizado en México.

En el último capítulo empírico se procede a analizar cuáles son los factores determinantes del recurso al endeudamiento, tratando de contrastar el efecto de los ciclos políticos presupuestarios y si este recurso parte de una orientación estratégica en torno a las elecciones. Es decir, pretendemos analizar si la evidencia de CPP puede resultar factor explicativo del financiamiento y posteriormente de la acumulación de

INTRODUCCIÓN

deuda. En ese sentido, definimos primero el marco de la literatura previa de nuestro estudio. Posteriormente, se establecen los objetivos, la muestra empleada, que es la misma que en los capítulos anteriores, y su metodología específica. A partir de este punto, se definen las hipótesis, pasando posteriormente al análisis de los resultados estadísticos obtenidos y delimitar las principales las conclusiones. Podemos destacar este respecto, como hemos indicado anteriormente, que no existe una base firme de trabajos sobre CPP y su relación con el recurso o acumulación de deuda en nuestro país, lo que hace interesante y constituye una novedad en nuestra investigación.

La tesis finaliza con un resumen de las principales conclusiones obtenidas en cada uno de nuestros trabajos empíricos, que constituyen la principal aportación del trabajo.

CAPÍTULO 1

EL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO: CARACTERÍSTICAS DE SU FINANCIACIÓN Y GESTIÓN

CAPÍTULO 1

1.1 LAS PARTICULARIDADES DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO

El sector público se debe entender como un conjunto de actividades económicas de una nación que de manera directa o indirecta están bajo la esfera de la acción gubernamental, es decir, incluye todas las empresas y servicios gubernamentales en los tres niveles: federal, estatal y local.

Ayala Espino (2001) considera al sector público como la autoridad formal para tomar decisiones que trascienden a los grupos privados y al mercado, lo cual otorga un gran poder e influencia sobre los recursos totales, de los cuales, disponen la economía y la sociedad en su conjunto.

México se ha distinguido como un país con mucha desigualdad en el ingreso, que según la OCDE (2011), registra en las últimas décadas indicadores, como el PIB, inferiores al promedio de los países afiliados. Existiendo además desigualdad entre sus regiones, donde las políticas para superar dichas irregularidades han sido en gran medida compensatorias, en vez de centrarse en impulsar el potencial de crecimiento de los estados menos favorecidos, afectando con ello, al crecimiento del país en su conjunto.

No obstante, en otro estudio la OCDE (2015), comenta que en México se realizan trabajos legislativos desde 2012 para proponer medidas estructurales que permitan mejoras en materia de competencia, educación, energía, empleo, infraestructura, telecomunicaciones y sistema tributario, donde si su implementación se lleva a plenitud el impacto de la tendencia al 2040 del PIB será un punto porcentual por año.

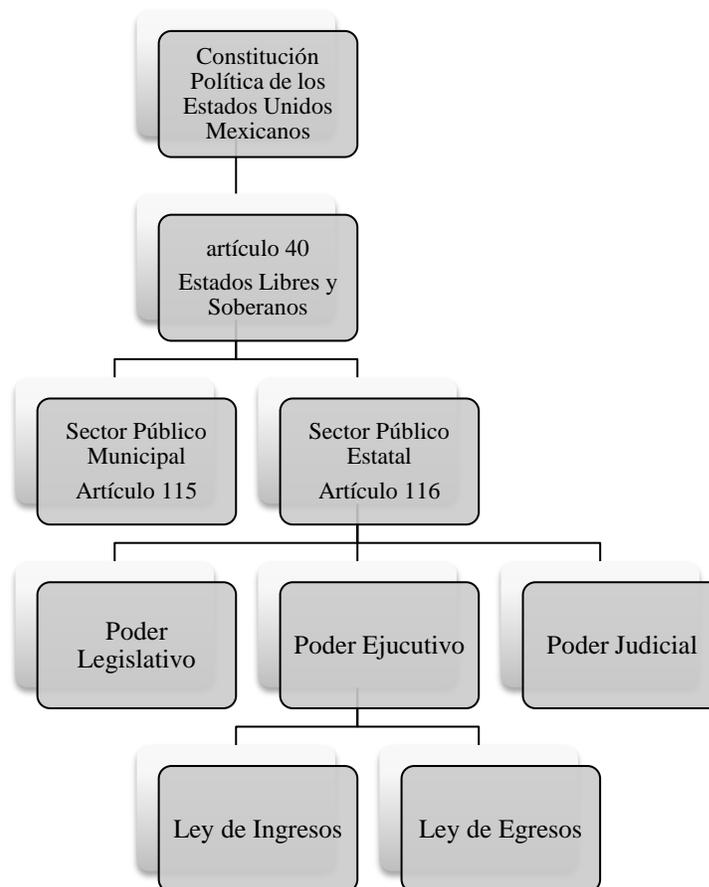
En ese sentido, el actual impulso al gasto público en infraestructura por ejemplo, ha permitido fortalecer la confianza de los inversionistas gracias a la recuperación del PIB (0.5% en 2014), derivado de las reformas estructurales del país, donde a medida que las condiciones de la nueva gestión avancen, permitirán mejorar las condiciones de vida de todo el país.

CAPÍTULO 1

1.1.1 Marco Jurídico

El marco jurídico del sector público viene definido en la constitución política, donde el Estado y Municipio se definen como una unidad jurídico-política, regulados en los artículos 115 y 116 respectivamente. En ese sentido, el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, donde no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un sólo individuo. En lo que se refiere al municipio, éste será constituido por una comunidad de personas, establecidas en un territorio determinado, y posee personalidad jurídica y patrimonio propio.

Cuadro 1 Estructura Jurídica del Sector Público



Fuente: Elaboración propia en base a la normativa vigente

CAPÍTULO 1

1.1.2 Fuentes de Financiación

Entre los recursos financieros disponibles, tanto para estados como en municipios, destaca el financiamiento por ingresos propios, fuente que es en realidad una de las más importantes, especialmente para estados y ayuntamientos con mayor número de habitantes. El financiamiento por ingresos propios son contribuciones obligatorias fijadas unilateralmente por el gobierno a través de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos.

Otro de los recursos son los ingresos provenientes de programas para el desarrollo, tal como programas que la Federación ha emprendido para fortalecer a los gobiernos sub-nacionales y los que los estados han creado para apoyar a sus municipios, regulados dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual establece las aportaciones federales como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y en su caso a las de los municipios, condicionadas a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal establece.

Por último, la deuda pública está representada por el conjunto de obligaciones contraídas por un estado o una de sus subdivisiones políticas, como resultado de una operación de crédito que permite ampliar los ingresos disponibles para hacer frente en forma inmediata a las exigencias de la sociedad, destinada por normativa a la inversión en obra pública productiva y mejora en la prestación de los servicios públicos.

En ese contexto, debemos entender que la deuda pública representa recursos que sirven para financiar el gasto público, cuando los ingresos ordinarios no son suficientes. Por lo general, los instrumentos financieros a los que recurren los gobiernos de los estados y los ayuntamientos son: créditos a los sectores bancarios privados y públicos, emisión de instrumentos de deuda o bursátiles y financiamiento con proveedores.

La normativa para el pago de las obligaciones, contenida en el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece que las entidades y ayuntamientos efectuarán los

CAPÍTULO 1

pagos de las obligaciones de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda y sólo las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar de forma periódica información con respecto a los registros de su deuda.

Si existe un desfase en la relación ingreso-egreso de las entidades, al haber agotado las posibilidades de obtener recursos sin recurrir al crédito, pueden buscarse mecanismos de ingresos por medio de empréstitos o emisión de bonos, los cuales, contribuyen a la ejecución de las obras y servicios encomendadas al gobierno, complementando sus recursos ordinarios.

En un informe reciente y en el marco de la nueva gestión pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través de la Auditoría Federal de la Federación (2012), requirió modernizar y actualizar las normas para transparentar la administración de los recursos obtenidos a través de endeudamiento, para prohibir a las autoridades estatales y locales contratar deuda, a menos que los recursos sean destinados a proyectos de inversión pública productiva. Sin embargo, existe aún la inscripción de pasivos contingentes, financiación utilizada en contingencias, como desastres naturales por ejemplo, inscrito en el Artículo 2 fracción III, que comprenden un esquema particular de asociación público-privada que implica la celebración de un contrato de servicios a largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor, esquema utilizado por los gobiernos estatales y municipales con base en la reforma de su marco jurídico, lo cuales no se etiquetan como deuda pública, sino como gasto corriente, situación que implica la necesidad de establecer reglas fiscales de prudencia y responsabilidad para fortalecer la hacienda pública.

Bajo ese contexto, en el año 2014 la SHCP reportó un crecimiento exponencial de la deuda de los estados, donde encabeza el Distrito federal, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Estado de México, que concentran el 49,28%. En relación a la proporción de deuda respecto al PIB, representa un 9% en Chihuahua, 7,5% en Quintana Roo, 6,8% en Chiapas, 6,5% en Coahuila y 5,8% en Nayarit. Los menos endeudados son 0% en Tlaxcala, 0,1% en Campeche, 0,5% en Querétaro, 0,9% en Tabasco y 1% en Yucatán.

CAPÍTULO 1

Por otro lado, la SHCP al 2014 informa que el endeudamiento de las administraciones municipales creció 9,4 %, al pasar de 46.565 millones de pesos a 49.084 millones en el 2014.

1.1.3 Normativa jurídica de ingresos y gastos del sector público estatal y municipal

Para abordar el tema jurídico de ingresos y gastos para estados y municipios, la normativa general se fundamenta y relaciona con el documento jurídico que emite y propone el ejecutivo federal llamado Ley de Ingresos, que establece la estimación de los ingresos que deberán captarse durante un ejercicio fiscal por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, entre otros rubros, todo ello, para cubrir los gastos enunciados en el presupuesto de egresos. Esta ley, tiene que ser aprobada por las Cámaras de Diputados y Senadores.

En ese sentido, en cada estado el ejecutivo estatal elabora la ley de ingreso y presupuesto de egreso antes del 15 de diciembre de cada año, la cual hará llegar al congreso local para su aprobación y resolución. Para su aprobación, cada legislatura local se ocupará del examen y votación de la ley de ingresos y egresos correspondiente a cada estado, estableciendo rubros de ingresos y gastos similares a los que establece la federación.

Para los ayuntamientos, la ley de ingresos y presupuesto de egresos se originan por separado, es decir, se identifican las fuentes de financiamiento y posteriormente en base a ello, se elabora el presupuesto de egresos para el municipio. En ese sentido, la ley de ingresos faculta a los ayuntamientos para cobrar los ingresos a que tiene derecho. Este documento es regulado a partir del artículo 115 de la constitución. El proyecto de esta ley debe ser elaborado por la tesorería municipal con estricto apego a lo dispuesto por la Constitución Política del estado, el Código Fiscal Municipal, la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales vigentes.

Una vez elaborado el proyecto de Ley de Ingresos por la tesorería, se presenta al presidente municipal. Este lo expone para su aprobación ante el ayuntamiento en sesión de cabildo para que se discutan los conceptos de ingresos, así como las cuotas

CAPÍTULO 1

y tarifas determinadas. Ya aprobado por el ayuntamiento, el presidente municipal presenta el proyecto de ley al Congreso del Estado, donde se discute, sanciona y aprueba. Posteriormente, se envía al ejecutivo estatal para su publicación en el periódico oficial del estado. La vigencia de esta ley es de un año a partir de su publicación. Este lapso se inicia el primero de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año.

El presupuesto de egresos, al igual que la ley de ingresos, debe ser elaborado por la tesorería municipal, bajo la orientación y supervisión del presidente municipal, tomando en cuenta el monto disponible de los ingresos del ayuntamiento, lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del estado y la Ley de Hacienda Municipal.

El criterio que cada municipio debe seguir para elaborar su presupuesto de egresos debe estar determinado por sus necesidades específicas, no obstante es muy importante que se siga un orden elemental para elaborarlo, de tal manera que sea comprensible y asegure el manejo adecuado, eficaz y honesto de los recursos del municipio.

Actualmente, ante las limitaciones que enfrenta la hacienda pública para captar los recursos suficientes que permitan al gasto público cubrir las necesidades expresadas en su propio presupuesto, la elaboración de los documentos anteriores debe atender los siguientes requerimientos¹:

1. Se establece la meta anual para el balance público, en congruencia con los objetivos de la política económica.
2. Se estiman los ingresos públicos en función de las proyecciones de las variables macroeconómicas de las políticas tributarias, precios y tarifas.
3. Se calcula el gasto no programable, una erogación destinada al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por ley, que no financia la operación de las instituciones del gobierno federal.
4. El remanente que se obtiene, determina el techo para el gasto programable, el cual se distribuye conforme a los criterios que se autoricen.

¹ Fuente: Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2011.

CAPÍTULO 1

Estos requerimientos, dada la crisis en el contexto mundial y como consecuencia en el entorno mexicano, propician que las administraciones públicas cumplan con las normativas y traten de utilizar eficientemente sus recursos administrativos, presupuestarios y contables, para ofrecer una adecuada rendición de cuentas y calidad en los servicios que ofrecen a sus ciudadanos.

Tanto la ley de ingresos, como el presupuesto de egresos, son considerados como instrumentos de las tres órganos de gobierno (federal, estatal y local) para influir de manera directa en la economía nacional, sometidos ante la sociedad a rendir cuentas, en relación a los objetivos previstos.

1.2 EL ENDEUDAMIENTO DE LOS ESTADOS Y AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

1.2.1 Marco Jurídico y destino del endeudamiento

La deuda pública de las entidades federativas y los municipios, jurídicamente se regula por los artículos 73 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resumidos en el cuadro 2, estableciendo que el financiamiento procedente de deuda pública únicamente se puede contratar con la finalidad exclusiva de destinarla a la inversión pública productiva. En esa línea, el financiamiento crediticio está sujeto a las normas que dicta la Constitución Política Federal, normas mínimas que las entidades federativas y ayuntamientos deben cumplir.

Además, las Leyes de los estados establecen de manera general que los empréstitos o créditos contratados por los gobiernos de los estados o ayuntamientos deberán destinarse a inversiones públicas productivas.

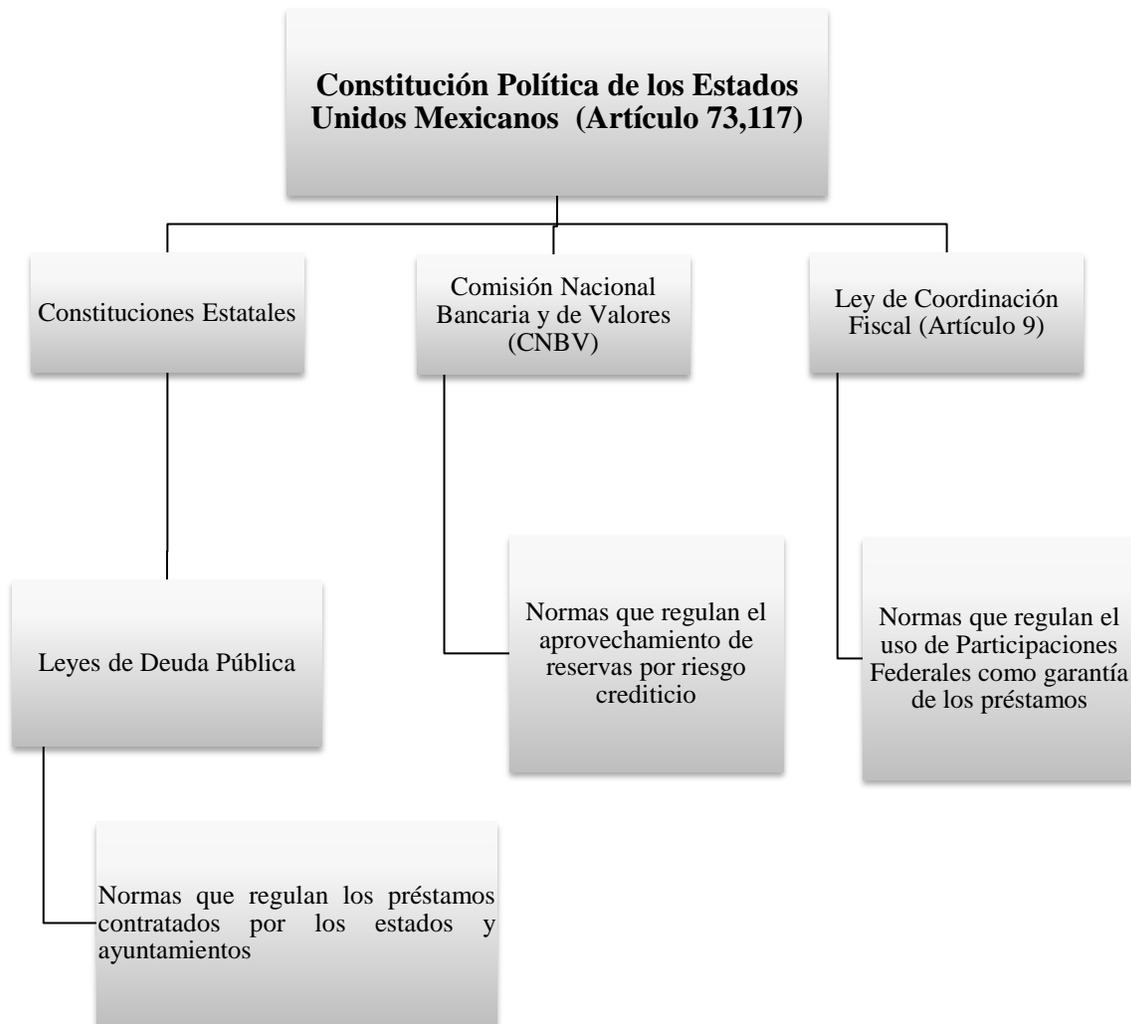
Al respecto, dada la amplitud de este concepto y la justificación que cada entidad federativa le da, es evidente que prácticamente cualquier gasto del estado puede considerarse inversión productiva, ya que el concepto no distingue entre lo que se podría considerar un gasto de naturaleza corriente y uno de capital que incremente el acervo de activos físicos de la entidad para su pago. Estas deficiencias limitan en cierto modo las facultades gubernamentales de limitar el monto de endeudamiento.

CAPÍTULO 1

De acuerdo a la Constitución mexicana, los límites y condiciones para contratar deuda los deben establecer los Congresos Locales en sus respectivas leyes de deuda pública. Sin embargo, en la práctica, muchas veces los congresos responden a intereses de los grupos que se encuentra en el poder.

El registro de deuda sub nacional se regula conforme al reglamento del artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal.

Cuadro 2 Estructura del marco regulador de deuda pública en México



Fuente: Elaboración propia, normativas vigentes

CAPÍTULO 1

Por otro lado, la constitución establece las facultades que tienen los congresos locales para legislar y autorizar los empréstitos a estados y ayuntamientos de acuerdo a sus presupuestos anuales. Sin embargo, no especifica el concepto de inversiones que cada ente producirá en relación al financiamiento, dejando abierta la posibilidad de que los estados y ayuntamientos registren o no las deudas que no se encuentren garantizadas con participaciones federales, como los créditos a corto plazo o los financiamientos contingentes, considerados estos últimos en la ley de Deuda Pública como gasto corriente.

No obstante, la estructura anterior es la base a partir de la cual deberán diseñarse las normas en materia estatal y municipal. De este modo, tanto los estados como los ayuntamientos cuentan en principio, con las facultades que les otorga la Constitución Federal y sus potestades pueden ampliarse de acuerdo a los esquemas de coordinación estado-municipio que cada estado determine, regulado en la Ley de Coordinación Fiscal.

1.2.2 Límites de endeudamiento

De acuerdo con el marco jurídico, la autorización del financiamiento público de los estados para el ejercicio fiscal de que se trate, corresponde al Congreso local en uso de sus facultades para aprobar los programas financieros del gobierno estatal y, en algunos casos, fijar restricciones al endeudamiento en función de variables de tipo fiscal y financiero.

En ese sentido, debido a las repercusiones que tiene el exceso de endeudamiento en las finanzas públicas estatales y municipales, y a la posibilidad de insolvencia financiera, algunas legislaturas locales dispusieron en sus leyes límites al endeudamiento, asociados en algunos casos con sus ingresos disponibles, en otros son equivalentes a un porcentaje de su presupuesto, o a las participaciones en ingresos federales. Otros límites, sólo se aplicaban a los ayuntamientos y para el financiamiento de corto plazo cuyos vencimientos no rebasaran los 180 días naturales. Por otro lado, según la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2011)

CAPÍTULO 1

del total de las entidades federativas, sólo 17 legislaron para establecer candados que limiten el financiamiento público, que incluía a sus municipios.

Con la modernización administrativa, en febrero del 2015 se aprueban la reforma de la Constitución en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipales, recogiendo nuevos límites para la autorización de la contratación de deuda, destacando facultades de los Congresos locales para aprobar empréstitos; la fiscalización superior y principio de transparencia y rendición de cuentas, así como nuevas disposiciones para la contratación de deuda por municipios y estado. Es decir, establece que los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a su refinanciamiento o reestructura, que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado. Además, las legislaturas locales deberán autorizar, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, los montos máximos para contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago. La reforma constitucional también establece que estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y las condiciones que prevea la ley general que expida el Congreso de la Unión.

El nivel de deuda del sector público mexicano ha evolucionado en los últimos años en línea con el límite de financiamiento y el déficit autorizado en cada legislatura en lo local como en lo federal, por lo que es importante mantener en nivel de deuda recomendado por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012) el cual señala, que un nivel de riesgo de deuda pública en mercados emergentes es del 60% por ciento del PIB, cifra muy superior registrada en el país. Además señala, que de acuerdo a su artículo IV del convenio Constitutivo del FMI, el nivel de deuda en México es moderado y permanecerá estable en el mediano plazo. En ese contexto, el hecho de no guardar un límite de la deuda, puede llevar a graves dificultades financieras que pueden demorar años en recuperarse (Blaug, 1985), lo cual puede perjudicar en el corto plazo su condición de endeudamiento. Ante esa situación, los legisladores aprobaron la reforma constitucional en materia de responsabilidad hacendaria y

CAPÍTULO 1

disciplina financiera de estados y municipios, el cual establece principios, controles y lineamientos que promueven el uso ordenado y sostenible del financiamiento para entidades federativas y sus municipios, así como, evitar el uso incorrecto del financiamiento para deuda pública, destacando en el artículo 8° transitorio, que la deuda de estados y ayuntamientos deberá contratarse mediante licitación pública, para asegurar las mejores condiciones de mercado y el fortalecimiento de la transparencia.

1.2.3 Las calificaciones de la deuda

Los gobiernos estatales y locales en México, hoy en día presentan una compleja situación económica y financiera que podría poner a prueba su calidad crediticia en el futuro, debido a diversos factores tanto internos como externos. Este tipo de factores los podemos clasificar en relación a la tendencia ascendente de la crisis en un contexto mundial, un deficiente límite en las normativas al recurso de deuda, recortes en las transferencias federales a estados y municipios, una baja o estancamiento en la generación de ingresos propios y las continuas presiones derivadas de los gastos operativos permanentes, condicionados por un excesivo pago de sueldos y salarios. Según datos de la SHCP (2014) la evolución de la deuda creció exponencialmente debido a factores de tipo presupuestario y financiero, principalmente en relación con mayores participaciones en ingresos federales, como principal fuente de pago y garantía de los financiamientos contratados, siendo algunas notas caracterizadoras de la situación. Además de los crecientes déficits, el crecimiento del mercado crediticio, el descenso de tasas de interés y la incursión de los gobiernos locales en la emisión de títulos de deuda en los mercados bursátiles, la emisión de la deuda ha llevado consigo la aparición las calificaciones crediticias, lo que se traduce en mejores condiciones financieras al contratar un crédito, razón por la cual, para los gobiernos locales es conveniente calificarse y conocer su solvencia financiera además de ser un requisito normativo para tener acceso a los diversos mercados de deuda.

En ese sentido, los factores tanto cuantitativos como cualitativos que determinan la calificación crediticia en los gobiernos locales, de acuerdo con Moody's (2008) son: el entorno operativo, el marco institucional, la situación y desempeño financiero, el perfil de deuda, los fundamentos económicos, las prácticas del gobierno y la

CAPÍTULO 1

dirección. En ese sentido, el entorno operativo y marco institucional se basan en circunstancias de todo sistema, mientras que las otras cuatro son específicas para el gobierno local.

Por su parte, Standard and Poor's (2009), analiza los factores cuantitativos y cualitativos que son relevantes para determinar la calidad crediticia de los gobiernos en México. Estos factores incluyen indicadores económicos, aspectos institucionales, de administración financiera, flexibilidad financiera, desempeño presupuestal, liquidez y manejo de deuda, nivel de la deuda y pasivos contingentes.

En México, la baja producción económica per cápita y sucesos periódicos de inestabilidad económica en estados y principalmente en municipios, apuntan a que estos riesgos pueden ser más severos, condicionando consecuencias crediticias negativas. Sin embargo, existe interés por parte de todos los estados y algunos ayuntamientos, en su mayoría metropolitanos, de contar con un historial crediticio que avale su administración para ser sujetos ante instancias crediticias de financiamiento y ello conlleve a la generación de obra pública.

En ese sentido, Nuñez Barba (2010) en su artículo publicado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), analiza las condiciones crediticias de 108 ayuntamientos, en su mayoría metropolitanos y urbanos, que habían sido calificados, lo que representa un poco más del 4.4%, reflejando con ello, una baja participación en la calificación de los ayuntamientos. En la actualidad, según la página web de Fitch Ratings (2012 y 2013) la cifra de ayuntamientos calificados se ha reducido, siendo sólo 65 y 52 respectivamente, lo que representa el 2.66% y 2.13% de ayuntamientos calificados.

En ese contexto, Núñez Barba (2010), concluye que la mayor parte de ayuntamientos rurales, semirurales, urbanos pequeños y una parte de los urbanos medios son entidades que no han considerado solicitar ser calificados en términos de riesgo financiero, debido al alto costo para ser calificados o probablemente, porque no tienen la capacidad ni el personal profesional que se requiere para llevar a cabo estas acciones.

CAPÍTULO 1

Según Fitch Ratings, la calidad crediticia de los estados y ayuntamientos mexicanos oscila en un rango que va desde una calidad crediticia elevada “A+”, hasta una calidad crediticia buena “BBB” con indicadores positivos (+) en alta y negativos (-) en baja, lo que significa, notificaciones a los inversores de una probabilidad de un cambio en la calificación.

Bajo ese esquema, en los estados la calificación crediticia oscila entre “AAA” y “BB”, lo cual obedece al desempeño ordenado y el fortalecimiento de las finanzas estatales en los últimos años, el cual se caracteriza por una elevada generación de ahorro interno y por una mejora en los niveles de apalancamiento y sostenibilidad.

En línea con lo anterior, los 31 estados de la república muestran estructuras rígidas de costes y una alta dependencia a los ingresos federales, los cuales en su mayor parte provienen de las participaciones, permitiendo una flexibilidad financiera limitada.

En ese contexto, los 52 ayuntamientos clasificados con “A”, y “BBB” en 2013 concentran el 60% de la deuda. Con respecto a la relación del servicio de la deuda, las entidades calificadas con el parámetro “BBB” presentan una mayor relación de servicio debido a dos factores: el acceso a los términos y condiciones menos favorables, y la generación limitada de flujo libre de efectivo de las operaciones. En esa línea, la firma Fitch Ratings señala que la deuda de los estados y ayuntamientos podría elevarse entre 10 y 15% al final de 2015.

En el año 2015, derivado de la reforma que trata de disciplinar las entidades federativas y municipales para contratación de deuda, la empresa calificadora Standard and Poor’s (2015) señala que la nueva reforma debe ser bien implementada, pues podría evitar problemas de sobreendeudamiento y mal manejo de las finanzas que enfrentan actualmente algunos estados y municipios. Asimismo, conseguiría contribuir al fortalecimiento y transparencia en la rendición de cuentas, además de fomentar mejores condiciones en la contratación de deuda de los gobiernos locales.

En ese sentido, la calificadora estima que entre 2015 y 2016 la deuda de los estados y ayuntamientos se incrementara entre 10 y 15% tal como estima Fitch Ratings (2015), no obstante, que las calificaciones para estos años dependerán de cómo gasten en

CAPÍTULO 1

función de la reforma aprobada, alertando que las elecciones serán un punto de referencia que puede determinar en 2015 y ante un escenario restrictivo en 2016 condiciones negativas en las calificaciones de deuda.

1.3 LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En México se han promovido constantes reformas y mejoras administrativas. Desde el siglo XIX se han implementado sucesivos programas de reforma administrativa, cambios estructurales, modernización administrativa e implementación y adaptación del modelo de contabilidad gubernamental, donde con excepción de este último los resultados han sido poco satisfactorios.

Sin embargo, los indicadores de gobernanza muestran que estamos muy por debajo de los países del Tratado de Libre Comercio (TLC), la OCDE y algunos de América Latina. El Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (TI) correspondiente a México muestran que los índices no son satisfactorios, lo que ha orillado a implementar nuevos modelos de gestión y de reforma administrativa. El resultado del indicador de transparencia se muestra en el siguiente cuadro 3.

Cuadro 3 Calificación y lugar ocupado por México entre 178 países calificados:

Año	Lugar	Calificación
2000	59	3.3
2001	51	3.7
2002	57	3.6
2003	64	3.6
2004	64	3.6
2005	65	3.5
2006	70	3.3
2007	72	3.5
2008	72	3.6
2009	89	3.3
2010	98	3.1
2011	100	3.0
2012	105	3.4
2013	106	3.4
2014	103	3.5

Fuente: Transparencia Internacional (2015)

CAPÍTULO 1

1.3.1 La Nueva Gestión Pública en México

En las últimas décadas la aparición del modelo de la Nueva Gestión Pública trata de dar respuesta a la necesidad de contar con nuevos instrumentos que permitan el análisis de una realidad que constantemente se encuentra en evolución. En la actualidad son muchos los países que han implementado este tipo de medidas, las cuales principalmente están orientadas a sustituir el tradicional modelo burocrático por el de una filosofía en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP).

En ese sentido la NGP, es una medida orientada a incrementar el valor de los servicios ofrecidos, evaluando la economía, la eficacia, la eficiencia y el impacto social de los servicios públicos (Cortés, 2003). Este fenómeno económico que se ha presentado en las últimas décadas ha ido modificando de manera sustancial el diseño y la estructura de la administración pública. Sin embargo, Pollitt (2002) considera que a pesar de las reformas que se impulsan en cada país, actualmente difieren entre ellas, clasificando en tres puntos las principales innovaciones: políticas de personal, modificaciones en la estructura organizativa y perfeccionamiento de las técnicas financieras y de control.

En México, la gestión pública está todavía en proceso de cambio y permanece en parte, un modelo burocrático, es decir, contempla una serie de principios apegados a un marco regulatorio constitucional, resistiendo al cambio y admisión de las nuevas formas de gestión pública, lo que supone un inconveniente para adoptar los nuevos criterios de eficiencia y eficacia para la solución de los problemas de gestión.

Para de la Cruz (2003), la nueva gestión pública en México requiere cambios democráticos y estructurales que permitan una verdadera funcionalidad de los servicios ofrecidos por el gobierno, situación difícil por el aumento desmedido de la pobreza e inequidad que existe en el país. Bajo ese contexto, optimizar la filosofía de la NGP en cualquier país, implica cambios estructurales del sector público y la relación entre el gobierno y la sociedad, resumidos en cuatro principios básicos señalados por Losada (1997):

CAPÍTULO 1

1. De una Administración Expansiva a una Administración Equilibrada.
2. De una Administración Cerrada en sí misma a una Administración Relacional.
3. De una Administración Neutral a una Administración Competitiva.
4. De una Administración Indiferente a una Administración Responsable ante la sociedad.

Esos principios pretenden que las instituciones manifiesten una mejor flexibilidad, descentralizaciones, outputs, una mejor rendición de cuentas y transparencia en la cultura de la información. En ese sentido, los cambios en las instituciones implican procesos y fenómenos que alcanzan a todo el funcionamiento de las administraciones. En la actualidad, la administración pública en México busca que esta filosofía sea implementada, sujeta a las nuevas exigencias del estado y la sociedad, tratando de ofrecer mejores expectativas económicas de eficiencia y eficacia para el ciudadano. En esa línea, se han implementado diferentes procesos de transformación de las instituciones públicas, específicamente implementando reformas administrativas que modifiquen la administración pública para tratar de ofrecer con ello un mejor bienestar para los ciudadanos. Queda sin embargo bastante camino por recorrer en el ámbito de la transparencia y e-government, al igual que ocurre en la mayor parte de países latinoamericanos (Caba et al. (2010)

En ese contexto, con el objetivo de evidenciar la modernización de la gestión pública en la administración pública de México se analizan las acciones más relevantes de sus programas administrativos para la nueva gestión gubernamental.

1.3.2 Reformas Administrativas y de Gestión

De acuerdo con Sánchez (2005), la reforma administrativa es un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo y gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. En ese sentido, la reforma administrativa es la respuesta a una situación cambiante, la cual se caracteriza en la actualidad por severas crisis fiscales, originando consecuencias como la reorientación del gasto público y la implementación de políticas macroeconómicas dirigidas a lograr una mayor estabilidad y crecimiento económico.

CAPÍTULO 1

En México, el fortalecimiento de la democracia también ha logrado un avance significativo, es decir, los mecanismos dirigidos a lograr una mejor rendición de cuentas del aparato gubernamental hacia la sociedad y la promoción de una mayor participación social, se han fortalecido. En el año 2011 por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), implementó un plan estratégico para el periodo 2011-2017, buscando contribuir a la mejora de la acción gubernamental y de esta manera generar la confianza de la sociedad. Además, con este plan permite que las instituciones auditadas cuenten con un diagnóstico objetivo de su actuación, ofrecen a la sociedad un panorama técnico y objetivo acerca del manejo de los recursos públicos.

Las reformas han estado también dirigidas a promover el desarrollo bajo un pacto basado en cuatro principios básicos: a) sobreponer el interés del país y el de los mexicanos a cualquier interés partidario o individual; b) cumplir con la palabra empeñada; c) profundizar la transparencia; y d) actuar bajo estricto apego a la Constitución y a las leyes que de ella emanan (Pacto por México, 2013).

1.3.3 Programas de Modernización de la Gestión

Dentro de la evolución de cambio hacia la Nueva Gestión Pública en México, se creó en 2008 un programa especial de mejora de la gestión, el cual comprendía el periodo 2008-2012. Uno de los temas relevantes de este programa de gestión fue establecer órganos de control y directrices para regular la operación de gestión en la Administración Pública Federal. Dicho Programa fue publicado el 10 de septiembre de 2008 de manera oficial en el Diario Oficial de la Federación (DOF). El programa incidió y modernizó la operación cotidiana de las instituciones del Gobierno mediante diversas estrategias encaminadas a la mejora de procesos y servicios públicos que se brindan a los ciudadanos. En este programa el Gobierno Federal emprendió la estrategia de regulación base cero, emitiéndose nueve manuales administrativos² para

² El manual de auditoría, de adquisiciones, de control interno, de obras públicas y servicios, de recursos financieros, de recursos humanos, de recursos materiales, de tecnologías de la información y comunicaciones, y de transparencia y rendición de cuentas.

CAPÍTULO 1

mejorar la gestión gubernamental. El objetivo de esta nueva implementación era eliminar 10.486 normas administrativas de las 14.579 que había hasta el 2008.

A partir de dicha reforma, las instituciones de la administración pública federal dirigieron sus esfuerzos a la mejora de su gestión, para tratar de cumplir en lo posible con sus fines, implementando distintas estrategias para la ejecución del nuevo plan de gestión. Este plan se basó en la consolidación de resultados, modernización y mejora de la gestión, simplificación de procesos, simplificación o eliminación de normas, trámites y servicios, obtención de ahorros por eficiencia y eficacia en la operación administrativa.

Los resultados fueron evaluados por el Índice de Gestión para Resultados, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a partir de 2010. Esta institución evaluó cinco pilares fundamentales para la administración pública, subrayando la planificación para resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera y auditoría, gestión de programas y proyectos y por último monitoreo y evaluación. Este estudio incluyó 25 países de Latinoamérica y el Caribe, y México situó en cuarto lugar de la región, concluyendo que si bien existe un avance significativo en la reforma de Gestión Pública para el país, México aún enfrenta un gran reto dentro de su desempeño y eficiencia gubernamental.

Dentro de la administración actual, en el año 2013 se publica en el DOF del 30 de agosto de ese año, el “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018”, donde sus objetivos son medidos a través de estrategias y líneas de acción concretas, es decir, evaluadas en base a indicadores de desempeño en el marco de las prácticas de un buen gobierno, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la función pública. El programa tiene como propósito promover un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados, que sea eficiente y con mecanismos de evaluación que mejoren su desempeño, que optimice el uso de los recursos públicos, que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, que rinda cuentas de manera clara y

CAPÍTULO 1

oportuna a la ciudadanía y que utilice las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Además, el programa evalúa y reconoce las acciones que generan los resultados que se requieren para atender las necesidades más apremiantes del país, implementando acciones de mejora y reorientación de recursos para generar mayor impacto en la sociedad. Este nuevo esquema integra cinco objetivos, 28 estrategias y 207 líneas de acción con base en las áreas de oportunidad detectadas, previo diagnóstico elaborado por el sector académico y la sociedad civil, basados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Las áreas de oportunidad, los objetivos y justificación se describen en el cuadro 4.

Cuadro 4 Áreas de oportunidad, objetivos y justificación del PGCM

ÁREA DE OPORTUNIDAD	OBJETIVO	JUSTIFICACIÓN
TRASPARENCIA	Impulsar un gobierno abierto que fortalezca la rendición de cuentas en la APF.	Su implementación fomenta que cualquier interesado pueda acceder al uso de información generada por el gobierno.
PRESUPUESTO ABIERTO	Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado	Pretende promover la eficiencia, eficacia y economía en la asignación de recursos, buscando que el presupuesto se maneje como una herramienta para aumentar la eficiencia operativa y la efectividad del gasto público.
OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS	Optimizar el uso de los recursos en la APF	Se pretende el uso eficiente y razonable de los recursos; realizar una calendarización del gasto congruente con las necesidades de los ejecutores del mismo; observar de manera rigurosa la normativa en materia presupuestaria y organizacional.
GESTIÓN	Mejorar la gestión pública	Se pretende mejorar la gestión buscando la consolidación de un gobierno productivo, eficiente y

CAPÍTULO 1

	gubernamental en la APF	eficaz.
ESTRATEGIA DIGITAL	Establecer una estrategia digital que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y conocimiento	Busca mediante las TIC modernización las funciones del gobierno contando con habilitadores digitales y un marco jurídico adecuado para tales efectos.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018

A partir de este programa se contemplan distintas líneas de acción para los programas transversales que permitan el logro de las estrategias, como: de coordinación, referentes a aquellas acciones que implementarán las dependencias o entidades encargadas de la coordinación de la política en cada materia; generales, que todas las dependencias y entidades deberán incorporar en sus respectivos programas sectoriales; o específicas, que serán de observancia obligatoria para una o más dependencias o entidades a través de sus respectivos programas.

1.3.4 La Contabilidad Gubernamental

La reforma de la gestión pública ha alcanzado también a la contabilidad gubernamental y en este momento existe una tendencia internacional de modernizar los sistemas contables públicos que abarca a todos los países latinoamericanos, tal como se evidencian en Caba y Hernández (2007).

En el caso concreto de México, en cumplimiento de la Constitución Mexicana, el 31 de diciembre de 2008 fue publicada la ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), por la cual deberán regirse en lo relativo a la información pública financiera y de gestión los tres niveles de gobierno. Con posterioridad a esta ley, se creó el Consejo Nacional de Armonización Contable, el cual es integrado por la federación, estados y municipios.

En ese contexto, la correcta aplicación de la LGCG es obligatoria hoy en día para todo ente del sector público en México. Jurídicamente dicha obligación está fundada en el artículo 1° de la propia ley, que señala entre otras cosas, que tanto el poder ejecutivo, legislativo, judicial, los estados, municipios, entidades paraestatales y

CAPÍTULO 1

órganos autónomos, están sujetos a lo previsto por esta ley, lo cual, dentro del marco de la nueva gestión pública, facilita la implantación de sistemas contables que contribuyen a la eficiencia y eficacia de los objetivos previstos dentro de su propia organización administrativa.

La nueva Ley de Contabilidad, además, motiva algunos aspectos fundamentales, tales como, el estricto registro contable en congruencia con la información presupuestaria; que los sistemas contables permitan lo registros con base de devengo para la integración de la información financiera; un registro y control de inventarios de los bienes muebles e inmuebles; que los postulados básicos de contabilidad gubernamental serán el sustento básico para que los métodos, procedimientos, y prácticas contables informen ante cualquier ente información clara, concisa, oportuna y veraz. Asimismo, se pretende llevar a cabo en cuentas específicas del activo, de los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio público, incluidos el equipo de cómputo y vehículos y que la información financiera, programática, presupuestaria y contable que emane del sistema, sea la base para la emisión de informes.

En ese contexto, en el cuadro 5, se presenta un análisis comparativo de la situación anterior y la existente con la NGP.

Cuadro 5 Análisis comparativo de la evolución de la contabilidad gubernamental

Elementos	Situación anterior	Nueva Gestión Pública (NGP)
1. Normas de información financiera	<ul style="list-style-type: none">• No ha funcionado de manera efectiva el Consejo Estatal de Armonización Contable.• Bajo nivel de difusión y capacitación, de la normativa aprobada.• Insuficiente clasificación del ingreso y el egreso.• Inexistente o deficiente control patrimonial.• Inexistente control de bienes de dominio público.• Insuficiente revelación de pasivos	<ul style="list-style-type: none">• Aplicación de postulados básicos, normas generales y específicas.• Consolidación de la información financiera de acuerdo con el Consejo Nacional de Armonización Contable.• Devengo contable.• Reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales.• Valuación y registro de provisiones.

CAPÍTULO 1

	<p>laborales y fiscales, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento en el registro con base en el principio de devengo. • Imprecisión en materia de registro de depreciaciones. • Cargo directo a resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de bienes muebles e inmuebles y de inventarios.
2. Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura incompleta o inadecuada del Plan de Desarrollo, planes, programas y proyectos. • Desvinculación entre planes, programas y evaluación. • Presupuestos no incluyen indicadores o resultados esperados. • Inexistencia de medición y evaluación del desempeño y resultados. • Ausencia de conocimiento y aplicación en materia de presupuesto basado en resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto basado en Resultados. • Etapas presupuestarias (ingresos y egresos); momentos contables. • Integración automática del ejercicio presupuestario con la operación contable. • Evaluación del desempeño.
3. Sistema integral de información financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistencia de sistema integral. • Incumplimiento del tiempo real. • Desvinculación entre registros contables y presupuestales. • Ineficiente control de ingresos por padrón y de cuentas por cobrar. • Ejecución fiscal, si existiera, está desvinculada del sistema integral. • Infraestructura inadecuada para la operación de los sistemas. • No compartimiento de recursos entre Estado y municipios. • Elementos inadecuados de seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas y procesos • Información en tiempo real • Registro único y afectación automática; contabilidad por eventos • Solución informática
4. Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> • La cuenta pública no se deriva en automático del sistema contable • Carencia de uniformidad en su contenido • Falta de consolidación • Diversos períodos y momentos de presentación • No incluye información, explicaciones o comentarios adicionales • No incluye indicadores ni elementos para la evaluación de resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de la cuenta pública • Publicación periódica de la información financiera

Fuente: Farías Valdés (2009)

CAPÍTULO 1

El Consejo Nacional de Armonización Contable en coordinación con la SHCP pretende por tanto que la transparencia y la rendición de cuentas constituyan hoy en día elementos fundamentales de la relación entre gobierno y sociedad. En ese contexto, se asume estrictamente que tanto el gobierno federal, estatal y local acepten el proceso de modernización de la técnica contable con los más altos niveles de calidad de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales. Además, se han establecido los plazos de formulación de la cuenta de la hacienda pública a fin de que las legislaturas correspondientes a cada estado, en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación, lleven a cabo los procesos de fiscalización y revisión sobre la ejecución de la ley de ingresos, el ejercicio del presupuesto de gastos y la evaluación de los programas aprobados.

Asimismo, el artículo 54 de la LGCG señala que la información presupuestaria y programática que forma parte de la cuenta pública deberá incluir los resultados de evaluación de desempeño de los programas federales, de los estados y ayuntamientos. En este marco, la implantación de indicadores de gestión que permiten medir los resultados alcanzados (Carrasco et al., 2006) debería jugar un papel muy importante.

Queda pendiente la implantación de sistemas de contabilidad analítica que permita apoyar los procesos de normas de decisión (Carrasco et al., 2006).

La evolución hacia el cambio de los nuevos esquemas no ha sido fácil, sin embargo, el interés y voluntad de todos los entes públicos de querer llegar a cumplir con los objetivos de la normativa, ha sido un factor muy positivo en el camino de búsqueda de eficiencia y eficacia sobre la gestión responsable de los recursos públicos.

CAPÍTULO 2

LOS CICLOS POLÍTICOS

PRESUPUESTARIOS:

MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 2

2.1 INTRODUCCIÓN

El estudio y desarrollo de los ciclos políticos económicos (CPE) surge a partir de la década de los cuarenta, con los estudios de Kalecki (1943), habiendo sido diferenciadas dos fases. La primera, iniciada en la década de los setenta, con modelos macroeconómicos tradicionales que permitían a los gobiernos estimular de manera artificial las variables económicas en el periodo posterior a la elección. Posteriormente en la segunda fase, desarrollada en los ochenta, el estudio de los ciclos políticos incorporó expectativas racionales de los votantes, es decir, suponían que el votante podía identificar una gran cantidad de datos que podían ampliar su expectativa sobre el nivel de competencia que existiría en las elecciones.

En ese sentido, la literatura que pretendemos explicar en el siguiente epígrafe se desarrolla a partir de modelos macroeconómicos como parte de las teorías explicativas de los CPE. Una de sus variantes surgida en la década de los setenta, y con mucha presencia hoy en día, es el ciclo político presupuestario (CPP), modelo reciente surgido a partir de los cambios de los CPE, el cual se basa en la manipulación de instrumentos de política fiscal influidos por los gobernantes oportunistas en periodos electorales que pretenden continuar en el poder.

Ambos modelos se enmarcan a partir de la escuela de la Elección Pública (Public Choice), la cual analiza la conexión entre política y economía, desde un punto de vista de alteración de variables económicas en el tiempo, que a su vez son provocadas por la actuación de agentes económicos del sector público.

Así, la definición de CPE se basa en dos enfoques que se complementan y que no podemos aislar del sector público, la economía y política. En línea con lo anterior, el concepto económico lo podemos concebir como un enfoque heterodoxo reconocido en la década de los cuarenta. Este enfoque se puede describir como un razonamiento que pone de manifiesto la autonomía en el actuar del estado, respecto a los poderes económicos. En ese sentido, puede mencionarse la Teoría del Ciclo Económico desarrollada en el trabajo de Kalecki (1943), influenciado por la Teoría Socio-Política

CAPÍTULO 2

del Marxismo, enfatizando aspectos neoliberales de las últimas décadas del siglo XX, ofreciendo una descripción de la dimensión sociopolítica del conflicto de clases en un momento evolutivo del modelo heterodoxo al enfoque ortodoxo.

Bajo este contexto, el trabajo de Kalecki (1943) marcó una fuerte influencia en el proceso evolutivo de la teoría económica, motivado por aspectos neoliberales del análisis de la interdependencia político-económica, la cual originó un cambio significativo del modelo antes mencionado. Este trabajo fue considerado como pionero de los modelos oportunistas de los ciclos económicos de origen político, surgidos a partir de la Teoría de la Elección Pública, manifestando que tanto el enfoque heterodoxo como el ortodoxo, descansan sobre concepciones del capitalismo, caracterizado por dos fenómenos: la extensión del derecho al voto y el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la presencia del Estado en la vida económica.

El CPP, como señalan Shi y Svensson (2003), es la fluctuación periódica en las políticas fiscales del gobierno inducidas por el periodo electoral, constituida como una herramienta de conducta oportunista por los gobernantes en el poder.

2.2 LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

La Teoría de la Elección Pública, surge a finales de la década de los cincuenta del siglo XX, adquiriendo un peso significativo entre las corrientes críticas, fundada en el pensamiento keynesiano en materia de política económica. En ese sentido, entre los trabajos pioneros podemos considerar los de Arrow (1951), Downs (1957a), Black (1958), y Buchanan y Tullock (1962).

Por ejemplo, Arrow (1951) muestra el fenómeno de las mayorías cíclicas, como secuencia de comparaciones que generaría pares de ciclos continuos sin equilibrio o punto de parada. Este trabajo fue muy debatido entre el pensamiento de los economistas y politólogos, influyendo en ideas para estudios posteriores.

Downs (1957a), por su parte manifiesta el papel de las ideologías en la política democrática, donde los partidos políticos son elegidos en un sistema electoral por

CAPÍTULO 2

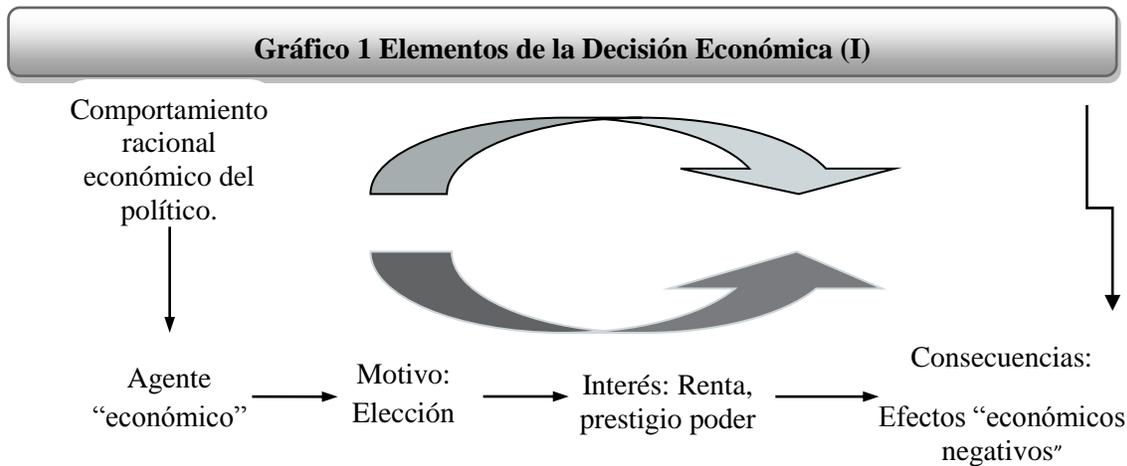
mayoría relativa, de modo que moverán racionalmente sus motivos hacia el punto preferido del votante mediano.

Black (1958) mostró una corriente de estudio a partir de las teorías de varios matemáticos del siglo XVIII, sobre los procesos de votación. El autor analiza la política aplicada por los gobiernos en estados democráticos para tener en cuenta la opinión de los votantes, partiendo de la idea de que los políticos, los burócratas y los funcionarios en general actúan en función de sus propios intereses.

Buchanan y Tullock (1962), en su libro *El Cálculo del Consenso* (*The Calculus of Consent*), realizan una aportación de una estructura de dos niveles en la toma de decisiones colectivas: diferenciando entre la que podría ser llamada la “política ordinaria” (la correspondiente a decisiones tomadas, a menudo mediante votación por mayorías, en asambleas legislativas) y la “política constitucional” (la correspondiente a las decisiones tomadas respecto al conjunto de las reglas del marco dentro del cual se permite que funcione la política ordinaria). Una aportación considerable que es manifestada en la actualidad en la mayoría de países.

Mueller (1976) define la elección pública como el estudio económico de la toma de decisiones, o simplemente la aplicación de la economía a la ciencia política. Al respecto, Downs (1957a y 1957b) en sus axiomas analiza la adopción de decisiones económicas considerando primero la línea de los políticos en su interés económico, para posteriormente analizar los intereses racionales de votantes y políticos, desde las motivaciones individuales de los agentes, destacando dos puntos de vista, en cuanto a la relación entre la participación de votantes y los políticos. En ese sentido, se muestran los siguientes gráficos de decisión 1 y 2, desde el punto de vista del político y político-votante.

CAPÍTULO 2

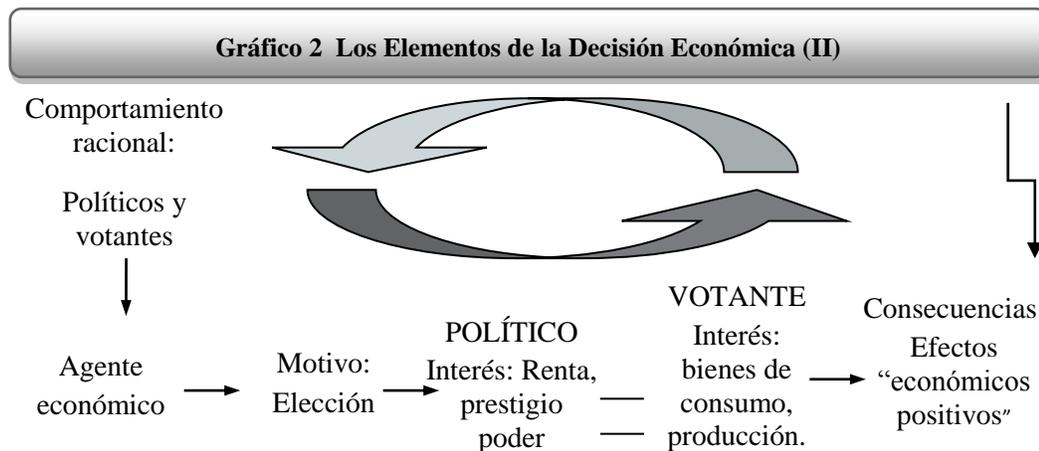


Fuente: axioma de Downs (1957a)

El esquema anterior señala que los individuos participan en la vida política exclusivamente por motivos egoístas. En este sentido, “cada partido político es un equipo de hombres que quieren sus puestos con objeto solamente de gozar de la renta, el prestigio y el poder que supone la dirección del aparato gubernamental” (Downs, 1957b). Bajo ese contexto, las consecuencias económicas recaen en el ente público.

De esta manera los agentes económicos se comportan a partir del interés particular y egoísta de estos agentes en las decisiones políticas. En el gráfico 2 existe un comportamiento racional entre dos agentes (votantes y políticos) dando resultados eficientes en sus políticas económicas, es decir, todos los agentes del modelo, tanto votantes como políticos, se comportan de forma racional, de modo que racionalidad y egoísmo están indisolublemente unidos (Downs, 1957a).

CAPÍTULO 2



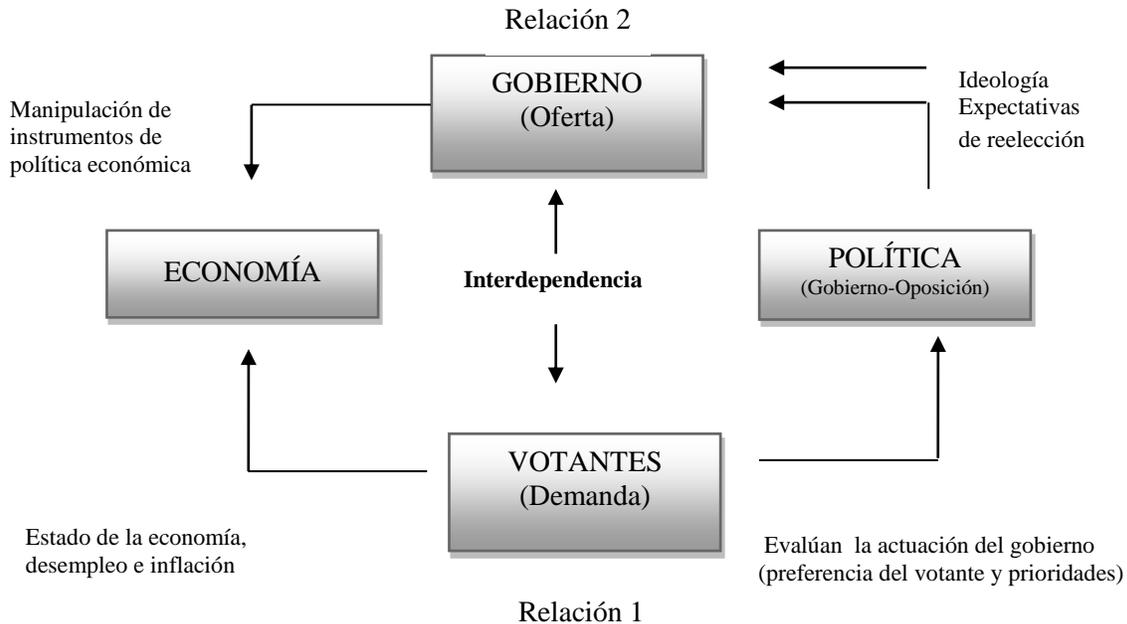
Fuente: elaboración propia a partir del axioma de Downs (1957b)

A partir del esquema anterior, el egoísmo que prevalece por parte del político, manifiesta su manipulación sobre la conducta racional del votante, de modo que la actuación de los políticos en democracia se orienta exclusivamente a la captura de votos, donde, el punto de vista del político amplía su margen de ser reelegido en un próximo periodo gubernamental. Este planteamiento preside los modelos político-económicos desarrollados en el origen de la Teoría de la Elección Pública y empleados en el enfoque neoclásico de la interdependencia política-económica.

Es ese contexto, Schneider y Frey (1988) realizan un análisis formal de interdependencia entre política y economía que caracteriza la relación entre ambas, manifestando que los elementos esenciales en esta relación, gobierno y votantes, tienen dependencia entre ambos, necesitando cada uno de ellos la motivación de sus argumentos para obtener una respuesta, lo cual se muestra en el gráfico 3.

CAPÍTULO 2

Gráfico 3 Esquema básico de la interdependencia política-económica propuesta por Schneider y Frey (1988)



Fuente: Schneider y Frey (1988).

En el modelo propuesto por Schneider y Frey (1988) existen dos enfoques: el que relaciona la Economía-Votantes-política (Relación 1) y por otro lado el enfoque entre Política-Gobierno-Economía (Relación 2).

La relación 1, *Votantes-Economía-Política* (lado de la demanda) se supone que los votantes conceden gran importancia a la actuación económica del Gobierno a la hora de valorar su gestión, es decir, se asume la existencia del denominado voto económico.

Para la relación 2, *Política - Gobierno - Economía* (lado de la oferta): existe la tesis de que el Gobierno, en un contexto en el que los partidos compiten por alcanzar el poder, manipula la economía para facilitar su triunfo electoral y para maximizar su utilidad persiguiendo sus objetivos ideológicos.

CAPÍTULO 2

Los modelos anteriores, nos permiten hacer una aproximación a las características del planteamiento de los modelos político-económicos, desarrollados en el marco de la Teoría de la Elección Pública y enfocados a la interdependencia político-económica.

2.3 LOS CICLOS POLÍTICOS ECONÓMICOS Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS

El desarrollo de los CPE y su derivación como CPP surgen a partir de la manipulación de instrumentos de política fiscal, ejercida en el año electoral por los gobernantes que pretenden continuar en el poder. Este modelo de carácter oportunista para el gobernante destaca la manipulación de instrumentos como impuestos, transferencias, gasto público, financiamientos, entre otros, pretendiendo influir en la decisión del votante en su aspiración de seguir gobernando.

El CPP como modelo reciente destaca con mayor fuerza a partir de la década de los ochenta y noventa, con estudios de Shucknecht (1996), Rogoff y Sibert (1988) y Rogoff (1990), los cuales señalaron conductas oportunistas sobre instrumentos de política fiscal basados en asimetrías de información en relación con el votante. En ese contexto, en estudios de la década pasada, pueden destacarse los trabajos de Drazen (2000), Brender y Drazen (2003, 2005), Shi and Svensson (2002, 2003, 2006), donde además de estudiar las conductas oportunistas, resaltaron que dicho comportamiento se da con más fuerza en países en vías de desarrollo en el periodo electoral, es decir, se ejerce con más intensidad la manipulación de instrumentos de política fiscal en ese periodo.

En ese contexto, esta corriente como una variante de los CPE, es un fenómeno de las nuevas democracias, pues como señalan Brender y Drazen (2005), el CPP se caracteriza en estas democracias por expansiones del gasto en el periodo electoral y con ello, un aumento del déficit público en el año posterior a la elección.

Los ciclos económicos de origen político y su influencia en la economía se originan a partir de los estímulos políticos derivados de una elección de representantes a través de una votación. En ese sentido, esas motivaciones se han desarrollado en diferentes modelos y distintas etapas. Cronológicamente la primera generación de modelos de

CAPÍTULO 2

ciclos económicos de origen político parte de los modelos oportunistas y partidistas dentro de la década de los setenta. Estos modelos se caracterizan por un razonamiento con expectativas adaptativas, surgidos de un contexto teórico caracterizado por el dominio ortodoxo keynesiano. En esta etapa, se consideraba que los gobernantes generaban ciclos económicos sobre la renta, inflación y desempleo en el periodo electoral, factores que suponían que motivaban al votante, que sólo percibía la evolución del gobierno como una buena situación económica y con ello, apoyarían al partido en el poder.

En la segunda etapa, surgida a mediados de los ochenta, los modelos de ciclos económicos incorporan expectativas oportunistas racionales, manteniendo el gobierno mayor atención sobre las variables macroeconómicas sobre la influencia del ciclo y el efecto en la intención del voto, representando conductas oportunistas y conductas partidistas.

En ese sentido, los modelos oportunistas mantienen el supuesto de que los políticos que están en el poder tratan de maximizar su popularidad, y con ello tratan de aumentar su probabilidad de continuar gobernando. En los modelos partidistas existe la colectividad, es decir, diferentes partidos políticos representan los diferentes segmentos del electorado. Sin embargo, también existe la corriente ecléctica, la cual se encuentra entre las dos corrientes anteriores, atendiendo expectativas adaptativas y racionales, ponderando el peso de los diferentes objetivos en función de la popularidad del partido gobernante en el periodo pre-electoral.

Por último, los ciclos estratégicos de deuda, orientados bajo el supuesto de la teoría de la suavización fiscal, que representa una referencia normativa de la que se derivan los modelos de economía política (Barro, 1979; Lucas y Stokey, 1983).

En ese sentido, según Escudero y Prior (2002), los trabajos empíricos que se han llevado a cabo para determinar en lo posible la existencia de ciclos son ambiguos, aunque la evidencia empírica ha valido más el CPP frente al CPE.

CAPÍTULO 2

2.4 PRINCIPALES CORRIENTES DE LOS CICLOS POLÍTICOS ECONÓMICOS

El desarrollo y origen de las teorías de los ciclos económicos se difundió a partir del trabajo de Kalecki (1943), si bien es a partir de la década de los setenta cuando su estudio fue más evidente y significativo, tomando fuerza el modelo oportunista de los CPE. En esta etapa los trabajos de Nordhaus (1975), Lindbeck (1976), MacRae (1977) y desde un punto de vista presupuestario Tufte (1978), constituyen la base de la literatura sobre los CPE. Todos estos estudios surgen en la primera generación de modelos económicos. En ese sentido, estos autores comparten una misma visión en torno al objeto de nuestro estudio, caracterizada por el objetivo de los políticos en el contexto oportunista y las expectativas de los votantes, que en términos generales podríamos denominar “como no racional”, surgidos en una segunda generación con Cukierman y Meltzer (1986), Rogoff-Sibert (1988), Rogoff (1990), Persson y Tabellini (1990), Price (1997), entre otros.

En ese sentido, el objetivo que persiguen los gobernantes sobre la base de los modelos racionales y no racionales, es elevar el número de votos en una elección ya sea para él o para el candidato de su partido.

En el siguiente Cuadro 6, se recogen las principales corrientes a partir de las teorías racionales e irracionales, clasificadas en función de la teoría o modelo, tipo de expectativa de los votantes y autor:

CAPÍTULO 2

Cuadro 6 Principales corrientes y autores de las teorías del Ciclo Político

TEORÍA O MODELO	Expectativa del votante	Autor
<ul style="list-style-type: none"> • Teoría Oportunista del Ciclo Político Irracional 	Adaptativa	<ul style="list-style-type: none"> • Nordhaus (1977,1989) • MacRae (1977) • Linbeck (1976) • Tufte (1978)
<ul style="list-style-type: none"> • Teoría Partidista del Ciclo Político Irracional 	Adaptativa	<ul style="list-style-type: none"> • Hibbs(1977, 1987)
<ul style="list-style-type: none"> • Teoría Racional Oportunista del Ciclo Político 	Racional	<ul style="list-style-type: none"> • Cukierman y Meltzer (1986) • Rogoff-Sibert(1988) • Rogoff(1990) • Persson y Tabellini (1990) • Persson y Tabellini (2003) • Drazen y Eslava (2005)
<ul style="list-style-type: none"> • Teoría Racional Partidista del Ciclo Político 	Racional	<ul style="list-style-type: none"> • Alesina (1987) • Alesina y Roubini (1992a) • Price, 1997
<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Ecléctico 	Adaptativa y Racional	<ul style="list-style-type: none"> • Frey y Schneider (1978), (1981), (1988)
<ul style="list-style-type: none"> • Ciclos Estratégicos De Deuda (CED) 	Adaptativa y Racional	<ul style="list-style-type: none"> • Barro (1979) • Lucas y Stokey (1983) • Alessina y Tabellini (1990) • Aghion y Bolton (1990) • Spolaore (1994) • Milesi-Ferreti (1995) • Baber y Sen (1986) • Escudero (2002) • Benito y Bastida (2005) • Pascual et al. (2008) • Vila i Vila (2010) • Sánchez Mier (2011)

Fuente: recopilación de estudios de los CPE

Las teorías y modelos anteriores son clasificadas según su orden cronológico en modelos irracionales y modelos racionales. Estas corrientes representan a su vez conductas oportunistas y conductas partidistas mostrados en los siguientes epígrafes.

CAPÍTULO 2

2.4.1 Modelos Oportunistas y Partidistas Irracional

Dentro del esquema irracional oportunista, el trabajo de Nordhaus (1975) manifiesta que los gobiernos interesados en maximizar su número de votos deberían adecuar la política macroeconómica para mejorar la probabilidad de ser reelegidos, basando su estudio en la manipulación de instrumentos de política económica³, capaces de afectar la conducta de los votantes y ejerciendo de esta forma una opción entre posibilidades presentes y futuras de bienestar.

Además, Nordhaus (1975) predice la existencia de dos variables que pueden afectar al incremento de votos, por un lado un alto crecimiento en la economía y por otro, el bajo desempleo, incrementando la inflación en periodos de elecciones y una recesión postelectoral sin tener en cuenta la orientación política del gobierno en el poder. Asimismo, reconoce la posible inconsistencia de este supuesto, ya que bastaría con el 50% más 1 para ganar.

Para el modelo irracional partidista, prevalece el juego de ideas y formas diferentes de comportamiento entre partidos, es decir, interactúan entre política y economía (Schneider y Frey, 1988), eligiendo a partir de ellos dentro de la curva de Phillips las diferentes combinaciones entre inflación y desempleo (Hibbs 1977; 1987; 1992). En ese sentido, el fundamento de estos estudios evidencia que los partidos políticos no siempre coinciden en sus políticas, lo cual es aplicado en los diferentes contextos gubernamentales, contradiciendo la visión de Downs (1957b) en sus axiomas racionales en el seno de la teoría de la elección pública.

Ante todo lo anterior, la teoría partidista también pronostica la existencia de un ciclo derivado de la alternancia de partidos de distinto signo en el poder, y en cada uno de ellos ejerce la política económica más adecuada a sus intereses particulares, es decir, los gobiernos de izquierda prefieren una mayor producción, controlando así el desempleo, mientras que los de derecha asumen una postura a partir de la preocupación del aumento de la inflación (Alesina et al., 1999).

³ En términos de inflación, desempleo, producción, deuda pública, déficit, gastos o ingresos.

CAPÍTULO 2

En ese sentido, de la teoría partidista se pueden derivar dos suposiciones importantes: la primera, que partidos distintos siguen reglas diferentes para definir sus políticas óptimas, y que sus actuaciones estarán influenciadas por el logro de sus objetivos ideológicos, y la segunda, que tanto la variable objetivo (inflación–empleo) como los instrumentos de política económica fluctúan en el tiempo según la alternancia de los partidos en el poder.

Una última concepción teórica relacionada con el ciclo político económico es la desarrollada por Frey y Schneider (1978), que sostiene que los políticos interfieren en el mundo de la economía cuando sus posibilidades de reelección se ven seriamente amenazadas por problemas económicos, dañando su nivel de popularidad ante el electorado.

2.4.2 Corriente Racional de los CPE

Esta corriente surgió a finales de los ochenta con modelos de CPE con expectativas racionales, con aportaciones de Cukierman y Meltzer (1986), Alesina (1987), Rogoff y Sibert (1988), Rogoff (1990), Alesina y Roubini (1992), Price (1997), Persson y Tabellini (1990), Shi y Svensson (2003; 2006), entre otros. Con estas manifestaciones la corriente racional hace más coherente el aspecto del comportamiento del voto con la conducta del político en el cargo, es decir, la variable de conducta racional se manifiesta y forma parte en el conocimiento del votante dentro del ciclo económico, considerada en estudios anteriores de Schneider y Frey (1988).

Por otro lado, Shi y Svensson (2003), como parte de esta opción de modelos de CPE destacan el papel de las asimetrías de información, aspecto considerado por los políticos en el poder, resaltando el CPP como la fluctuación periódica en las políticas fiscales del gobierno inducidas por el calendario electoral. Sin embargo, los autores están en desacuerdo con algunas implicaciones de los modelos de señalización utilizados por Alesina et al. (1999), pues comentan que las señales de implicaciones comprobables son poco claras, donde sólo el político en el cargo es capaz de distorsionar la política económica en el supuesto oportunismo político.

CAPÍTULO 2

A partir de los modelos anteriores de los CPE para los votantes, la manipulación del voto con el oportunismo ha disminuido gracias a la conducta racional del votante, conduciendo a una mejor posición de elegir gobernante que más convenga al interés propio y colectivo.

2.4.3 El Modelo Ecléctico

El Modelo Ecléctico fue desarrollado por Frey y Scheneider en 1978, en una concepción teórica que tiene como elemento básico o variable condicional el comportamiento electoral, lo que permite aproximarse a las características básicas de los modelos políticos económicos en relación a un análisis de la interdependencia entre economía y política. Asimismo, este modelo incorpora dos supuestos de popularidad, el nivel alto y bajo, mostrado en el ciclo electoral.

El primer supuesto se sitúa por debajo del estándar que le permitiría al partido seguir gobernando, es decir, estaría aplicando medidas expansivas si el problema fuera el desempleo o contractivas si existe inflación. De manera contraria, el segundo supuesto dejaría un margen de maniobra para alcanzar la reelección y su corriente sería íntegramente ideológica, aun cuando éste represente un cierto costo político.

En ese contexto, el modelo reúne la posibilidad de conectar las estimulaciones ideológicas y oportunistas en un mismo esquema, con el propósito de que ambas posibilidades influyan en la reelección de los gobernantes. Esta teoría derivó al menos en dos conclusiones, primero, que los partidos gobernantes no intentarán influenciar las variables económicas, salvo que juzguen que éstas alcanzan niveles críticos que exigen la adopción de algún tipo de intervención económica, y por otro lado, que la atención del partido en el poder cambia respecto a los objetivos económicos, en armonía con la conducta de los votantes.

Es probable que al adoptar este modelo en el sentido del comportamiento oportunista la reputación cobre sus resultados, es decir, si el gobernante llegara a ganar aún después de manipular las políticas económicas, afectarían tanto su capacidad de acción durante el siguiente mandato y sus posibilidades de reelección, las cuales

CAPÍTULO 2

serían mínimas en el futuro, siendo su reputación el principal costo social del partido reelegido.

Esta corriente teórica según Fernández de Mantilla y Flores (2008), intenta encontrar un enfoque intermedio e interdisciplinario entre la tendencia sociológica (variables sociales, económicas y demográficas) y paradigma psicológico, buscando un enfoque para el análisis y la investigación en políticas expansivas o restrictivas y su forma de manipulación en las diferentes economías del contexto público.

2.4.4 Ciclos estratégicos de deuda

Los modelos de ciclos estratégicos de deuda (CDE), surgen a partir de los ciclos electorales, considerados además como parte de la economía política. Estos modelos se consideran independientes a las corrientes con expectativas adaptativas y racionales, sin embargo, su vigencia aun es significativa dentro de los periodos electorales en países desarrollados y en vías de desarrollo. En relación al CED algunos estudios, como los de Persson y Svensson (1989), Aghion y Bolton (1990), Milesi-Ferreti y Spolaore (1994) y Milesi-Ferreti (1995), entre otros, han señalado que el modelo origina entre sistemas bipartidistas una variación distinta de opinión sobre el nivel de gasto público y el CED, es decir, los gobiernos de derecha prefieren niveles bajos de gasto, contrario a los de izquierda, además de preferir endeudarse y así limitar el próximo gobierno, tratando en lo posible de influir en el resultado de las elecciones y las preferencias del votante.

En ese sentido, dentro de los ciclos electorales, Escudero (2002) comenta que donde mayor protagonismo ha adquirido el endeudamiento ha sido en los llamados ciclos estratégicos de deuda (CED), cuyos modelos se apartan de los modelos tradicionales que observamos en epígrafes anteriores. Esta corriente supone que los gobiernos en el poder crean limitaciones para los futuros gobiernos mediante el recurso de endeudamiento, asumiendo además que el volumen será mayor cuando existan sistemas bipartidistas, competencia entre partidos de izquierda-derecha o cuando existe el riesgo de continuidad en el poder. Este tipo de fenómenos según el autor son

CAPÍTULO 2

evidencias difíciles de observar, para lo cual se puede recurrir a variables *proxy* cuya construcción pudiera considerarse arbitraria.

En ese contexto, esta corriente se origina a partir de un agente representativo y el gobierno, el cual actúa y aprovecha al máximo la utilidad de este agente, es decir, los dos tienen el mismo horizonte pero no las mismas ideas, siendo el gobierno el principal manipulador de las variables económicas de su administración, explicadas a partir de la suavización fiscal. Esta teoría explica que el déficit y superávit presupuestario se utilizan óptimamente para minimizar los efectos distorsionadores del sistema, es decir, los déficits se producirán cuando los gastos sean temporalmente elevados, y los superávits cuando sean bajos.

Además, desde el punto de vista de los ingresos, esta teoría explica que debido al ciclo económico se producirán fluctuaciones cíclicas de los ingresos fiscales, lo que implica déficit durante las recesiones que se verán compensados por superávit en el momento de expansión, comentado en el trabajo de Escudero (2002).

Benito y Bastida (2005) en su estudio concluyen que la orientación del partido político del gobierno no influye sobre los niveles de deuda ni en el respeto a los límites al endeudamiento. Sin embargo, sí influyen los ciclos electorales, manifestando que la deuda estratégica se encuentra influenciada por las variables de resultado presupuestario no financiero, los gastos de capital y los ingresos de capital.

Pascual et al. (2008), en su trabajo sobre el stock de deuda viva per cápita de los ayuntamientos de la comunidad foral de Navarra, comprueban que la deuda se aplica a gastos de inversión, siendo este componente uno de los principales determinantes del uso de deuda estratégica en el nivel municipal. Además, deducen que la mayor disponibilidad de recursos tributarios favorece un mayor endeudamiento al existir mayor capacidad para hacer frente a la carga financiera.

Vila i Vila (2010), añaden algunas novedades a este tipo de estudios en España. Confirman que los límites legales son eficaces al limitar el endeudamiento, pero a su vez esto puede tener consecuencias sobre el nivel de inversión y por extensión sobre

CAPÍTULO 2

la labor anti-cíclica de la hacienda local, desechando la hipótesis de un comportamiento diferente ante el endeudamiento, como consecuencia del color ideológico del gobierno local, pero no así ante el carácter mayoritario o de coalición del gobierno.

Sánchez Mier (2011) señala que la principal dificultad de este modelo radica en la comprobación empírica de su hipótesis en relación a las expectativas de los gobiernos de ser derrotados en las elecciones siguientes, algo que no es observable directamente y que obliga a elegir variables *proxy* que pueden tener una construcción arbitraria.

Los resultados empíricos anteriores muestran algunas evidencias sobre el uso estratégico de deuda en los periodos de elecciones, considerando que la tendencia del gobierno actual alude al uso del recurso de endeudamiento como una forma de manipular y limitar a los gobiernos futuros (Alesina y Perotti, 1996; Escudero y Prior, 2003), cuyo volumen de deuda será mayor cuanto más polarizadas estén las preferencias de los partidos ya sea de derecha o de izquierda en torno a la composición ideal del gasto o de las preferencias en su composición.

2.4.5 Modelo Drazen y Eslava

Drazen y Eslava (2003) llevaron a cabo un trabajo de comprobación para el caso colombiano del modelo conocido como Ciclo Político de los Negocios. En este trabajo, se examinó el comportamiento cíclico del PIB para el nivel nacional y el nivel departamental, así como su relación con las variables de política económica (específicamente fiscales) y los períodos de elecciones de los mandatarios locales, encontrando relaciones significativas entre el gasto total de los entes territoriales y el nivel del PIB.

Posteriormente en el año 2004 los autores presentaron otro trabajo en el que se mostró cómo los ciclos políticos pueden tomar la forma de cambios en la composición del gasto del gobierno y no en su monto. Además, en este modelo los gastos preferidos por los votantes se incrementan antes de la elección, mientras que otros tipos de gasto disminuyen para reducir el efecto en el presupuesto total y así

CAPÍTULO 2

equilibrar su composición. De esta manera, el político en el poder intentaba indicar una coincidencia de sus preferencias fiscales con las de los votantes.

En el año 2005 presentan un modelo para dos periodos de elecciones en Colombia, tratando de diferenciar el comportamiento de un político en el poder y un político de la oposición. En este modelo los políticos en el poder usan la composición del gasto para atraer votos, a diferencia del oponente, lo que es un claro ejemplo de asimetría de información evidenciado en su momento por Rogoff y Sibert (1988) y Rogoff (1990), demostrando que la proporción de votos recibidos por un político en ejercicio de sus funciones aumenta con el aumento del gasto en capital en el periodo de elecciones.

Dentro del enfoque de este modelo, se hace una aproximación muy razonable hacia las preferencias del político en el poder. Es decir, este enfoque se basó en las distintas valoraciones que los votantes le dan a los diferentes tipos de gasto, donde los políticos actúan modificando la composición del gasto, que en muchos casos no es observada por los electores, ni por los competidores en el proceso. De esta manera, cambian la composición hacia aquellos gastos preferidos por los votantes, implicando altos niveles post-electorales y por consecuencia, una mayor utilidad presente para el elector, lo que se traduciría o daría como resultado más votos para el político en el poder.

En este modelo los gastos de capital y gastos corrientes fueron llamaron *gastos enfocados* y *gastos no enfocados* respectivamente. El modelo espera que los gastos enfocados aumenten su nivel en el gasto total, y esto serviría como señal para los electores para atraer su voto. Además de este tipo de aumento, el modelo predecía también que el resto de los gastos debieran disminuir, logrando así un equilibrio presupuestario.

En ese sentido, los modelos de Drazen y Eslava forman parte de una formulación teórica, en la que los ciclos de la política fiscal sugieren manipulaciones en la composición del gasto, sin necesidad de alterar el monto total del presupuesto o del déficit. Además los autores concluyen que la recomposición del gasto con miras a

CAPÍTULO 2

aumentar la probabilidad de reelección (del partido gobernante) está enfocada a recortar el gasto corriente e incrementar gastos relacionados con el desarrollo de proyectos de infraestructura.

Para Álvarez y Delgado (2006), este modelo presenta un esquema similar al utilizado por Rogoff (1990), en relación con la clasificación económica que este trabajo origina. Esas similitudes se presentan cuando:

1. Examinan cómo se comportan los agentes, en relación a la maximización de los objetivos que busca el votante y por su parte, el político.
2. Los postulados del comportamiento racional y de información asimétrica entre los agentes deriva desequilibrios de separación y confusión.
3. Los intereses contrapuestos de los agentes son moldeados mediante la variación de una porción del gasto, de modo que de su comportamiento deriva una utilidad diferente para el votante, de la que lo hace para el político.

2.5 ILUSIÓN FISCAL Y CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS

En el contexto de la búsqueda de explicaciones y del análisis del crecimiento de los presupuestos del sector público y su relación con el déficit público, surge el concepto de ilusión fiscal. Este enfoque, como señala Hernández Mota (2011), cuando los gobiernos no tienen restricciones constitucionales para el endeudamiento conduce a una ilusión fiscal al pensar que el coste de los servicios públicos prestados utilizando fuente de financiamiento son más bajos que si fueran financiados por impuestos, generando un parámetro equivocado de los servicios ofrecidos, lo que conlleva en el corto plazo a un déficit presupuestario.

Para el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (2004), la ilusión fiscal significa que los electores no integran plenamente la restricción intertemporal del gobierno. Es decir, cuando se les propone un programa de gastos financiado con un mayor déficit, los electores sobrestiman las ventajas de estos gastos y subestiman el peso de los impuestos futuros, por lo que los políticos oportunistas

CAPÍTULO 2

toman ventaja de esta situación para aumentar los gastos en mayor medida que los ingresos.

En la actualidad, los análisis empíricos sobre la ilusión fiscal, han tomado la forma de estudios del gasto público o bien de trabajos que utilizan funciones de demanda de los bienes y servicios públicos. Bajo ese contexto, los estudios de Buchanan y Wagner (1977), sostienen que la financiación del déficit permite un mayor nivel de gasto, debido a la existencia de ilusión fiscal. Por su parte Brennan y Buchanan (1980), sugieren que en un gobierno del tipo Leviatán⁴, los impuestos más altos en el presente conllevan mayores gastos en el futuro.

Barro (1979) y Peacock y Wiseman (1979) manifiestan que los aumentos de gastos en el presente tienden a ser seguidos por aumentos de impuestos en el futuro. Otros autores apoyan la hipótesis de interdependencia entre ingresos y gastos, inicialmente planteada por Wicksell en 1896 y reformulada por Musgrave (1966) y Meltzer y Richard (1981), prediciendo que las decisiones sobre ambas variables son tomadas por los mismos grupos, por lo que se adoptarán conjunta e interdependientemente.

Una de las líneas de investigación más importantes en relación con la ilusión fiscal, es la complejidad que existe con los mecanismos de recaudación. Es decir, un aumento o un descenso en su nivel, generaría un movimiento positivo o negativo en el precio impositivo percibido de los bienes públicos. En ese sentido, Wagner (1976) establece, que en la medida en que se hace más complejo el sistema fiscal en el tiempo (financiación mediante endeudamiento), en el espacio (diversas administraciones recaudadoras) y en la diversificación y complejidad de los mecanismos de recaudación, es mayor el coste de obtener información para los votantes.

Otros autores como Clotfelter (1976), Pommerehne y Schneider (1978), Baker (1983), Breeden y Hunter (1985) y Misioleck y Elder (1987), incluyeron el concepto

⁴ Estos gobiernos consideran que la descentralización fiscal lleva a gobiernos más pequeños, ya que se pasa de un gobierno monopolístico a uno que está en competencia con otros niveles de gobierno.

CAPÍTULO 2

de “visibilidad” de los impuestos, en el sentido de que cuanto menos visibles sean, más grado de ilusión fiscal generarán.

Los resultados de los estudios empíricos en la mayoría de los casos muestran y dan soporte a la hipótesis de la ilusión fiscal, sin embargo, no existen estudios que armonicen los trabajos de los países al respecto. En ese contexto, algunos críticos sostienen que los supuestos básicos que se han utilizado para estos estudios son poco consistentes, existiendo otras explicaciones para las relaciones detectadas.

Gemmell et al. (1999) señalan que aunque la evidencia obtenida en el trabajo empírico es consistente con la hipótesis de existencia de ilusión fiscal, vía invisibilidad de los impuestos, también lo es con la idea de que los gobiernos financian los aumentos de gasto utilizando los impuestos marginalmente más eficientes, que tienden a ser los menos visibles. En ese sentido Wagner (1976) afirma, “posiblemente podría ofrecerse una interpretación bastante diferente de los resultados empíricos, donde, podría mantenerse que la elección de una estructura de ingresos se realiza con el fin de minimizar el exceso de gravamen producido por el sistema recaudatorio”.

En México, la aplicación de la ilusión fiscal como tal es escasa, sin embargo, en la actualidad los diferentes programas han tratado de reducir los niveles de déficit en relación al nivel de gasto generado por los gobiernos. En ese contexto, especialistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), al hablar sobre el fortalecimiento de la hacienda pública, en el sentido de impulsar el crecimiento con equidad, sugirieron que al considerarse un pacto fiscal, faltaría que haya una reciprocidad entre pagar impuestos y una mejora en la eficiencia en el gasto (Programa Pacto por México, 2013).

2.6 TEORÍA DE LA AGENCIA

El concepto de la teoría de la agencia comienza a desarrollarse con los planteamientos y conflictos de intereses que tienen lugar entre los diversos agentes en una empresa

CAPÍTULO 2

(Jensen y Meckling, 1976), en este caso, propietarios y directivos. En ese sentido, este tipo de conflictos se dan específicamente en grandes organizaciones y en menor grado en medianas y pequeñas (PYME).

Esta teoría, que puede representarse en el gráfico 4, analiza de forma genérica los contratos formales e informales por medio de, *el principal*, que es el dueño, encargando a otra persona la defensa de los intereses, denominada *el agente* (administrador), delegando en éste, poder de decisión. Además, esta teoría se caracteriza por poseer una orientación hacia el contexto de las organizaciones.

En un escenario político, la teoría de la agencia podría aplicarse en la relación político-votante, donde el político en el poder busca la maximización de su propio bienestar que implica la maximización de votos para favorecer su reelección o la maximización de los privilegios que pueden resultar de su puesto de trabajo (Buchanan y Tullock, 1962), donde se supone, que los agentes económicos (*el principal* como votantes y *el agente* como político electo), son agentes racionales y desean maximizar su propio interés (Jensen y Meckling, 1976 y Zimmerman, 1997).

Gráfico 4 Relación votante-político



Fuente: Buchanan y Tullock (1962); Jensen y Meckling (1976); Zimmerman (1997)

CAPÍTULO 2

Por su parte Downs (1957) presenta los siguientes supuestos de racionalidad económica en las decisiones de voto: (1) los votantes individuales están motivados por intereses económicos, que pueden ser materiales como la reducción de impuestos, o inmateriales como la gratificación psicológica de que el candidato preferido sea el elegido; (2) los votantes individuales deberían tener en cuenta para tomar su decisión la probabilidad de que con su voto se determine el resultado de la elección; (3) los políticos están motivados por el deseo de obtener y permanecer en el poder; y (4) para tener éxito, los políticos deben tomar decisiones que son percibidos por una coalición dominante de los votantes en su propio interés. Por tanto, la tendencia de un votante es votar a la persona a quien él cree que le proporcionará los intereses y utilidad más altos.

El problema de la agencia se origina cuando existen asimetrías de información, es decir, cuando los agentes poseen mayor y mejor información que el principal, conduciendo a otro problema, el oportunismo, ya que el agente puede aprovechar la ignorancia del principal como una excusa para abastecer niveles sub-óptimos de esfuerzo (Przeworski, 1998). En ese sentido, para tratar de aminorar las dificultades entre el principal y el agente, Przeworski y Stokes (1996) señalan una lista con la información que los ciudadanos como *el principal* pueden utilizar en sus evaluaciones retrospectivas de los gobiernos que es *el agente*, la cual incluye: (1) las motivaciones de los políticos; (2) las fuentes de apoyo financiero de los partidos y las campañas electorales; (3) las finanzas privadas de los políticos; (4) todas las condiciones objetivas observadas por los gobiernos; y (5) las relaciones causales entre políticas y resultados.

Además de la lista anterior, las soluciones propuestas en la teoría de la agencia para controlar las acciones del gobierno son, igualdad de oportunidades de acceso a la información mediante el uso de sistemas de evaluación del desempeño, del rendimiento financiero y determinación clara de objetivos (Vargas, 2005).

CAPÍTULO 2

Tratando de dar respuestas a estas necesidades surgió la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP), la cual, surge a partir de las nuevas circunstancias culturales, informativas y económicas, desde inicios de los años ochenta.

Suleiman (2000) señala que las reformas llevadas por los países de la OCDE han puesto el acento en organizar el gobierno en grupos de agencias y departamentos, en la adopción de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, a la utilización de objetivos de output, indicadores de rendimiento, puestos en relación con los resultados y medidas de mejora de la calidad, en recortar los gastos, mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, en la promoción de la competencia y entre organizaciones del sector público, lo que además permite, deducir procedimientos acordes a la coyuntura económica que favorece la transparencia y rendición de cuentas para una mejor toma de decisiones.

Este tipo de reformas prioriza una serie de transformaciones hacia adentro del estado (Oszlak, 1999), apoyadas por las ideas provenientes de las ciencias de gestión, cuya legitimidad se origina como una fuente de propuestas para mejorar el desempeño del sector público, que a su vez encuentra sustento en la experiencia del sector privado a través de los últimos años.

2.7 LA CONTABILIDAD CREATIVA Y LA MANIPULACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LOS CICLOS POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS

En la literatura sobre manipulación de la información financiera existen diversas concepciones que hacen referencia este concepto. Por ejemplo, Healy y Wahlen (1999), consideran que la manipulación de información financiera tiene lugar cuando los directivos hacen uso de la discrecionalidad y la subjetividad inherentes a su posición en la elaboración de los estados financieros, con el objetivo de inducir al error en su interpretación de los usuarios.

Dentro de esta idea de manipulación de información financiera, surge la contabilidad creativa, que como señala Naser (1993), es un proceso de manipulación de la

CAPÍTULO 2

contabilidad para aprovecharse de los vacíos de la normativa contable y de las posibles elecciones entre diferentes prácticas de valoración y contabilización que ésta ofrece, observando este término como una forma de manipulación, pues transforma las cuentas anuales de lo que tienen que ser a lo que ellos prefieren que sea, para de esta manera resaltar los resultados que más le convienen al ente público.

En ese sentido Monterrey (1997) y Blasco (1998), sostienen que la contabilidad creativa es el producto de la manipulación de la contabilidad, valiéndose de la flexibilidad, imprecisión o inexistencia de las normas contables que son utilizadas, individualmente o en conjunto, para obtener y presentar valores deseados. Monterrey (1997) destaca, que las sociedades tienen una tendencia natural a adoptar procedimientos contables que minimicen cualquier efecto económico desfavorable y resalten los que consideran más favorables.

Griffiths (1988) explica que las prácticas creativas representan habilidades que no infringen las reglas del juego o normas contables, otorgándole cierta relación de legitimidad y legalidad, para definir a la contabilidad creativa como la manipulación de la realidad de la empresa para presentar información falseada que refleje una situación deseada y no la situación real.

Algunos trabajos teóricos, como el de Dye (1988), muestran que las prácticas de manipulación constituyen una solución óptima al problema de agencia entre accionistas (principal) y gerente (agente). En el ámbito que nos ocupa, los representantes de los entes conocen la información contable antes que los ciudadanos, lo cual manifiesta una asimetría de información argumentada en los trabajos de Rogoff y Sibert (1988) y Rogoff (1990), teniendo como consecuencia en muchos casos la posibilidad de llevar a cabo la interpretación de los principios de contabilidad para su beneficio común.

Por otro lado, para el sector público la información financiera manipulable es captada en base a dos perspectivas: primero, los beneficios de los actores políticos en el poder que trabajan para retener y servirse de un periodo más de gobierno, y segundo, los ciudadanos que reciben dicha información y harán su interpretación.

CAPÍTULO 2

En la actualidad para evitar manipulaciones de la información contable en entidades públicas y privadas, se han emitido normativas contables en los distintos países. Puede mencionarse por ejemplo las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICPs), elaboradas en base a las normas del sector privado, las cuales pretenden que los gobiernos mejoraren tanto la calidad como la comparabilidad de la información financiera presentada por entidades del sector público en todo el mundo.

En México, López (2002) destaca algunos aspectos relativos a la deuda y la manipulación de información, los cuales se derivan por el mal funcionamiento de algunos subsectores del sector privado. Estos problemas según López (2003) han aumentado la deuda del sector público, pues si se suma la deuda del sector privado a la pública, ésta sería superior a la deuda publicada. Y por otro lado, el presupuesto de gastos reduce el margen de maniobra de la política económica, empeorando las perspectivas monetarias.

El mismo autor reconoce que en México, los bajos déficit no son el reflejo de unas finanzas públicas sanas, ello obedece a las practicas creativas, maquillajes y manipulaciones, que si no son corregidos causaran más deterioros en las finanzas públicas y en la economía de todas las entidades mexicanas.

CAPÍTULO 3

**GESTIÓN DEL GASTO Y CICLOS
POLÍTICOS PRESUPUESTARIOS
(CPP)**

CAPÍTULO 3

3.1 INTRODUCCIÓN

La literatura sobre los ciclos políticos presupuestarios surge debido al interés del gobernante en la manipulación de variables fiscales y presupuestarias, como consecuencia de una asimetría de información originada en beneficio de los gobernantes en el poder. Este fenómeno está evidenciado en los trabajos de Rogoff y Siber (1988) y Rogoff (1990), quienes mantuvieron el supuesto de asimetrías de Nordhaus (1975), pero desde un enfoque de información imperfecta, donde los gobiernos son heterogéneos en su competitividad y los votantes deducen su voto partiendo, entre otras razones, del desempeño económico que tengan aquéllos.

En la actualidad, el creciente interés de los medios por dar a conocer información financiera en el contexto de las democracias incrementa la difusión de esas variables que motivan la manipulación o ventaja del gobernante, lo que contribuye al conocimiento y razonamiento de los usuarios sobre el desempeño gubernamental para una mejor toma de decisiones. Dichos medios, como la web, medios impresos, radio, televisión, etc., hoy en día están sustentados y reglamentados por las diferentes normativas legales de acceso y conocimiento de la información pública en gran parte de los países. Sin embargo, aún son limitadas las investigaciones que analizan la transparencia y uso de información como medio de control para que el votante regule las acciones de los políticos en el gobierno (Brusca y Montesinos, 2006; Benito et al. 2013).

En ese contexto, la literatura se ha hecho eco de distintas consecuencias, como es el caso de la contabilidad creativa, donde los gobiernos utilizan las posibilidades a su alcance para equilibrar los presupuestos en función del aumento o disminución en los componentes del gasto.

Del mismo modo, una línea de investigación sobre ciclos políticos trata de evidenciar si los políticos utilizan los instrumentos a su alcance para maximizar las posibilidades de ser reelegidos.

Según los planteamientos de la teoría positivista de la contabilidad, formulados por Watts y Zimmerman (1978), las prácticas contables pueden ser analizadas desde dos

CAPÍTULO 3

diferentes perspectivas: *el enfoque oportunista y la información asimétrica*, originadas por actitud y aptitud, es decir, los políticos deliberadamente distorsionan los estados financieros porque tienen motivos y, además, tienen capacidad técnica necesaria para hacerlo, lo cual genera una modificación en la composición sin afectar otras variables en el presupuesto (Cano, 2001).

Con la evolución del razonamiento del votante se incorporaron nuevas estrategias económicas y financieras para excluir gradualmente las limitaciones de los modelos tradicionales de ciclos políticos presupuestarios. En ese sentido, Gámez y Amarillas (2011) mostraron que uno de los cambios para excluir las limitaciones fue pasar del análisis de las variables de resultados (*outcome*), citando a la inflación, el crecimiento del PIB y el desempleo, a las llamadas variables instrumentales, que originan las herramientas de política monetaria (masa monetaria, tasas de interés) y política fiscal (impuestos y gasto público). Es decir, se modifica tanto el objeto de estudio como la metodología.

En este contexto, este capítulo pretende analizar el efecto de las elecciones sobre la gestión presupuestaria, es decir, trataremos de evidenciar qué tipo de gastos son los elegidos, por el gobierno en el poder para tratar de maximizar sus posibilidades de continuar en el gobierno o ser reelegido.

3.2 REVISIÓN DE LA LITERATURA

La literatura sobre Ciclos Políticos Presupuestarios se desarrolla en dos periodos, primero con modelos macroeconómicos irracionales surgidos a mediados de los setenta, y después con modelos racionales en la década de los ochenta, contribuyendo y evolucionado en investigaciones posteriores con expectativas formuladas a partir de los comportamientos de los estudios anteriores.

Por tanto, el CPP como parte evolutiva del CPE ha sido estudiado y evidenciado por numerosos investigadores, motivados por los acontecimientos y condiciones surgidas en la economía y los sesgos que la limitan.

CAPÍTULO 3

A continuación nos referimos a los distintos trabajos realizados y los resultados obtenidos, al objeto de resaltar qué nos puede aportar para desarrollar este primer trabajo empírico. Es ese sentido, la literatura se divide en dos apartados, en internacional y de México.

3.2.1 Evidencia empírica internacional

La evidencia empírica sobre los CPP en el ámbito internacional presenta resultados divergentes, es decir, la literatura muestra tendencias en ambos sentidos en relación con la variable del gasto, su composición y señalización en los periodos antes y después de las elecciones.

En España, Escudero (2002) llevó a cabo un análisis para 86 ayuntamientos catalanes con población superior a 10.000 habitantes durante el periodo 1988-1999. Concluyó que existe una expansión del gasto en el año anterior a la elección y una contracción del mismo en el año electoral y postelectoral, condicionando además un aumento de la variable de endeudamiento.

Por su parte, Drazen y Eslava (2003) analizaron el nivel nacional y regional en Colombia. Para el primero, consideraron el periodo 1974-2000, mientras que para el segundo el periodo analizado es 1984-1998. Los autores concluyeron que en el nivel nacional no se evidencia un ciclo político en los agregados monetarios ni en la tasa de cambio. Sin embargo, la evidencia de un ciclo político en el gasto total o en los recaudos de impuestos fue ambigua. Además, encontraron fuerte evidencia de una expansión de la inversión del gobierno antes de las elecciones. A nivel regional observaron un aumento significativo del gasto público total, con aumento en el gasto en inversión antes de las elecciones. El trabajo concluye que en los dos niveles existe un incremento en la variable del gasto en inversión previamente a la elección.

En esa línea, Khemani (2004), centrándose en la India, analizó 14 estados de 1960 a 1996. Este trabajo observó aumentos significativos del gasto de capital en periodos electorales dirigidos a lugares concretos y grupos específicos de ciudadanos. Además, sostiene que el patrón de la evidencia es inconsistente con las predicciones de los modelos de información asimétrica y miopía de los votantes.

CAPÍTULO 3

Brender y Drazen (2005) consideran en su investigación el periodo 1960 a 2001, con una muestra que abarcó 107 países, diferenciado entre viejas y nuevas democracias. Los autores utilizan el estimador GMM en diferencias de Arellano y Bond (1991), donde, primero, se estima la regresión incluyendo el total de democracias, después para nuevas democracias, posteriormente nuevas democracias con exclusión de economías en transición y, por último, las viejas democracias. El estudio concluyó que las nuevas democracias presentaban fuerte aumento de los gastos antes de las elecciones, lo cual explica también el incremento significativo del déficit público en los años electorales. Además, estos hallazgos sugirieron que la manipulación fiscal es más fuerte en las nuevas democracias que en las viejas.

Eslava (2005) analizó el nivel local, es decir, 1.100 municipios colombianos de 1987 a 2000. Encontró que el titular de cada gobierno local aumenta los gastos de capital como estrategia óptima para favorecer la continuidad en el poder, reflejado en el desarrollo de proyectos relacionados con la infraestructura.

Shi y Svensson (2006) centraron su análisis en una base de 85 países durante el periodo de 1975-1995. Revisaron la relación entre la política fiscal y elecciones. La evidencia encontrada es, que el gasto público aumenta antes de las elecciones, mientras de manera contraria los ingresos se reducen, dando lugar a un déficit mayor. Además, demostraron que la evidencia toma mayor fuerza en países en vías de desarrollo que en países desarrollados.

En el estudio de Álvarez y Delgado (2006), la base comprendió las provincias argentinas de 1983 a 2002, analizando las variaciones en el gasto total y sus componentes. Este trabajo concluyó que los gastos de capital y corrientes aumentan en el año electoral entre el 15 y 20% los primeros y hasta el 6% los segundos. Además, evidenciaron que la variable población influye positivamente sobre el gasto de capital, reflejando el efecto tendencial del gasto sobre el incremento que muestra esa variable.

Drazen y Eslava (2008) analizaron un panel de datos que incluyó 1.100 municipios colombianos de 1987 a 2002 en Colombia. Los autores encuentran evidencia de CPP

CAPÍTULO 3

en el año preelectoral, donde el gasto de inversión aumenta y el gasto corriente se contrae. Los autores utilizaron el procedimiento GMM que sugirieron Arellano y Bond (1991), un enfoque estándar para la estimación de modelos de datos de tipo dinámico, dado que la diferenciación presentaba problemas de endogeneidad.

Por su parte, Vergne (2009), en su análisis sobre la composición del gasto público, utilizó datos de 42 países en desarrollo desde 1975 a 2001, evidenciando el impacto electoral sobre la asignación del gasto público. Sus resultados muestran que en el año electoral el gasto corriente es más visible que el de capital. Además, sugiere que los gobiernos prefieren la opción de cambiar la composición del gasto, sin aumentar el gasto total y, por ende, elevar su déficit público.

Brusca et al. (2010) para España, consideraron 162 ayuntamientos valencianos con población superior a 1.000 habitantes, con datos presupuestarios de 1994-2005. Este trabajo utilizó GMM de Arellano y Bond (1991), evidenciando en sus resultados un aumento del gasto en inversión y una contracción del gasto corriente en el periodo electoral. Además, el estudio deduce que la población mantiene una relación positiva con el gasto total y los índices de turismo y la actividad económica negativa, lo que indica que los municipios con mayor actividad económica y un índice de turismo alto, requieren menos gasto. Con respecto al gasto en inversión, éstos aumentan en el año anterior a la elección, demostrando que este gasto es el preferido y visible para los ciudadanos. El trabajo concluye que los titulares de los gobiernos prefieren el gasto en inversión de capital para tratar de impresionar al votante en los años previos a la elección.

Sakurai y Menezes-Filho (2011), para municipios brasileños, demostraron la existencia de un cambio preelectoral hacia la partida del gasto corriente junto con la disminución del gasto de capital. Este estudio consideró el periodo 1989-2005.

Aidt et al. (2011) analizaron variables políticas, financieras y económicas en 278 municipios portugueses de 1979 a 2005. Su estudio concluyó que el gasto público aumentó antes de las elecciones, evidenciando con ello los CPP.

CAPÍTULO 3

Sedmíradská et al. (2011) examinaron los CPP en el nivel municipal en la República Checa, utilizando datos de 205 municipios de 2001 a 2007. Este estudio presentó evidencia de manipulación de gastos de capital en el año de las elecciones y en el previo a las elecciones. Sus resultados comprobaron un aumento significativo en los gastos de capital y una disminución en los gastos corrientes en 2002 y 2006. Además, los autores evidencian que la manipulación de gastos de capital no aumentó la probabilidad de reelección de los titulares en los municipios de la República Checa.

Katsimi y Sarantides (2012) contrastaron que las elecciones desplazan el gasto público hacia el gasto corriente, es decir, antes de las elecciones se produce un aumento del gasto corriente debido principalmente a su visibilidad inmediata. Este trabajo analizó una muestra de 19 países pertenecientes a la OCDE de 1972 a 1999.

En otro estudio del nivel local, Cioffi et al. (2012) probaron la existencia de los CPP en los municipios italianos bajo el modelo por diferencias GMM, de Arellano y Bond (1991). Este trabajo consideró 8.100 ayuntamientos en un periodo de nueve años (1998-2006) y centró su análisis en el comportamiento oportunista de los políticos con el gasto municipal, tomando como variable dependiente el gasto total y el gasto de capital, y como variables explicativas, el año electoral, población, variables presupuestarias, afiliación política y educación. La conclusión evidencia que todo aumento del gasto total se explica por el aumento en los gastos de capital, lo cual incrementa las posibilidades de reelección del titular en el gobierno. Asimismo, deducen que el CPP es notorio en los municipios con mayor población.

Suharnoko et al. (2013), también para el nivel local, analizaron los CPP en Indonesia. Este trabajo consideró el periodo de 2001 a 2009 y utilizó como variables dependientes el gasto total, gasto corriente y otros gastos. Para las variables independientes utilizaron variables de población, urbanización y periodos electorales. Los resultados de este trabajo indican el uso estratégico del gasto en los años electorales, con diferencias entre elecciones directas e indirectas, de modo que los CPP en otros gastos se producen solo en la elección directa y dicho aumento obedece a la organización de las propias elecciones.

CAPÍTULO 3

Por su parte, Benito et al. (2013) aplicaron el modelo por diferencias propuesto por Arellano y Bond (1991) para analizar los 97 ayuntamientos más grandes en España en el periodo 1999 a 2009 y observar el efecto de la transparencia financiera en la magnitud de los CPP. Utilizan como variables dependientes el gasto total, gasto de capital e impuestos, en relación al número de habitantes. En las variables independientes se utilizaron variables de carácter electoral, políticas y transparencia. Las conclusiones en relación con el incremento del gasto total y gasto de capital indican que ambos se incrementan en el año previo a las elecciones, lo cual sugiere un ajuste después de las mismas.

Vicente et al. (2013) consideraron en su trabajo una muestra de 132 entes locales en España, con población mayor a 50.000 habitantes para el periodo 1995-2009. El estudio analizó la aplicación de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria e influencia en los CPP. Este trabajo señaló que las variables analizadas, como el déficit, gasto en inversión y gasto corriente, antes de la entrada de la nueva ley, sugerían expansiones oportunistas tanto en el año anterior a las elecciones como en el año electoral; sin embargo, con la nueva normativa se observó un incremento menor de estas variables en el año en que hay comicios. Además, en su conclusión argumentaron que si la ley es de aplicación general en todo el periodo electoral, debería existir una cláusula de penalización que contenga los incentivos de los políticos, hacia la manipulación de las variables presupuestarias en los años electorales, para favorecer su reelección.

3.2.2 Evidencia empírica en México

La literatura empírica sobre la existencia de CPP en México es relativamente nueva y en su mayoría orientada hacia los niveles federal y estatal. En ese contexto, es escasa la literatura para los ayuntamientos mexicanos. A continuación, se ofrece una revisión de los trabajos publicados y sus resultados sobre la existencia de CPP en la economía mexicana.

La evidencia de CPP fue abordada a partir de los años ochenta por Gámez y Botello (1987), quienes realizaron un análisis sobre la relación entre el ciclo presidencial en

CAPÍTULO 3

México y las variables de consumo, inversión, exportaciones, importaciones, gasto público e ingreso agregado. Este estudio se integró a partir de cinco administraciones presidenciales, desde Ruiz Cortines hasta López Portillo (1953–1982). La evidencia constató que el ciclo presidencial ejerce influencia significativa en el comportamiento del gasto público, las exportaciones y el ingreso agregado.

En un estudio posterior, Magaloni (2000) examinó la influencia del ciclo político en la economía mexicana en el periodo 1970-1998 y dividió su estudio en dos submuestras. Por un lado, los llamados “gobiernos populistas”, relacionados con una cultura política de los regímenes de los presidentes Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), quienes prefirieron estimular el crecimiento económico, a costa de elevar la inflación. Y por otro lado, los “partidos tecnócratas o neoliberales”, considerados en los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), que optaron por la estabilidad macroeconómica, a costa del crecimiento. La evidencia demostró incrementos significativos en el gasto público, el consumo privado y el crecimiento económico antes de las elecciones. Además, su estudio encontró que los gobiernos posponen ajustes económicos sobre el consumo privado y el crecimiento económico, observando una contracción de la actividad económica después de cada elección.

González (2000; 2002) realizó un análisis a nivel federal y utilizó en sus dos estudios un modelo econométrico simple, calculado para la política fiscal de México entre 1957 y 1997. La estimación revela la fuerte utilización sistemática del gobierno del gasto público, lo cual muestra a los CPP en infraestructura y transferencias corrientes como medio para ganar votos.

Moreno (2007), en su trabajo para ayuntamientos de México, aplicó el método estadístico de efectos fijos, considerando como variables dependientes el gasto en inversión y gasto corriente, y como independientes, variables de carácter presupuestario, variables ideológicas, variables electorales y de población para el periodo 1990-2001. Las conclusiones evidenciaron que el gasto en obra pública es

CAPÍTULO 3

altamente político, es decir, no sólo aumenta significativamente en años electorales, sino también es un medio útil para que las acciones de los gobiernos municipales sean más visibles para la población, principalmente cuando éstos provienen de filas partidistas diferentes de las del gobernador estatal. Además, los autores consideran que el carácter político del gasto en obra pública no necesariamente representa una desventaja, ya que puede proveer a los ayuntamientos de un incentivo importante para generar proyectos sociales benéficos. Sin embargo, también es posible que los gobiernos municipales, en aras de obtener reconocimiento político inmediato, elijan proyectos con resultados de corto plazo, a pesar de que su calidad no sea la óptima y esperada por el votante.

Por su parte, Gámez e Ibarra (2009) analizan la influencia del ciclo político en la composición del gasto público estatal en México. Este trabajo consideró en su base de datos información anual sobre ingresos y gastos de las entidades federativas de 1997 a 2004. El estudio concluyó que existe CPP en el gasto público a nivel estatal, pues detecta un incremento de subsidios en los años antes de la elección y una contracción en el año siguiente a la elección. Sin embargo, el estudio evidenció aumento del gasto en inversión en los años electorales. Asimismo, la variable población mantiene una relación positiva y significativa con todos los gastos, lo cual muestra el efecto de esta variable sobre la demanda de servicios, obra pública e infraestructura. El estudio también permitió observar si los gobiernos de diferentes partidos tienen comportamientos diferentes en el manejo del gasto público.

Gámez (2006; 2010) en sus dos trabajos midió la influencia de los CPP en la economía mexicana para el gobierno nacional y estatal en el periodo de 1934-2007. En concreto, analizó la influencia de los ciclos políticos sobre la actividad económica, la demanda agregada, los gastos públicos y la tasa de cambio. Los resultados muestran influencia del ciclo político en la actividad económica general, actividad sectorial, la demanda agregada, los gastos públicos y la tasa de cambio real. Para el nivel estatal evidenció que existe un aumento significativo en el gasto público en años electorales, así como un aumento en los salarios públicos en los años siguientes a las elecciones. En ese sentido, añade que en los 11 últimos sexenios se registró una

CAPÍTULO 3

desaceleración de la economía en el primer año de nuevo sexenio. Al respecto, el autor explica que todo se debe a una curva de aprendizaje que deben enfrentar las nuevas administraciones, reflejo de un menor ritmo de actividad y gasto en los primeros meses de cada administración, lo cual es transmitido a los demás niveles de gobierno.

En esa misma línea, Gámez y Amarillas (2011) analizan el gobierno federal y estatal. Para el nivel federal consideraron el periodo de 1986 a 2010 y para el nivel estatal entre 1989 y 2006. El estudio para el nivel federal evidenció que el gasto de capital se manifiesta con mayor intensidad al principio del año electoral seguido de contracciones después de la elección. Para los estados los resultados se limitaron a explicar sólo el gasto total, debido a la falta de información desagregada de las entidades. En ese sentido, los resultados evidenciaron un incremento significativo del gasto total antes de la elección. Por tanto, el trabajo concluye que existe CPP en el gasto público total y en inversión en los gobiernos estatales y federal en el último año de cada administración, seguido por contracciones en los primeros meses tras las elecciones, lo cual, sugiere que el gasto público es manejado como arma electoral y no como un medio de bienestar social. Además, cuestionaron el funcionamiento de los sistemas de control institucional, que, en principio, deberían vigilar que no se produjeran tales desviaciones y el gasto se destinara a cubrir necesidades ciudadanas.

Ramírez y Erquizio (2012) en su trabajo para 31 estados de la república desde 1993 a 2009, y mediante el modelo GMM, señalaron un comportamiento oportunista de las autoridades hacendarias antes de las elecciones, es decir, confirman que el gasto total aumenta en el año previo a las elecciones. La conclusión apunta que los gobernantes de las 31 entidades estatales practican una gestión política del presupuesto público para mantener sus posiciones y aumentar su probabilidad de triunfo electoral. Estos autores proponen de manera general que los análisis deberían extenderse al nivel municipal, en línea con los trabajos realizados en Colombia por Drazen y Eslava (2003; 2008), en Portugal por Gonçalves y Veiga (2007), en Italia por Cioffi et al. (2012), en Indonesia por Suharnoko et al. (2013) o en España por Benito et al. (2013),

CAPÍTULO 3

ya que la literatura en México es escasa, aspecto que va a ser abordado en esta investigación al objeto de cubrir dicha laguna.

3.3 OBJETIVOS E HIPÓTESIS

3.3.1 Objetivos

El objetivo de este trabajo consiste en analizar el efecto de las elecciones sobre la gestión presupuestaria, para evidenciar si se producen ciclos políticos presupuestarios encaminados a maximizar las posibilidades de que los gobiernos sean reelegidos.

En tal contexto, se estudiará el comportamiento del gasto en la proximidad de los comicios para buscar evidencias susceptibles de manipulación en la gestión de gasto estatal y municipal. A este respecto, la literatura internacional señala que los instrumentos de política fiscal de los gobiernos locales son limitados en relación con los gobiernos de los estados, por lo cual el CPP es menos intenso (Brusca et al. 2010). Considerando los resultados previos obtenidos en la literatura de esta línea de investigación, este trabajo empírico se realiza con los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar si tiene lugar, una modificación en el gasto que va asociada al periodo electoral.
2. Examinar qué tipo de gastos es utilizado para revelar al electorado las supuestas preferencias del gobernante y que su partido continúe en el poder.
3. Observar si el incremento de la población aumenta el gasto total y cómo afecta a su composición, debido a que su incremento genera demanda de servicios, obra pública e infraestructura.

3.3.2 Hipótesis

Drazen y Eslava (2005) señalan que la manipulación de gastos consiste en alterar la composición del gasto total a favor de aquellos gastos que revelen al electorado las supuestas preferencias fiscales del titular en el cargo. Por tanto, el análisis del gasto indica si las decisiones que toma el partido en el poder con respecto a los gastos están

CAPÍTULO 3

influenciadas por la cercanía del proceso electoral. En ese contexto, las hipótesis que pretendemos contrastar, en línea con la literatura previa analizada, son las siguientes:

- ❖ H1. El gasto per cápita de los estados y ayuntamientos aumenta en el periodo anterior a la elección.
- ❖ H2. El gasto de inversión es el preferido por los partidos gobernantes para influir en el votante en el periodo anterior a la elección.
- ❖ H3. El gasto corriente disminuye en el periodo anterior a la elección como respuesta del aumento en el gasto en inversión.
- ❖ H4. La población incide de forma positiva en la composición del gasto público.

En ese sentido, si la variable electoral resulta positiva, y además significativa, implicaría que el tipo de gasto tomado como variable dependiente aumenta los periodos correspondientes, es decir, estaríamos frente a un gasto visible en el modelo Rogoff (1990) o frente a un gasto preferido en el modelo de Drazen y Eslava (2005). Ahora, si esta variable presenta coeficiente negativo estaríamos concluyendo lo contrario. Por tanto, estimamos que en nuestro modelo el signo para el gasto total y de inversión debería ser positivo y negativo para el gasto corriente.

Por otro lado, si la población presenta signo positivo y significativo, estaríamos confirmando que la población incide positivamente en el gasto total y gasto en inversión, es decir, podríamos afirmar la evidencia de Brusca et al. (2010) y Vicente et al. (2013).

3.4 MUESTRA Y VARIABLES

El análisis empírico se realiza con dos bases de datos tipo panel que integran información de los 31 estados y 127 ayuntamientos de 1996 a 2010. Por tanto, la base incluye para los estados 430 observaciones y 1.525 para los ayuntamientos con

CAPÍTULO 3

población superior a 50.000 habitantes. Hemos tenido que eliminar las entidades del nivel municipal inferior a 50.000 habitantes, dado que hemos detectado una restricción importante del estimador si se utilizaba la base completa, comprobado mediante el test de Arellano y Bond (1991) para autocorrelación y el test de Sargan de sobreidentificación de instrumentos (Montero, 2010).

Para la estimación del modelo estadístico se utilizaron variables de carácter presupuestario, variables electorales y de población, obtenidas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de la página web de las respectivas entidades federativas, de los institutos electorales de cada estado y del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

La información presupuestaria se reporta en pesos nominales. Los datos originales fueron deflactados usando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), elaborado por el Banco de México, para ser expresados en pesos constantes de 1996. Esta información fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 23 de febrero de 2011 en términos del artículo 20 y 20-Bis del Código Fiscal de la Federación.

3.4.1 Variables dependientes

Utilizamos tres variables dependientes que pretenden reflejar el nivel de manipulación del gasto total, gasto en inversión y corriente en cada entidad. De acuerdo con lo señalado anteriormente, las variables se tomaron en línea con los trabajos de Cioffi et al. (2012), Brusca et al. (2010) y Brender y Drazen (2005), es decir, la variable gasto total en relación al número de habitantes, gasto en inversión y gasto corriente respecto al gasto total. En ese sentido, la desagregación del gasto nos permitirá concretar el efecto de las elecciones sobre el gasto en ambos conceptos, es decir, permitirá observar la probable existencia de manipulación de las variables gasto en inversión y gasto corriente.

CAPÍTULO 3

3.4.2 Variables independientes

En cuanto a las variables explicativas o independientes, utilizamos variables de carácter electoral y de población para evidenciar y argumentar aquellas variables que ofrecen mayor poder explicativo sobre la manipulación de los instrumentos preferidos correspondientes. Estas variables son las siguientes:

- Variable retardada del gasto total, gasto en inversión y gasto corriente determinadas respecto al modelo de Arellano y Bond (1991). A partir de las mismas, para cada modelo, medimos la influencia de la variable explicativa sobre la dependiente y tomamos en cuenta la persistencia de las decisiones sobre la política fiscal del año anterior, pues en el marco del presupuesto la inercia ejerce una influencia significativa y predetermina el comportamiento de años sucesivos.
- ❖ Variable electoral, con la cual medimos el nivel de influencia de las elecciones en el gasto total y en su composición. Construimos una variable *dummy* considerando que la manipulación del gasto podría darse un año antes de la elección.
- ❖ Variable población, que permitirá controlar el efecto que el incremento de la población puede ejercer sobre el gasto total y en su composición.

Concretamente, en el Cuadro 7 mostramos la descripción de las variables dependientes e independientes y su cálculo.

CAPÍTULO 3

Cuadro 7 Definición y cálculo de las variables

Variables Dependientes		Descripción	Cálculo de Variable	
1	<i>GT_A</i>	<i>gasto total</i>	<i>gasto total/número de habitantes</i>	
2	<i>GI_A</i>	<i>gasto en inversión</i>	<i>gasto en inversión/gasto total</i>	
2	<i>GC_A</i>	<i>gasto corriente</i>	<i>gasto corriente/gasto total</i>	
Variables Independientes		Descripción	Cálculo de variable	Signo esperado
<i>LI. GT</i>		<i>Variable GT_{t-1}</i>		
<i>LI. GI</i>		<i>Variable GI_{t-1}</i>		
<i>LI. GC</i>		<i>Variable GC_{t-1}</i>		
<i>EL_1</i>		<i>dummy del ciclo electoral estatal y municipal</i>	<i>1 año anterior a elección 0 otro caso</i>	<i>GT (+)</i>
				<i>GI (+)</i>
				<i>GC (-)</i>
<i>POB</i>		<i>Incremento de población</i>	<i>Variable que representa el incremento de la población en el tiempo</i>	<i>(+)</i>

CAPÍTULO 3

3.5 METODOLOGÍA

En este primer trabajo empírico utilizamos la metodología de datos de panel, (MCO; EF; EA), para realizar estimaciones sobre el gasto en inversión y gasto corriente; además, introducimos una variable *dummy* para identificar el año anterior a la elección y poder controlar la influencia del periodo electoral en cada regresión. Asimismo, incluimos como variable χ_{it} al incremento de la población, la cual, determinará si incide en el aumento del gasto total y de su composición debido a la demanda que su incremento genera en servicios, obra pública e infraestructura. Además, el modelo incorpora el vector y_{it-1} , que pretende mejorar la eficiencia en los resultados y, por tanto, representa la inercia en la asignación de la composición del gasto público.

En ese sentido, el modelo general para datos tipo panel utilizado es el siguiente:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta + \chi_{it} + EL_1 + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Este modelo autorregresivo que planteamos no presentó para nuestro análisis la robustez y fiabilidad en los resultados para controlar el carácter individual de cada estado o de cada ayuntamiento, causando errores en las estimaciones por el efecto inobservable que presentaba el modelo sugerido, ello, debido a los retardos de la variable dependiente y_{it-1} . Para corregir este problema, Arellano y Bond (1991) proponen un estimador basado en el Método Generalizado de Momentos (GMM), que utiliza variables instrumentales basadas en retardos y diferencias de todas las variables del modelo.

En ese sentido, el modelo propuesto se expresa de la siguiente manera:

$$y_{it} = \beta \Delta y_{it-1} + \Delta \chi_{it} + \Delta EL_1 + v_{it} \quad (2)$$

Usando $y_{i,t-s-1}$ como instrumentos de $\Delta y_{i,t-s}$ y $yxk_{i,t-s}$ como instrumentos de $\Delta xk_{i,t-s}$.

Donde el vector $v_{it} = \Delta \varepsilon_{it}$, garantiza la validez de instrumentos.

Además, Arellano y Bond (1991) observaron que existen muchos instrumentos validos disponibles y que no explotan toda la información de la base de datos. De esa

CAPÍTULO 3

manera, el enfoque GMM puede construir un estimador más eficiente para el modelo dinámico de datos de panel, donde incluye regresores estrictamente exógenos y predeterminados, incluida la variable retardada de la variable dependiente, y regresores endógenos correlacionados con el efecto individual inobservable v_i .

Es importante comentar que en este análisis econométrico, los periodos electorales estatales y municipales se rigen por calendarios heterogéneos, es decir, que las elecciones ocurren en años y meses diferentes, dependiendo de la legislación local de cada entidad, considerando en los modelos empíricos las variables electorales como constantes durante cada año de cada periodo, hasta que inicie la siguiente elección.

Los 15 años que abarca el estudio incluyen dos elecciones constitucionales para los estados. Para algunos ayuntamientos, por tener periodos heterogéneos, en algunos casos abarca cuatro elecciones y, en otros, hasta cinco.

3.6 ANÁLISIS DE RESULTADOS

Una vez analizado y explicado el método en este primer trabajo empírico, se presentan en este apartado los resultados de las estimaciones según del modelo propuesto por Arellano y Bond (1991); en las tablas 8, 9 y 10 para ayuntamientos y en las tablas 11, 12 y 13 para estados.

Todos los cuadros muestran los coeficientes de cada regresión de las variables explicativas, además del error estándar y las pruebas de Arellano y Bond (1991) para detectar auto-correlación y probar la validez de los instrumentos a través del test de Sargan. En ese sentido, a partir de estas pruebas, podremos comprobar si en cada modelo se acepta o no la hipótesis nula, es decir, si los errores no están serialmente correlacionados y, luego, demostrar que los instrumentos utilizados en cada regresión son válidos. Este tipo de pruebas, tanto para este primer grupo de regresiones como para el segundo, darán mayor sustento a los resultados de la estimación del modelo dinámico en diferencias.

CAPÍTULO 3

3.6.1 Resultados para Ayuntamientos

Las cuadros 8, 9 y 10 recogen los modelos estadísticos obtenidos para las estimaciones del gasto total, gasto en inversión y gasto corriente respectivamente.

Cuadro 8 Modelo GMM, Variable dependiente gasto total / No. Habitantes

Variables independientes	Coeficiente		Std.Err
Gasto total per cápita del año anterior	0,6361438	*	,0018164
Año anterior a la elección	136,1913	*	2,172839
Incremento de la población	0,0043401	*	,0000612
Constante	-443.5389	*	13,82538
Test Abond	0,1447		
Test Sargan	0,1833		
Número de observaciones	1525		
* significativa al 1%			
** significativa al 5%			
*** significativa al 10%			

Cuadro 9 Modelo GMM. Variable dependiente gasto en inversión / gasto total

Variables independientes	Coeficiente		Std.Err
Gasto en inversión del año anterior	0,3035145	*	0,0085289
Año anterior a la elección	0,0106446	*	0,0010406
Incremento de la población	0,0121939	***	0,0069247
Constante	0,0389545		0,0831953
Test Abond	0,3290		
Test Sargan	0,3234		
Número de observaciones	1525		
* significativa al 1%			
** significativa al 5%			
*** significativa al 10%			

CAPÍTULO 3

Cuadro 10 Modelo GMM. Variable dependiente gasto corriente / gasto total

Variables independientes	Coeficiente		Std.Err
Gasto corriente del año anterior	0,3213497	*	0,0108934
Año anterior a la elección	-0,0095705	*	0,00121
Incremento de la población	-0,028637	*	0,0088423
Constante	0,8429983	*	0,107282
Test Abond	0,3012		
Test Sargan	0,2180		
Número de observaciones	1525		
* significativa al 1%			
** significativa al 5%			
*** significativa al 10%			

En primer lugar, observamos que los tres modelos para ayuntamientos presentan valores no significativos en los test de Arellano y Bond para autocorrelación y Sargan para heterocedasticidad. El primer test de Arellano y Bond demuestra que en los modelos propuestos no existe auto correlación, mientras que el estadístico Sargan comprueba que las ecuaciones son adecuadas y están correctamente sobre identificadas. Estos resultados confirman la eficacia de los dos modelos utilizados, y al mismo tiempo, que los instrumentos para la estimación de las ecuaciones son los adecuados.

La variable retardada es positiva y significativa en las tres regresiones, lo que confirma que existe incidencia de las variables del ejercicio anterior. Como señalan Veiga y Veiga (2007a), Drazen y Eslava (2005) y Brusca et al. (2010), esta variable procura tener en cuenta la persistencia de las decisiones sobre la política fiscal del año anterior, ya que en el marco del presupuesto la inercia ejerce una influencia significativa y predetermina el gasto fiscal de ejercicios posteriores.

En cuanto a las variables explicativas de los modelos, existen diferencias significativas en su comportamiento, es decir, se observa primero un incremento significativo del gasto total per cápita que incide con el incremento del gasto

CAPÍTULO 3

relacionado con la inversión en el año anterior a la elección y, por otro lado, una contracción en el nivel del gasto corriente, si bien en todos los casos el nivel de significación es del 1%.

En lo que respecta al primer modelo de la variable gasto total, se puede observar que la variable *dummy* electoral presenta en su coeficiente signo positivo y además significativo, lo cual, indica una expansión del gasto total por habitante antes de la elección. Este resultado, apoya la hipótesis de existencia de CPP en el incremento del gasto total por habitante, evidenciando que los gobiernos locales de México intentan impresionar al electorado con un gasto expansivo antes de la elección. Este resultado es similar al obtenido por Cioffi et al. (2012) y Benito et al. (2013), los cuales manifestaron en sus trabajos que el incremento del gasto total se debe en parte al aumento del gasto en inversión, una política fiscal expansionista que los gobernantes utilizan antes de la elección.

Por otro lado, para la variable incremento de la población, su coeficiente presenta signo positivo y significativo al 1%, lo que confirma la hipótesis que planteamos, es decir, el incremento de la población incide de forma positiva en la composición del gasto público por parte del gobierno. Este resultado confirma lo señalado por Brusca et al. (2010) y Vicente et al. (2013) los cuales evidenciaron que la población influye positivamente sobre el gasto total, lo que indica que las grandes entidades locales tienen un mayor gasto que las de menor tamaño.

Asimismo, este resultado confirma también lo señalado por Escudero y Prior (2002), Cioffi et al. (2012), Benito et al. (2013) y Suharnoko et al. (2013) quienes observaron una influencia positiva en la variable población en relación al gasto total, sugiriendo que el gasto total se incrementa conforme incrementa la población a raíz de su incremento generacional.

En el segundo modelo de la regresión del gasto en inversión en relación al gasto total, la variable *dummy* es significativa y presenta coeficiente positivo. Este resultado comprueba la hipótesis planteada, donde el gasto en inversión es señalado por el gobernante para tratar de influir sobre el votante en la elección. En ese sentido, se

CAPÍTULO 3

observa que existe un aumento en el gasto en inversión, señalado por los gobernantes que consideran que el electorado valora positivamente las obras e infraestructura pública antes de la elección. Este resultado ratifica el de los trabajos de Drazen y Eslava (2005), Álvarez y Delgado (2006), Brusca et al. (2010) y Vicente et al. (2013), los cuales obtienen que el gasto en obra pública es el preferido y señalado por los operadores en el gobierno, es decir, el político en el poder expande el gasto público con obra e infraestructura para tratar, en lo posible, de retener el poder.

No obstante, los estudios de Cioffi et al. (2012) y Vicente et al. (2013) para gobiernos locales en Italia y España respectivamente, constataron que el efecto de las elecciones sobre el gasto de capital se ha reducido, disminuyendo el efecto del CPP en el gasto en inversión, por la entrada de las nuevas normas presupuestarias en ayuntamientos italianos y de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria en ayuntamientos españoles.

Para la variable variación de población el coeficiente es positivo y significativo al 10%, por lo que en principio podemos afirmar que el incremento de población aumenta la necesidad del gasto en inversión. Este resultado confirma el de Brusca et al. (2010), quienes señalaron que en los ayuntamientos más grandes existe la necesidad de mayor gasto en inversión, caso contrario al estudio de Cioffi et al. (2012), donde los ayuntamientos italianos más grandes incrementan sólo el gasto total, como consecuencia de las nuevas normas presupuestarias comentadas: en este caso, la demanda de gasto tiene un origen basado también en la edad de la población, por ejemplo la población menor y longeva, requiere más gasto en servicios sociales y no tanto la demanda en inversión.

En el modelo del gasto corriente, como esperamos, la variable dummy indica que disminuye en el año anterior a la elección, lo que reitera que los gobiernos locales prefieren señalar el gasto en inversión y, en contraparte, disminuir el gasto corriente. Esto confirma la hipótesis que planteamos, es decir, el gasto corriente disminuye en el periodo anterior a la elección del gobernante.

CAPÍTULO 3

En la variable variación de población, el coeficiente ha resultado significativo y con signo negativo, lo que indica que el gobernante al incrementar la población, aumenta el gasto en inversión y disminuye el gasto corriente.

3.6.2 Resultados para Estados

Para el estudio de los estados, hemos utilizado el mismo procedimiento que en los ayuntamientos, es decir, calculamos tres regresiones con el modelo de diferencias de Arellano y Bond (1991). Se presentan a continuación en los cuadros 11, 12 y 13 los resultados de las variables dependientes gasto total per cápita, en inversión sobre gasto total y gasto corriente respecto al gasto total para el nivel estatal.

Cuadro 11 Modelo GMM. Variable dependiente gasto total / No. habitantes

Variables independientes	Coefficiente		Std.Err
Gasto total per cápita del año anterior	,9597465	*	,0033972
Año anterior a la elección	,6885426	*	,1726916
Incremento de la población	2,381695	*	,3123341
Constante	-29,34238	*	4,392317
Test Abond	0,9488		
Test Sargan	0,2712		
Número de observaciones	430		
* significativa al 1%			
** significativa al 5%			
*** significativa al 10%			

CAPÍTULO 3

Cuadro 12 Modelo GMM. Variable dependiente gasto en inversión/gasto total

Variables independientes	Coeficiente		Std.Err
Gasto en inversión del año anterior	0,6215391	*	0,008591
Año anterior a la elección	0,0071669	*	0,002086
Incremento de la población	0,0082824		0,005686
Constante	-0,779614		0,084139
Test Abond	0,7886		
Test Sargan	0,2698		
Número de observaciones	430		
* significativa al 1%			
** significativa al 5%			
*** significativa al 10%			

Cuadro 13 Modelo GMM, Variable dependiente: gasto corriente/gasto total

Variables independientes	Coeficiente		Std.Err
Gasto corriente del año anterior	0,7066282	*	0,014498
Año anterior a la elección	-0,0098532	*	0,001888
Incremento de la población	-0,1188	**	0,004857
Constante	,433364	*	0.760116
Test Abond	0,8465		
Test Sargan	0,2822		
Número de observaciones	430		
* significativa al 1%			
** significativa al 5%			
*** significativa al 10%			

Como puede observarse en las tablas, existen también diferencias significativas en el comportamiento de las variables analizadas, evidenciando que los coeficientes de las variables explicativas en su mayoría son significativos. La variable retardada para los

CAPÍTULO 3

tres modelos es positiva y significativa, lo que nos indica, como en los ayuntamientos, estabilidad e inercia en la composición del gasto total.

En el modelo específico para el gasto total, todas las variables son significativas. En ese sentido, la variable dummy que representa al año anterior a la elección además de significativa muestra coeficiente con signo positivo, lo que indica una expansión del gasto total por habitante antes de la elección, al igual que en el caso de los ayuntamientos. No obstante, el CPP es débil, es decir, presenta un valor inferior al de los ayuntamientos. Este resultado obtenido para los estados de México, es comparable con el de Brusca et al. (2010) para entidades españolas y el de Cioffi et al. (2012) para italianas, donde el CPP ha disminuido por la entrada de las nuevas normas de gestión presupuestaria, sustentado por un mejor control y fiscalización que supone mejoras en la gestión del gobierno sobre el gasto.

En lo que respecta a la variable variación de población, como se observa, muestra un coeficiente significativo y positivo, es decir, su incremento condiciona la necesidad de una expansión del gasto total por habitante.

La estimación correspondiente al gasto en inversión sobre el gasto total, únicamente presenta dos variables significativas, la variable retardada y la variable dummy que representa el año anterior a la elección. En ese sentido, la variable dummy es significativa y presenta coeficiente positivo, indicando que el gasto en inversión aumenta significativamente respecto al gasto total antes del año electoral, mostrando la existencia de CPP plasmado en el aumento de obra pública e infraestructura. Esto sugiere que los gobiernos de los estados, para tratar de impresionar al votante, y con ello aumentar la probabilidad de que el candidato de su partido continúe al frente del gobierno, además de aumentar su gasto total, focalizan su gasto en inversiones. Este resultado confirma los obtenidos por Rosenberg (1992), Kneebone y McKenzie (2001), Drazen y Eslava (2003), Khemani (2004), Álvarez y Delgado (2006), Brusca et al. (2010) y Cioffi et al. (2012) los cuales consideraron que el gasto en obra pública es el preferido por los operadores, es decir, el político en el gobierno expande el gasto público con obra e infraestructura para en lo posible retener su poder. En ese sentido,

CAPÍTULO 3

en las tres regresiones del nivel local y estatal, la evidencia nos muestra la existencia de CPP en el gasto total y gasto en inversión, lo cual está en línea con los postulados del modelo oportunista.

Por otro lado, en línea con los trabajos de México, nuestros hallazgos confirman los obtenidos por Gámez e Ibarra (2009), Gámez (2006; 2010), Gámez y Amarillas (2011) y Ramírez y Erquizio (2012), quienes desarrollaron modelos con enfoques estadísticos agrupados, de efectos fijos, de efectos aleatorios o del modelo Arellano y Bond (1991), y en todos el gasto en inversión se incrementa en los años previos a la elección. Además, los resultados muestran influencia del ciclo político en la actividad económica de los estados donde señalan que existe un comportamiento oportunista de las autoridades que gobiernan los estados y una gestión con tendencia política para mantenerse o aumentar su probabilidad de seguir en el gobierno.

En ese sentido, nuestros resultados siguen la misma directriz, con un comportamiento oportunista en el periodo anterior a la elección, y confirman la manipulación de la composición del gasto a favor del rubro en inversión.

Para la variable variación de población, aunque su coeficiente es positivo en el caso del gasto en inversión, no es significativo, por lo que en principio, no podríamos afirmar que el aumento de la población indica una relación positiva con la generación de obra pública en los estados, es decir, la población no incide sobre la mayor proporción de gasto en inversión.

Para el modelo que representa el gasto corriente, sus resultados muestran que la variable del gasto corriente disminuye en el año antes de las elecciones, contrario al aumento del gasto en inversión, lógico en relación al equilibrio que ambos suponen sobre el gasto total de cada entidad, lo cual, pone de manifiesto que los gobiernos estatales prefieren aumentar el gasto en inversión y disminuir el gasto corriente. Este resultado confirma los obtenidos en los estudios previos de México, tal como Gámez e Ibarra (2009), Gámez (2006; 2010), Gámez y Amarillas (2011) y Ramírez y Erquizio (2012), quienes determinaron como variable dependiente el gasto desagregado corriente, es decir, lo evidenciaron por renglón específico del gasto

CAPÍTULO 3

corriente, pero el resultado en la mayoría de ellos manifestaba signo negativo en su coeficiente, contracción clara por el aumento del gasto de inversión.

Las variables retardadas para las regresiones anteriores fueron positivas y significativas, lo que demuestra estabilidad en la composición del gasto, y los resultados evidenciados apoyan la inercia que sugieren que en el nivel estatal y municipal existe cierta continuidad en el gasto.

3.7 DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Este trabajo ofrece una visión general del efecto que tienen las elecciones sobre la gestión presupuestaria, el cual ha evidenciado la existencia de ciclos políticos presupuestarios en el gasto total y en su composición, tanto en los estados como en los ayuntamientos de México durante el periodo de 1996 a 2010.

Los resultados se dedujeron en un contexto específico, es decir, se tomaron en cuenta 31 estados de la república mexicana y 127 ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes.

Concluimos que en México, en el nivel estatal las elecciones provocan incrementos en el gasto total por habitante, así como del gasto de inversión y contracción del gasto corriente respecto al gasto total. Para ayuntamientos mayores a 50.000 habitantes, la evidencia de ciclo político presupuestario fue similar a los estados, es decir, se presenta un incremento del gasto total, gasto en inversión y contracción del gasto corriente en relación al gasto total.

Lo anterior nos lleva a discutir algunas cuestiones, tal como: ¿El gasto total se utiliza para impresionar al votante antes de las elecciones? ¿El gasto en inversión es utilizado por los partidos gobernantes para influir sobre el electorado?, ¿El gasto en inversión aumenta en el periodo electoral?, o ¿La necesidad de obra y servicios en municipios con poblaciones mayores influyen en la composición del gasto?. Los resultados obtenidos nos muestran algunos aspectos que nos ayudan a contestar estas cuestiones.

CAPÍTULO 3

Trabajos recientes de México, como Gámez y Amarillas (2011) o Ramírez y Erquizio (2012), e internacionales, como Drazen y Eslava (2005; 2008); Brusca et al. (2010), Cioffi et al. (2012), Benito et al. (2013) complementan lo reflexionado: el ciclo político presupuestario sugiere incrementos en el gasto en inversión durante el año anterior a las elecciones, lo que supone que debería ser para incrementar el bienestar a sus ciudadanos; sin embargo, tal incremento —en algunos casos— se utiliza como arma para atraer votos y mantener o retener el poder.

Los resultados son similares en nuestra investigación y sugieren para los dos niveles analizados una expansión del gasto total per cápita, gasto en obra pública e infraestructura, a la vez que se produce una contracción del gasto corriente, tratando de buscar beneficios para el partido en el poder al señalar así sus políticas.

Lo anterior supone para ambos un patrón de conducta oportunista sobre la miopía de los electores, que tienen, según Gámez y Amarillas (2011), poca memoria retrospectiva, y permite que el partido en el gobierno ejecute políticas oportunistas con éxito. Los autores concluyen que los votantes en México sólo toman en cuenta la información vigente y presentan, además, expectativas adaptativas en función de la información disponible de los operadores del gobierno.

En nuestro trabajo, en los resultados del nivel local se confirman las hipótesis planteadas: el gasto público se utiliza para impresionar al electorado, es decir, el gasto total aumenta, así como la relación del gasto en inversión respecto al total y, por consecuencia, el corriente disminuye, variando su comportamiento en relación al periodo del ciclo electoral.

Respecto a la variación de la población, en nuestros resultados parece que influye en mayor medida en los ayuntamientos, pues en los estados su coeficiente es menor, lo cual sugiere que en los estados tiene menor repercusión la variación de población.

El alcance de este primer trabajo fue comprobar la presencia de los ciclos políticos presupuestarios a nivel estatal y municipal, y nuestra conclusión apunta a la evidencia

CAPÍTULO 3

presentada de la existencia de CPP en el gasto en inversión y gasto corriente para los dos niveles analizados.

En términos generales, los resultados evidenciados están en línea con los planteamientos del modelo oportunista, aunque con algunas diferencias que podrían ser miopía relacionada con la experiencia en procesos electorales o medios de comunicación que dan a conocer a los votantes las políticas oportunistas de los partidos en el poder (Gámez y Amarillas, 2011).

Por último, consideramos importante que en estudios posteriores podamos analizar el CPP de manera desagregada en relación con los programas presupuestarios que conforman el gasto por programas especialmente en lo que se refiere a gastos sociales y de educación, para probar una posible relación en esas variables de estudio.

CAPÍTULO 4

GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y RESULTADOS ELECTORALES

4.1 INTRODUCCIÓN

La introducción de un sistema electoral en el que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes políticos es propia de la democracia y trata de garantizar el funcionamiento de los sistemas políticos, aunque cuenta con algunas barreras. Como señala Downs (1957a), la decisión de votar posee un carácter eminentemente prospectivo, ya que el objetivo de cualquier elector racional es maximizar su utilidad esperada, eligiendo al mejor de los candidatos.

El problema de la maximización o rentabilidad esperada surge cuando el votante no dispone de información perfecta y, por tanto, se ve obligado a utilizar la información del pasado, con el fin de formar sus expectativas sobre el futuro económico del país, donde la expectativa racional se ve afectada por este hecho. Los trabajos de Kuklinski y West (1981), Lewis-Beck y Skalaban (1989) y Fearon (1999) se apoyaron en el modelo de expectativas racionales para explicar la decisión final del votante. Además, los autores anteriores plantearon que el voto económico tiene también un carácter prospectivo y que las elecciones no sólo producen una rendición de cuentas, sino que también son un instrumento para seleccionar al mejor de los candidatos.

En ese contexto, la participación en las elecciones dentro de la democracia ha sido fundamentada en la teoría de la elección pública, específicamente en el supuesto de racionalidad del votante, partiendo de los trabajos de Black (1948) y Arrow (1951), lo que ha dado el fundamento metodológico para comprender el comportamiento racional del votante en las elecciones dentro de un sistema democrático.

Por otro lado, la literatura ha evidenciado la racionalidad del voto de los ciudadanos en relación a la aplicación de las políticas fiscales de gestión del partido en el poder, lo cual puede condicionar la continuidad del partido, argumentos reconocidos y señalados por Rogoff y Sibert (1988) y Rogoff (1990), que nos han llevado a fundamentar y analizar el caso de los estados y municipios de México.

Algunos trabajos, como el de Pelzman (1992) evidenciaron que el electorado penaliza a aquellos gobiernos que incrementan el gasto público y condicionan con ello el

CAPÍTULO 4

déficit. Asimismo, existen trabajos que afirman lo contrario, por ejemplo los trabajos de Akhmedov y Zhuravskaya (2004), Veiga y Veiga (2007a), Sakurai y Menezes-Filho (2008) y Aidt et al. (2011), que consideran que el incremento del gasto público antes de las elecciones aumenta la posibilidad de reelección de los gobernantes.

Por otro lado, Drazen y Eslava (2005) y Eslava (2005) señalaron que el votante valora mejor el gasto de inversión realizado por el titular en el cargo, mientras que el gasto corriente no influye en las decisiones de los votantes. Por ello, la evidencia obtenida en el capítulo anterior, nos da la oportunidad de desarrollar este trabajo para contrastar el efecto de los ciclos electorales en la gestión presupuestaria.

En primer lugar, llevaremos a cabo la revisión de la literatura y evidencia empírica, para analizar los argumentos teóricos que nos aproximan al modelo que vamos a plantear, pretendiendo evidenciar la influencia en el número de votos del aumento o disminución de distintas variables de carácter presupuestario, para tratar de contrastar los resultados empíricos que la literatura ofrece.

4.2 REVISIÓN DE LA LITERATURA Y EVIDENCIA EMPÍRICA

En este epígrafe se pretende hacer una revisión de la literatura con el objeto de analizar los argumentos teóricos y empíricos sobre la influencia de la gestión presupuestaria en los resultados electorales, a partir de la evolución de los ciclos económicos de origen político y las elecciones.

La literatura sobre manipulación presupuestaria y su relación con los resultados electorales se enmarca dentro de los trabajos que evidencian los modelos de CPP, es decir, la gestión de las políticas económicas de los gobiernos se ven influidas por los períodos electorales desde una visión de ilusión fiscal y su relación con la irracionalidad del votante.

En ese contexto, a partir de la década de los cuarenta, la literatura sobre los CPE, como predecesora de los CPP, toma fuerza en los trabajos de Kalecki (1943), el cual planteaba una alternativa de análisis de la interdependencia político económica desde un enfoque heterodoxo hacia el ortodoxo.

CAPÍTULO 4

Posteriormente en la década de los setenta, Nordhaus (1975) planteó un modelo simple de relación entre los ciclos económicos de origen político y las elecciones, demostrando que los resultados de las elecciones está ligada a las conductas oportunistas de la política económica, es decir, los votantes son retrospectivos y su factor de descuento sobre los periodos pasados es alto, tienen memoria corta y sólo recuerdan las políticas de los periodos recientes.

A partir de ese momento, la literatura contiene distintas aproximaciones para analizar en qué medida los votantes deben valorar el gasto público total y su composición, es decir, el gasto por programas del gobierno, el gasto por sus consecuencias expansionistas y/o el gasto por consecuencias contractivas de la economía, un hecho común, conocido como aumento o disminución del gasto en economías de primer mundo o economías emergentes, señalado de cierta manera como una ilusión fiscal que favorece las acciones que emprende el gobierno para tratar en lo posible de conservar el poder.

La importancia de los argumentos de Rogoff y Sibert (1988), y Rogoff (1990), sobre el condicionamiento del voto es evidente, centrándose en las motivaciones electorales que tienen los gobernantes como fuente de los CPP, argumentando que la interacción entre los gobernantes y los votantes da lugar a un juego de señales de gastos. Es decir, los votantes sólo aprecian una parte de los proyectos u obras emprendidas por el gobierno (gastos visibles), ignorando los problemas que puede ocasionar el aumento y expansión de gasto, por ejemplo, acumulación de deuda y por ende aumento del déficit, que perjudican las acciones y condiciones del futuro generacional del votante y además, el trabajo del siguiente gobierno. Este tipo de evidencias fueron señaladas también en los trabajos de Alesina y Tabellini (1990), los cuales además indican que el gobierno en el poder puede desequilibrar sus cuentas con el propósito de mejorar su probabilidad de seguir en el poder.

Estas hipótesis se han considerado en los trabajos de Block (2002), Galli y Rossi (2002), González (2002), Khemani (2004), Drazen y Eslava (2005), Sakurai y Meneses-Filho (2008), Aidt et al. (2011), Balaguer y Brun (2013) y Vásquez-Ruiz (2013), algunos de los cuales sólo se limitan y centran en analizar los CPP, mientras

CAPÍTULO 4

que otros, además de evidenciar el ciclo político, comprueban el efecto oportunista sobre la posibilidad de que el partido en el poder continúe gobernando, lo cual, demuestra el castigo o recompensa del votante en relación con las variables presupuestarias o ajustes de la economía en el periodo previo a una competencia electoral.

Brender (2003), en un estudio centrado en gobiernos de Israel, analizó el efecto de la política fiscal de los gobiernos locales sobre los resultados electorales, concluyendo que el electorado penaliza con su voto al gobierno que expande el gasto fiscal y con ello aumenta el déficit. Además, en este trabajo obtienen evidencia de que un mayor porcentaje de votos obtenidos en la elección previa, afecta positivamente la reelección de los gobernantes. Asimismo, el trabajo trató de medir la influencia de la elección a partir de las dos rondas electorales que establece este país, donde, si ninguno de los candidatos obtiene más del 40% de votos en la primera ronda, procede a una segunda con los candidatos con más votos. De esta manera, el autor incluye una variable dummy para controlar y por ende, distinguir entre los candidatos con más votos elegidos en primera y segunda ronda, señalando con ello, el apoyo que obtuvo el partido que se presenta a la reelección.

En esa línea, Eslava (2005) analizó las preferencias fiscales de los votantes y las dinámicas de la política fiscal alrededor de las elecciones en Colombia, explicando cómo la política fiscal del gasto afecta la oportunidad del político en el poder de continuar gobernando. Este trabajo concluyó que el votante premia el aumento del gasto en inversión y castiga a los funcionarios que elevan el déficit antes de la elección.

Brender y Drazen (2005) consideraron 106 países en una base que dividía las viejas y nuevas democracias en el periodo 1960-2001, no obstante, que los datos para muchos países los periodos son más cortos. Este trabajo recogió datos relativos al periodo electoral, total de gastos generados, ingresos totales, y subvenciones, evidenciando que el votante responde al incremento del gasto y en consecuencia al aumento del déficit en el periodo electoral, manifestado principalmente en países con nuevas

CAPÍTULO 4

democracias, lo cual, disminuye las posibilidades del gobernante que pretende repetir en el poder.

Por su parte Cerda y Vergara (2005), llevan a cabo un estudio en Chile en el periodo 1989-2000, en el que estimaron el efecto de los subsidios monetarios y en especie sobre el resultado electoral del partido en el gobierno municipal. Ellos evidenciaron en su trabajo la reacción del electorado mediante el aumento de los subsidios para mejorar sus resultados electorales. Sus resultados señalaron que cuanto mayor sea el gasto del gobierno (medido por el porcentaje de la población que recibe el subsidio), mayor serán los votos a favor del titular.

Drazen y Eslava (2005) consideraron un panel de resultados electorales comprendidos en el periodo 1987-2000 tratando de ver su relación con los datos presupuestarios del Estado. Este estudio presentó un alto nivel de desagregación de gastos, es decir, permitió distinguir los distintos tipos de gasto para un mejor análisis sobre los resultados electorales. Los resultados manifestaron una relación positiva entre los resultados electorales y el gasto en inversión y una negativa sobre el gasto corriente, es decir, existe una valoración positiva del incremento de la variable del gasto en obra pública. Sin embargo, el porcentaje de votos obtenidos por el político en el poder es decreciente con el nivel de déficit, lo que muestra que los votantes bien informados castigan el hecho de que se aumente el gasto indiscriminadamente, sin tener recursos para financiarlo, o en otras palabras, al parecer el votante sería adverso al déficit.

En ese sentido, Shi y Svensson (2006) es su trabajo para 85 países desarrollados y en vías de desarrollo durante el período de 1975 a 1995 les permitió estudiar de qué manera las elecciones afectan el comportamiento de las variables fiscales y asumieron que los electores no pueden monitorear perfectamente el presupuesto, específicamente es complicado observar el comportamiento del déficit, lo que daría como resultado una expansión fiscal antes de la elección. Asimismo, evidencian que la magnitud del ciclo es mayor en países en desarrollo que en los desarrollados.

CAPÍTULO 4

Por su parte, Veiga y Veiga (2007a), en sus dos estudios para Portugal, consideraron una base de 275 municipios para los periodos 1979-1989 y 1979-2001. En estos trabajos manifestaron evidencias distintas, es decir, primero muestran que el oportunismo conduce a un mayor número de votos, mientras en el segundo trabajo, el oportunismo no tiene el mismo efecto sobre los resultados electorales, lo que podría sugerir una diferencia significativa en las conductas que manifiesta el votante.

Álvarez y Delgado (2006) en su trabajo para provincias argentinas, durante el periodo de 1983- 2002, buscan evidencia de manipulación electoral sobre el gasto público antes de las elecciones y su efecto en las elecciones. Los resultados en las regresiones para las variables del gastos total y de su composición en ningún caso manifestaron en sus resultaron coeficientes significativos, lo que indica que la manipulación del gasto total y de inversión no afecta la decisión del voto.

Eslava (2006b), señaló que los votantes penalizan con su voto el conservadurismo fiscal. En ese sentido, el conservadurismo fiscal de los votantes sólo se traduce en la prudencia fiscal en los sistemas más transparentes, como señala Peltzman (1992) en su trabajo para gobiernos de EE.UU. evidenciando que los votantes son conservadores fiscales, manifestando una aversión hacia el aumento del gasto fiscal y motivando con ello, una menor votación.

En esta misma línea, existen otros estudios que pusieron de manifiesto la aversión al déficit, entre los que podemos nombrar a Kraeemer (1997), Alesina et al. (1998), Brender (2003), Eslava (2006a), Arvate et al. (2009) y Klomp y Haan (2009), los cuales destacaron que los votantes además de preferir gobiernos austeros, tienen una aversión al déficit, pudiendo ser una de las causas en la disminución de votos en las elecciones, debido a un alto gasto público y por consecuencia, un aumento en este tipo de variable.

Brender y Drazen (2008) analizaron una muestra de 74 países que incluye países desarrollados, países en vías de desarrollo, países con sistemas de gobierno presidencial o parlamentario, países con sistemas electorales proporcionales o mayoritarios, y países con diferentes niveles de democracia, para el periodo 1960-

CAPÍTULO 4

2003. Este estudio demostró en sus resultados, que en los países considerados como viejas democracias el déficit reduce las probabilidades de seguir gobernando, apoyando la hipótesis del conservadurismo fiscal del votante, mientras que en las nuevas democracias los electores favorecen con su voto la expansión de gasto. Ante este resultado, los autores sugieren un efecto electoral positivo del déficit, lo cual puede ser consistente con el ciclo político encontrado en las nuevas democracias.

Drazen y Eslava (2008), reconsiderando su estudio de 2005 y con argumentos que confirman que a los votantes no les gusta el déficit y el alto gasto generado obtienen en sus modelos dos predicciones básicas:

1) Antes de las elecciones la manipulación fiscal puede adoptar la forma de cambios en la composición del gasto y,

2) Existe incidencia en los votantes de los cambios en la composición del gasto antes de las elecciones, considerando también cierta aversión al déficit.

De esta manera, su modelo mostró que los gastos específicos como infraestructura, construcción de carreteras, construcción de plantas de energía y agua, aumentan antes de la elección, no obstante, también generan contracciones en otras categorías, lo que refleja las preferencias de gasto del gobernante. Además, señalaron cómo la acción del voto responde a los cambios de la composición del gasto, es decir, la resistencia del votante a un elevado gasto y por ende, a un déficit significativo, valorado de forma negativa por el votante y contrario al gobierno en funciones.

En ese sentido, los autores evidencian que el incremento de votos es más significativo cuando se incrementan las inversiones y el déficit no se incrementa, sugiriendo que los votantes penalizan al partido en el gobierno por incrementar esa variable, apoyando la hipótesis del conservadurismo fiscal.

Sakurai y Menezes-Filho (2008), analizaron una muestra de 2.000 municipios brasileños, examinando las elecciones en el periodo 1988-2000. Este estudio sugirió que los alcaldes que gastan más durante su mandato incrementan la posibilidad de su

CAPÍTULO 4

propia reelección o de un sucesor de su mismo partido, evidenciando un alto gasto de capital en los años preelectorales. Estos resultados sugieren que los votantes brasileños valoran positivamente la inversión de capital en los años de elecciones.

Por otro lado, existen trabajos que sugieren lo contrario, indicando que los gobiernos no obtienen beneficios de la manipulación de gastos antes de las elecciones (Alesina et al. 1998; Brender 2003; Cerda y Vergara 2007 y 2008; Klomp y Haan 2009).

Aidt et al. (2011), utilizando 278 municipios portugueses para el periodo 1979-2005, plantean un trabajo con una prueba que exploraba la relación bidireccional sobre la implicación de la victoria del partido en el gobierno y la magnitud de la distorsión oportunista de variables presupuestarias. Los resultados empíricos apoyaron su hipótesis, es decir, el oportunismo fiscal vale la pena, ya que un mayor gasto generado en el año electoral conduce a una mayor diferencia de votos entre el titular y sus oponentes. Igualmente, evidenciaron que la distorsión oportunista es mayor cuando el margen de ventaja del político en el poder es menor en relación a sus oponentes.

Por su parte, Balaguer y Brun (2013), en un estudio centrado en la Comunidad Valenciana, analizaron una muestra de 183 municipios en el periodo 2000-2007. Este trabajo pretendió explicar la probabilidad de reelección en relación al aumento del gasto público. Este estudio pone de manifiesto que el electorado valora de una forma positiva el gasto en inversión, mientras que el gasto corriente no influye en las decisiones de los votantes, concluyendo que un mayor gasto público municipal tiene un efecto positivo sobre la posibilidad de que el gobierno sea reelegido.

Vásquez-Ruíz et al. (2013), en un estudio para República Dominicana en el que analizan los tres partidos políticos más importantes del periodo 1978-2012, concluyen que el votante valora de forma positiva el gasto de capital en periodos electorales.

En resumen, los hallazgos manifestados por los diferentes trabajos en su mayoría coinciden que en periodos preelectorales el gasto público se expande, prácticas de manipulación del presupuesto que son castigadas o penalizadas en ocasiones y

CAPÍTULO 4

premiadas en otras. Sin embargo, este tipo de prácticas señalan diferencias significativas en el manejo de la composición del gasto que presenta cada país, lo que podría sugerir que la tendencia de las nuevas democracias es imitar en el corto o mediano plazo el comportamiento de las viejas democracias, es decir, utilizar como arma electoral el comportamiento racional del voto en relación a las acciones, prácticas y manejo de sus políticas fiscales que emprende el gobierno en el poder, dando lugar al modelo de comportamiento racional comentado en los trabajos de Kuklinski y West (1981), Lewis-Beck y Skalaban (1989), Fearon (1999), Rogoff y Sibert (1988) y Rogoff (1990).

4.3 OBJETIVOS E HIPÓTESIS

En este epígrafe tratamos de delimitar los objetivos e hipótesis planteados en nuestro trabajo empírico, en el que pretendemos contrastar la respuesta que manifiesta el votante a partir del incremento o disminución de las variables de carácter presupuestario, tratando de analizar su impacto en los resultados electorales, considerando que los electores perciben de una forma concreta las acciones del gobierno y sus intentos de manipular el gasto público.

4.3.1 Objetivos

El objetivo general de este trabajo es constatar si la política fiscal que siguen los gobiernos estatales y municipales en el poder, concretamente en la composición del gasto y déficit, causan algún efecto en el resultado electoral, con el objeto de comprobar si aquellos gobiernos que han manipulado las variables presupuestarias obtienen mejores resultados. Estos objetivos pretenden aplicarse tanto para el caso de los estados como de los ayuntamientos de México para el periodo 1996 a 2010.

Para ello, nos centramos en el impacto del comportamiento de las variables presupuestarias para ver si puede o no confirmarse los resultados constatados en otros países.

4.3. 2 Hipótesis

Como hemos comentado previamente, la literatura obtiene resultados diversos sobre el efecto de la gestión presupuestaria en los resultados electorales. Mientras en algunos casos se observa un efecto positivo otros autores señalan que los electores tardan en dar respuesta con sus votos a los efectos de la gestión presupuestaria. Así, los trabajos de Drazen y Eslava (2005), Eslava (2005), Sakurai y Menezes-Filho (2008), Aidt et al. (2011) y Vásquez-Ruiz et al. (2013) señalan que el votante valora de forma positiva el gasto en inversión, mientras que el gasto corriente influye de manera contraria. Los resultados empíricos de estos trabajos ponen de manifiesto que el electorado recompensa al gobernante, cuando éste señala el gasto en inversión como estrategia para seguir en el poder.

Para el caso del déficit, siguiendo los trabajos Kraeemer (1997), Alesina et al. (1998), Drazen y Eslava (2005), Eslava (2006a; 2006b), Arvate et al. (2009) y Klomp y Haan (2009), tratamos de comprobar la aversión a esta variable, y por tanto, en qué medida el votante valora al déficit negativamente. Si los resultados fueran distintos, se evidenciaría un efecto electoral positivo del déficit, consistente con los resultados de las nuevas democracias, donde los votantes no pueden monitorear dicha variable, y por tanto no es relevante para determinar los resultados electorales (Shi y Svensson, 2006; Brender y Drazen, 2008).

En línea con ello, definimos las siguientes hipótesis:

- ❖ H1. El electorado recompensa a aquellos gobiernos con mayor gasto en inversión, aumentando la probabilidad de que el partido en el poder continúe gobernando.
- ❖ H2. El electorado recompensa a aquellos gobiernos con mayor gasto corriente.
- ❖ H3. El electorado valora de forma negativa el déficit, motivado por el aumento del gasto fiscal, por lo que tiene impacto negativo sobre los resultados electorales.

CAPÍTULO 4

En ese contexto, se espera que el gobierno en el poder al estimular las variables presupuestarias, y en concreto el gasto en inversión, gasto corriente y déficit, estaría señalando al electorado sus preferencias fiscales en el periodo electoral, lo que se traduciría en un aumento en la probabilidad de que el gobierno siga gobernando.

4.4 MUESTRA Y VARIABLES

En este capítulo, utilizamos una base de datos que contiene la información de 1.949 ayuntamientos y 31 estados. La base incluye 9.747 elecciones para ayuntamientos y 63 para estados en el periodo 1996-2010. Estas dos bases incluyen específicamente para la variable dependiente el número de votos obtenidos por el candidato ganador y para las explicativas, las variables de carácter presupuestario por ayuntamiento y por estados.

La muestra se reduce sólo a los años electorales de cada ayuntamiento y estado, los cuales no coinciden para todo el grupo por tener calendarios heterogéneos para elegir a sus representantes, por lo que cada unidad de observación no es observada en los mismos años. Sin embargo, podría existir la posibilidad de captar algún efecto fijo mediante intersección de una variable dummy, con el objetivo de que pueda ayudar a determinar grupos de análisis menos complejos. En concreto, para este trabajo se consideró las variables presupuestarias que reflejan el efecto de las políticas fiscales del gobernante en el poder, partiendo de la interacción con la variable dummy coin-1, tal como explicamos posteriormente.

4.4.1 Definición de variables

El análisis toma como variable dependiente el número de votos obtenido en las elecciones por el partido en el poder (VOT_EL). Como variables independientes, tomamos como variables representativas del gasto, el gasto en inversión (GI_A) y el gasto corriente (GC_A) en el año de las elecciones, además, del efecto del déficit por habitante (DEF).

Siguiendo los trabajos de Brender (2003), Veiga y Veiga (2007b), Drazen y Eslava (2005; 2008) y Aidt et al. (2011), las variables gasto en inversión, gasto corriente y

CAPÍTULO 4

déficit serán interceptadas con una variable dummy *coin-1*, variable dicotómica que toma valor 1 si el partido en el poder gobernaba antes de la elección y 0 si no lo estaba, esperando que las variables interceptadas evidencien la ventaja o desventaja del partido en el poder al manipular las partidas del presupuesto. En definitiva, de esta forma tratamos de incorporar en el análisis que el candidato del partido en el poder que se enfrenta a una elección intentará modificar la composición del gasto a favor de aquellos que le permitan aumentar la posibilidad de continuar gobernando.

En ese sentido, la variable interceptada gasto en inversión se espera que tenga signo positivo, es decir, esperamos que su coeficiente compruebe la hipótesis planteada del beneficio que obtiene el candidato del partido en el poder por la ejecución del gasto en inversión. Por el contrario, para la variable interceptada gasto corriente se espera signo negativo, ya que el electorado puede considerar que hay un exceso de gasto que hará subir sus impuestos por encima de lo deseable.

Por otro lado, para el déficit se espera signo negativo en tanto que la hipótesis hemos definido que el votante valora esta variable de forma negativa.

El cuadro 14, recoge la descripción de la variable dependiente, las variables independientes, su signo y su cálculo.

CAPÍTULO 4

Cuadro 14 Variables empleadas en las estimaciones

Variable Dependiente	Descripción	Cálculo de Variable
VOT_EL	<i>Votos obtenidos por el partido ganador en la elección actual.</i>	<i>El valor de la variable corresponde al número de votos, obtenido por el candidato ganador (p) en el estado o municipio (i) en el periodo (t)</i>

VARIABLES INDEPENDIENTES	Signo	Descripción	Cálculo de Variable
VOT_ELA	(+)	<i>Votos de la elección anterior.</i>	<i>Votos del partido ganador de la elección anterior</i>
GI_A	(-)	<i>Gasto en inversión en el año de la elección</i>	<i>Gasto en inversión / número de habitantes del estado o municipio</i>
GC_A	(+)	<i>Gasto corriente en el año de la elección</i>	<i>Gasto corriente / número habitantes del estado o municipio</i>
DEF	(+)	<i>Déficit por habitante</i>	<i>Total de ingresos (-) Total de egresos / número de habitantes</i>
CGI_PA	(+)	<i>VARIABLES QUE REFLEJAN EL EFECTO DE LAS POLÍTICAS FISCALES DEL GOBIERNO EN EL PODER, PARTIENDO DE LA INTERACCIÓN CON LA VARIABLE DUMMY "COIN-1", LA CUAL, TOMA VALOR DE:</i> <ul style="list-style-type: none"> • 1 si el partido está en el poder antes de la elección, y • 0 en caso contrario 	<i>Gasto en inversión * coin -1</i>
CGC_PA	(-)		<i>Gasto Corriente * coin -1</i>
CDEF	(-)		<i>Déficit * coin -1</i>

4.5 METODOLOGÍA

Para contrastar las hipótesis planteadas, se estima un modelo estadístico de datos tipo panel, el cual permitirá mejorar la fiabilidad de las estimaciones al trabajar en conjunto con la información de todos los ayuntamientos y estados a lo largo del tiempo. El programa utilizado es Stata.

En un primer momento, el modelo estadístico aplicado en este trabajo corresponde al método de regresión agrupada OLS (mínimos cuadrados ordinarios), un enfoque simple para analizar datos tipo panel, omitiendo las dimensiones del espacio y del tiempo de los datos agrupados, siendo una metodología estudiada y analizada en los trabajos de Álvarez y Delgado (2006) y Drazen y Eslava (2005; 2008). Además, dado que no se conoce la naturaleza del sesgo de las variables que no se identifican, se empleará el Test de Breusch-Pagan/Cook-Weisberg para comprobar la ausencia de heterocedasticidad, donde, si la prueba es significativa procederemos a calcular el estimador de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles (MCGF), opción que nos permite corregir el problema heterocedasticidad del modelo para estados y ayuntamientos.

En ese contexto, el modelo básico del análisis de regresión lineal de datos tipo panel OLS se expresa de la siguiente manera:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 X_{1it} + \mathbf{e}_{it}$$

Donde i toma los valores $i = 1, 2, \dots, N$, e indica la unidad de sección cruzada, $t = 1, 2, \dots, T$, en línea, interpretamos los vectores del modelo de la manera siguiente:

CAPÍTULO 4

VECTOR	CONCEPTO
Y	Refleja la variable dependientes en cada año t , en cada gobierno local i
α	Termino constante
β_1	Vector de parámetros a estimar
X_{1it}	Valor que toman las variables independientes para cada ayuntamiento i en el periodo t
e_{it}	Termino error o perturbación aleatoria de la regresión

Sin embargo, aunque el modelo de la estimación puede ser consistente y eficiente, existen otros efectos que derivan del modelo anterior que frecuentemente se utilizan en econometría, es decir, derivaciones con disgregación del error aleatorio en dos términos, originando los modelos de efectos aleatorios y efectos fijos.

No obstante, es importante comentar que el estimador efecto aleatorio (AR) o fijo (FE) no utilizan en este trabajo, dado que existen restricciones comentadas que reducen el cálculo sólo a los años electorales, limitando a que cada unidad de observación no es percibida en los mismos años, tal como ocurre en los trabajos de Drazen y Eslava (2005; 2008).

Además, dado que no se conoce la naturaleza del sesgo de las variables que no se identifican, se empleará como dijimos anteriormente el Test de Breusch-Pagan/Cook-Weisberg para comprobar la ausencia de heterocedasticidad. Al respecto, si se acepta la H_0 entonces el mismo STATA permitirá de manera sencilla influir para que los estimadores sean consistentes e insesgados utilizando el modelo de estimadores de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles (MCGF). Sin embargo, existe la posibilidad de que el modelo de estimación presente problemas de endogeneidad, debido a la existencia de muchos más elementos que determinan la dificultad en

CAPÍTULO 4

cualquier escenario de elección, donde hipotéticamente si un candidato se ha involucrado en escándalos de corrupción, si ha tenido problemas sociales, si su gestión ha sido deficiente, etc., entonces se podría decir que el candidato del partido en el poder enfrenta un escenario complejo, enfrentando un mayor grado de dificultad. En esas circunstancias, este tipo de dificultades en su mayoría son muy difíciles de medir y comparar, por lo que la medición de las variables comentadas implica en cualquiera de los escenarios numerosos problemas y riesgos en los sesgos de estimación.

Asimismo, la omisión de este tipo de dificultades también podría implicar un sesgo importante en la estimación de la regresión, pues las variables omitidas presentarían correlación negativa con la variable dependiente y positiva con una de las explicativas (composición del gasto).

Este tipo de problema ha sido tratado por Levitt y Snyder (1997) para el caso de EE. UU., que muestran que ante el riesgo de no ser elegido, el candidato del partido en el poder hace un mayor esfuerzo en conseguir más fondos federales, y como ese tipo de esfuerzos son difíciles de medir, sugiere un sesgo del estimador debido a la omisión de variables. Sin embargo, este tipo de problemas se puede solucionar con la utilización de variables instrumentales. Por ejemplo, en un trabajo centrado en Chile, Cerda y Vergara (2005) solucionan este problema por medio de variables instrumentales correlacionadas con los subsidios, pero no correlacionadas con los errores de la estimación inicial, lo que elimina el problema de endogeneidad. Por su parte, Drazen y Eslava (2005; 2008), en su modelo no toman en cuenta el supuesto problema de endogeneidad, sólo estiman el efecto que tiene el cambio en la composición del gasto en los resultados obtenidos por el candidato del partido en el gobierno, el cual, ha sido utilizado como referencia para calcular nuestro modelo, según proponemos en el siguiente epígrafe.

4.5.1 Especificación del Modelo

De acuerdo a lo anterior, el modelo lineal estimado para poder contrastar las hipótesis planteadas es el siguiente:

$$VOT_{EL_{pit}} = \alpha_0 + \alpha_1 VOT_{ELA_{pit-1}} + \alpha_2 GI_{A_{it}} + \alpha_3 GC_{A_{it}} + \alpha_4 DEF_{it} + (\beta_2 GI_{A_{it}} + \beta_3 GC_{A_{it}} + \beta_4 DEF_{it}) * coi_{pit-1} + \varepsilon_i$$

Los índices de tiempo t , se refieren a los periodos electorales por lo que t es la elección actual y $t-1$ la elección anterior. $VOT_{EL_{pit}}$, son los votos obtenidos por el partido P en el ayuntamiento o estado i en la elección t . Además contamos con las variables presupuestarias que corresponden al año de la elección; el gasto en inversión ($GI_{A_{it}}$), el gasto corriente ($GC_{A_{it}}$) y el déficit (DEF_{it}), calculados en relación al número de habitantes. También se considera una variable dicotómica (coi_{pit-1}) comentada anteriormente, y su error o perturbación aleatoria (ε_i).

Para la interpretación de los coeficientes considerados claves en nuestro trabajo, se espera que β_2, β_3 reflejen el impacto del gasto realizado por parte del partido gobernante con respecto a su competidor, partiendo de que el gasto en inversión debiera aumentar los votos y reflejar signo positivo y que el gasto corriente debería de contraerlos, indicando signo negativo. Para el vector β_4 esperamos signo negativo, derivado del incremento del gasto antes de la elección y la supuesta aversión que el votante manifiesta hacia esta variable.

En lo que respecta al término ε_i pretendemos que capture la parte del comportamiento del votante que el político no puede predecir, siendo estas decisiones basadas en acontecimientos aleatorios, que será calculado de forma automática por el programa estadístico.

CAPÍTULO 4

4.6 RESULTADOS

En esta parte, presentamos primero la estimación de modelos para ayuntamientos y posteriormente para estados, con el objeto de identificar los resultados obtenidos en cada modelo y si las hipótesis pueden o no confirmarse.

4.6.1 Resultados para Ayuntamientos

Al calcular la regresión bajo el procedimiento agrupado los resultados fueron óptimos, sin embargo, en el test de *Breusch-Pagan/Cook-Weisberg* el valor P fue significativo, indicando que la hipótesis nula de varianza constante debe rechazarse, pues presenta problemas significativos de heterocedasticidad. El resultado de esta prueba se presenta en el cuadro 15.

Cuadro 15 Prueba de heterocedasticidad para ayuntamientos del modelo agrupado (OLS pooled)

<i>Prueba</i>	<i>Estadísticos de Prueba</i>	<i>P Values</i>
<i>Prueba de Breusch-Pagan / Cook-Weisberg para heterocedasticidad</i>	$Chi2 (1) = 32168,35$	$Prob > chi2 = 0,0000$

Para resolver este problema, calculamos el estimador *MCGF* que corrige ese tipo de problemas. En la tabla 16 se presentan los resultados de la regresión.

Los resultados mostrados en la estimación indican que el R^2 de la estimación es 0,4832, lo que evidencia que la capacidad explicativa del modelo que proponemos es del 48,32%. En ese sentido, el estadístico F indica que no se rechaza la hipótesis nula de no significatividad global.

CAPÍTULO 4

Cuadro 16 Resultados de la Estimación MCGF para ayuntamientos

VARIABLES	MCGF		
	Coefficiente		z
Votos de la elección anterior	0,8026115	*	12,13
Gasto en inversión	-0,1796063	**	-2,09
Gasto en inversión interceptado	0,1986649	**	1,99
Gasto corriente	0,1009207	***	1,93
Gasto corriente interceptado	-0,1191462	**	-1,98
Déficit	0,588096		0,96
Déficit interceptado	-0,4862165		-0,73
Contante	2638,904	*	10,39
R- cuadrado	0,4832		
Número de observaciones	9747		
Chi-cuadrado	0,0000		
* significativa al 1% ** significativa al 5% *** significativa al 10%			

Respecto a los resultados observados en la regresión, la variable votos de la elección anterior (*VOT_ELA*), aparece significativa al 1%, lo cual, no debe entenderse como una inercia o como resultado de la misma, sino como evidencia de la relevancia de los votos del candidato en la elección pasada.

En lo que respecta a las variables que interactúan con la variable dummy, concretamente gasto en inversión (*CGI_PA*) y gasto corriente (*CGC_PA*), el primero presenta un coeficiente positivo y significativo al 5%, lo que constata la incidencia de este gasto en el número de votos obtenidos por el partido en el poder. Por otro lado, la variable del gasto corriente registra un coeficiente negativo y significativo también al 5%, constatando con ello que los votos valoran de forma negativa incrementos en el

CAPÍTULO 4

gasto corriente. Esto confirma nuestras dos hipótesis, es decir, el electorado valora con su voto la gestión de las políticas económicas del gasto en inversión y por ende, premia con su voto.

Estos resultados confirman los obtenidos por Drazen y Eslava (2005; 2008) y Eslava (2006a), quienes distinguieron una relación positiva en la interceptación del gasto en inversión y negativa en el gasto corriente.

Específicamente, en nuestro trabajo el gasto en inversión cuando es realizado por el partido en el poder presenta signo positivo y además es significativo, lo que sugiere que el electorado valora el incremento de este gasto, aumentando la probabilidad del partido en el poder para seguir gobernando. Este resultado confirma los de los trabajos de Sakurai y Menezes-Filho (2008), Aidt et al. (2011) y Balaguer y Brun (2013), donde manifiestan que el electorado recompensa a los gobiernos que aumentan el gasto en inversión, lo cual, sugiere un efecto positivo sobre la posibilidad de que el gobierno sea reelegido.

En cuanto al déficit (CDEF) éste presenta un coeficiente con signo negativo, no obstante, no significativo. En ese sentido, se podría suponer que el nivel del déficit parece ser irrelevante para los electores. En este caso, podríamos argumentar que aunque los votantes no valoran el déficit tampoco tienen aversión al mismo, por lo que nuestra hipótesis no fue confirmada, es decir, no podemos afirmar que el electorado valora de forma negativa el déficit. En cierta medida, asumimos que los electores no tratan de monitorear el déficit, lo que daría como resultado una expansión fiscal antes de la elección, como indican Shi y Svensson (2006).

En definitiva nuestro resultado sugiere que los votantes no utilizan esta información para penalizar al gobernante, caso contrario a la evidencia señalada en los trabajos de Kraeemer (1997), Alesina et al. (1998), Brender (2003), Arvate et al. (2009), Drazen y Eslava (2008) y Klomp y Haan (2009), los cuales destacaron que los votantes además de preferir gobiernos austeros, tienen una aversión al déficit, lo que disminuye los votos en la elección, y por ende, reduce la posibilidad de seguir en el poder.

CAPÍTULO 4

Estos resultados reflejan una mayor probabilidad para que los gobiernos municipales que incrementan el gasto en inversión en México sigan gobernando, debido a su recompensa intrínseca por el incremento de obra pública e infraestructura y en contraste de la valoración negativa del gasto corriente por parte del electorado. En ese sentido, los resultados en ayuntamientos reflejan que el electorado premia con su voto a los gobiernos municipales por el aumento del gasto en inversión y con ello, aumentan su probabilidad de seguir gobernando.

4.6.2 Resultados para Estados

Para el caso de los estados y siguiendo el mismo procedimiento metodológico que en los ayuntamientos, primero calculamos la regresión con el modelo agrupado *OLS*, para posteriormente aplicar la prueba de *Breusch-Pagan / Cook-Weisberg*, para comprobar la posible existencia de heterocedasticidad, cuyos resultados se presentan en el cuadro 17.

Cuadro 17 Prueba de heterocedasticidad para estados del modelo agrupado (OLS pooled)

<i>Prueba</i>	<i>Estadísticos de Prueba</i>	<i>P Values</i>
<i>Prueba de Breusch-Pagan / Cook-Weisberg para heterocedasticidad</i>	$Chi2 (1) = 0,05$	$Prob > chi2 = 0,8225$

Como puede observarse, la prueba de heterocedasticidad de *Breusch-Pagan* para estados, presenta resultados distintos a los municipios, es decir, indica que la hipótesis nula de varianza constante no se debe rechazar, al no presentar problemas significativos de heterocedasticidad.

CAPÍTULO 4

Dada la condición anterior, el modelo estadístico *OLS* para estados es el adecuado, pues no presenta problemas de heterocedasticidad, procediendo a comentar los resultados obtenidos en este modelo y que son recogidos en el cuadro 18.

Cuadro 18 Resultados Estimación OLS para estados

VARIABLES	OLS		
	Coefficiente		t
Votos de la elección anterior	0,7159113	*	8,7
Gasto en inversión	-132,0771	**	-2,15
Gasto en inversión interceptado	74,63244	***	1,78
Gasto corriente	0,6010182		0,08
Gasto corriente interceptado	-21,25758	**	-2,6
Déficit	262,4453		0,67
Déficit interceptado	-77,04286		-0,95
Contante	325391,8	*	8,3
R- cuadrado	0,5345		
Número de observaciones	63		
Chi-cuadrado	0,0000		
* significativa al 1% ** significativa al 5% *** significativa al 10%			

Los resultados de la estimación *OLS* para estados presentan, como podemos observar en el cuadro 18, un R^2 de 0,5345, que evidencia el 53,45 % de capacidad explicativa del modelo que proponemos. En ese sentido, el R^2 como observamos es más alto que en el caso de los ayuntamientos, pues presenta mayor capacidad explicativa. El estadístico *F* indica también en la regresión que no se rechaza la hipótesis nula de no significación global.

CAPÍTULO 4

En lo que respecta a las variables dependientes del cuadro 18, hemos de observar que los resultados de la regresión muestran que la variable votos de la elección anterior (*VOT_ELA*), aparece significativa al 1%, lo cual, tampoco debe entenderse como una inercia, sino como evidencia de la relevancia de los votos del candidato en la elección pasada, como comentamos en el caso de los ayuntamientos.

En cuanto a las variables consideradas claves en este apartado, es decir, las variables de gasto en inversión y gasto corriente (*CGI_PA* y *CGC_PA*) que interactúan con la variable dummy, el primero presenta un coeficiente positivo y significativo al 10%, lo que sugiere una posición de ventaja cuando se actúa sobre el gasto en inversión. Por otro lado, el gasto corriente registra un coeficiente negativo y significativo al 5%, lo cual confirma un efecto negativo de esta variable en el resultado electoral, constatando como fue el caso en los ayuntamientos, que en los estados la gestión presupuestaria puede incrementar la probabilidad de que el gobierno estatal continúe gobernando. Los resultados señalados, al igual que en los ayuntamientos, confirman lo obtenido por Drazen y Eslava (2005; 2008), Eslava (2006), Sakurai y Menezes-Filho (2008), Aidt et al. (2011) y Balaguer y Brun (2013), confirmando nuestras dos primeras hipótesis, es decir, el votante valora el voto en función de la gestión de obra pública, y por ende, recompensa esta acción.

En cuanto al déficit, se confirma lo mismo que en los ayuntamientos, es decir, se obtiene el signo esperado, sin embargo, tampoco es significativo. En ese sentido, también para los estados parece que el nivel de déficit es irrelevante para el votante, una tendencia que en México se constata para los dos niveles de gobierno, asumiendo en los dos casos, que los electores no tratan de monitorear el déficit, lo que podría originar en el corto plazo una expansión del gasto total, demostrado en el trabajo de Shi y Svensson (2006).

La evidencia presentada en este trabajo refleja, al igual que en el caso de los ayuntamientos, que la probabilidad de que los gobiernos de los estados sigan gobernando, depende también del incremento de obra pública e infraestructura. Esto justifica que sea objeto de atención interesada de los políticos en el poder, afectando para su beneficio la decisión del votante que supone una recompensa por la gestión

CAPÍTULO 4

realizada. Sin embargo, para el déficit la hipótesis no fue confirmada, es decir, no es significativa. Esto supone que la decisión de voto sólo se ve afectada por el efecto que las elecciones mantienen en el gasto en inversión y que el político en el poder trata de aumentar.

4.7 DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este trabajo ofrecemos una visión del efecto que tiene la gestión presupuestaria, y en concreto las políticas de gasto y déficit, sobre los resultados electorales, con el objeto de evidenciar si aquellos gobiernos que han manipulado las variables presupuestarias obtienen mejores resultados.

Los resultados evidenciados en este segundo capítulo empírico se dedujeron tomando en cuenta la base de datos que integra información del número de votos e información de carácter presupuestario en las elecciones de ayuntamientos y de estados, en el periodo de 1996-2010.

Los estudios concretamente incluyeron, para cada modelo, como variable dependiente el número de votos obtenidos por el candidato ganador por ayuntamiento y estado y la relevancia del gasto y déficit como variables independientes.

Los resultados obtenidos en los dos niveles indican que un mayor gasto en obra pública e infraestructura del gobierno puede tener un efecto positivo sobre su posibilidad de seguir en el poder, evidenciando con ello, que existe una valoración positiva del gasto en los resultados electorales, es decir, los electores de los estados, y de los ayuntamientos, recompensan a los gobiernos que aumentan el gasto en inversión, y por ende contraen el gasto corriente antes de la elección.

Este tipo de evidencia nos lleva a discutir algunas cuestiones que se derivan de las hipótesis que se hicieron en el trabajo, como por ejemplo: ¿La gestión económica y fiscal del gobernante es recompensada por el votante?; ¿El electorado recompensa aquellos gobiernos que aumenten el gasto en inversión?; ¿El aumento del gasto en inversión aumenta la probabilidad de que un gobierno continúe en el poder?; ¿El efecto fiscal del déficit condiciona la continuidad del gobierno en el poder?.

CAPÍTULO 4

El comportamiento mostrado en los resultados en los dos niveles da respuesta a las cuestiones anteriores, es decir, los resultados tanto de estados como de ayuntamientos indican que la gestión en relación al aumento del gasto en inversión llevado a cabo por el gobierno es valorada positivamente por el votante, mientras que el gasto corriente se muestra como gasto no preferido, lo cual justifica una inercia de disminución antes de la elección.

Los dos resultados de los modelos analizados son considerados como un efecto tangible sobre el político en dos escenarios, es decir, aumentar la probabilidad de seguir gobernando, o la de que su partido en el gobierno siga en el poder.

En relación al déficit, los resultados de las dos regresiones, muestran signo negativo, sin embargo, no es significativo, confirmando que el efecto que representa en los dos modelos es irrelevante y parece que no afecta la relación con el número de votos, indicando que en México el déficit no es una variable que comprometa la continuidad del político al frente del gobierno.

Los resultados comentados constatan la tendencia observada en otras democracias, es decir, los ciudadanos premian y valoran los distintos tipos de gasto, evidenciando el poco interés por el déficit, en contra a los resultados observados por Kraeemer (1997), Alesina et al. (1998), Brender (2003), Brender y Drazen (2005), Drazen y Eslava (2005; 2008) Arvate, Avelino y Tavares (2007), Brender y Drazen (2008), Klomp y Haan (2009), Aidt et al. (2011) y Balaguer y Brun (2013), que evidencian que los gobiernos son penalizados por el negativo efecto fiscal del déficit en los resultados electorales y que los votantes prefieren gobiernos austeros.

Por otro lado, los resultados obtenidos en nuestros modelos confirman lo obtenido por Eslava (2006) y Drazen y Eslava (2005; 2008), quienes evidenciaron en su argumento que el número de votos aumenta en relación al aumento del gasto en inversión y los ciudadanos son receptivos a este tipo de acciones, al igual que se muestra en un trabajo para Brasil llevado a cabo por Sakurai y Menezes-Filho (2008).

La conclusión de este capítulo sugiere que en México el votante tiene un interés especial sobre la gestión llevada a cabo por el gobernante, de modo que mediante el

CAPÍTULO 4

incremento del gasto en inversión puede conseguirse un efecto sobre la elección, ya que es percibido como un aumento en su nivel de vida por la población. Además, los resultados justifican que el incremento del gasto señalado por el gobierno y valorado positivamente por el votante, sea una práctica constante que los gobiernos de los estados y ayuntamientos de México realizan cada periodo de elección. En definitiva, es un fenómeno que representa dividendos positivos en el periodo de análisis para que el partido en el poder siga gobernando.

El alcance de este segundo trabajo fue comprobar que con la presencia y existencia del CPP del nivel estatal y municipal evidenciado en el primer capítulo empírico, el político puede tener un efecto electoral real. Los resultados constatan que el gasto valorado y premiado por el votante en las elecciones es el gasto en inversión para los dos niveles, conciliando con ello, los resultados obtenidos en el capítulo empírico anterior.

En términos generales, los resultados evidencian que tanto el aumento del gasto en inversión como la contracción del gasto corriente cumplen con el supuesto sugerido en los ciclos políticos presupuestarios.

En estudios posteriores se pretende analizar otros factores para tratar en lo posible de mejorar los resultados y abarcar también el efecto de un escenario político difícil, donde el político puede reaccionar en determinado gasto, con políticas expansivas, por ejemplo, el aumento de los subsidios para mejorar sus resultados electorales, como se muestra en Cerda y Vergara (2005). Por otro lado, esto permitiría tratar los problemas de endogeneidad, es decir, problemas que radican en la existencia de muchos más elementos que determinan la dificultad en cualquier escenario de elección, por ejemplo, corrupción, problemas de gestión deficiente, entre otras. Estas opciones ofrecen una consideración para trabajos futuros, un área importante de oportunidad para mejorar nuestros modelos y por ende los resultados, ante escenarios cada vez más interesantes de analizar.

CAPÍTULO 5

FACTORES EXPLICATIVOS DEL NIVEL DE ENDEUDAMIENTO: EL CASO DE LOS ESTADOS Y AYUNTAMIENTOS DE MÉXICO

5.1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la alternativa del recurso al endeudamiento ha experimentado un crecimiento acelerado en los gobiernos estatales y municipales, con el riesgo de la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo cual requiere hoy de un sistema transparente de sus compromisos y control de las operaciones realizadas, en la mayor parte de los casos con destino en operaciones de inversión.

Uno de los niveles de gobierno con más problemas es el de los ayuntamientos, sin ignorar los que también manifiestan los estados, donde frecuentemente los recursos propios que ingresan y administran resultan insuficientes para atender los compromisos adquiridos, y dependen casi siempre del financiamiento para asumir las funciones inherentes y cumplir las demandas ciudadanas.

En ese contexto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2011), en su informe anual, define cinco causas del endeudamiento público, en relación con el incremento y dependencia observada en los últimos años:

1. Elevada dependencia de los recursos de origen federal y debilidad de los ingresos obtenidos de la recaudación propia.
2. Limitadas facultades y capacidades recaudatorias de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.
3. Política de gasto local con déficit presupuestario y primario crecientes.
4. Regulación débil, insuficiente e imprecisa de la deuda pública.
5. Opacidad y casi nula rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos obtenidos mediante financiamiento, especialmente de municipios.

En cierta medida, el endeudamiento refleja las necesidades financieras de las autoridades de los gobiernos estatales y ayuntamientos al gestionar sus finanzas, que por su capacidad económica y condiciones administrativas complican el desarrollo económico y el cumplimiento de obligaciones financieras.

CAPÍTULO 5

Ayala Espino (2001) señala que la deuda pública supone una obligación para el gobierno de pagar una cantidad monetaria, así como un rendimiento, a quienes poseen legalmente los documentos de deuda. Por su parte, Dornbusch et al. (1988) indican que la deuda pública está integrada por títulos-valores a medio y largo plazo, en circulación, y resaltan algunos aspectos:

1. La deuda pública representa una obligación establecida por el gobierno (prestatario) con aquellos que compran los títulos gubernamentales (prestamistas).
2. La deuda pública es un compromiso que implica una obligación en un periodo concreto y con los intereses correspondientes en el momento en el que se produce el devengo.
3. La relación entre el gobierno y los tenedores de valores públicos es de carácter inter-temporal, pues el gobierno se convierte en el nexo por medio del cual las generaciones futuras tendrán que liquidar la deuda a los prestamistas cuando los plazos vengzan.

En el contexto actual, resulta difícil que los ingresos disponibles sean suficientes o exactos para cubrir las necesidades de gasto, por lo cual se recurre a operaciones de deuda para asumir íntegramente las funciones respectivas y cumplir, en lo posible, las demandas de los gobernados. En México, el recurso a la deuda pública, tanto en estados como ayuntamientos, creció de manera permanente y requiere en cada periodo mayores ingresos y financiamientos para bienes de inversión y, por tanto, bienestar ante la ciudadanía.

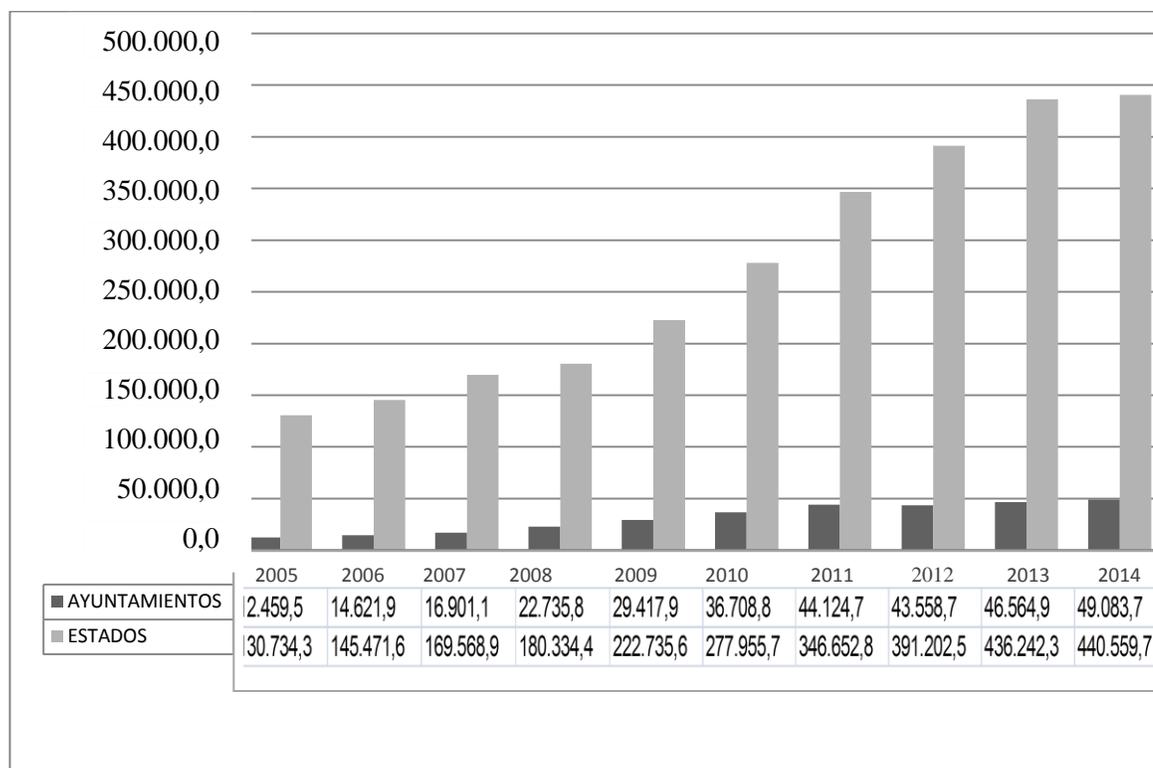
La Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señala que en México en 2014 la deuda pública, entre entidades federativas y ayuntamientos, representó un monto de 489.643,4 miles de millones de pesos, lo que constituye un aumento de 7,30 veces en relación con 2005, tal como puede verse en el gráfico 5.

No obstante, hay que señalar que en las entidades federativas y ayuntamientos, el registro en la SHCP inició en 2005, y a partir de ese año cambió la metodología de las estadísticas de deuda pública y su registro ante tal instancia, tratando además de

CAPÍTULO 5

centralizar la información para el control y análisis de esta magnitud. El cambio en la metodología estadística indicado incluye la deuda bancaria y bursátil comunicada a la SHCP por las entidades federativas, además de la deuda municipal avalada y no avalada por los gobiernos de los estados.

Grafico 5 Evolución de la deuda de entidades federativas y ayuntamientos



Fuente: SHCP (2014)

Como puede observarse, la deuda pública municipal creció a un ritmo mayor que la de entidades federativas; en el nivel estatal su incremento fue de 3,36 veces y en el municipal 3,93. No obstante, en porcentaje respecto a la deuda total en 2014, la de los municipios sólo representa el 11,14% de ésta y el resto corresponde a las entidades federativas, es decir, el 88,86%.

Por otro lado, de la deuda total registrada por la SHCP en 2014, el Distrito Federal, Nuevo León, Chihuahua, Veracruz y Estado de México concentran el 49,28%. En ese contexto, la proporción de deuda respecto al PIB representa un 9% en Chihuahua, 7,5% en Quintana Roo, 6,8% en Chiapas, 6,5% en Coahuila y 5,8% en Nayarit. Los

CAPÍTULO 5

menos endeudados son 0% en Tlaxcala, 0,1% en Campeche, 0,5% en Querétaro, 0,9% en Tabasco y 1% en Yucatán.

Ante tal escenario, el recurso de endeudamiento debe ser utilizado con responsabilidad, pues traspasa a generaciones futuras el compromiso de pago.

En este trabajo analizamos los factores que explican el comportamiento de la deuda pública estatal y municipal, para obtener mayor evidencia sobre las variables que condicionan el nivel de endeudamiento en México. Asimismo, en los siguientes párrafos se revisa el marco teórico en el que debe entenderse la relación entre el endeudamiento y los ciclos políticos presupuestarios.

5.2 LITERATURA PREVIA

Los estudios relacionados con la situación financiera y fiscal de los entes estatales y locales han sido prioridad en muchos congresos y exposiciones por parte de especialistas internacionales en los últimos años. En concreto, algunos de ellos han estudiado la deuda pública y los factores que pueden explicar la misma, utilizando distintas variables, como por ejemplo, gasto en inversión, capacidad económica, tamaño de la entidad, límites de deuda o CPP, entre otras.

En ese contexto, en los epígrafes siguientes trataremos de analizar los estudios que pueden considerarse una referencia importante para nuestro trabajo, agrupados en función de los factores analizados como condicionantes del endeudamiento.

5.2.1 Endeudamiento y gastos de inversión

Cada año los estados y municipios presentan su presupuesto de gastos, con las características propias y la distribución de los recursos públicos por programas y proyectos. El marco jurídico del endeudamiento en México se basa en el artículo 117 Constitucional, de modo que los recursos procedentes de deuda tanto en estados como municipios deben destinarse a inversión pública productiva. En ese sentido, la literatura internacional y local, nos muestra un panorama general evidenciando que uno de los factores más relevantes es el gasto en inversión.

CAPÍTULO 5

Por ejemplo, Benito y Bastida (2005), en su análisis de los ayuntamientos en la Comunidad Valenciana, para el periodo 1994-2000, señalaron que las variables que mejor explican el recurso al endeudamiento son el resultado presupuestario no financiero, los gastos de capital y los ingresos de capital.

Pascual et al. (2008), centrándose en el stock de deuda viva por habitante de los municipios de la Comunidad Foral de Navarra, comprobaron que la deuda se aplica a gastos de inversión, siendo este componente del gasto uno de los principales determinantes de la deuda municipal. Además, el trabajo concluye una relación positiva entre la renta y el endeudamiento y una relación negativa del ahorro neto y las transferencias de capital respecto a la deuda viva.

Por otro lado, Brusca et al. (2010) evidenciaron que en los años anteriores a las elecciones los gobiernos tienden a aumentar su recurso a la deuda, lo cual se debe a que se intensifica el gasto en inversión y se acude a mayores financiamientos.

Vila i Vila (2010) analizó las causas del endeudamiento de los municipios valencianos con una aproximación empírica a los factores que motivan el endeudamiento para el periodo 1992-2006. Los resultados indicaron que el gasto de capital, la autonomía financiera y el ahorro son las variables que mejor explican el comportamiento de la deuda, mostrando un indicio de un ciclo generado por un mayor esfuerzo inversor en los años previos a la elección.

Zafra Gómez et al. (2011), en su estudio para 1.309 municipios de España de 2003 a 2008, constataron que las variables financieras son las que explican en mayor medida el nivel de deuda. En concreto, este trabajo concluyó que las magnitudes financieras, específicamente gastos de capital, presenta un coeficiente positivo y estadísticamente significativo, lo cual aumenta significativamente el endeudamiento.

Pérez et al. (2013) en su estudio sobre los factores que condicionan que los ayuntamientos españoles presenten un determinado nivel de deuda en periodos de

CAPÍTULO 5

crisis económica, utilizaron una base de 1.238 municipios en el periodo 2008-2011, y concluyeron que la variable del gasto de capital influía positivamente en la deuda.

En un estudio más reciente, Kinto Reyes (2014) contrastó diferentes hipótesis económicas, financieras e institucionales para explicar la contratación de nueva deuda pública por parte de los gobiernos estatales en México del 2007 a 2012. Este trabajo confirmó que en la medida en que se aumenta el gasto en inversión, aumenta el endeudamiento. Además, los resultados evidenciaron un aumento a la dependencia de los recursos federales, la cual se midió en relación a la participación de los ingresos federales garantizados con respecto a los ingresos totales del estado.

5.2.2 Endeudamiento y capacidad económica y financiera de las entidades

Numerosos trabajos han sido llevados a cabo en el ámbito europeo para analizar el endeudamiento público en función de la capacidad económica y financiera que puede explicar el mismo. Por ejemplo, Brusca y Labrador (1998) analizaron una muestra de ayuntamientos de Cataluña y tomaron como variable dependiente la variación e incremento de deuda al final de cada año y como variables independientes el número de habitantes, el ingreso anual per cápita, ahorro neto y bruto, el gasto anual por habitante, y por último, el superávit presupuestario por habitante. Este trabajo encontró que el gasto anual por habitante y el ahorro bruto son los que influyen de manera considerable en el nivel de deuda per cápita.

Escudero y Prior (2002) analizaron 86 entes locales en Cataluña con población mayor a 10.000 habitantes. Este trabajo pone de manifiesto que los entes locales con mayor descentralización son los que mantienen mayor nivel de deuda. Además, las variables como nivel turístico, la renta per cápita, y en menor medida la población, ahorro bruto y la relación de impuestos con los ingresos corrientes, fueron las variables que originaron en este trabajo diferencias importantes en los niveles de deuda de los ayuntamientos estudiados. Además, sus resultados refuerzan el papel de la ilusión fiscal, es decir, los gobiernos para incrementar su posibilidad de seguir en el poder incrementan el nivel del gasto usando instrumentos para reducir el coste percibido por

CAPÍTULO 5

el votante (deuda), lo cual, disminuye el protagonismo de los impuestos dentro de la financiación de gastos.

Benito et al. (2004) analizaron la deuda de las Comunidades Autónomas españolas en el periodo 1994 a 1999, utilizando variables de tipo económico, presupuestario y de tipo institucional. Al introducir todas estas variables en el modelo, apareció un problema de multicolinealidad, por tal motivo, optaron por construir un modelo para cada una de las variables independientes y después, sobre el conjunto de variables, de ese modo, sólo quedaron las variables que presentaban menor índice de correlación. Sus resultados señalaron que las Comunidades con mayores competencias tienen mayores niveles de deuda. Además, que el PIB y el gasto generado para transferencias parecen ser variables que originan diferencias en el nivel de deuda de las distintas Comunidades.

Brusca et al. (2012) analizaron la posible relación existente entre el endeudamiento y niveles de descentralización de servicios públicos para municipios catalanes y valencianos con población superior a 20.000 habitantes. Sus resultados constataron la existencia de relación positiva entre el nivel de deuda y la descentralización en la gestión, lo que implica la necesidad de cuestionar la representatividad de la actual información contable local presentada sobre bases no consolidadas. Es decir, evidenciaron que aquellas entidades que tienen mayor ahorro bruto y por tanto mayor capacidad para endeudarse, muestran mayores niveles de descentralización.

Pérez et al. (2013), en su estudio sobre los factores que condicionan que los ayuntamientos españoles presenten un determinado nivel de deuda en el periodo 2008-2011, concluyeron que las variables del índice de ahorro neto y las subvenciones fueron significativas, señalando que en periodos de crisis la relación con el endeudamiento no difiere como época de bonanza.

Pérez et al. (2014) analizaron también el impacto de la creación de agencias, empresas públicas, y externalización de servicios y los aspectos políticos y financieros de la entidad. Este trabajo utilizó el modelo estadístico de regresión mediante efectos fijos, observando un panel de 1.517 ayuntamientos españoles para el

CAPÍTULO 5

periodo 2003-2008. Los resultados evidenciaron que es el índice de subvenciones la variable con mayor capacidad explicativa del nivel de endeudamiento, mientras que los factores de tipo político no presentan una clara influencia sobre la deuda. Asimismo, muestran la incidencia de las formas de gestión empleada; constatando que la contratación externa de servicios públicos presenta una relación negativa con el nivel de endeudamiento, y que los ayuntamientos que presentan mayor número de externalizaciones y de participación en consorcios obtienen menor nivel de deuda.

5.2.3 Endeudamiento y tamaño de los estados y municipios

El incremento del gasto público y su aplicación para atender las demandas de los ciudadanos sugiere un incremento del endeudamiento relacionado con el tamaño de la entidad. Por eso, el aumento del endeudamiento se deriva, en parte, por el ajuste en los servicios y obra pública que requieren estados y municipios en función de sus características. En ese sentido, existen factores significativos que condicionan el endeudamiento: el tamaño de la población, la desigualdad económica entre municipios y su crecimiento acelerado. En particular, el crecimiento de la población sería un factor de aumento de deuda, pues los recursos que recaudan y generan las entidades estatales y municipios no son suficientes, por lo que las entidades estatales y locales tienen que aumentar el uso del recurso del endeudamiento para generar más obra pública.

En ese sentido, Escudero y Prior (2002) analizaron 86 entes locales en Cataluña señalando que la población influye de manera significativa en los niveles de deuda en los ayuntamientos estudiados.

Benito y Bastida (2005), en su análisis de los ayuntamientos en la Comunidad Valenciana, para el periodo 1994-2000, señalaron que las variables que mejor explican el recurso al endeudamiento son el resultado presupuestario no financiero, los gastos de capital, los ingresos de capital y la población. Este trabajo manifestó que el tamaño de la población influye significativamente en el endeudamiento, relacionando este resultado con los obtenidos por Mitchell (1967) y Pogue (1970), que sugirieron que a mayor incremento de población incrementa el nivel de deuda de

CAPÍTULO 5

los entes estudiados. Asimismo, este trabajo pone de manifiesto que la ideología del gobierno local interviene dentro del ciclo político, y que los partidos tratan de influir en el voto para el siguiente ciclo, dejando un automático reflejo de deuda dentro de sus finanzas, las cuales son heredadas por el gobierno siguiente.

Guillamón et al. (2011), tomando como referencia los ayuntamientos españoles mayores a 1.000 habitantes en el año 2008, analizaron variables de carácter social, económico, ideológico y de género para determinar las que mejor explican el endeudamiento en el nivel local. Este trabajo concluyó que las variables población, porcentaje de inmigrantes, nivel económico, transferencias e impuestos son las que afectan positivamente al nivel de deuda per cápita. Por otro lado, para las variables de tipo político, tales como la fortaleza política, constataron que los gobiernos más débiles son los que tienen un menor nivel de deuda per cápita.

Zafra Gómez et al. (2011), en su trabajo para 1.309 municipios de España en un periodo de 5 años (2003-2008), constataron que la población influye positivamente en el endeudamiento.

5.2.4 Endeudamiento y CPP

Los ciclos políticos presupuestarios sugieren la posible existencia de una relación estratégica entre el ciclo político y el nivel de endeudamiento. La literatura sugiere que en los ciclos electorales los gobiernos incrementan su endeudamiento y, por tanto, generan un CED que pueden considerarse en los CPP.

Es posible también plantear un modelo en el que los gobiernos aumentan la deuda como estrategia para limitar a las próximas administraciones su utilización en un escenario electoral polarizado y, por ende, con escasa posibilidad de que el partido en el poder siga gobernando.

Los trabajos de Aghion y Bolton (1990), Milesi-Ferreti (1995) y Milesi-Ferreti y Spolaore (1994), señalan que los gobiernos manejan estratégicamente su deuda para influir en el resultado de las elecciones, pretendiendo incidir en las preferencias

CAPÍTULO 5

electorales, aplican el recurso de deuda como instrumento político para el gobernante en su aspiración de ser reelegido o aumenta su posibilidad de continuar en el poder.

Otros estudios como el de Shadbegian (1999), Feld y Kirchgässner (2001a; 2001b), Allers et al. (2001) y Galli y Rossi (2002) obtuvieron conclusiones donde el endeudamiento se incrementa al final del ciclo político presupuestario.

Por otro lado, Akhmedov et al. (2004), constataron que en los gobiernos regionales de Rusia, el endeudamiento público se incrementa en el año electoral debido a las transferencias y pago de atrasos salariales, lo que podría llevar a que los gobiernos en funciones manipulen las políticas fiscales.

Sánchez Mier (2011) contrastó la hipótesis de la existencia de un ciclo político-presupuestario a partir de datos de los municipios asturianos mediante un panel referido al período 2001-2008. En esta investigación pretendió construir un modelo que ahondara en los factores del endeudamiento, estimado en forma de variación de pasivos financieros y teniendo en cuenta dos periodos electorales. Los resultados de este trabajo no corroboran una tendencia a un mayor endeudamiento de los gobiernos de carácter progresista, y tampoco de los gobiernos compuestos por coaliciones. Igualmente el aumento de la deuda pública en los años antes y en el de la elección es un argumento rechazado en las estimaciones del estudio. Básicamente pone de manifiesto que en los principales ayuntamientos asturianos, el endeudamiento está directamente relacionado con la autonomía financiera, y en menor medida con la estructura del gasto público asumido, gastos de capital e inversiones por un lado y gastos «rígidos» o «cautivos», de carácter corriente, por otro.

Considerando la literatura empírica de México, las aportaciones todavía son escasas, pudiendo destacarse el estudio de Ramírez (2003), el cual, utilizó una base de datos de 2.412 ayuntamientos para el periodo 1989-1999, relacionando las finanzas públicas municipales con variables políticas y su efecto con los ciclos políticos como determinantes del endeudamiento. Este estudio indicó que el endeudamiento de los municipios aumenta en el año posterior a la elección.

CAPÍTULO 5

Por su parte Ramírez y Erquizio (2012), en su estudio para los 31 estados del periodo 1993-2009, vincularon el ciclo político con variables de gasto público y su influencia con el endeudamiento. Este trabajo confirmó la presencia del ciclo político en el gasto total como factor determinante de incremento de deuda en los estados de México.

Carpizo Riva Palacio (2012) para entidades estatales en el periodo 2003-2010, estimó varios modelos econométricos, tomando como variable dependiente la deuda total (deuda directa + deuda organismos) y adicionalmente, las dos medidas de endeudamiento en función del PIB estatal. Para las variables independientes consideró gobiernos divididos, partidos políticos, dependencia financiera, recaudación per cápita y variables retardadas de la población y del PIB de los estados. Los resultados concluyeron que las decisiones de endeudamiento son condicionadas por el entorno de la competencia política de cada entidad, es decir, la presión política ejerce mayores incentivos en los gobernadores para financiar obras públicas de forma más activa. Además, el nivel de intensidad de la competencia política es clave para entender los incentivos que tienen los distintos actores a la hora de negociar los montos de endeudamiento estatal en cada ciclo político presupuestario.

5.2.5 Límites de Deuda

Para el análisis de la evidencia empírica sobre los límites de deuda nos referimos básicamente a los estudios que han tratado de analizar el efecto de las limitaciones o restricciones que encuentran en el recurso al endeudamiento las administraciones públicas como consecuencia de regulaciones legales.

Bajo ese contexto, el esquema teórico de los trabajos analizados nos demuestra que es posible la utilización de instrumentos que reducen el control al que están sometidas las entidades públicas, como es el caso de creación de entidades con propósitos especiales para financiar deuda mediante la emisión de bonos.

En concreto, los estudios de las últimas décadas llevados a cabo en Estados Unidos, hacen aportaciones significativas para el estudio de la normativa y las regulaciones sobre límites de deuda y cómo afectan directa o indirectamente a la deuda pública.

CAPÍTULO 5

En ese sentido, algunos trabajos criticaron la eficacia de las limitaciones al endeudamiento (Bennet y Dilorenzo, 1982; Blewet, 1984; Bunch, 1991; Von Hagen, 1991; Metcalf, 1991), mientras que otros admitieron los efectos sobre los recortes en los niveles de servicios públicos (Pogue, 1970; Farnharm, 1985; Kiewiet y Szakaty, 1996).

Por ejemplo, Pogue (1970), analizó el efecto de los límites legales al recurso al endeudamiento en dos años diferentes para 48 estados y 173 áreas metropolitanas de Estados Unidos. Sus resultados indican que los límites de los estados tienen el efecto de restringir el uso de la financiación mediante deuda, aunque es posible que tengan también algunos efectos no deseados, es decir, el autor sugiere que los límites de deuda no sólo disminuyen el gasto local, sino también el gasto estatal agregado, de tal modo, que niveles inferiores de deuda pueden aparecer asociados a niveles inferiores de servicios públicos.

Sin embargo, Bennet y Dilorenzo (1982) concluyeron que las limitaciones de deuda no han logrado sus objetivos, es decir, los gobiernos han variado su estructura para poder saltárselas. Para este estudio utilizaron la variable deuda no garantizada a largo plazo, la cual es emitida por entes descentralizados. De forma similar, Blewet (1984) aceptó que las limitaciones de deuda han provocado que los ayuntamientos desvíen su deuda a las agencias para saltarse las limitaciones que impone el gobierno.

Farnharm (1985) por su parte, señaló que la proliferación de unidades gubernamentales y el uso creciente de la deuda no garantizada son consecuencias derivadas de la imposición de límites sobre el endeudamiento de los gobiernos locales. Este trabajo analizó una muestra de 2.087 entidades con población igual o mayor a 10.000 habitantes en el periodo 1976-1977. Las conclusiones de este estudio señalaron que los límites sobre la deuda local impuestos por los estados tienen un efecto negativo sobre los niveles de deuda bruta per cápita, reduciendo así, tanto la deuda garantizada como la deuda no garantizada, sin embargo, detecta cierta sustitución del primer tipo de deuda por el segundo en aquellas comunidades sujetas a límites más estrictos.

CAPÍTULO 5

Bunch (1991) en su trabajo analizó que la permanencia de un partido (demócrata o republicano) en el poder, y como esta constancia puede burlar las limitaciones al endeudamiento mediante la emisión de deuda no garantizada, exenta de limitación. Este trabajo concluyó que la permanencia de un mismo partido en el poder durante varios años, supone una mayor creación de entidades públicas que emiten deuda no garantizada, por tanto, eluden el límite de su endeudamiento no garantizado.

Von Hagen (1991) hizo comparaciones entre los estados que tienen límites de deuda y los que no tienen para el periodo de 1975 a 1985. Este estudio indicó que los ratios de deuda per cápita son mayores en estados sin limitaciones. Su principal conclusión fue que las restricciones fiscales inducen a la restricción de instrumentos de deuda de los estados analizados.

Metcalf (1991) utilizando el modelo de efectos fijos (EF) analizó una muestra de 185 entidades norteamericanas de 1978 a 1988. Este trabajo trató comprobar en qué medida las políticas fiscales del gobierno federal limitan la adquisición de activos y pasivos financieros por los ayuntamientos, concluyendo que las políticas fiscales influyen en el nivel de deuda mantenida por los ayuntamientos.

El trabajo de Kiewiet y Szakaty (1996) al igual que el de Bunch (1991), trató de comprobar hasta qué punto las limitaciones del endeudamiento son burladas mediante la emisión de deuda no garantizada, y si estas limitaciones provocan un traspaso de deuda del nivel estatal al local en Estados Unidos. En este trabajo los autores aplicaron la metodología de datos tipo panel, considerando 50 estados de 1961-1990. La conclusión destaca que la renta per cápita y el signo político influyen positivamente sobre el nivel de endeudamiento, es decir, los partidos conservadores mantienen menores niveles de deuda y cumplen mejor con los límites legales de endeudamiento impuestos por el gobierno central. Donde además, que el nivel de deuda existente en un periodo depende del tipo de límite establecido.

Por su parte, Feld y Kirchgässner (2001a) realizaron un análisis sobre el comportamiento del endeudamiento en 134 entidades de Suiza en 1990, cuya población oscilaba entre 300.000 y 400.000 habitantes. Este trabajo observó que la

CAPÍTULO 5

fragmentación en el gobierno, las reglas relativas al límite de deuda y sus restricciones, son aspectos que aumentan el déficit, acentuando más la crisis y por ende, incrementando la deuda.

García et al. (2011), analizaron una muestra de 148 municipios españoles con una población superior a 50.000 habitantes en el periodo 1998-2008. Los resultados ponen de manifiesto que durante el año electoral, los políticos se comportan de manera oportunista, lo que conlleva un importante incremento de la deuda pública en relación con los ingresos municipales, aunque los partidos de ideología progresista realizan un esfuerzo tres veces mayor que los conservadores. Además, los gobiernos locales conservadores tienden a atenuar significativamente este comportamiento en los años previos a los comicios, mientras que los partidos de izquierdas no. Igualmente, se observó en este estudio que los ciclos partidista y electoral han sido mitigados desde 2002 con la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad Presupuestaria que impuso límites al endeudamiento que pueden asumir las administraciones locales. Además, la evidencia empírica obtenida en este trabajo pone de manifiesto la necesidad de perfeccionar los mecanismos de control interno y externo con el objetivo de evitar la ruptura de la política de estabilidad y el riesgo de insostenibilidad de la deuda, logrando una mayor disciplina presupuestaria.

Vila i Vila (2012) analizó una muestra de ayuntamientos valencianos con población igual o superior a 5.000 habitantes para el periodo 1994-2009. Los resultados indican que los gobiernos minoritarios o de coalición son más propensos a recurrir al endeudamiento que los mayoritarios de un sólo partido. Asimismo, observó que un número importante de ayuntamientos no destinó la totalidad de sus créditos a largo plazo a la financiación de inversiones, empeorando su solvencia y situación económica. Este trabajo concluyó que el recurso al endeudamiento no parece responder a un comportamiento ideológico diferenciado, o a una estrategia para ganar elecciones, y que las coaliciones aparecen como más propensas al uso de deuda como fuente de financiamiento. Los autores también indican que los gobiernos de derecha se muestran menos respetuosos con los límites legales, aprovechando esta situación para beneficiarse de mayores transferencias que los de izquierda.

5.3 OBJETIVOS E HIPÓTESIS

En este último trabajo empírico, pretendemos realizar un análisis de los factores que explican el comportamiento del recurso a la deuda pública estatal y municipal, basándonos para ello en el marco teórico y literatura previa analizada.

5.3.1 Objetivos del trabajo empírico

El objetivo general de este trabajo empírico es analizar los factores que puedan explicar el comportamiento del recurso a la deuda pública estatal y municipal en México. Para ello, utilizaremos los estados y ayuntamientos de México en el periodo 1996 al 2010, realizando un estudio individualizado basado en la relación entre la deuda y otras variables explicativas.

En concreto, pretendemos dar respuesta a las siguientes cuestiones de análisis:

- ❖ ¿En qué medida el gasto en inversión que las entidades realizan influye en el recurso al endeudamiento?
- ❖ ¿Cómo afectan las transferencias de capital recibidas al recurso al endeudamiento?
- ❖ ¿Cuál es el efecto del nivel económico per cápita medido en relación al PIB per cápita en el recurso al endeudamiento?
- ❖ ¿En qué medida el ahorro bruto generado a través del ingreso corriente contribuye a la disminución del financiamiento y su necesidad de recurrir al endeudamiento para cubrir las necesidades básicas del ciudadano?
- ❖ ¿La autonomía financiera de los estados y ayuntamientos tiene efecto en el recurso al endeudamiento?
- ❖ ¿El periodo anterior a las elecciones aumenta el recurso de endeudamiento de los estados y ayuntamientos?

5.3.2 Hipótesis

Para dar respuesta a las preguntas anteriores y teniendo en cuenta la literatura previa analizada en los puntos abordados en la primera parte, en este trabajo pretendemos contrastar las siguientes hipótesis:

- ❖ H1. A mayor esfuerzo en la generación de obra pública e inversión en estados y ayuntamientos, mayor será el recurso al endeudamiento.

El aumento del endeudamiento para financiación de obra pública e inversión encuentra su justificación en parte, en el traspaso del coste a las generaciones futuras, ya que serán beneficiadas en el medio y largo plazo (Cabasés et al., 2007; Letelier, 2010). Por tanto, cabe esperar que exista una relación positiva entre el endeudamiento y la inversión (Vallés, et al. 2005). Este mismo argumento también fue utilizado por Benito y Bastida (2005), Sánchez Mier (2011), Pérez et al. (2014) y Kinto Reyes (2014).

- ❖ H2. Las entidades con mayor nivel de transferencias de capital, requerirán menor nivel endeudamiento.

Las transferencias de capital están dirigidas a la financiación de inversiones, y en la medida que crezcan, los estados y ayuntamientos recurrirán a un menor endeudamiento.

Estos argumentos fueron utilizados en los estudios de Levaggi y Zanola (2003), Benito y Bastida (2005) y Lago-Peñas (2008), quienes constatan la existencia de una relación inversa entre ambas variables.

- ❖ H3. El incremento de población incrementa el recurso al endeudamiento de los estados y ayuntamientos.

En ese sentido, al igual que otros autores de la literatura consideramos que la población mantiene una relación positiva y significativa con el nivel de deuda estatal y municipal, como indican Mitchell (1967), Benito y Bastida (2008), Guillamón et al. (2011) quienes argumentan que a mayor tamaño de la población se requiere mayor

CAPÍTULO 5

endeudamiento; Esto se puede justificar por el impacto que adquiere el incremento del gasto al incrementar la población, derivado por los servicios que ofrece, tanto los estados como los ayuntamientos.

H4. El recurso al endeudamiento para estados y ayuntamientos viene condicionado por el PIB per cápita.

Algunos autores como Benito et al. (2004) y Benito y Bastida (2005), consideran al PIB per cápita desde dos perspectivas: primero, se podría esperar que un mayor PIB per cápita requiera menor endeudamiento, puesto que sería mayor la capacidad para generar ingresos. Sin embargo, también puede ocurrir, que a mayor riqueza de una entidad, mayores sean las necesidades de los ciudadanos y por ende, existan dificultades para atenderlas sin necesidad de recurrir al endeudamiento. Por tanto, consideramos dos situaciones importantes: primero, el signo esperado en esta variable será en principio incierto. Segundo, consideramos que esta variable es un buen indicador de la capacidad de generar ingresos en los estados y municipios.

- ❖ H5. Las entidades con menor ahorro bruto tienen mayor necesidad de recurrir al endeudamiento.

El ahorro bruto indica la capacidad de generar recursos para nuevas inversiones o para hacer frente al endeudamiento, por lo que puede existir una relación negativa entre la capacidad de financiación y el recurso al endeudamiento por lo que el signo esperado es negativo. Esta variable ha sido considerada en los trabajos de Mceachern (1978), Brusca y Labrador (1998), De Mello (2001), Benito y Bastida (2004), Fernández et al. (2004) y Guillamón et al. (2011).

- ❖ H6. A mayor autonomía financiera menor necesidad de incrementar el endeudamiento.

La autonomía financiera de los estados y ayuntamientos está condicionada por la captación de ingresos derivados de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos para financiar su gasto, por lo que a mayor captación de estos recursos, menor será la necesidad de acudir a pasivos para financiar el gasto. Los

CAPÍTULO 5

ingresos vía tributaria reducen la necesidad de acudir al endeudamiento, representando una fortaleza para solventar los compromisos de pasivos (Vila i Vila, 2010). En ese sentido, McEarchen (1978) y Brown (1996) señalan que la captación de recursos en relación al gasto, supone un buen indicador de autonomía financiera de los entes estudiados.

❖ H7. El endeudamiento tiende a ser mayor en el año previo a las elecciones.

Esto se justifica por el comportamiento oportunista de los gobernantes al utilizar variables de gasto que incrementen las posibilidades de que su partido siga en el poder. En México el endeudamiento se debe justificar por el gasto en inversión pública productiva, concepto considerado textualmente en el marco jurídico de la constitución política mexicana, en su artículo 117. No obstante, de acuerdo a Sánchez Mier (2011), si el nivel de endeudamiento se contrae en el periodo electoral, entonces se podría considerar una señal de buena gestión por parte del gobernante al disminuir esta variable.

En este marco, Vila i Vila (2010; 2012), considera la existencia de un ciclo de deuda ligado al ciclo electoral, aunque sus resultados muestran un efecto negativo sobre el endeudamiento el año antes de las elecciones. No obstante, Brusca et al. (2010), consideran un efecto positivo debido al incremento del gasto de inversión en el año anterior a las elecciones. Por ello, resulta difícil definir a priori el signo en esta hipótesis.

5.4 MUESTRA Y VARIABLES

Al igual que en los capítulos empíricos anteriores, la muestra está compuesta por los estados y ayuntamientos de México.

Este análisis se realizó con dos bases que integran por un lado, la información de 31 estados y por otro, los 1190 municipios con población superior a 2.500 habitantes.

5.4.1 Definición de Variables

En el trabajo tomamos como variable dependiente el endeudamiento presupuestario de cada estado y de cada ayuntamiento de México, dado que en este caso sólo contamos con este dato, publicado por INEGI, en tanto que no disponemos de información sobre la deuda acumulada.

Las variables independientes utilizadas en el estudio son las siguientes:

- ❖ Nivel del gasto en inversión, que vamos a medir a través del gasto de capital per cápita por año.
- ❖ Transferencias de capital recibidas, obtenidas a partir de los recursos federales transferidos a estados y ayuntamientos, etiquetados para la generación de obra pública.
- ❖ Incremento de la Población, que nos permitirá ver si el incremento afecta al recurso al endeudamiento.
- ❖ Producto Interior Bruto per cápita, el cual hace referencia a la riqueza económica que genera cada habitante.
- ❖ Variable autonomía financiera, que recoge la relación de los ingresos propios (impuestos, productos, derechos y aprovechamientos) respecto al gasto corriente, entendida como la capacidad del ente para cubrir el gasto con ingresos propios, es decir, la auto suficiencia para financiar su gasto y por ende, no depender del recurso al endeudamiento.
- ❖ Ahorro bruto per cápita, definida como la capacidad propia de financiamiento de la entidad para generar nuevas inversiones o para hacer frente al

CAPÍTULO 5

- ❖ endeudamiento, medida por el ingreso corriente menos el gasto corriente y dividido por el número de habitantes.
- ❖ Variable dummy electoral, que recoge el valor 1 un año antes de la elección y 0 en otro caso, considerando que en el año anterior a la elección el recurso al endeudamiento aumenta.

Concretamente en el cuadro 19, se recogen las distintas variables utilizadas, su descripción y cálculo correspondiente, así como la hipótesis con la que están relacionadas y el signo esperado en el análisis.

CAPÍTULO 5

Cuadro 19 Variables empleadas en las estimaciones para estados y ayuntamientos

Variable Dependiente		Descripción	Cálculo		
DEUD		<i>Endeudamiento presupuestario</i>	<i>Recursos obtenido de endeudamiento / Número de habitantes</i>		
No.	Variables Independientes	Descripción	Cálculo	Hipótesis	Signo
1	GI_A	<i>Nivel del Gasto en Inversión per cápita</i>	<i>Gasto en Inversión / No. Habitantes</i>	<i>H1</i>	(+)
2	R_E	<i>Transferencias de capital</i>	<i>Aportaciones Federales / No. Habitantes</i>	<i>H2</i>	(-)
3	POB	<i>Incremento de población</i>	<i>Variable que representa el incremento de la población en el tiempo</i>	<i>H3</i>	(+)
4	PIB_PER	<i>PIB per cápita</i>	<i>PIB / Número de habitante</i>	<i>H4</i>	(?)
5	AHB	<i>Ahorro bruto per cápita</i>	<i>Ingresos corriente (-) gasto corriente / No. De habitantes</i>	<i>H5</i>	(-)
6	AUT_FIN	<i>Autonomía financiera</i>	<i>(Ingresos propios /gasto corriente)*100</i>	<i>H6</i>	(-)
7	ELEC_1	<i>Año anterior a la Elección</i>	<i>1 un año antes de la elección 0 otro caso</i>	<i>H7</i>	(+)

5.5 METODOLOGÍA

La metodología utilizada para la estimación del modelo estadístico, tanto para estados como para ayuntamientos, es la de datos tipo panel, donde la unidad de observación varía en dos dimensiones, en corte transversal y series de tiempo. Este tipo de modelo permite mejorar la fiabilidad de las estimaciones, pues amplía notablemente las observaciones al trabajar en conjunto con la información de todas las entidades de análisis.

Particularmente, en este capítulo se consideró tanto el modelo de efectos fijos (EF), como el modelo de efectos aleatorios (EA) para moldear el carácter individual de cada estado o ayuntamiento. En ese sentido, Sosa (1999) destaca la importancia de discernir entre los modelos de efectos fijos y aleatorios, lo cual, posiblemente es el problema más complicado en la implementación de un modelo de datos de panel.

La decisión de aplicar un modelo u otro puede basarse estrictamente en cuestiones de conveniencia práctica, realizando el denominado Test de Hausman, el cual puede ser interpretado como un test de validez del estimador de efectos aleatorios. No obstante si la hipótesis nula se rechaza, es decir, la diferencia entre los coeficientes de efectos fijos y aleatorios sí es sistemática entonces es recomendable usar el estimador efectos fijos. Además, se emplean distintas pruebas que originan otros estimadores como la prueba de autocorrelación y heterocedasticidad especificada en los siguientes epígrafes.

5.5.1 Especificación del Modelo

Como hemos indicado, el estudio empírico pretende identificar los factores que determinan el endeudamiento tanto en los estados como en los ayuntamientos mexicanos para el período 1996-2010. En ese sentido, el modelo que tratamos de plantear toma como variable dependiente el recurso a la deuda pública de los estados y ayuntamientos al término de diciembre de cada año.

En línea con lo anterior, el modelo se expresa del siguiente modo,

CAPÍTULO 5

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 X_{it} + e_{it} \quad \text{ecuación (1)}$$

Donde i significa la i -ésima unidad transversal (estado o municipio) y t el tiempo (año). En ese sentido, la ecuación (1) supone que el intercepto de la regresión en general es el mismo para cada uno de los estados y municipios, sin embargo, es probable que sea necesario distinguir (controlar) las características individuales de cada municipio, de esta forma, el modelo de Efectos Aleatorios (EA) supone que cada uno de los estados y municipios tienen un intercepto diferente. El modelo en este caso se expresa de la siguiente forma:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 X_{it} + e_{it} \quad \text{ecuación (2)}$$

Donde $\alpha_i = \alpha + \mu_i$. Considerando a α como fija y suponiendo que es una variable aleatoria con un valor medio α y una desviación aleatoria μ_i , al sustituir esta ecuación en el modelo obtenemos:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 X_{it} + \mu_i + e_{it} \quad \text{ecuación (3)}$$

Esta ecuación estima el modelo de efectos aleatorios en base a nuestras variables.

No obstante, es posible que sea necesario moldear el carácter *individual* de cada estado a través de efectos fijos (FIXED EFFECTS), el cual supone que las diferencias entre estados no son aleatorias sino constantes. En este caso se estima el modelo utilizando la técnica de las variables dicotómicas, expresándose de la siguiente manera:

$$Y_{it} = \nu_i + \beta_1 X_{it} + e_{it} \quad \text{ecuación (4)}$$

Siendo ν_i un vector de variables dicotómicas para cada estado o ayuntamiento, estimando una *dummy* para cada entidad. Ahora bien, es importante señalar que la incorporación de variables dicotómicas permite modelar características de las unidades transversales que no cambian en el tiempo pero sí afectan el resultado, pero también es válido agregar variables dicotómicas temporales a nuestro modelo, es decir, para cada año de la muestra, lo cual transforma la ecuación en:

$$Y_{it} = \nu_i + \eta_t + \beta_1 X_{it} + e_{it} \quad \text{ecuación (5)}$$

CAPÍTULO 5

Donde η_t representa un vector de variables dicotómicas para cada año. Estas variables dicotómicas permitirán controlar aquellos eventos a los que fueron sujetos todos los estados en un año dado y, al igual que los efectos fijos, pueden reducir sesgos importantes.

Para seleccionar cuál es la mejor forma de estimar el modelo, es decir, utilizar MCO, EA o EF, se realizan diversas pruebas, como la prueba F del modelo efectos fijos (ecuación 4), cuyo valor, si es significativo, nos indica que el modelo EF es mejor que el MCO, y posteriormente comparamos el modelo MCO vs. EA. En ese sentido, Breusch Pagan en su modelo proponen como hipótesis nula que $\sigma_\mu^2 = 0$, y si el supuesto se cumple entonces la prueba se rechaza, pudiendo sugerir que sí existe diferencia entre (1) y (3), y es preferible usar el método de EA. El test de Hausman demostró que la diferencia entre los coeficientes de efectos fijos y aleatorios ($\beta_{ef} - \beta_{ea}$) puede ser usada para probar la hipótesis nula de que μ_i y las variables X's (independientes) no están correlacionadas. Así pues, la hipótesis de la prueba de Hausman considera que los estimadores de EA y EF no difieren sustancialmente. Si se rechaza la H_0 , y los estimadores estadísticamente exhiben una diferencia, en tal caso se considera más conveniente utilizar EF en comparación con EA.

En línea con lo anterior, el modelo lineal de regresión múltiple tanto para estados como para ayuntamientos queda establecido de la siguiente forma:

$$DEUD_{it} = \alpha + \beta_1 GI_{PAit} + \beta_2 RE_{it} + \beta_4 LOG_{POB_{it}} + \beta_5 PIB_{PER_{it}} + \beta_6 AHB_{it} + \beta_7 AUT_{FIN_{it}} + \beta_8 ELEC_1 + \varepsilon_i$$

ecuación (6)

; para $i = 1, \dots, 30$ y $t = 1996, \dots, 2010$ para estados.

; para $i = 1, \dots, 1927$ y $t = 1996, \dots, 2010$ para ayuntamientos.

5.5.2 Auto correlación y Heterocedasticidad

Las pruebas de Wooldridge y de Wald Modificada, son pruebas que se utilizan para detectar y controlar una posible correlación y heterocedasticidad en nuestros modelos estadísticos, aun cuando hemos moldeado la heterogeneidad temporal y espacial de la ecuación (5).

Estas pruebas nos indican y sugieren, si es que existe rechazo de hipótesis, alternativas de estimadores para corregir los posibles problemas que se pueden presentar. Los estimadores que se sugieren para este tipo de casos son el estimador de errores estándar corregidos para panel (EECP) o el estimador de mínimos cuadrados generalizados factibles (MCGF). En ese sentido, Beck y Katz (1995) señalan que los EECP son más precisos que los MCGF, lo cual será considerado para este trabajo.

5.6 ANÁLISIS DE RESULTADOS

Para realizar nuestro análisis hemos elaborado dos paneles, uno con 464 observaciones que corresponde a los datos de 31 gobiernos estatales y otro panel de 26.126 observaciones que corresponde a 1.194 ayuntamientos en los años 1996 a 2010.

La utilización de las diferentes pruebas comentadas en la metodología nos permitirá eliminar en lo posible las heterogeneidades no observables de cada panel, tratando de controlar el carácter individual de cada ente y corregir si es el caso, los problemas de heterocedasticidad y auto correlación que puede presentar el modelo. En ese sentido, se pretende establecer el mejor estimador para datos tipo panel a partir de las pruebas anteriores.

5.6.1 Análisis de resultados para los Estados de México

Con el objetivo de identificar los posibles problemas que pueden presentar las estimaciones, se realizaran primero las pruebas y análisis estadísticos para poder proponer el modelo que mejor resultados ofrece. Los resultados de las pruebas correspondientes para estados se presentan en el siguiente cuadro 20.

CAPÍTULO 5

Cuadro 20 Resultados estadísticos sobre el modelo a aplicar para los estados

Prueba	Hipótesis nula	Estadísticos de Prueba	P Values
Prueba F	$H_0: = 0$	$F(30, 426) = 2,84$	$\text{Prob} > F = 0,0000$
Prueba del Multiplicador Lagrangian de Breusch y Pagan para Efectos Aleatorios (EA)	$H_0: \text{Var}(u) = 0$	$\text{Chi}^2(1) = 7,81$	$\text{Prob} > \text{chi}^2 = 0,0052$
Hausman	$H_0: \text{Diferencia en los Coeficientes es no Sistemática}$	$\text{Chi}^2(4) = 5,15$	$\text{Prob} > \text{Chi}^2 = 0,273$

Tal como puede verse, la prueba F, indica que podemos rechazar la hipótesis nula de un intercepto en común (MCO), ya que el valor de P es inferior al 5%, es decir, para moldear también el carácter individual conviene utilizar el estimador EF frente al modelo agrupado (OLS), que supone que las diferencias entre los estados son constantes o fijas.

Posteriormente, aplicamos la prueba del multiplicador Lagrangian, de Breusch y Pagan para efectos aleatorios, con el mismo objetivo de comprobar que el estimador es apropiado y por tanto lo podemos asumir. Esta prueba como observamos, nos indica que la hipótesis nula se rechaza, pues el valor P es inferior al 5% y por ello, el mejor estimador es el modelo EA sobre el OLS.

Para comparar EF y EA y qué modelo nos puede brindar mejores resultados se aplica la prueba de Hausman. El resultado de esta prueba nos indica que no es significativa, sugiriendo que la hipótesis no debe rechazar, es decir, la diferencia entre los coeficientes de efectos aleatorios no es sistemática, por tal motivo, el estimador EA es mejor sobre el EF. Sin embargo, el resultado de aplicar el modelo de efectos fijos o

CAPÍTULO 5

efectos aleatorios puede causar problemas de auto correlación y heterocedasticidad, por lo que es probable que en este caso la presencia de estos problemas ocasione que algunas de las variables puedan presentar valores débiles en sus coeficientes o valores no significativos.

Tomando en cuenta la consideración anterior, es preciso contrastar mediante pruebas estadísticas la presencia de autocorrelación (no independencia de los errores) y heterocedasticidad (varianza no constante). En ese sentido, se usará la prueba de Wooldridge para el caso de la autocorrelación y la de Wald Modificada para detectar la heterocedasticidad. Los resultados de ambas pruebas se recogen en el siguiente cuadro 21.

Cuadro 21 Resultados estadísticos de autorrelación y heterocedasticidad para los estados

Prueba	Hipótesis nula	Estadístico de Prueba	P Values
Wooldridge	Ho: no autocorrelación de primer orden	$F(1, 30) = 310$	$\text{Prob} > F = 0,5815$
Prueba Modificada de Wald para Heterocedasticidad	Ho: $\sigma^2_i = \sigma^2$ para toda $i=1.. N$	$\text{chi}^2 (15) = 2263,92$	$\text{Prob} > \text{chi}^2 = 0,0000$

Tal como puede verse, la hipótesis nula de la prueba de Wooldridge no se rechaza, pues su valor P es mayor al 5% concluyendo que las observaciones no experimentan problemas de auto correlación serial. Sin embargo, al aplicar la prueba de Wald ésta se rechaza a un 95%, es decir, el valor P es inferior al 5% de significatividad, deduciendo que existe presencia de heterocedasticidad entre las observaciones.

CAPÍTULO 5

Para corregir el problema de heterocedasticidad, se utilizará el estimador de Errores Estándar Corregidos para Panel (EECP)⁵, tratando de ofrecer con este modelo un mejor estimador que mejore la fiabilidad de los resultados. Este tipo de modelo se utilizó en algunos trabajos, como fue el caso de Beck (2001), quien demostró que este estimador es más preciso para este tipo de datos.

Por tanto, utilizamos el estimador de EEPC para el análisis de la ecuación general para estados (6), obteniendo los resultados que aparecen en el cuadro 22.

⁵ Que por sus siglas en inglés corresponde al modelo Panel Corrected Standard Errors (PCSE)

CAPÍTULO 5

Cuadro 22 Factores explicativos del recurso al endeudamiento en los estados de México

VARIABLES	Modelo EEPC		
	Coeficiente		Error estándar
Nivel del gasto en inversión	0,4679354	*	0,072877
Transferencias de capital	-0,0353181		0,0315644
Incremento de la Población	-89,85542	**	38,59811
Producto Interior Bruto per cápita	0,0048053	**	0,0019923
Ahorro bruto per cápita	-0,0801454	*	0,0311843
Autonomía financiera	-0,0396599		0,1468887
Variable dummy electoral	-98,70457	***	59,91599
Constante	1155,111	**	565,9495
R- cuadrado	0,2999		
Número de observaciones	464		
Chi-cuadrado	0,0000		
* significativa al 1% ** significativa al 5% *** significativa al 10%			

Los resultados nos muestran que se obtiene un R^2 de 0,2999, indicando que el modelo explica el 29,99% de la variación total en la variable dependiente.

Por otro lado, los resultados del modelo estadístico nos muestran que las variables que resultaron significativas fueron el nivel del gasto en inversión (GI_A), el incremento de población (POB), el PIB per cápita (PIB_PER), el ahorro bruto

CAPÍTULO 5

generado (AHB) y la variable dicotómica que representa el año anterior a la elección (ELEC_1).

La variable del nivel del gasto en inversión (GI_A), entendida como el gasto en obra pública presenta un alto nivel de significatividad, y además presenta coeficiente con signo positivo, lo que constata que el endeudamiento se destina a la financiación de obra pública, confirmando con ello nuestra hipótesis y las conclusiones de los trabajos de Montemayor (2003), Benito y Bastida (2005), Cabasés et al. (2007), Letelier (2010), Sánchez Mier (2011), Zafra Gómez (2011), Pérez (2014) y Kinto Reyes (2014), quienes encuentran que los gastos de inversión influyen positivamente sobre el endeudamiento.

La variable correspondiente a las transferencias de capital recibidas (R_E), un recurso utilizado exclusivamente para obra pública, no resultó significativa, por lo que en principio no podemos confirmar su influencia sobre el incremento del nivel de deuda, sin embargo el signo fue negativo, lo que implica una reducción en el endeudamiento.

En cuanto a la población (POB), los resultados muestran que su crecimiento influye negativamente en el incremento de deuda. Este resultado en principio no confirma nuestra hipótesis planteada, constatando que el crecimiento de la población en estados no parece afectar el endeudamiento de forma positiva, pues presenta en su coeficiente signo negativo.

La variable del PIB respecto al número de habitantes (PIB_PER), resulta significativa y tiene signo positivo, lo que permite constatar que el PIB condiciona de manera positiva al recurso del endeudamiento, permitiendo constatar que los estados con mayor PIB, recurren en mayor medida al endeudamiento. Este resultado confirma la consideración planteada por Benito y Bastida (2005), es decir, que a mayor riqueza de una entidad, mayor será la necesidad de la población, y llevará a un mayor endeudamiento.

En lo que respecta al ahorro bruto que generan los estados (AHB), la variable además de significativa muestra en su coeficiente signo negativo, confirmando que a menor

CAPÍTULO 5

ahorro de los estados, mayor es su incremento de deuda. Estos resultados confirman los obtenidos en los trabajos de Brusca y Labrador (1988), De Mello (2001), Benito y Bastida (2004), Fernández et al. (2004), Guillamón et al. (2011) y Pérez et al. (2014), que encontraron que el ahorro bruto influye negativamente en el nivel de deuda per cápita, es decir, cuanto menor el ahorro, mayor será su endeudamiento.

Para la variable de autonomía financiera (AUT_FIN), su signo es negativo y no significativo, por lo que en principio no confirma nuestra hipótesis y además, no podemos confirmar su influencia en el incremento del nivel de deuda en los estados.

En la variable dummy de elecciones (ELEC_1), su resultado es significativo al 10% pero presentó signo negativo, lo que en principio no confirma nuestra hipótesis. Este resultado puede sustentar que los gobiernos estatales prefieren no endeudar a sus estados en el año previo a la elección (Sánchez Mier, 2011), acudiendo a otras fuentes financieras, por entender que no representa una buena credencial de presentación antes de la elección (Vila i Vila, 2010), y que evidentemente puede restar la aceptación de su gestión.

5.6.2 Análisis de resultados para los Ayuntamientos de México

Al igual que en los estados, para los ayuntamientos utilizaremos las mismas pruebas para realizar la estimación de la regresión con datos tipo panel, tratando de identificar también el modelo que brinde mejores resultados para estos entes. En línea con los estados, se realizan en ese orden la prueba F , la prueba de Breusch y Pagan y por último la prueba de Hausman, las cuales se presentan a continuación:

CAPÍTULO 5

Cuadro 23 Resultados estadísticos sobre el modelo a aplicar para los ayuntamientos

Prueba	Hipótesis nula	Estadísticos de Prueba	P Values
Prueba F	Ho: Todos los $U_i = 0$	$F(1927, 24191) = 7,39$	Prob > F = 0,0000
Prueba Breusch y Pagan para Efectos Aleatorios (EA)	Ho: $\text{Var}(u) = 0$	$\text{chi}2(1) = 1233,53$	Prob > chi2 = 0,0000
Hausman	Ho: Diferencia en los Coeficientes es no Sistemática	$\text{Chi}2 (1) = 29,16$	Prob > Chi2 = 0,0000

En este caso, como podemos observar en el cuadro anterior, la prueba F es significativa y se debe rechazar la hipótesis nula de un intercepto en común (MCO), ya que el valor de P es inferior al 5%, siendo más conveniente diferenciar las características individuales para cada ayuntamiento, es decir, es mejor utilizar una estimación del modelo EF,

Al aplicar el test Breusch y Pagan para efectos aleatorios, podemos observar que la hipótesis nula se rechaza, es decir, es significativa al 1%, señalando también que es mejor utilizar el estimador del modelo de efectos aleatorios sobre el agrupado.

Para identificar qué modelo nos puede brindar mejores resultados se aplica la prueba de Hausman. El resultado de esta prueba nos indica que es significativa al 5%, sugiriendo que la hipótesis debe rechazarse, es decir, la diferencia entre los coeficientes de efectos aleatorios es sistemática, por tal motivo, el estimador EF es mejor sobre el EA. Sin embargo, el resultado de aplicar el modelo de efectos fijos o efectos aleatorios puede causar problemas de auto correlación y heterocedasticidad como fue el caso de los estados, por lo que es probable que en este caso la presencia de estos problemas ocasione que algunas de las variables puedan presentar valores débiles en sus coeficientes o valores no significativos.

CAPÍTULO 5

Bajo ese contexto, se lleva a cabo la prueba de autocorrelación y prueba de heterocedasticidad. Los resultados de estas pruebas se muestran a continuación:

Cuadro 24 Resultados estadísticos de autorrelación y heterocedasticidad para ayuntamientos

Prueba	Hipótesis nula	Estadístico de Prueba	P Values
Wooldridge	Ho: no autocorrelación de primer orden	$F(1, 1910) = 3,132$	$\text{Prob} > F = 0,0769$
Prueba Modificada de Wald para Heterocedasticidad	Ho: $\sigma^2_i = \sigma^2$ para toda $i=1.. N$	$\text{chi}^2(1927) = 3,0e+09$	$\text{Prob} > \text{chi}^2 = 0,0000$

Como podemos observar, para este caso la primera prueba no detecta problemas de auto correlación, bajo el supuesto de Wooldridge (2010), que establece la hipótesis de auto correlación $H_1: \rho \neq 0$, lo que indica la existencia de no correlación serial. En este resultado se obtiene un valor pequeño, debido al tamaño que presenta la base del estudio y confirmando que no existe auto correlación. Para comprobar la presencia de heterocedasticidad se presenta la prueba de Wald, observando un resultado significativo, por lo cual se concluye que las observaciones experimentan sólo problemas de heterocedasticidad.

Para poder corregir el problema de heterocedasticidad detectado en las pruebas anteriores, se utilizará el estimador Errores Estándar Corregidos para Panel, que permitirá obtener resultados para el análisis de la regresión de la ecuación (6) para ayuntamientos de México.

Los resultados obtenidos en la estimación se muestran en el cuadro número 25:

CAPÍTULO 5

Cuadro 25 Factores explicativos del recurso endeudamiento en los ayuntamientos

VARIABLES	Modelo EECF		
	Coeficiente		Error estándar
Nivel del gasto en inversión	0,3520485	*	0,0962177
Transferencias de capital	-0,2504282	**	0,1035726
Producto Interior Bruto per cápita	-0,0020487	**	0,0010895
Incremento de la Población	36,59793	**	16,28928
Ahorro bruto per cápita	-0,2553621	*	0,0763478
Autonomía financiera	2,863956	**	1,164502
Variable dummy electoral	21,53368		22,24049
Constante	-455,2612	*	154,5269
R- cuadrado	0,3748		
Número de observaciones	26126		
Chi-cuadrado	0,0000		
* significativa al 1%			
** significativa al 5%			
*** significativa al 10%			

Como se puede observar, los resultados obtenidos en el modelo estadístico muestran significatividad de las variables: nivel del gasto en inversión (GI_A), transferencias para obra pública (R_E), el PIB per cápita (PIB_PER), incremento de población (POB), ahorro bruto generado (AHB) y la autonomía financiera del ente (AUT_FIN). Sin embargo, la variable electoral no fue significativa, mostrando en su coeficiente signo positivo.

En primer lugar, la variable del nivel del gasto en inversión (GI_A), entendida como gasto en obra pública, es significativa, y además su coeficiente presenta signo

CAPÍTULO 5

positivo como se esperaba, lo que indica el empleo de endeudamiento en la financiación para obra pública. Esta evidencia confirma la hipótesis planteada y coincide con las conclusiones de los trabajos de Benito y Bastida (2005), Cabasés et al. (2007), Letelier (2010), Sánchez Mier (2011), Zafra Gómez et al. (2011) y Pérez et al. (2014), quienes señalaron que el gasto en inversión influye positivamente sobre el endeudamiento.

La variable correspondiente a las transferencias de capital (R_E), un recurso federal utilizado exclusivamente para obra pública es también significativa y con signo negativo, lo cual, confirma la hipótesis planteada, es decir, mayor nivel de transferencias de capital para obra pública, representa para los ayuntamientos menores necesidades de financiación, lo que provoca una menor apelación al endeudamiento financiero, como habían mostrado Benito y Bastida (2005) para ayuntamientos españoles.

El PIB per cápita, resultó significativo y con signo negativo, por lo que confirma una influencia negativa sobre el incremento del endeudamiento. Este resultado confirma que los municipios con menor PIB recurren en mayor medida al endeudamiento como recurso financiero, derivado por un bajo nivel económico. Algunos trabajos como el de Bahl y Duncombe (1993), señalan que el nivel económico de las entidades afecta negativamente al endeudamiento.

En la variable población (POB), los resultados muestran que su crecimiento tiene un impacto positivo en el recurso al endeudamiento, derivado de que existe la necesidad en los ayuntamientos de hacer frente a mayores gastos. Asimismo, se puede comentar que el resultado obtenido en los trabajos de Mitchell (1967), Pogue (1970), Escudero y Prior (2002), Guillamón et al. (2011) y Pérez et al. (2014), muestra cierta similitud, encontrando una relación positiva entre el número de habitantes y el endeudamiento municipal.

En lo que respecta al ahorro bruto que generan los ayuntamientos (AHB), la variable además de significativa muestra en su coeficiente signo negativo, lo cual confirma lo que obtuvimos en los estados, es decir, a mayor gasto generado por los

CAPÍTULO 5

ayuntamientos, menores son sus ahorros y por ende, mayor es su incremento de deuda.

Estos resultados confirman los obtenidos en los trabajos de Brusca y Labrador (1988) que encontraron que el ahorro bruto influye en el endeudamiento per cápita, es decir, cuanto menor el ahorro, mayor es su endeudamiento. Además confirma lo obtenido por Pérez et al. (2014) en ayuntamientos españoles, que señalaron una correlación negativa de esta variable con el endeudamiento.

Para la variable de autonomía financiera (AUT_FIN), su signo es positivo y además significativo, lo cual supone que los ayuntamientos con mayores recursos propios para financiar su gasto, tienen mayor endeudamiento. En este resultado no podemos confirmar nuestra hipótesis, ya que la variable sugiere que la relación de los ingresos propios/gasto corriente es positiva; este resultado indica que los recursos propios no garantizan la reducción de la necesidad de acudir a más pasivos para financiar su gasto.

El resultado anterior coincide con el obtenido por Fernández et al. (2004) y Pascual et al. (2008), quienes obtienen coeficientes con signos positivos, de modo que concluyen que los municipios que realizan mayor esfuerzo para recaudar ingresos propios, tienden a incrementar su endeudamiento. Sin embargo, Benito y Bastida (2005), midiendo la autonomía financiera únicamente a través de la capacidad recaudatoria de los impuestos directos e indirectos propios del ente local, obtienen un resultado que rechaza la significatividad de esta variable.

Para la variable dicotómica elecciones (ELEC_1), su signo es positivo, pero no significativo, por lo que en principio no confirma nuestra hipótesis y su influencia en el incremento del nivel de deuda de los ayuntamientos. En todo caso, el signo positivo podría indicar que los ayuntamientos de México incrementan su nivel de endeudamiento por la generación de obra pública un año antes de las elecciones.

CAPÍTULO 5

En ese contexto, cabe señalar que los resultados muestran algunas diferencias en los signos esperados, lo que nos sugiere seguir la línea de investigación en trabajos futuros, añadiendo otros factores.

5.7 DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este último trabajo empírico, tratamos de ofrecer un análisis de los factores que explican el comportamiento del recurso al endeudamiento estatal y municipal en México. Para ello, se utilizan variables de tipo presupuestario, económicas, población y el ciclo electoral en el periodo de 1996 a 2010.

En ese contexto, primero se analizaron de manera general las estadísticas de incremento de deuda en estados y ayuntamientos, observando que la variable de deuda muestra un incremento gradual en conjunto de 7,30 veces desde 2005 a 2014. Este comportamiento ascendente nos indica serios problemas para su liquidación y la relevancia de su traspaso a las generaciones futuras durante varios ciclos presupuestarios.

Los resultados evidenciados en este último capítulo empírico se dedujeron tomando en cuenta la base que integra información de 26.126 observaciones para ayuntamientos, y 464 observaciones para estados. Estas dos bases incluyen específicamente el endeudamiento presupuestario como variable dependiente y como variables independientes: el gasto en inversión, transferencias de capital, incremento población, PIB per cápita, ahorro bruto per cápita, autonomía financiera y el ciclo electoral medido a través del año anterior a la elección, como única variable dicotómica.

En base al análisis de la literatura previa, se han definido las hipótesis a contrastar, que tratan de contestar al interrogante para determinar qué factores nos permiten explicar y evidenciar el incremento de deuda en los estados y ayuntamientos de México.

La principal conclusión a la que se ha llegado es que los resultados para ambos entes ponen de manifiesto que son los gastos de capital los que en mayor medida justifican

CAPÍTULO 5

el incremento de la deuda, es decir, que el endeudamiento es un recurso que financia obra pública. Estos resultados confirman las conclusiones de Benito y Bastida (2005), Cabasés et al. (2007), Letelier (2010), Brusca et al. (2010), Zafra Gómez et al. (2011), Sánchez Mier (2011), Guillamón (2011), Pérez et al. (2014) y Kinto Reyes (2014), quienes encontraron que los gastos de capital influían positiva y significativamente en el endeudamiento.

Por otro lado, respecto a los recursos financieros que reciben de la Federación, y en concreto los recursos etiquetados para obra pública, su comportamiento es distinto en las dos regresiones, es decir, mientras que para los estados no es significativo el coeficiente, para los ayuntamientos sí lo es. Por tanto, sólo se puede confirmar la hipótesis para ayuntamientos. No obstante, el signo en ambos casos es el esperado, y por tanto, cuanto mayores son, se requiere una menor apelación al incremento de deuda, como señalan Benito y Bastida (2005).

Otra variable que resulto significativa para ambas regresiones, fue el ratio que mide el nivel económico per cápita a través del producto interior bruto respecto al número de habitantes. No obstante, para los dos casos el coeficiente fue débil y con signo distinto, es decir, para estados positivo y para ayuntamientos negativo. En ese sentido, el resultado en estados nos manifiesta que existe una relación estadísticamente positiva con el incremento de deuda, evidenciando que mayor nivel económico conduce a un mayor endeudamiento, posiblemente porque hay mayor necesidad de infraestructura. Sin embargo, el resultado negativo y significativo en ayuntamientos podría sugerir que a mayor nivel económico, mayores ingresos cuenta la entidad y menor necesidad de deuda.

En la variable incremento de población, observamos que para los dos casos su coeficiente fue significativo, sin embargo, su signo fue distinto, es decir, positivo para ayuntamientos y negativo para estados. Estos resultados señalan que el crecimiento de la población en los estados no provoca mayor nivel de endeudamiento, sin embargo, la necesidad de recurso al endeudamiento cuando incrementa la población en el nivel inferior es mayor, concluyendo que en este caso la influencia de

CAPÍTULO 5

crecimiento de población genera un crecimiento gradual del endeudamiento. Este resultado constata nuestra hipótesis y confirma los resultados obtenidos por Mitchell (1967), Pogue (1970) y Balaguer (2002).

Por otro lado, la variable que mide el ahorro bruto, como fuente alternativa de financiamiento, aparece significativa y con signo negativo para los dos casos analizados, confirmando nuestra hipótesis, además de constatar los resultados obtenidos en el trabajo de Brusca y Labrador (1988), quienes señalan que el ahorro bruto influye en el nivel de deuda per cápita, es decir, cuanto menor sea el ahorro, mayor será la necesidad de recurrir al endeudamiento.

Para la variable autonomía financiera, su signo también es distinto en las dos regresiones, aunque sólo fue significativa para los ayuntamientos. En esta línea, los resultados para ayuntamientos coincidieron con los resultados obtenidos por Fernández et al. (2004b) y Pascual et al. (2008), que concluyen que los municipios que realizan mayor esfuerzo para recaudar su ingresos, tienden a incrementar su endeudamiento. Por otro lado, en los estados el coeficiente de la variable presentó signo negativo pero no fue significativo. En ese caso, se observa que no existe influencia significativa en el crecimiento de la deuda, como confirman en su estudio Benito y Bastida (2005). Estos resultados indican que en el caso de los estados, dado que existe una mayor capacidad para recaudar ingresos por la vía tributaria, éstos reducen su necesidad de recurrir al endeudamiento para obra pública.

En lo que respecta a la variable dicotómica ELEC_1, los resultados en los dos casos fueron distintos, es decir, para los estados el coeficiente fue negativo y significativo, y para ayuntamientos positivo, pero no significativo. El resultado en los estados podría sustentar que los gobiernos tratan de no endeudarse en el año previo a la elección acudiendo a otros financiamientos para generar obra pública, apuntando, como señala la literatura, que no es una buena credencial de presentación antes de la elección (Vila i Vila, 2010; Sánchez Mier, 2011). En el caso específico de ayuntamientos, el signo de su coeficiente es positivo pero la variable no fue significativa.

CAPÍTULO 5

La evidencia de este trabajo empírico permite por tanto constatar que el gasto en inversión, tanto en estados como en ayuntamientos, es el factor que en mayor medida justifica el incremento de deuda. El estudio mostró también que el sistema de transferencias que el gobierno federal asigna a las haciendas públicas locales influye también en el recurso al endeudamiento.

Los resultados obtenidos en el estudio son similares a los obtenidos por otros autores para otros países, y en concreto para España (Escudero, 2002; Fernández et al., 2004; Benito et al., 2004; Benito y Bastida, 2005; 2008). Por tanto, el comportamiento del endeudamiento de los municipios mexicanos no difiere de forma importante del comportamiento que tiene el mismo en otros entornos, y en concreto del que se ha evidenciado para los municipios españoles.

A modo de conclusión general, hemos obtenido evidencia de los factores que nos permiten explicar el comportamiento del endeudamiento presupuestario estatal y municipal en México, en un periodo comprometido y difícil en el país. Sin embargo, se requiere seguir avanzando y trabajando en el estudio, por lo que proponemos en el futuro analizar nuevos enfoques que nos permitan concluir nuevos factores y mayor número de años.

CONCLUSIONES

A continuación se recogen las principales conclusiones obtenidas en los distintos capítulos de esta tesis doctoral, cuyo objetivo ha sido analizar el efecto de las elecciones en la gestión del gasto público y en qué medida la gestión puede influir en los resultados electorales, ante la posibilidad de que el gobierno en el poder continúe o sea reelegido, seguido por el análisis de los factores que permiten explicar y evidenciar el comportamiento de la deuda pública, desde un punto de vista teórico y empírico.

En el primer capítulo hemos tratado de conceptualizar las particularidades del sector público en México, definiendo su marco jurídico, en función de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se analizan las fuentes y tipos de financiamiento, los cuales, ante los nuevos esquemas de modernización y de gestión pública, hoy en día se tornan más estrictos en su manejo y administración. Ante tal escenario, en el marco de la nueva gestión pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), requirió modernizar y actualizar los procesos de gestión para transparentar la administración de los recursos obtenidos a través del endeudamiento, tratando de limitar a las autoridades estatales y locales a la contratación de deuda a menos que los recursos financiados sean destinados a proyectos de inversión pública productiva. Los problemas financieros de las administraciones públicas y el contexto internacional de modernización de la gestión pública en el marco de la Nueva Gestión Pública han servido de impulso para llevar a cabo algunas reformas administrativas en México, si bien al día de hoy todavía están sin terminar y este proceso podría decirse que tiene más de retórica que de práctica, pues la gestión permanece todavía más cercana al modelo tradicional que a la propiciada por la Nueva Gestión Pública.

En el segundo capítulo se ha presentado una revisión teórica de la literatura que enmarca las teorías explicativas de los Ciclos Políticos Económicos. En el marco de los sistemas electorales, la Teoría de los Ciclos Políticos Económicos surgida a partir de la década de los cuarenta, trata de explicar qué incidencias pueden tener los ciclos electorales sobre la economía, ya sea en los modelos macroeconómicos tradicionales o en el comportamiento microeconómico de las distintas administraciones públicas.

Una de sus variantes surgida en la década de los setenta, y con mucha presencia hoy en día, es el Ciclo Político Presupuestario, el cual se basa en la manipulación de instrumentos de política fiscal por los gobernantes oportunistas en periodos electorales que pretenden continuar en el poder. Ambos modelos se enmarcan a partir de la escuela de la Elección Pública (Public Choice), la cual analiza la conexión entre política y economía, desde un punto de vista de alteración de variables económicas en el tiempo, que a su vez son provocadas por la actuación de agentes económicos del sector público.

En definitiva, el Ciclo Político Presupuestario es la fluctuación periódica en las políticas fiscales del gobierno inducidas por el periodo electoral, constituida como una herramienta de conducta oportunista por los gobernantes en el poder. Ha servido así de marco de referencia para numerosos trabajos empíricos cuyo objetivo era explicar el comportamiento de las finanzas de las administraciones públicas.

Este marco ha sido estudiado en diferentes escenarios, tal es el caso de la ilusión fiscal, donde destaca un enfoque con pocas o nulas restricciones para el endeudamiento público, lo que puede a su vez suponer un problema generacional que en último término puede conducir al déficit, principalmente en los países en vías de desarrollo, como es el caso de México y algunos países de Latinoamérica.

Otro marco teórico utilizado para explicar el comportamiento de las finanzas públicas es la teoría de la agencia, la cual pone de manifiesto los planteamientos y conflictos de intereses que surgen a partir de los diversos agentes en una entidad. Bajo esa percepción, esta teoría se aplica en la relación político-votante, donde el político en el poder busca la maximización de su propio bienestar, lo que implica la maximización de votos para favorecer su reelección o, la maximización de los privilegios que pueden resultar de su puesto de trabajo, como mantienen Buchanan y Tullock (1962). Además, este enfoque supone que los agentes económicos (*el votante* como principal y *el político* como agente), son agentes racionales y desean maximizar su propio interés (Jensen y Meckling, 1976; Zimmerman, (1997), creando una ventaja de subjetividad de su posición política.

Podría aplicarse igualmente la contabilidad creativa, la cual mantiene que los directivos hacen uso de la discrecionalidad y la subjetividad aplicables en la elaboración de los estados financieros, con el objeto de inducir al error en su interpretación por parte de los usuarios (Healy y Wahlen 1999). Desde esta perspectiva, los políticos tratarían de reflejar aquella situación que pueda ser más favorable para alcanzar su legitimidad, tratando en definitiva de maximizar sus intereses e intenciones de mantenerse en el poder.

En el capítulo tercero, se presenta el primer trabajo empírico, el cual presenta un debate sobre el interés del gobernante en la manipulación de variables e instrumentos de carácter presupuestario y fiscal en el marco de los Ciclos Políticos Presupuestarios.

Asimismo, el capítulo recoge los trabajos previos en los que se analiza el desarrollo de Ciclos Políticos Presupuestarios, los cuales han demostrado evidencia del comportamiento oportunista de las variables de la política fiscal constatando el interés del partido en el gobierno para utilizar las variables para tratar de maximizar las posibilidades de ser reelegido.

El objetivo principal de este tercer capítulo es analizar el efecto de las elecciones sobre la gestión presupuestaria, tratando de evidenciar si existe o no incidencia del ciclo electoral en el comportamiento del gasto público como consecuencia del interés del representante político para maximizar la posibilidad de que el partido en el gobierno estatal o municipal continúe o sea reelegido de nuevo en el poder.

Para llevar a cabo el trabajo empírico se tomó como muestra los 31 estados y los ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes, durante el periodo 1996-2010. Para los ayuntamientos hemos tenido que eliminar las entidades del nivel municipal inferior a 50.000 habitantes, debido a que se ha detectado una restricción importante del estimador, comprobado mediante el test de Arellano y Bond y el de Sargan de sobreidentificación de instrumentos utilizado en el trabajo de Montero (2010).

La metodología de este primer capítulo empírico se basó en la estimación de regresiones mediante datos de panel para tratar de controlar el carácter individual de cada estado y de los ayuntamientos, utilizando el estimador dinámico de Arellano y Bond (1991), un estimador basado en el Método Generalizado de Momentos (GMM), que utiliza variables instrumentales basadas en retardos y diferencias que serán validadas mediante el test de Sargan.

Para llevar a cabo el análisis se emplearon tres regresiones, utilizando tres variables dependientes (gasto total/no. de habitantes, gasto en inversión/ gasto total y gasto corriente/gasto total), además de las variables explicativas de carácter presupuestario, electoral y de población.

Los resultados de este primer trabajo empírico han evidenciado la existencia de ciclos políticos presupuestarios para los dos entes analizados. En concreto, en el nivel estatal las elecciones provocan incrementos en el gasto total por habitante, así como del gasto de inversión y contracción del gasto corriente respecto al gasto total. Para ayuntamientos mayores a 50.000 habitantes, la evidencia de ciclo político presupuestario fue similar a los estados, es decir, se presenta un incremento del gasto total, gasto en inversión y contracción del gasto corriente.

Los resultados sugieren para los dos niveles analizados una expansión del gasto total, del gasto en obra pública e infraestructura y una contracción del gasto corriente, tratando de buscar beneficios para el operador en el poder, que trata de manifestar así sus políticas, presentando un patrón de conducta oportunista sobre la miopía de los electores. Esto indicó la preferencia de los políticos por utilizar el gasto en inversión sobre el gasto corriente para influenciar en el comportamiento del votante.

Para la variable población, los resultados indican que influye de forma positiva y significativa sólo para el caso de los ayuntamientos, pues en los estados su coeficiente no es significativo, de modo que un incremento en la población incide positivamente en los gastos. Por otro lado, tanto en estados como en ayuntamientos, cuando se considera la variable del gasto total, la población presenta signo positivo y significativo, lo que indica que incide de forma positiva en la composición del gasto

público por parte del gobierno municipal, tal como se había constatado por Brusca et al. (2010) y Vicente et al. (2013) en sus trabajos para España.

Por tanto, este primer trabajo nos ha permitido constatar la existencia de ciclos políticos presupuestarios en México, tanto en el nivel estatal como en el local, observando la existencia de CPP en el gasto total, y sólo en los ayuntamientos se encontró una relación significativa y positiva entre el gasto en inversión y la población.

En el capítulo cuarto se presenta el segundo trabajo empírico, cuyo objetivo fue constatar si la gestión presupuestaria que siguen los gobiernos estatales o municipales en el poder, causa algún efecto en el resultado electoral que pudiera justificar su manipulación antes de cada elección.

En ese sentido, como señala Downs (1957a), la decisión de votar posee un carácter eminentemente prospectivo, y el objetivo de cualquier elector racional es maximizar su utilidad eligiendo al mejor de los candidatos, es decir, que las elecciones no sólo producen una rendición de cuentas, sino que también, son un instrumento para seleccionar al mejor de los candidatos. El problema de esta suposición obedece a expectativas racionales e irracionales del votante, señaladas en distintas teorías de ciclos económicos, partiendo de los modelos oportunistas y partidistas de los setenta y ochenta.

El modelo de expectativas racionales, para explicar la decisión final del votante admite el supuesto de la existencia de racionalidad de la población, que fue abordado por Peltzman (1992), señalando que el electorado penaliza a aquellos gobiernos que incrementan el gasto público. No obstante, también existieron posturas que afirmaron lo contrario, por ejemplo, los trabajos que consideraron que el incremento del gasto público antes de las elecciones aumenta la posibilidad de reelección de los gobernantes.

Para Latinoamérica, los trabajos de Drazen y Eslava (2005) y Eslava (2005) señalaron que el votante valora de mejor forma el gasto en inversión realizado por el

titular en el cargo, mientras que el gasto corriente parece que no influye en las decisiones de los votantes, lo cual está en línea con los resultados del capítulo tres y nos permite desarrollar este trabajo bajo esas circunstancias.

Para constatar si existe o no resultado de las actuaciones llevadas a cabo, realizamos un análisis empírico tomando el número de votos del partido en el poder como variable dependiente, considerando como variables explicativas el comportamiento de las variables presupuestarias de gasto y déficit, además de los resultados electorales de las elecciones previas.

Los resultados obtenidos en los dos niveles indicaron que un mayor gasto en obra pública e infraestructura del gobierno puede tener un efecto positivo sobre su posibilidad de seguir en el poder, evidenciando con ello, que existe una valoración positiva del gasto en los resultados electorales, es decir, los electores de los estados y de los ayuntamientos, recompensan a los gobiernos que aumentan el gasto en inversión y por ende, contraen el gasto corriente antes de la elección.

Con respecto al déficit, los resultados de las dos regresiones, mostraron signo negativo, sin embargo, no significativo, confirmando que el efecto que representa en los dos modelos es irrelevante, indicando que en los estados y ayuntamientos de México parece que no altera la continuidad del político al frente del gobierno.

La conclusión de este capítulo fue que tanto los votantes de los estados como los de los ayuntamientos tiene un interés especial sobre la gestión llevada a cabo por el gobernante, de modo que mediante el incremento del gasto en inversión puede conseguirse un efecto en las elecciones, ya que es percibida de forma positivo por la población, lo que justifica que el incremento del gasto señalado por el gobierno y valorado positivamente por el votante, sea una práctica que los gobiernos de los estados y ayuntamientos de México realizan cada periodo de elección.

Este segundo trabajo empírico permite por tanto valorar el efecto de la presencia y existencia de CPP al nivel del gasto en inversión observado en el primer capítulo empírico, demostrando que el gasto preferido por el votante es el gasto en inversión

para los dos niveles de gobierno, concluyendo que este gasto aumenta la probabilidad de que el partido que gobierna siga en el poder.

En el tercer y último trabajo empírico se pretendió explicar el comportamiento del endeudamiento y analizar qué variables permitían explicar el incremento que tiene lugar durante cada ejercicio en el mismo.

Previamente, se abordó como parte introductora del capítulo, el contexto general sobre el endeudamiento, tratando de justificar desde un punto de vista normativo el recurso al endeudamiento y su relación con variables presupuestarias.

Asimismo, hemos realizado una revisión de la literatura previa en la que se analizan los factores determinantes del endeudamiento en distintos entornos. Algunos trabajos ponen de manifiesto, en el ámbito europeo, que el incremento de deuda está relacionado con el año electoral, con factores de carácter presupuestario, como el incremento del gasto en inversión, los ingresos de capital, la población y el PIB per cápita.

Por otro lado, la literatura pone de manifiesto un debate sobre la eficiencia de los límites de deuda, especialmente en Estados Unidos, analizando su comportamiento respecto a la normativa establecida. Es decir, para algunos las limitaciones de deuda no lograron el objetivo, pues los gobiernos varían su estructura para evitarlo. En un trabajo que abarcó tanto Estados Unidos como a países en vías de desarrollo, Reinhart y Rogoff (2010) ponen de manifiesto que en los Estados Unidos el umbral de endeudamiento se sitúa en 60% en la relación Deuda/PIB, dado que su estructura de adaptación es significativa a las circunstancias económicas, mientras que en los países de Latinoamérica el umbral es del 90%, lo que pone de manifiesto que estos países dependen en su mayoría del recurso a la deuda y por ende de un mayor financiamiento por su débil estructura económica.

En México, la literatura analizada pone de manifiesto que el nivel de deuda es creciente en relación al apoyo partidista, señalando que el partido que gana la elección y además coincide con el gobierno en el poder, aumenta la tendencia de

recurrir al endeudamiento. No obstante, la literatura en el país es aún escasa, lo cual representa la oportunidad de nuestro trabajo, tratando de evidenciar los factores que intervienen en el aumento de deuda en los estados y ayuntamientos de México.

En línea con la literatura analizada y con el objetivo de evidenciar los factores que explican el comportamiento del incremento del endeudamiento, aplicamos el modelo estadístico más adecuado en función del test de Hausman, que determina si las diferencias del modelo Efectos Fijos y Efectos Aleatorios son sistemáticas y significativas. No obstante, aun determinando el mejor estimador, la literatura sugirió detectar y controlar en su caso la correlación y heterocedasticidad del modelo, utilizando la prueba de Wooldridge y Wald Modificada, con el objeto de controlar los problemas que se pudieran presentar.

Los resultados de las regresiones evidenciaron que tanto en los estados como en los ayuntamientos se comprueba la presencia de heterocedasticidad, sugiriendo que para los dos casos el estimador de errores estándar corregidos para panel (EECP), propuesto por Beck (2001), era el estimador más adecuado para controlar los problemas en este tipo de datos.

Las estimaciones realizadas mediante dicho modelo ponen de manifiesto, para los dos entes, que son los gastos de capital los que en mayor medida justifican el recurso al endeudamiento, confirmando la hipótesis y la adaptación a la normativa de la Constitución. Estos resultados confirman las conclusiones de Benito y Bastida (2005), Cabasés et al. (2007), Letelier (2010), Brusca et al. (2010), Sánchez Mier (2011), Guillamón et al. (2011), Pérez et al. (2014) y Kinto Reyes (2014) quienes señalaron en sus trabajos que los gastos de capital influyen positiva y significativamente en el endeudamiento.

En lo que respecta a los recursos financieros que reciben de la federación, es decir, recursos etiquetados para obra pública, sólo en ayuntamientos fue significativo su resultado, lo que provoca para este caso, una menor apelación al incremento de deuda, en línea con los resultados de Benito y Bastida (2005).

El nivel económico per cápita, medido en relación al Producto Interior Bruto, fue significativo en ambos casos; sin embargo, para estados su signo fue positivo y negativo para ayuntamientos. En ese sentido, para los estados el resultado permite constatar que aquellas entidades con mayor PIB recurren más al endeudamiento como recurso financiero, confirmando la hipótesis planteada, de modo que el nivel económico se relaciona positivamente con el nivel de endeudamiento, confirmando además, los resultados de Benito y Bastida (2005). Para el caso de los ayuntamientos, resultó significativo y con signo negativo, por lo que confirma una influencia negativa sobre el incremento del endeudamiento y por tanto, no confirma la hipótesis planteada. Este resultado muestra que aquellas entidades con un menor PIB recurren en mayor medida al endeudamiento como recurso financiero, derivado de un bajo nivel económico.

Respecto a la incidencia de la población, observamos que para los dos casos su coeficiente fue significativo, sin embargo, presento signos distintos, es decir, positivo para ayuntamientos y negativo para estados. Estos resultados evidencian que sólo en los ayuntamientos el crecimiento de la población influye sobre el endeudamiento, lo que pone de manifiesto que al incrementar se genera la necesidad de hacer frente a mayores gastos, confirmando los resultados de los trabajos de Mitchell (1967), Pogue (1970), Balaguer (2002), Escudero y Prior (2002), Guillamón et al. (2011) y Pérez et al. (2014).

El resultado de la variable ahorro bruto confirma para ambos casos nuestra hipótesis, es decir, cuanto menor sea el ahorro, mayor necesidad de recurrir al endeudamiento. Estos resultados están en línea con lo obtenido en Brusca y Labrador (1998), De Mello (2001), Balaguer (2002), Benito y Bastida (2004), Fernández et al. (2004), Guillamón et al. (2011), Pérez et al. (2014) que encontraron que el ahorro bruto influye negativamente en el nivel de deuda per cápita.

Respecto a la autonomía financiera, su signo es positivo y además significativo, lo cual sugiere que los ayuntamientos con mayores recursos propios para financiar su gasto, tienen mayor endeudamiento. En esta línea, los resultados para ayuntamientos coincidieron con los resultados obtenidos por Fernández et al. (2004b) y Pascual et al.

(2008), que concluyen que los municipios que realizan mayor esfuerzo para recaudar sus ingresos tienden a incrementar su endeudamiento. Por otro lado, en los estados el coeficiente de la variable presentó signo negativo pero no fue significativo. En ese caso, se observa que no existe influencia en el crecimiento de la deuda, como confirman en su estudio Benito y Bastida (2005). Esto puede indicar que en el caso de los estados, dado que existe una mayor capacidad para recaudar ingresos por la vía tributaria, estos reducen su necesidad de recurrir al endeudamiento para obra pública, situación contraria a la que manifiestan los ayuntamientos.

Por último, respecto al comportamiento del endeudamiento en el ciclo electoral, los resultados en los dos casos fueron distintos, es decir, para los estados el coeficiente fue negativo y significativo, y para ayuntamientos positivo, pero no significativo. El resultado en los estados podría sustentar que los gobiernos tratan de no endeudarse en el año previo a la elección acudiendo a otras fuentes financieras para generar obra pública, entendiendo como señala la literatura, que no es una buena credencial de presentación antes de la elección (Vila i Vila, 2010; Sánchez Mier, 2011).

Como hemos indicado, los resultados que obtuvimos en ese trabajo fueron de manera general similares a los obtenidos en algunos trabajos de otros países y en concreto para España (Escudero, 2002; Fernández et al., 2004; Benito et al., 2004; Benito y Bastida, 2005; 2008), que fueron referencia para nuestro último capítulo empírico. Por tanto, el comportamiento del endeudamiento de los estados y municipios mexicanos no difiere de forma importante del comportamiento que tiene el mismo en otros entornos, y en concreto del que se ha evidenciado para los municipios españoles.

Los resultados nos brindan una oportunidad de añadir en futuras investigaciones otros factores, que nos permitan en lo posible determinar nuevos modelos estadísticos, para mejorar la evidencia respecto a los factores explicativos del incremento de la deuda pública en los gobiernos estatales y municipales de México.

Para finalizar las conclusiones, nos gustaría señalar que este trabajo constituye una pequeña aportación en el ámbito del comportamiento de las finanzas públicas

apoyados en la teoría de los Ciclos Políticos Presupuestarios y pone de manifiesto que todavía a día de hoy los políticos introducen comportamientos oportunistas en la gestión de las administraciones para intentar maximizar su propio interés, como por ejemplo el número de votos obtenidos en las elecciones. De hecho, nuestros resultados evidencian que puede haber efectos positivos de esos comportamientos, lo cual puede ser un incentivo para los responsables políticos a la hora de actuar. Una recomendación importante para poder reducir el tamaño de los ciclos políticos y también su efecto es la implementación de sistemas de gestión que sean transparentes y proporcionen al ciudadano todo tipo de información para que pueda tomar decisiones informadas, recomendación recogida ya en la literatura en numerosos estudios, tal como Caba et al. (2014). Esta información se debe considerar tanto lo positivo como lo negativo de las actuaciones públicas, y en particular de las inversiones en obras públicas que el gobierno lleva, en tanto que como se constata en el trabajo son la principal causa del incremento del endeudamiento, lo que requiere un estricto control de la adecuación a los principios de economía, eficiencia y eficacia a la hora de llevar a cabo las mismas.

**BIBLIOGRAFÍA Y LEGISLACIÓN
CONSULTADA**

BIBLIOGRAFÍA

Aghion, P., y Bolton, P. P. (1990). Government domestic debt and the risk of default: A political-economic model of the strategic role of government debt. *Public Debt Management: Theory and History*. Cambridge University Press, NY.

Aidt, T. S., Veiga, F. J., y Veiga, L. G. (2011). Election results and opportunistic policies: a new test of the rational political business cycle model. *Public choice*, 148(1-2), 21-44.

Akhmedov, A., Ravichev, A., y Zhuravskaya, E. (2002). Regional Political Cycles in Russia. *Center for Economic and Financial Research*.

Akhmedov, A., y Zhuravskaya, E. (2004). Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting. *The quarterly journal of economics*, 119(4), 1301-1338.

Alesina, A. (1987). Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game. *The Quarterly Journal of Economics*, 651-678.

Alesina, A., Cohen, G. D., y Roubini, N. (1992). Macroeconomic policy and elections in oecd democracies. *Economics y Politics*, 4(1), 1-30.

Alesina, A. y Sachs, J. (1988). Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984. *Journal of money, credit and bankin, political parties and the business cycle in the USA 1948-1984*, 1(20).

Alesina, A., y Tabellini, G. (1988). Voting on the budget deficit. *American Economic Review*, 1(80), Vol. 1, pp. 37-49.

Alesina, A., Perotti, R., Tavares, J., Obstfeld, M., y Eichengreen, B. (1998). The political economy of fiscal adjustments. *Brookings Papers on Economic Activity*, 197-266.

Alesina, A., Ardagna, S., Perotti, R., y Schiantarelli, F. (1999). *Fiscal policy, profits, and investment* National Bureau of Economic Research working papers 7207.

Allers, M., De Haan, J., y Sterks, C. (2001). Partisan influence on the local tax burden in the Netherlands. *Public Choice*, 106(3-4), 351-363.

Álvarez, A. y Delgado, M. (2006). Manipulación Electoral del gasto público. Evidencia empírica de las provincias Argentinas (1983-2002). Anales de la XLI Reunión Anual de la AAEP (Asociación Argentina de Economía Política), 15, 16 y 17 de noviembre de 2006, Ciudad de Salta, editado por la AAEP.

Arellano, M., y Bond, S. (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. *The review of economic studies*, 58(2), 277-297.

Arellano, M., y Bover, O. (1990). La econometría de datos de panel. *Investigaciones Económicas (segunda época)*, 14(1), 3-45.

Arrow, K. (1951). *Social choice and individual values*. New York: Ed. Wiley.

Arvate, P. R., Avelino, G., y Tavares, J. (2009). Fiscal conservatism in a new democracy: “sophisticated” versus “naïve” voters. *Economics Letters*, 102(2), 125-127.

ASF. (2012). Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios. Cámara de Diputados.

----- (2011). Análisis de Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, 2000-2011. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados.

Ayala Espino, J. (2001). *Economía del Sector Público Mexicano*. México, Facultad de Economía, UNAM: Ed. Esfinge S. de R. L. de C. V.

Barber, W. R., y Sen, P. (1986). The political process and the use of debt financing by state governments. *Public Choice*, 48(3), 201-215.

Baker, S. H. (1983). The determinants of median voter tax liability: an empirical test of the fiscal illusion hypothesis. *Public Finance Quarterly*, No. 11, pp. 95-108.

Balaguer Coll, M. T., y Brun Martos, M. I. (2013). El gasto público como determinante de la reelección de los gobiernos locales. *Revista de Contabilidad – Spanish Accounting Review* 1(16), 74-80.

Baltagi, B. (2008). *Econometric analysis of panel data*. Paperback, 366. 4^o edition.

Bahl, R., y Duncombe, W. (1993). State and local debt burdens in the 1980s: a study in contrast. *Public Administration Review*, 31-40.

Barro, R. J. (1979). On the determination of the public debt. *The Journal of Political Economy*, 940-971.

Benito López, B., y Bastida, F. (2004). The determinants of the municipal debt policy in Spain. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 16(4), 525-558.

----- (2005). Análisis del endeudamiento en los Ayuntamientos: un Estudio Empírico. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, (126), 613-636.

----- (2008). Política y gestión financiera municipal. *Spanish Accounting Review*, 11(2), 43-66.

Benito, L. B., Brusca, I. y Montesinos, V. J. (2004). Análisis del endeudamiento en las comunidades autónomas. *Revista de contabilidad*, 7(13), 85-112.

Benito, B., Vicente, C. y Bastida, F. (2013). Transparency and political budget cycles at municipal level. *Swiss Political Science Review*, 19(2), 139-156.

Bennett, J. T., y DiLorenzo, T. J. (1982). Off-budget activities of local government: the bane of the tax revolt. *Public Choice*, 39(3), 333-342.

Beck, N. (2001). Time-series-cross-section data: What have we learned in the past few years?. *Annual review of political science*, 4(1), 271-293.

Beck, N. y Katz, J. (1995). What to do (and not to do) with time-series cross-section data, *The American Political Science Review*, 89, 634-647.

Black, D. (1948). On the rationale of group decision-making. *The Journal of Political Economy*, 23-34.

----- (1958). *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge: University Press.

Blasco, J. (1998). De la contabilidad creativa al delito contable. *Partida Doble*, (85), 33-39.

Blaug, M. (1985). *Teoría económica en retrospectiva*. México D.C.: Fondo de Cultura Económica.

Blewett, R. A. (1984). Off-budget activities of local government: comment. *Public Choice*, 42(2), 205-211.

Block, S. A. (2002). Political business cycles, democratization, and economic reform: the case of Africa. *Journal of Development Economics*, 67(1), 205-228.

Breeden, C. H., y Hunter, W. J. (1985). Tax revenue and tax structure. *Public Finance Review*, 13(2), 216-224.

Brender, A. (2003). The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989–1998. *Journal of Public Economics*, 87(9), 2187-2205.

Brender, A., y Drazen, A. (2003). Where does the political budget cycle really come from?. *Social Science Research Network*. CEPR Discussion Paper No. 4049.

----- (2005). Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of monetary Economics*, 52(7), 1271-1295.

----- (2008). How do budget deficits and economic growth affect reelection prospects? evidence from a large panel of countries. *The American Economic Review*, 2203-2220.

Brennan, G. y Buchanan, J. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. NY. EEUU: Cambridge University Press.

Brown, K. W. (1996). Trends in key ratios using the GFOA financial indicators databases 1989-1993. *Government Finance Review*, 12, 30-34.

Brusca Alijarde, I., y Labrador Barrafón, M. (1998). Análisis del endeudamiento en las Corporaciones Locales. *Revista de Hacienda Local*, 28(84), 581-596.

Brusca Alijarde, I., y Montesinos, V. (2005). The usefulness of local government financial reporting for citizens. *Workshop of the CIGAR, St. Gallén*.

----- (2006). Are citizens significant users of government financial information?. *Public Money and Management*, 26(4), 205-209.

Brusca Alijarde, I., Labrador, M., y Montesinos, V. (2010). *Elections and local government management*. 33rd European Accounting Association Annual Congress, Istanbul (Turquoise).

Brusca Alijarde, I., Montesinos, V. y Mora, L. (2012). El Endeudamiento como factor explicativo de la descentralización de servicios en los ayuntamientos españoles. *Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 41(153), 143-162.

Buchanan, J. M. (1967). *La Hacienda Pública en un contexto democrático*. Ed. Aguilar, Madrid.

Buchanan, J. M., y Tullock, G. (1962). *The calculus of consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan, University of Michigan: Ed. Press.

Buchanan, J. M., y Wagner, R. E. (1977). *Democracy in deficit*. New York: Academic Press.

Bunch, B. S. (1991). The effect of constitutional debt limits on state governments use of public authorities. *Public Choice*, 68(1-3), 57-69.

Caba Pérez, M y López Hernández, A. (2007). Latin–American public financial reporting: recent and future development. *Public administration and development*, 27(2), 139-157.

Caba Pérez, M., Rodríguez Bolívar, M., y López Hernández, A. (2010). Transparency and E-government in developing countries: The case of latin-american municipalities. *Citizens and E-government: Evaluating Policy and Management: Evaluating Policy and Management*, 158.

----- (2014). The determinants of government financial reports online. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 1(42), 5-31.

Cabasés, F., Pascual, P., y Vallés, J. (2007). The effectiveness of institutional borrowing restrictions: empirical evidence from Spanish municipalities. *Public Choice*, 131(3-4), 293-313.

Calderón, J., Orozco, M. y Villegas, A. (2002). Situación Económica y política en México. 1er Foro de diálogo con la Sociedad Civil México-Unión Europea, 15-20.

Cano, M. (2001). *Análisis de la fiabilidad de la información contable: La contabilidad creativa*. España: Ed. Prentice Hall.

Carpizo Riva Palacio, C. I. (2012). Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010. *Revista de Finanzas Públicas*. Vol. 4, No. 8, pp. 181-220.

Carrasco Díaz, D.; Buendía Carrillo, D. y Navarro Galera, A. (2011): El papel de la contabilidad analítica en el buen gobierno de la administración municipal. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, (95), 10-11.

Carrasco Díaz, D., Buendía Carrillo, D., Navarro Galera, A., Valencia Quintero, M., y Llorente Muñoz, V. (2006). La evaluación de la eficiencia de los servicios

públicos deportivos a través de modelos de cálculo de costes e indicadores de gestión. *Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos*, 3(3), 311-320.

Cerda, R., y Vergara, R. (2005). Government subsidies and political elections: evidence for Chile. *Universidad Católica de Chile*, No. 294, PUC.

----- (2007). *Business Cycle and Political Election Outcomes: New Evidence from the Chilean Democracy*. *Public Choice*. 132(1 y 2), 125-136.

Cioffi, M., Messina, G., y Tommasino, P. (2012). Parties, institutions and political budget cycles at the municipal level. *Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper)*, 885, 38.

Clotfelter, C. T. (1976). Public spending for higher education: an empirical test of two hypotheses. *Public Finance*, 31(2), 177-95.

Cortés Fleixas, J. L. (2003). *El presupuesto como instrumento de gestión pública: del presupuesto por objetivos al presupuesto de recursos*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Tesis Doctoral. Palma de Mallorca, Universitat de les Illes Balears, España.

CONAC. (2015). Consejo Nacional de Armonización Contable. Recuperado el 20 de mayo de 2015, de <http://www.conac.gob.mx/>

CNVB. (2015). Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Recuperado el 20 de mayo 2015, de 2015: <http://www.cnbv.gob.mx/Paginas/default.aspx>

CONAPO. (2015). Consejo Nacional de Población. Recuperado el 20 de mayo de 2015, de <http://www.conapo.gob.mx/>

Cukierman, A., y Meltzer, A. H. (1986). A theory of ambiguity, credibility, and inflation under discretion and asymmetric information. *Econometrica: journal of the econometric society*, 1099-1128.

de la Cruz, C. (2004). La nueva gestión pública en México: un enfoque prospectivo para la toma de decisiones y la planeación estratégica del gobierno. *Revista de Administración Pública*, (110), 16.

De Mello, L. R. (2001). Fiscal decentralization and borrowing costs: the case of local governments. *Public Finance Review*, 29(2), 108-138.

Cámara de Diputados (2014). Recuperado el 4 de Noviembre de 2014, de CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Dornbusch, R., Fischer, S. y Startz, R. (1988). *Macroeconomía*. Mexico: McGraw-Hill.

Downs, A. (1957a). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.

----- (1957b). Teoría económica de la acción política en una democracia. *Revista Española de Economía*, Vol 8, No. 2. Original 2008: An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *The Journal of Political Economy*, 65, No. (2), (Apr., 1957), pp. 135-150.

Drazen, A. (2000). The political business cycle after 25 years. In *NBER Macroeconomics Annual 2000, Volume 15* (pp. 75-138). MIT Press

Drazen, A. y Eslava, M. (2003). The political business cycle in Colombia on the National and Regional level, *Archivos de Economía*, No. 215. DNP.

----- (2005). Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence. *NBER Working Paper*, 11085.

----- (2008). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 92(1), 39-52.

Dye, R. A. (1988). Earnings management in an overlapping generations model. *Journal of Accounting research*, 195-235.

Escudero Fernández, P. (2002). *Endeudamiento, descentralización de servicios y ciclos políticos presupuestarios: el caso de los ayuntamientos catalanes* (Doctoral dissertation, Universitat Autònoma de Barcelona).

Escudero, P. y Prior, D. (2002). Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios: el caso de los ayuntamientos catalanes. *Documents de Treball (Universitat Autònoma de Barcelona. Departament d'Economia de l'Empresa)*, (10), 10.

----- (2003). Análisis del Endeudamiento y Efectos de su Control en las Corporaciones Locales. *IX Encuentro de Economía Pública*, 7.

Eslava, M. (2005). Eslava, M. (2005). *Political budget cycles or voters as fiscal conservatives? Evidence from Colombia* (No. 003343). Universidad de los Andes-CEDE.

----- (2006a). Ciclos políticos de la política fiscal con votantes opuestos al déficit: el caso colombiano. *El Trimestre Económico*, 289-336.

----- (2006b). The political economy of fiscal policy: survey. Inter-American Development Bank, *Working Paper* 583.

Farías Valdés, L. (2009). Normativa emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). Saltillo, Coahuila.

Farnham, P. G. (1985). Re-examining local debt limits: A disaggregated analysis. *Southern Economic Journal*, 1186-1201..

Fearon, J. (1999). *Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance*. In A. Przeworski, S. C. Stokes, y B. Manin, Democracy, accountability, and representation (page. 364). New York: Cambridge University Press.

FENAMN. (2013). Federación Nacional de Municipios de México. Recuperado el 21 de noviembre de 2013, de <http://www.fenammm.org.mx/site/>

Feld, L. P., y Kirchgässner, G. (2001a). Does Direct Democracy Reduce Public Debt Evidence from Swiss Municipalities. *Public Choice*, 109(3-4), 347-370.

----- (2001b). The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision-making. *Economic Policy*, 16(33), 329-367.

Fernández de Mantilla, L., y Florez Pinilla, K. (2008). ¿ Qué evalúa el ciudadano al momento de votar?. Algunas apreciaciones desde el enfoque racional. *Reflexión política*, 10(19), 196-204.

Fernández-Llera, R., Cantarero Prieto, D., García Valiñas, M. y Pascual Sáez, M. (2004). Factores determinantes del endeudamiento de los Entes Locales: Una aplicación al caso español. In *XI Encuentro de Economía Pública: [los retos de la descentralización fiscal ante la globalización]* (p. 13) .

Fitch, R. (22 de Junio de 2015). Fitch Ratings. Recuperado el 22 de Junio de 2015, de <http://www.fitchratings.mx/default.aspx>

Franco Vivanco, E., y Solís Amodio, M. D. L. A. (2010). Impacto del endeudamiento público estatal sobre la inversión productiva en México, 1993-2006 Reproducción. *Trimestre fiscal*, (95), 299-327.

Frey, B. S., y Schneider, F. (1978). A politico-economic model of the United Kingdom. *The Economic Journal*, 243-253.

----- (1988). 'Politico-economic Models of Macroeconomic Policy: A Review of the Empirical Evidence', in Thomas D. Willett (ed.), *Political Business Cycles. The Political Economy of Money, Inflation and Unemployment*, Chapter 9,

Durham and London: Duke University Press, 239-75. *International Library of Critical Writings in Economics*, 79, 3-39.

Galli, E., y Rossi, S. P. (2002). Political budget cycles: the case of the Western German Länder. *Public Choice*, 110(3-4), 283-303.

Galli, E. y Villani, M. (2011). Public spending and budget cycles in the Italian regions: an empirical analysis. *Journal of public finance and public choice: PFFC*. Vol. 28, 167-177.

Gómez, C. (2006). *The political cycle and the mexican economy* (Doctoral dissertation, disertación doctoral, Monterrey, egade).

----- (2010). *El ciclo político y la economía mexicana*. Universidad Autónoma de Nuevo León. ISBN 978-607-433-342-8. Volumen: I.

Gómez, C., y Amarillas, V. A. (2011). Política económica o economía política: el ciclo político presupuestal en México. *Cofactor*, II (3), 71-96.

Gómez, C., y Botello, J. (1987). La influencia del ciclo presidencial en la economía mexicana: un ejercicio econométrico con variables dummy. *El dilema de la economía mexicana: Ensayos de interpretación, Ediciones de Cultura Popular-Universidad Autónoma Metropolitana, México*, 215-232.

Gómez, C., y Ibarra-Yúnez, A. (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y política pública*, 18(1), 39-65.

García, I. Prado, J. y Cuadrado, B. (2011). Do progressive governments undertake different debt burdens? partisan vs. electoral cycles. *Revista de Contabilidad*, 14(1), 29-57.

Gemmell, N., Morrissey, O., y Pinar, A. (1999). Fiscal illusion and the demand for government expenditures in the UK. *European journal of political economy*, 15(4), 687-704.

González, I. (2012). Gasto y deuda pública en América Latina: Indicadores del sector público. *Santiago de Chile: CEPAL*.

González, M. D. (2000). On elections, democracy and macroeconomic policy cycles. *Department of Economics, Princeton University, Working Paper*.

----- (2002). Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico. *Review of Development Economics*, 6, 204-224.

Griffiths, I. (1988). *Contabilidad Creativa: cómo hacer que los beneficios aparezcan del modo más favorable*. Ediciones Deusto.

Guillamón, M. D., Benito, B., y Bastida, F. (2011). Evaluación de la deuda pública local en España. *Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 40(150), 251-285.

Hagen, T. P., y Vabo, S. I. (2005). Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991–1998. *European Journal of Political Research*, 44(1), 43-64.

Healy, P. M., y Wahlen, J. M. (1999). A review of the earnings management literature and its implications for standard setting. *Accounting horizons*, 13(4), 365-383.

Hernández Mota, J. L. (2011). Déficit público e incertidumbre: ¿causa, consecuencia o remedio de la inestabilidad financiera?. *Economía Informa*, No. 369.

Hibbs, A. D. (1987). *The american political economy: macroeconomics and electoral politics in the United States*, Harvard University Press.

Hibbs, D. A. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *American political science review*, 71(04), 1467-1487.

----- (1989). *The political economy of industrial democracies*. In J. H. Nagel, Policy Analysis and Management (pp. 57-61). Pennsylvania, Maureen Pirog.

----- (1992). Partisan theory after fifteen years. *European Journal of Political Economy*, 8(3), 361-373.

INEGI. (2015). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <http://www.inegi.org.mx/>

ILPES (2004). Las innovaciones en materia presupuestaria. *Panorama de la Gestión Pública en América Latina*. (LC/IP/L.243).

IMF, I. M. (2012a). A survey of experiences with emerging market sovereign debt restructurings. Prepared by the Monetary and Capital Markets Department.

----- (2012b). Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis. prepared by the fiscal affairs department and the strategy, policy, and review department .

Jensen, M. C., y Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.

Kalecki, M. (1943). Political aspects of full employment. *The Political Quarterly*, 14(4), 322-330.

Katsimi, M., y Sarantides, V. (2012). Do elections affect the composition of fiscal policy in developed, established democracies. *Public Choice*, 151(1-2), 325-362.

Khemani, S. (2004). The Political Economy of Equalization Transfers. International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University in its series International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU with number paper 413, pp. 15.

Kiewiet, D. R., y Szakaly, K. (1996). Constitutional limitations on borrowing: An analysis of state bonded indebtedness. *Journal of Law, Economic and Organization*, 12(1), 62-97.

Kinto Reyes, M. (2014). ¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Recuperado el 30 de octubre de 2014, de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas:

http://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/convocatoria/pnfp2014/segundolugarpnfp2014.pdf

Klomp, J., y de Haan, J. (2009). Political budget cycles and election outcomes. *Paper to the EEA-ESEM 2009*. In www.eea-esem.com.

Kneebone, R. D., y McKenzie, K. J. (2001). Electoral and partisan cycles in fiscal policy: An examination of Canadian provinces. *International Tax and Public Finance*, 8(5-6), 753-774.

Kraemer, M. (1997). *Electoral Budget Cycles in Latin America and the Caribbean: Incidence, Causes, and Political Futility* (No. 4084). Inter-American Development Bank, Research Department.

Kuklinski, J. H., y West, D. M. (1981). Economic expectations and voting behavior in United States House and Senate elections. *American Political Science Review*, 75(02), 436-447.

Lago-Peñas, I., y Lago-Peñas, S. (2008). Explaining budgetary indiscipline: evidence from Spanish municipalities. *Public Finance and Management*, 8(1).

Letelier, L. E. (2010). Theory and evidence of municipal borrowing in Chile. *Public Choice*, 146, 395-411.

Levaggi, R., y Zanola, R. (2003). Flypaper effect and sluggishness: evidence from regional health expenditure in Italy. *International Tax and Public Finance*, 10(5), 535-547.

Levitt, S. D. y Snyder, J. M. (1997). The impact of federal spending on House election outcomes. *The Journal of Political Economy*, 105(1) 30-53.

Lewis-Beck, M. S., y Skalaban, A. (1989). Citizen forecasting: can voters see into the future?. *British Journal of Political Science*, 19(01), 146-153.

Lindbeck, A. (1976). Stabilization policy in open economies with endogenous politicians. *The American Economic Review*, 1-19.

López Uribe, M. D. (2013). Roads or Schools? Political Budget Cycles with different types of voters, *MPRA Paper*, No. 50529, University Library of Munich, Germany.

López, H. (2002). La economía en el 2º informe del Presidente Vicente Fox o la “contabilidad creativa” a la mexicana. *Revista Coyuntura*, 111.

Losada, C. (1997). Procesos de modernización de las Administraciones Públicas: contenidos y estrategias de reforma. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (7), 95-102.

Lucas, R. E., y Stokey, N. L. (1983). Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital. *Journal of monetary Economics*, 12(1), 55-93.

MacRae, C. D. (1977). A political model of the business cycle. *The Journal of Political Economy*, 239-263.

Magaloni, B. (2000). Institutions, Political Opportunism and Macroeconomic Cycles: México 1970-1998. *Working Paper*, Stanford University.

McEachern, W. A. (1978). Collective decision rules and local debt choice: a test of the median-voter hypothesis. *National Tax Journal*, 31(2), 129-136.

Meltzer, A. H., y Richard, S. F. (1981). A rational theory of the size of government. *The Journal of Political Economy*, 914-927.

Metcalf, G. E. (1991). The Role Of Federal Taxation In The Supply Of Municipal Bonds: Evidence From Municipal Governments. *National Tax Journal*, Volume XLIV, No. 4.

Milesi-Ferreti, G. (1995). Do good or do well? Public debt management in a two-party economy. *Economics and Politics*, 7(1), 59-78.

- Milesi-Ferretti, G. M., y Spolaore, E. (1994). How cynical can an incumbent be? strategic policy in a model of government spending. *Journal of Public Economics*, 55(1), 121-140.
- Misiolek, W. S., y Elder, H. W. (1988). Tax structure and the size of government: An empirical analysis of the fiscal illusion and fiscal stress arguments. *Public Choice*, 57(3), 233-245.
- Mitchell, W. E. (1967). The effectiveness of debt limits on state and local government borrowing *The Bulletin*, No. 45, New York University: Institute of Finance .
- Montemayor, G. O. (2003). Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999. *Ensayos Revista de Economía*, 22(1), 35-88.
- Montero, R. (2010). Panel dinámico. *Documentos de Trabajo en Economía Aplicada*. Universidad de Granada, España.
- Monterrey, J. (1997). Entre la Contabilidad Creativa y el delito contable: la visión de la Contabilidad privada. *Trabajo presentado en el V Seminario Carlos Cubillo, U. Autónoma de Madrid* .
- Moreno, J. C. (2007). Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México. *Foro Internacional*, 408-434.
- Mueller, D. C. (1976). Public choice: A survey. *Journal of Economic Literature*, 395-433.
- Musgrave, R. (1966). Principles of budget determination. *Public finance: Selected readings*, 15-27.
- Naser, K. H. (1993). *Creative financial accounting: its nature and use*. Prentice Hall.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *The review of economic studies*, 169-190.
- Nordhaus, W. D., Alesina, A., y Schultze, C. L. (1989). Alternative approaches to the political business cycle. *Brookings papers on economic activity*, 1-68.
- Núñez Barba, E. (2010). Por Qué es Importante la Calificación Crediticia Municipal. *Revista hacienda municipal*, (111), 17-30.

OCDE. (2011). Estudios económicos de la OCDE: México 2011. Recuperado el 3 de julio de 2012, de OECD, publishing:
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264115934-es>

----- (2015). Estudios económicos de la OCDE: México 2015. Recuperado el 18 de junio de 2015, de <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>.

Oszlak, O. (1999). Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles). In *Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD, México* (p. 7).

Pacto por México (2013). *Adendum al Pacto por México*. Recuperado el 3 de diciembre de 2014, de <http://pactopormexico.org/adendum-al-pacto-por-mexico/>

Pascual Arzoz, P., Cabasés Hita, F., y Roberto Ezcurra, R. (2008). Financiación, restricciones institucionales y endeudamiento: Un análisis con microdatos de los municipios de Navarra. *XV Encuentro de economía pública*, 7.

Peacock, A. T., y Wiseman, J. (1979). Approaches to the analysis of government expenditure growth. *Public Finance Review*, 7(1), 3-23.

Peltzman, S. (1992). Voters as fiscal conservatives. *The Quarterly Journal of Economics*, 327-361.

Pérez López, G., Plata Díaz, A. M., Zafra Gómez, J. y López Hernández, A. M. (2013). Municipal debt within a situation of economic crisis: key factors and management methods. *Spanish Journal of Finance and Accounting*, 16(2). 83-93.

----- (2014). Operaciones fuera de presupuesto (off budget), factores políticos y deuda municipal: Un estudio empírico aplicando una metodología de datos de panel. *Gestión y política pública*, 23(1), 185-218.

Persson, T., y Svensson, L. E. (1989). Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-inconsistent preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, 325-345.

Persson, T., y Tabellini, G. E. (1990). *Macroeconomic policy, credibility and politics* (Vol. 38). Taylor y Francis.

----- (2002). *Do electoral cycles differ across political systems?*. Stockholm University.

- Pogue, T. (1970). The effect of debt limits: some new evidence. *National Tax Journal*, 23 (1), 36-49.
- Pommerehne, W. y Schneider, F. (1978). Fiscal illusion, political institutions, and local public spending. *Kyklos*, 31(3), 381-408.
- Pollitt, C. (2002). Convergence: The Useful Myth?. *Public Administration*, 79(4), 933-947.
- Price, S. (1997). Political business cycles and macroeconomic credibility: a survey. *Public Choice*, 92(3-4), 407-427.
- Przeworski, A. (1998). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 143.
- Przeworski, A. y Stokes, S. (1995). Citizen information and government accountability: what must citizens know to control politicians?. Paper prepared for delivery at the 1995 Annual Meeting of the American Political Association, The Chicago Hilton, August 31-September 1.
- Ramírez, A. (2003). Evidencia empírica acerca de los determinantes políticos e institucionales del endeudamiento municipal en México. *Gaceta de Economía*, 9(17), 119-139.
- Ramírez Rodríguez, R. y Erquizio, E. A. (2012). Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009. *Revista de Economía Regional y Sectorial*. 4(2), 5-27.
- Ratcliffe, T. (1979). Financial reporting framework for accounting in the public sector. *The Government Accountants Journal*, 44-52.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles, *American Economic Review*, 80 (1), 21-36.
- Rogoff, K., y Sibert, A. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1-16.
- Rosenberg, J. (1992). Rationality and the political business cycle: The case of local government. *Public choice*, 73(1), 71-81.
- Sakurai, S. N., y Menezes-Filho, N. A. (2008). Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. *Public Choice*, 137(1-2), 301-314.

----- (2011). Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, 148(1-2), 233-247.

Samuelson, P., y Nordhaus, W. D. (1992). *Economía*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): McGraw-Hill.

Sánchez González, J. J. (1998). Administración pública y reforma del Estado en México. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Sánchez Mier, M. (2011). Endeudamiento y ciclo político-presupuestario: aplicación a los municipios asturianos. *Presupuesto y Gasto Público*, 65, 75-96.

Sargan, J. D. (1964). Wages and prices in the United Kingdom: a study in econometric methodology. *Econometric analysis for national economic planning*, 16, 25-54.

Shadbegian, R. J. (1999). The effect of tax and expenditure limitations on the revenue structure of local government, 1962–87. *National Tax Journal*, 221-237.

Schipper, K. (1989). Commentary on earnings management. *Accounting horizons*, 3(4), 91-102.

Schneider, J. S. (2003). *Competencia electoral con dos niveles de gobierno. Un rol activo para la oposición*. Universidad del Cema, Buenos Aires, Argentina.

Schuknecht, L. (1996). Political business cycles and fiscal policies in developing countries. *Kyklos*, 49(2), 155-170.

Sedmíhradská, L., Kubík, R., y Haas, J. (2011). Political business cycle in Czech municipalities. *Prague Economic Papers*, 1, 59-70.

Seitz, H. (2000). Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: The case of the German Laender. *Public Choice*, 102(3-4), 183-218.

Selume, N. (2007). Ciclos en la composición del gasto municipal y retorno electoral. *PUC. Tesis de Magíster en Economía. Chile*.

Shadbegian, R. J. (1999). The effect of tax and expenditure limitations on the revenue structure of local government, 1962–87. *National Tax Journal*, 221-237.

Shi, M., y Svensson, J. (2000). Political business cycles in developed and developing countries. *The World Bank Working Paper*.

----- (2003). Political budget cycles: a review of recent developments. *Nordic Journal of Political Economy*, 29(1), 67-76.

Veiga, L. G., y Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, 131(1-2), 45-64.

----- (2007b). Does opportunism pay off?. *Economics Letters*, 96(2), 177-182.

Vergne, C. (2009). Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries. *European Journal of Political Economy*, 25(1), 63-77.

Vicente, C., Ríos, A. M., y Guillamón, M. D. (2013). Voting behavior and budget stability. *Revista de Contabilidad*, 16(1), 46-52.

Vila i Vila, J. (2010). Endeudamiento, gastos de inversión, y ciclo político presupuestario en las haciendas locales: el caso de los ayuntamientos valencianos. In *XVII Encuentro de Economía Pública: Políticas públicas ante la crisis* (p. 82).

----- (2012). El endeudamiento de los municipios¿ Una cuestión de comportamiento político?. *Presupuesto y Gasto Público*, 66, 199-216.

Von Hagen, J. (1991). A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints. *Journal of Public Economics*, 44(2), 199-210.

Wagner, R. E. (1976). Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice. *Public choice*, 25(1), 45-61.

Watts, R. L., y Zimmerman, J. L. (1986). *Positive accounting theory*. Prentice Hall.

Watts, R. L., y Zimmerman, J. L. (1978). Towards a positive theory of the determination of accounting standards. *Accounting review*, 112-134..

Wicksell, K. (1964). *A new principle of just taxation*. En R. Musgrave, y R. Peacock, *Classics in the Theory of Public Finance* (págs. pp. 72-18). NY. EEUU: St. Martins Press.

Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. The MIT Press.

Zafra-Gómez, J. L., López-Hernández, A. M., y Hernández-Bastida, A. (2009). Developing an alert system for local governments in financial crisis. *Public Money y Management*, 29(3), 175-181.

----- (2010). Factores Determinantes de la deuda viva en los ayuntamientos. Una aplicación al caso español. *Asociacion Española de Contabilidad y Administracion de Empresas*, 129F, pp. 18.

----- (2011). Influencia de los factores económico-financieros, políticos y de las formas de gestión sobre el nivel de la deuda viva en las entidades locales usando una metodología de datos de panel. XVIII Encuentro de Economía Pública, Málaga.

Zimmerman, J. L. (1977). The municipal accounting maze: An analysis of political incentives. *Journal of Accounting Research*, 107-144.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
Constitución Política del Estado de Querétaro
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
Constitución Política del Estado de San Luis Potosí
Constitución Política del Estado de Sinaloa
Constitución Política del Estado de Sonora
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco
Constitución Política del Estado de Tamaulipas
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala
Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Constitución Política del Estado de Yucatán
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas
Ley de Coordinación Fiscal
Leyes de Deuda Pública de cada entidad
Ley General de Contabilidad Gubernamental