



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
XIII Promoción
2016-2018

**Oposición legislativa y desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales en México
(2008-2016)**

Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Gloria Cristina Chávez Valdez

Directores de tesis:

Dra. María Alejandra Armesto

Dr. Juan Cruz Olmeda

Lectores:

Dra. Irma Méndez de Hoyos

Dr. Nicolás Loza Otero

Seminario de investigación: Poderes y democracias subnacionales
Línea de investigación: Procesos políticos, representación y democracia

Ciudad de México a 17 de septiembre de 2018

Proyecto de investigación patrocinado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
(CONACYT)

*A mi abuelita y a mi abuelito por
cuidarme con tanto cariño e influir bastante en
quien soy hoy.*

¡No te rajes Guanajuato!

Agradecimientos

Esta etapa de mi vida que finaliza ha sido de gran aprendizaje tanto académica como personalmente, a quienes han enriquecido mi vida en ambos aspectos muchas gracias, han marcado mi vida y siempre les tendre un gran cariño.

En primer lugar, quiero agradecer a mi familia, gracias a mi mamá porque siempre me ha impulsado a perseguir mis sueños, a mi hermana porque es una motivación para ser una mejor persona, a mi abuelita por su cariño, cuidados y todo lo que hace por la familia, a mi abuelito por haberme hecho una persona sin miedo a intentar cosas nuevas, y a mi tia Belí por siempre ser ese apoyo extra con un montón de cariño infalible.

Ahora quiero agradecer a mi familia durante estos dos años en FLACSO, que me siento afortunada de haber tratado a tanta gente de esta comunidad. A Rodrigo Salazar, por sus enseñanzas en tantas materias y su ayuda para fortalecer esta tesis, a Mario Torrico por haber sido un excelente profesor y buen amigo, a Irma Méndez por su gran ayuda para esclarecer mis ideas, a Nicolás Loza por su confianza y ayuda tan tranquilizante siempre, con ustedes conviví consantemente y han dejado una gran influencia en mi formación. A Alejandra Armesto le agradezco su infinita paciencia, sobretodo porque en este proceso aprendí tantas cosas gracias a ella que quizá no están escritas en esta tesis pero me quedaron muy grabadas.

Me siento muy afortunada de haber hecho bastantes y muy buenas amistades, aunque cursé la maestría en gobierno y asuntos públicos, encontré gente muy especial en los otros programas. Gracias a mi querida Lau Padilla, quien fue mi amiga desde los primeros tiempos en flacso, a Elis, porque siempre nos apoyamos mutuamente en cosas que ni nosotras entendíamos, a Lau Conejo, que has demostrado ser una gran amiga, a Sara por haber sido siempre un vínculo tan bonito, a Andrés, por sus porras y aportes hasta el último momento, a Adrián por su amistad desde el inicio, a Mauro por su amistad un poco tardía pero sincera, a Mati por haberme acompañado en el camino de la representación estudiantil y en CLEPSO, a todos mis amigos y amigos de sociales que me quisieron como una más, y también a las y los de población. Desde luego gracias a mis compañeras y compañeros de maestría que saben

lo que es pasar por esta experiencia, gracias a quienes me dieron su apoyo y su amistad, en especial a Miguel y Haydee, con quienes viví gran parte de esto.

Durante mi paso por FLACSO he contado con el apoyo de muchas personas lindas, gracias al área de comunicación: Hugo, Pedro, Moni, Humberto, Reyna, Aura y Genaro, quienes han sido buenos amigos y los seguiré visitando siempre. A Gise, Susi y Humberto, que siempre conté con su apoyo y amistad, a las chicas de Biblioteca por su linda atención y ayuda todo el tiempo. Gracias a mi querida Mabel, por escucharme, por su confianza, amistad, y por apoyarme siempre.

A quien en su momento ha estado incondicionalmente y me ha apoyado con tanto cariño, gracias por enseñarme a pensar y creer.

Índice General

Resumen	7
Introducción	9
Capítulo 1	11
<i>Determinantes del desempeño fiscal subnacional en la relación ejecutivo-legislativo</i>	11
1.1 Introducción	11
1.2 Factores que inciden en el desempeño fiscal a nivel subnacional: económicos, institucionales y políticos	12
1.2.1 Variables económicas	13
1.2.2 Variables institucionales	15
1.2.3 Variables políticas	17
1.2.4 Relación ejecutivo-legislativo	18
Capítulo 2	22
<i>Balance entre legisladores: partido oficialista y oposición en la legislatura</i>	22
2.1 Introducción	22
2.2 Papel de los congresos en el proceso presupuestario local	23
2.3 Intereses e incentivos de los actores que influyen en el proceso presupuestario subnacional	24
2.3.1 Gobierno federal y gobiernos subnacionales	24
2.3.2 Congresos subnacionales: legisladores del partido del gobierno y de la oposición	25
Capítulo 3	31
<i>Evaluación empírica de la hipótesis</i>	31
3.1 Introducción	31
3.2 El endeudamiento subnacional en México, selección de caso	32
3.3 Variable dependiente: Desempeño fiscal	35
3.4 Variable independiente: oposición legislativa	37
3.5 Variables de control: factores relacionados con el desempeño fiscal	37
3.5.1 Fragmentación de la oposición	37
3.5.2 Alineación partidista	39
3.5.3 Ciclos electorales	40
3.5.4 Dependencia fiscal	41
3.5.5 Producto interno bruto estatal e ingresos	42
3.5.6 Gasto en patronazgo	43
3.6 Modelo empírico	44
3.7 Análisis de resultados	48
Capítulo 4	50
Conclusiones	50

<i>Bibliografía</i>	53
<i>Anexos</i>	59
<i>Apéndice</i>	62

Resumen:

El desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales ha sido objeto de estudio desde diversas perspectivas, desde la economía política se ha buscado cómo factores políticos e institucionales generan ambientes e incentivos hacia los gobernadores y legisladores para que se tengan ciertos resultados en el desempeño fiscal, que en ocasiones de forma agregada afectan la macroeconomía de un país. En esta investigación se analizan los incentivos de los legisladores del partido del gobernador y de la oposición legislativa para incidir en los niveles de deuda de las entidades federativas mexicanas durante el periodo 2008-2016. Se encontró una relación cuadrática donde se muestra que en gobiernos donde existe poca oposición se presentan altos niveles de deuda, y a medida que aumenta la presencia de la oposición disminuye, pero a partir de la mitad del porcentaje de escaños del congreso, al incrementar esta relación se hace positiva. Lo anterior nos indica que al existir un congreso con fuerzas políticas equilibradas, en el que no es necesario negociar con gran parte de la oposición para adquirir mayoría que apruebe la agenda legislativa del ejecutivo, se presentan niveles bajos de deuda.

Palabras clave: gobiernos subnacionales, desempeño fiscal, deuda subnacional, oposición legislativa, congresos locales.

Abstract:

Fiscal performance of subnational governments has been object of study from different perspectives, since political economy field it has been search how institutional and political factors create environments and incentives towards governments and legislators to have certain outcomes at fiscal performance that in occasions affects the macroeconomic of a country. This research analyses the incentives of the legislative opposition and the legislators from incumbent party and how they influence at the debt levels of the Mexican states during 2008-2016. A quadratic relationship has found that shows that subnational governments with a little presence of opposition had high levels of debt, and when the oppositions increase this relationship is negative, but starting the half percent of seats of the congress, the relationship

between a bigger opposition and debt turns positive. It shows that when the force between an opposition and governance party is balance, there are low levels of debt.

Key words: subnational government, fiscal performance, subnational debt, legislative opposition, local legislatures.

Introducción

Los estudios que analizan al desempeño fiscal a través de los comportamientos e incentivos de los actores a nivel subnacional, se han realizado desde enfoques que se centran en contextos propios de lugares en los que operan ciertas características que no permiten generalizar ni comparar las teorías a todos los países. Si bien, el desempeño fiscal es un problema económico, los actores políticos son quienes implementan las decisiones presupuestarias que pueda tener un gobierno. Esto aunado a que ciertas investigaciones mantienen enfoques que no incorporan factores políticos e institucionales motiva a tratar de explicar la relación entre el poder ejecutivo y el congreso.

En el primer capítulo se presenta el estado de la cuestión tanto de las explicaciones que se han dado al desempeño fiscal, como a las que se centran en la relación entre el ejecutivo y el congreso. De esta última relación se presentan dos corrientes que señalan dos tipos de efecto que tiene la composición del congreso ante las variaciones entre la presencia de legisladores de la oposición y los pertenecientes al partido del ejecutivo. Una perspectiva se centra en el problema de los recursos comunes y la otra en el congreso y su función de control y contrapeso.

En el segundo capítulo se presenta el marco analítico en el que se señalan los supuestos del comportamiento de los actores, las diferencias entre los incentivos de los políticos a nivel federal y subnacional, así como entre poder ejecutivo y congreso locales, y entre legisladores del partido del ejecutivo y legisladores pertenecientes a la oposición. Se finaliza con la hipótesis siguiente: existe una zona de balance entre fuerzas políticas de legisladores oficialistas y de la oposición con niveles bajos de deuda, que incrementa cuando el porcentaje de escaños tanto de legisladores oficialistas como de oposición aumenta.

En el capítulo empírico se pone a prueba la hipótesis para el caso mexicano durante el periodo 2008-2016, y mediante la variable independiente de oposición legislativa se busca explicar el endeudamiento mediante modelos para tres indicadores distintos (deuda per cápita, deuda respecto al producto interno bruto y deuda respecto a ingresos). Dado que la

hipótesis señala una parábola, se genera la variable independiente al cuadrado y mediante los modelo de datos panel por efectos fijos se comprueba que se cumplen las condiciones para que exista esta relación cuadrática, en forma de U, donde los niveles de deuda más bajos se encuentran ante un congreso con fuerzas políticas balanceadas.

Posteriormente se concluye mediante una reflexión sobre la necesidad de investigar los fenómenos a nivel subnacional incluyendo los factores políticos e institucionales y considerando las características propias de cada país, que moldean los incentivos de los actores políticos.

Capítulo 1

Determinantes del desempeño fiscal subnacional en la relación ejecutivo-legislativo

1.1 Introducción

En el presente capítulo se hace una revisión de la literatura sobre los factores que inciden en los resultados del desempeño fiscal y que provocan que los gobiernos subnacionales recurran al endeudamiento, enfocando la discusión en la literatura que aborda el problema desde la relación entre el poder ejecutivo y legislativo, y los incentivos existentes entre ellos. Se muestran dos perspectivas de las cuales se esperan diferentes resultados de la relación entre congreso y ejecutivo en el desempeño fiscal, reflejado en los niveles de deuda adquiridos, además, dadas las limitaciones de ambos enfoques, se genera el problema de investigación.

El capítulo se divide en tres secciones, en la primera se describe de forma general el estado de la cuestión que está enfocado en variables económicas, institucionales y políticas. En la segunda sección se aborda la discusión teórica centrada en la relación entre el poder ejecutivo y legislativo. Para finalizar el capítulo, se presenta el planteamiento del problema derivado de las limitaciones de dos perspectivas teóricas sobre cómo inciden los congresos en los resultados del desempeño fiscal. La primera perspectiva menciona que al presentarse una oposición mayor, los niveles de deuda son más altos debido a un problema de los recursos comunes. La segunda perspectiva argumenta que ante la presencia de una gran oposición, los niveles de deuda serán menores pues la oposición podrá ejercer un control. De ambas perspectivas se desprende el planteamiento del problema que busca responder la pregunta de investigación ¿Bajo qué condiciones entre la oposición legislativa y los legisladores del partido oficialista de los gobiernos subnacionales, se logra tener un desempeño fiscal con niveles bajos de deuda?

1.2 Factores que inciden en el desempeño fiscal a nivel subnacional: económicos, institucionales y políticos

Los recursos de un Estado, - tanto los ingresos como los egresos- , se manejan a través del proceso presupuestario, para la asignación del presupuesto intervienen el poder ejecutivo realizando una propuesta, y el poder legislativo encargado de revisar, modificar y aprobar tal propuesta. Estas decisiones “son el resultado de un proceso colectivo que incluye una variedad de actores políticos, cada uno con sus propias motivaciones e incentivos” (Hallerberg, 2010, 1). El proceso se encuentra sujeto a las instituciones formales que delimitan los alcances de las acciones e incentivos que llegan a tener los mismos actores políticos.

Ahora bien, dentro de la literatura es necesario conocer las diversas explicaciones que han buscado responder al porqué los gobiernos tienen cierto desempeño fiscal, y en específico ciertos niveles de deuda, muchas de estas explicaciones se centran en variables económicas. Sin embargo, la economía política ha buscado incluir además, variables políticas e institucionales. La literatura que aborda el tema es bastante amplia pues alguna se centra en dar explicación al desempeño fiscal, medido como déficit y en algunos casos como niveles de deuda. También existen diferencias en la literatura que busca explicar el desempeño fiscal enfocado a nivel federal respecto al subnacional, la diferencia de los factores políticos entre estos niveles de gobierno reside en que los intereses e incentivos de los actores que intervienen son diferentes en los distintos niveles de gobierno, por lo que las explicaciones del desempeño fiscal en cierto nivel de gobierno no se ajustan a los incentivos presentados en otro. Lo anterior resulta un problema al buscar dar una explicación, pues la investigación se ha centrado principalmente en el estudio a nivel nacional, dejando a un lado el análisis de lo que sucede ante la dispersión geográfica del poder que caracteriza a las federaciones (Wibbels, 2005, 3).

Para dar una idea de la diversidad de explicaciones que se han tratado de dar a los factores que inciden en las variaciones en el desempeño fiscal, Alesina y Perotti (1995), organizan la discusión teórica en distintos enfoques; el enfoque de la política presupuestal

óptima centrándose en el balance entre déficits y superávits de las políticas de gasto e ingreso; el enfoque de la ilusión fiscal que analiza cómo los políticos buscan mantenerse en el poder mediante políticas expansivas del gasto pero no de los impuestos creando una ilusión fiscal a los electores; el enfoque de redistribución intergeneracional en el que los ciudadanos actuales se benefician trasladando los costos de las políticas fiscales al futuro; el enfoque de la deuda como estrategia mediante la cual los políticos la utilizan para influir en las elecciones; el enfoque de los conflictos distributivos en el que analizan los poderes de veto y cómo inciden en los ajustes fiscales; el enfoque de los intereses geográficamente dispersos donde los políticos no internalizan el costo de sus acciones; y el enfoque de las instituciones presupuestarias donde ven las reglas que rodean el proceso presupuestario.

Como se observa, al ser diversos los factores que intervienen para la toma de decisiones presupuestarias a nivel subnacional, ha resultado importante para la literatura abordarlos con estudios que se centran en alguna de las variables específicas, pero otros que buscan explicaciones más integrales. Para fines de estructura de la información manejada en la literatura, en las secciones posteriores se resumirán las variables abordadas por la literatura divididas en económicas, políticas e institucionales.

1.2.1 Variables económicas

Seitz (2000), en su trabajo de deuda subnacional en Alemania, utiliza variables financieras mediante las cuales encuentra que las diferencias regionales en la acumulación de deuda y la política de gasto público en general, se determinan por las diferencias interregionales del rendimiento económico. Bahl y Duncombe (1993), encontraron que existen 4 factores explicativos al endeudamiento; la demanda de servicios públicos, las preferencias expansivas del gobierno, la mezcla de la deuda y su carga, señalando que la demanda específica de servicios públicos eleva el nivel de endeudamiento. Mientras que Kinto (2014), encuentra evidencia sobre que la deuda de los gobiernos subnacionales se da cuando bajan las tasas de interés, además señala que las transferencias federales susceptibles de garantía influyen en las tasas de interés y las variables institucionales como los límites legislativos al endeudamiento no tienen incidencia.

Una variable económica importante es la dependencia fiscal, es decir, la dependencia que tienen los gobiernos subnacionales hacia los recursos que les transfiere la federación, esta estructura de recaudación y reparto, crea incentivos hacia los gobiernos subnacionales que afectan su desempeño fiscal, generando problemas ya que, cuando el gobierno central incrementa sus transferencias para cubrir el gasto excesivo o sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales, se generan desequilibrios fiscales debido a que se pierde el vínculo entre la recaudación de impuestos de los gobiernos subnacionales con el gasto que ejercen, incentivando para que estos sobre ejerzan su gasto y recurran al financiamiento a través de la deuda, esta situación se conoce como *soft budget constraints* (Garcia-Mila, Goodspeed y McGuire, 2002) y ha sido de las principales explicaciones al desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales, así como de las críticas al federalismo fiscal, pues como señala Cayeros (1997), los tres problemas principales que genera son 1) la falta de responsabilidad por el gasto pública, 2) los incentivos perversos en contra del cobro de impuestos locales, 3) las restricciones blandas para el gasto y endeudamiento.

Existe otro problema señalado por la literatura referente a las transferencias de la federación a sus gobiernos subnacionales, el riesgo moral. Este se genera cuando los gobiernos subnacionales tienen la confianza de que el gobierno central los rescatará en caso de crisis fiscales, lo que incentiva a los gobiernos subnacionales a tomar riesgos o a no cuidar su desempeño fiscal. Wildasin (2004), menciona que las transferencias no captan por sí mismas la noción de ser rescates, sin embargo algunos trabajos encuentran que a mayores transferencias o rescates, la acumulación de deuda es mayor (Von Hagen y Dahlberg, 2002), los déficits y la inflación incrementan (Rodden y Wibbels, 2002), o incluso la contratación de deuda a largo plazo aumenta (Pérez y Prieto, 2015).

Alesina y Perotti (1995) concluyeron que la discusión económica sobre las causas del endeudamiento basada en el modelo tax smoothing¹ de Barro, no respondía de forma completa, procediendo a buscar respuesta en los factores políticos, llegando a modelos

¹ La teoría tax smoothing de Barro señala que el gobierno maximiza la utilidad como planificador social benevolente. Existe una restricción presupuestaria que implica que el valor presente del gasto tiene que ser igual al valor presente de los impuestos. Por lo que los déficits y superávits se usan para minimizar los efectos de la recaudación dado el gasto (Alesina y Perotti, 1995, 5).

basados en la ilusión fiscal, la redistribución intergeneracional, la deuda como estrategia, deuda en conflictos de intereses entre grupos sociales partidos, y en intereses geográficamente dispersos, así como en modelos basados en las instituciones presupuestarias.

De esta forma la discusión teórica dejó de centrarse exclusivamente en enfoques meramente económicos, para realizar estudios donde se comenzaron a incluir los problemas de acción colectiva relacionados con variables como la competencia partidista, la legislación presupuestaria, los ciclos electorales, la relación ejecutivo-legislativo, pues se empezó a tener en claro que la política subnacional y los marcos institucionales influyen en la política y los resultados macroeconómicos.

1.2.2 Variables institucionales

Dentro de los mecanismos institucionales que pueden incidir en los resultados presupuestales, se dan los límites legislativos para adquirir deuda y las facultades de los congresos para funcionar como contrapeso a las decisiones del ejecutivo en materia presupuestaria, es decir el poder de la bolsa o *power of the purse*. Como menciona Wehner (Martin y Strom, 2014), la lucha por el control parlamentario sobre los impuestos y el gasto público desempeñó un papel central en el desarrollo de la democracia moderna, sin embargo, para autorizar presupuestos, el ejercicio del poder de la bolsa varía entre congresos de los gobiernos subnacionales, existiendo unos congresos con poderes más reactivos y otros más activos.

El proceso presupuestario para las legislaturas incluye dos etapas de control donde pueden involucrarse, 1) cuando los congresos vigilan las acciones del ejecutivo durante la formulación de una política o antes de que el gobierno se comprometa a alguna acción, y se conoce como un control *ex ante*, y 2) cuando la vigilancia se da después de que el gobierno ha promulgado la política se refiere a un control *ex post*. (Stapehnhurst, 2008). En el primero se incluyen el debate y aprobación del presupuesto presentado por el ejecutivo, es decir en la planeación de la colocación del gasto y el segundo, se realiza a través de los reportes financieros, las auditorías y evaluaciones.

Clingermayer y Wood (1995), señalan que las reglas presupuestales no determinan la deuda y el gasto, pues los políticos encuentran formas creativas para evitar cumplir con la legislación presupuestaria, no teniendo las limitaciones legales mucho impacto en la deuda total estatal. Sin embargo, las reglas del juego afectan las negociaciones de los resultados, pues tal como señalan Hagen y Vabo (2005), en las reglas de los procesos presupuestarios, se pueden establecer procesos fragmentados o centralizados administrativa y políticamente, los cuales pueden ayudar a mejorar los balances presupuestarios.

Perotti y Kontopoulos (2002), contribuyen con su trabajo diferenciando el tamaño de la fragmentación (número de tomadores de decisiones) y la fragmentación procedimental (estructura del proceso en el que interactúan). Posteriormente Wehner (2010), encuentra evidencia de que la fragmentación partidista está asociada con déficits más altos cuando no está moderada por límites a la autoridad de enmienda parlamentaria.

Por su parte, Alesina et al (1998), señalan que las instituciones presupuestarias son las reglas y regulaciones conforme a las cuales es redactado el presupuesto, y que la presencia de leyes, procedimientos top-bottom² y la transparencia presupuestaria llevan a mayor disciplina fiscal con un menor nivel de déficit, encontrando evidencia de que las instituciones si influyen en los resultados fiscales. De tal forma que al tratarse de políticas fiscales y ejercicio de presupuesto, las instituciones delimitan a los actores políticos encargados de las mismas, y ante la diversidad de estos marcos institucionales se facilita el manejo discrecional de recursos en políticas fiscales.

Las instituciones importan, sin embargo, estas solo establecen las reglas del juego en las que los actores políticos actúan. Tal como señala Wehner (2004), los factores que inciden en el trabajo que realizan las legislaturas son; 1) la naturaleza del estado, 2) los poderes de enmienda, 3) el contexto político, 4) la capacidad de investigación presupuestaria, y 5) la existencia de una comisión presupuestaria especializada. Es por eso que las variables

² Los procedimientos top-bottom son los que atribuyen fuertes prerrogativas al gobierno frente a la legislatura en la etapa de aprobación del presupuesto (Alesina et al, 1999).

políticas que forman los incentivos deben ser abordadas también como factor que incide en el control que realizan los congresos hacia el ejecutivo en temas presupuestarios.

1.2.3 Variables políticas

Si bien, la lógica presupuestaria, obedece a factores macroeconómicos, identificar los determinantes políticos es un componente central en el estudio de la agenda de investigación de la economía política (Cheibub, 2006). Lo anterior debido a la interacción de diversos actores políticos que se presentan en los procesos presupuestarios y funcionan dados ciertos marcos institucionales.

La alineación partidista, es decir la relación entre diferentes niveles de gobierno en un sistema multinivel o federal y se presenta al coincidir el partido político en los distintos niveles de gobierno, en este caso se presenta alineación partidista cuando el partido del presidente es del mismo que el partido del gobernador.

La literatura señala que al existir un partido federal con liderazgo político y al coincidir los partidos titulares de los gobiernos subnacionales, éstos se alinean con la política macroeconómica del ejecutivo federal, mientras que al existir un gobierno dividido verticalmente o no alineado, resulta complicado generar coherencia en las políticas (Alt y Lowry, 1994). De tal forma que la centralización de partido que cuenta con disciplina partidaria genera una agenda unificada creando incentivos para que los gobiernos subnacionales internalicen los costos de sus decisiones de políticas (Wibbels, 2005). Lo anterior se da porque la fuerza electoral del partido nacional tiene implicaciones en el éxito de su copartidarios a nivel local (Campbell, 1986).

Los ciclos electorales, son otro factor que ha sido abordado por la literatura como explicación al desempeño fiscal, por ejemplo, Poterba (1994), encuentra que los recortes de gasto y los incrementos de impuestos son menores cuando los gobernadores están por tener una elección, mientras que Alesina, Roubini y Cohens (1997), señalan que existe una influencia de las elecciones en los resultados macroeconómicos, principalmente porque los

gobiernos incrementan sus niveles de gasto los cuales pueden llevar a déficits y a la adquisición de deuda.

En cuanto a la influencia de los ciclos electorales, la literatura ha encontrado principalmente que están asociados con el gasto y la adquisición de deuda de forma significativa, incrementando el año previo a las elecciones, pues se utiliza el gasto presupuestario o la deuda para influir en los votantes al buscar la reelección (Sáez, 2016; Bastida, Beyaert y Bernardino, 2013; Blais and Nadeau, 1992; Ward y John, 1999).

1.2.4 Relación ejecutivo-legislativo

El endeudamiento surge mediante la participación de los poderes legislativo y ejecutivo estatales, debiendo ser los congresos un contrapeso o control a las decisiones que pudiera tomar el ejecutivo dada la independencia entre ellos, es decir, debido a la separación de poderes (Haggard y Shugart, 2001). Sin embargo, también es posible que exista una separación de propósito, la cual se presenta al encontrarse gobiernos divididos o gobiernos con intereses divergentes entre el ejecutivo y el legislativo.

Dentro de la literatura en economía política se analizan los efectos que tienen los gobiernos divididos y unificados en el desempeño fiscal de los gobiernos (Alt y Lowry, 1995; Poterba, 1994). Dentro de los trabajos que señalan que un gobierno dividido implica peor desempeño fiscal se encuentran los siguientes; McCubbins (1991) encuentra que el gobierno dividido lleva a mayores déficits; Jones, Sanguinetti y Tommasi (2000) muestran que la disciplina fiscal es más laxa bajo gobiernos divididos debido a las dificultades que tiene el ejecutivo de hacer pasar su presupuesto por la legislatura; Alt y Lowry (1994) señalan que cuando diferentes partidos controlan el gobierno y la legislatura, difícilmente responderán rápida y adecuadamente a los ajustes para regresar a un balance fiscal, mientras que los gobiernos unificados responden mejor; Khemani (2007), menciona que los gobiernos con mayoría de un partido tienen mayores incentivos para tener disciplina fiscal que los gobiernos de coalición. Mientras que también existen autores que no encuentran relación entre el gobierno dividido y la deuda (Clingermayer y Wood, 1995).

Ahora bien, los mecanismos causales que identifican los autores respecto al comportamiento de los congresos ante el ejecutivo tratándose de temas presupuestarios son diferentes, pudiéndose ubicar la discusión teórica en dos perspectivas diferentes.

La primera de las perspectivas, se enfoca en los problemas de acción colectiva y el problema de los recursos comunes. En temas presupuestarios, al compartirse el costo de gastar entre otros agentes o actores, en este caso gobernador y miembros del poder legislativo. Cada uno es motivado para gastar en exceso a fin de complacer a sus votantes, intentando maximizar su bienestar local para ganar elecciones, a costa de otros gobiernos locales generando que se pase de una racionalidad individual a una irracionalidad colectiva, lo cual aleja a los gobiernos subnacionales de la austeridad presupuestaria y otras políticas económicas de ajuste (Wildasin, 1997; Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000; Remmer y Wibbels, 2000; Tsebelis, 2006).

El problema de los recursos comunes en el que los actores no internalizan el costo de sus acciones, puede generar en sistemas particularistas, principalmente los que cuentan con reelección legislativa, que los legisladores busquen proyectos *pork-barrel*, es decir proyectos que tienen objetivos geográficos cuyo propósito es obtener un beneficio electoral y para esto se financian con recursos comunes, por lo que estos costos se distribuyen entre un gran número de actores. (Shepsle et al., 1981; Desposato, 2008).

La segunda perspectiva, se centra en el papel del congreso como contrapeso y cómo es que con gobiernos con oposición, o sin mayoría (divididos), se espera un mejor control de las políticas fiscales del ejecutivo. Es decir una relación negativa entre el número de escaños del partido de la oposición y los niveles de deuda.

El control que puede llegar a ejercer el poder legislativo hacia la toma de decisiones presupuestarias depende del grado de competición política y en la fuerza de la oposición parlamentaria. Para que un congreso ejerza su poder de la bolsa, es necesario que cuente con poderes presupuestarios importantes, es decir, capacidades institucionales, pero que estas se combinen con incentivos políticos para que sea ejercido el control hacia el ejecutivo

(Stapehnhurst, 2008). Incluso, tal como señala Carothers (2011, 181), para construir legislaturas efectivas, movilizar el poder político es más importante que aumentar sus habilidades técnicas, ya que, si se buscara empoderar al legislativo “no lograrán dar más poder a los congresos si no se establecen primero los incentivos adecuados para los legisladores individuales” (Saeigh, 2010).

En sistemas presidenciales, donde existe la separación de poderes los congresos suelen tener mayores poderes para vigilar al ejecutivo (Dubrow, 2002), sin embargo el ejercicio de los mismos depende de diversos factores, entre ellos, si el partido del gobierno cuenta con mayoría en el congreso y además con disciplina partidaria, el control puede ser disminuido o neutralizado (Santiso, 2006) pues cuando los intereses de una mayoría legislativa y el ejecutivo coinciden, la mayoría oficialista tiene pocos incentivos para vigilar al ejecutivo (Messick, 2002) y este puede ejercer la política fiscal que quiera sin control por parte del legislativo. El gobierno dividido implica más jugadores con poder de veto, lo cual dificulta la aprobación de las propuestas presupuestarias del ejecutivo, pues a mayores niveles de fragmentación política en los congresos de los gobiernos subnacionales, los ajustes fiscales son más difíciles (Alesina y Perotti, 1999; Roubini y Sachs, 1989; Wehner, 2010).

Ahora bien, de ambas perspectivas se desprende que los congresos tienen una función clave en el proceso presupuestario, y esta función está condicionada a los incentivos políticos que se puedan presentar en los legisladores para actuar como contrapeso y control a las iniciativas presupuestarias que presenta el ejecutivo en políticas de ingresos, gasto y deuda, pero también pueden presentarse los incentivos derivados del problema de los recursos comunes, que generan un desempeño fiscal con déficit y deuda al incrementar el gasto debido a una falta de internalización de esos efectos.

Ambas perspectivas tienen limitaciones, en la primera perspectiva que se centra en el problema de los recursos comunes no se menciona que pasaría ante un balance de fuerzas legislativas en el congreso, ni ante la presencia de gobiernos unificados, o ante sistemas donde no hay elección legislativa, pues supone que no existe disciplina partidista que genere incentivos hacia los legisladores del partido oficialista para tener lealtad hacia el ejecutivo e

busca de beneficios a futuro, tales como puestos más altos tanto de elección popular, como en puestos burocráticos.

Las limitaciones de la segunda perspectiva que se centra en el papel del congreso como control y contrapeso, recaen en que se esperaría que ante la presencia de un congreso con una gran oposición que tenga capacidad para oponerse a las iniciativas presupuestarias del ejecutivo habría un mejor desempeño fiscal, traducido en menores niveles de deuda, sin embargo, esta perspectiva no analiza los incentivos que pudieran tener los legisladores para acceder a las negociaciones políticas de parte del ejecutivo en los procesos legislativos y en este caso presupuestarios.

Así, se desprende un problema de investigación sobre los efectos esperados de la relación ejecutivo-legislativo en el desempeño fiscal, debido a las limitaciones de ambas perspectivas, ya que en el primer enfoque no se explica por qué ante un gobierno unificado con gran mayoría puede darse un mal desempeño fiscal de control, mientras que en el segundo no es posible asumir que ante una presencia de una oposición grande esta tendrá los incentivos para ejercer su control. Resulta coincidente que en ninguno de los enfoques se explica el efecto esperado ante un congreso balanceado entre partido oficialista y presencia de la oposición. Además, cabe resaltar que en gran parte de los trabajos la relación ejecutivo-legislativo, solo se estudia mediante una variable dicotómica de gobierno dividido o unificado (McCubbins, 1990; Alesina y Rosenthal, 1994; Alt y Lowry, 1994; Jones, Sanguinetti, Tommasi, 2000; Remmer y Wibbels, 2000), donde se pierden los matices de la composición que pudieran darse mediante el porcentaje de escaños tanto de partido oficialista como de partidos de oposición.

De la contradicción de hipótesis presentadas, es posible plantear el problema buscando responder la siguiente pregunta ¿Bajo qué condiciones de balance de poder entre oposición y oficialismo legislativos se logra tener un desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales con niveles bajos de deuda?.

Capítulo 2

Balance entre legisladores: partido oficialista y oposición en la legislatura

2.1 Introducción

En este capítulo se explica la importancia del papel de los congresos locales en el proceso presupuestario, en específico del papel de la oposición legislativa en los niveles de deuda de los gobiernos subnacionales. Se desarrollan los supuestos que se manejan para esta investigación señalando los intereses e incentivos que manejan los actores que intervienen: gobierno federal, poder ejecutivo subnacional, congresos locales; legisladores del partido en el gobierno y de la oposición. Se explica la falta de interés de los gobiernos subnacionales por el desempeño macroeconómico de un país, y por disminuir el gasto e incrementar impuestos, la disciplina partidista de los legisladores del partido en gobierno, y la búsqueda de los legisladores de oposición para continuar su carrera y obtener beneficios. Posteriormente se muestran tres diferentes configuraciones de la relación entre gobierno y oposición legislativa; cuando existe un balance entre legisladores oficialistas y de oposición, cuando hay gran mayoría oficialista y cuando la oposición tiene una gran presencia.

La hipótesis que se busca poner a prueba es la siguiente: existe una zona de balance entre fuerzas políticas de legisladores oficialistas y de la oposición con niveles bajos de deuda, que incrementa cuando el porcentaje de escaños tanto de legisladores oficialistas como de oposición aumenta. Esta hipótesis representa gráficamente una relación cuadrática en forma de U.

El capítulo se organiza de la siguiente forma, en la primera sección se explica el papel de los actores (gobierno federal, poder ejecutivo subnacional, y congresos locales) en el proceso presupuestario. En la siguiente sección se enumeran los supuestos del comportamiento de los anteriores actores, así como los incentivos mediante los cuales se comportan. En la tercera sección, se finaliza con la hipótesis.

2.2 Papel de los congresos en el proceso presupuestario local

El poder de la bolsa o *power of the purse*, es la lucha por el control parlamentario sobre los impuestos y el gasto público, desempeñando un papel central en el desarrollo de la democracia moderna (Wehner, 2014). Sin embargo, para autorizar presupuestos, el ejercicio de este poder varía entre los congresos de los gobiernos subnacionales, existiendo unos congresos más reactivos y otros más activos. En el proceso presupuestario se determina en primera instancia la relación gasto-ingreso de un gobierno, y los niveles de deuda que se aprueban³. Esto trae como consecuencia desempeños fiscales con balance presupuestario, superávits, déficits y endeudamiento, siendo la deuda, la variable a explicar de esta investigación.

Los congresos en sistemas federales, tanto a nivel federal como subnacional, tienen tres funciones principales; representación, legislación y vigilancia. La función de vigilancia resulta de suma importancia en el proceso presupuestario, pues controla el comportamiento del ejecutivo de forma ex ante y ex post, considerándose ex ante cuando son parte de la formulación del presupuesto y hasta antes de que el gobierno se comprometa, mientras que son ex post cuando el gobierno ya promulgó o llevó a cabo el ejercicio del presupuesto (Pelizzo y Stapenhurst, 2004).

Las capacidades y herramientas de los congresos en cuanto al presupuesto “power of the purse”, varían entre los congresos, ya que, la incidencia que pudieran tener en el proceso presupuestario y el desempeño fiscal de un gobierno subnacional, depende tanto de capacidades institucionales (herramientas de control presupuestaria), como de contextos e incentivos políticos. Siendo más precisos, Johnson y Stapenhurst (2008, 142) señalan que son los siguientes factores los que influyen en el rol del legislativo durante el proceso presupuestario; 1) el tipo de sistema político, 2) el tipo de sistema electoral mediante el cual se eligen los legisladores, 3) los poderes formales de la legislatura, 4) la combinación del

³ La contratación de deuda se puede dar desde el proceso presupuestario en la aprobación de la ley de ingresos, pero también durante el ejercicio fiscal.

ambiente político en el que funciona la legislatura junto con la voluntad política para ejercer sus poderes, y 5) la capacidad técnica del congreso.

Algunas legislaturas forman parte activa en la formulación del presupuesto mientras que otras se limitan a aprobar las propuestas del ejecutivo, o como se menciona en la literatura, realizan una mera función de ser un sello de goma, *rubber stamps*. Independientemente de las variaciones al ser congresos activos o pasivos, en última instancia la votación definitiva se lleva a cabo en el pleno de la Cámara (Wehner y Byanyima, 2005, 31), por lo que se espera que la oposición ejerza el papel de vigilancia y control hacia las decisiones presupuestarias. Sin embargo, aunque la función de vigilancia, es primordial y requiere un congreso activo, esta función llega a ser negligente, débil e ineficaz a pesar de ser el artefacto más destacado de la oposición (Maor, 1999, 4).

2.3 Intereses e incentivos de los actores que influyen en el proceso presupuestario subnacional

2.3.1 Gobierno federal y gobiernos subnacionales

Los gobiernos subnacionales en sistemas federales, tienen incentivos distintos a los del gobierno federal. Este último se encarga de la macroeconomía de un país velando por su estabilidad económica, mientras que los gobiernos subnacionales (también llamados, provinciales o regionales), no inciden directamente en estos resultados ya que, al ser un diverso número de actores se presenta un problema de acción colectiva caracterizado por los problemas de recursos comunes en los cuales los actores subnacionales no internalizan los costos de su inmersión en los recursos comunes y terminan consumiendo demasiado de ellos (Cheibub, 2006, 354), intentando los políticos subnacionales, a través de estos recursos maximizar su bienestar local para ganar elecciones (Jones, Sanguinetti y Tommasi, 2000).

De tal forma que la estabilidad macroeconómica de un país tiene las características de ser un bien colectivo a los ojos de los gobiernos subnacionales ya que estos no tienen que hacerse responsables del desempeño macroeconómico, (Wibbels, 2008, 93). Así, asumimos

que los gobiernos y políticos subnacionales al no internalizar los costos de un mal desempeño fiscal, no cuentan con incentivos para tener un comportamiento que busque estabilidad macroeconómica.

Lo anterior es generado, debido a las brechas fiscales verticales, las cuales se dan por un desajuste entre los medios de ingresos y las necesidades de gasto generalmente de órdenes de gobierno inferiores (Mikessel, 2007), esto es debido a que la principal fuente de ingresos no es recaudada por el gobierno que lo gasta, sino por uno superior. De tal forma que los electores al no percibir el costo verdadero de la relación recaudación-ingreso-gasto, debido a la gran dependencia fiscal, las brechas fiscales verticales y los desequilibrios fiscales verticales, demandarán mayor gasto público y los políticos tendrán incentivos para atender esa demanda generando un sobre ejercicio del gasto cayendo en déficits presupuestarios y en contratación de deuda.

2.3.2 Congresos subnacionales: legisladores del partido del gobierno y de la oposición

Los sistemas electorales propician diferentes incentivos hacia los legisladores para la disciplina partidista. En un sistema electoral con listas cerradas de representación proporcional, los legisladores son dependientes de los líderes partidistas, ya que su elección depende de donde los coloquen en las listas del partido (Carey y Shugart, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997) por lo que la disciplina partidista tiende a ser fuerte. Solo es posible considerar que los legisladores del partido del gobernador votan de forma unitaria al contar con una disciplina de partido fuerte, por lo que si hay disciplina los legisladores acatarán las directivas del liderazgo del partido para proteger su carrera partidaria (Mustapic, 2000), mientras que algunos legisladores votarán unitariamente después de concesiones o patronaje (Mainwaring y Pérez, 1998, 98).

Lo anterior se deriva de la teoría de los políticos ambiciosos (Morgenstern y Nacif, 2002), donde se espera que los legisladores busquen beneficios en sus carreras políticas tales como: obtener mayorías, contar con poder de agenda para introducir políticas, alcanzar

puestos de elección, ya sea a través de la reelección o la posibilidad de acceder a puestos de elección más altos, y obtener puestos burocráticos. Para alcanzar puestos de elección, los políticos requieren tanto de la reputación personal como de la reputación del partido, sin embargo estos tipos de reputación predominan dependiendo de la vinculación de los partidos con el electorado, que puede ser clientelar o programática, y esta vinculación determina los incentivos de los legisladores.

En sistemas donde existe reelección, prima el clientelismo, los políticos se enfocan en la obtención y entrega de recursos a los votantes, se espera que no haya incentivos para la vigilancia y el control, pues si los legisladores retan o limitan el comportamiento del ejecutivo, ponen en riesgo su acceso a recursos *pork-barrel*⁴, los proyectos financiados con estos recursos son importantes para los legisladores porque ayudan a que puedan responder a sus representados la pregunta de ¿Qué has hecho por mi últimamente? (Weingast y Shepsle, 1981), por lo que los legisladores tendrán incentivos para buscar estos proyectos pues los beneficiarán electoralmente al mejorar su reputación personal.

Estos legisladores responden a sus propios intereses electorales regionales buscando ser elegidos o reelegidos. Sus incentivos requieren fuerte dependencia en el gasto público que genere redes de patronazgo locales lo que los hace más clientelares que a nivel nacional (Wibbels, 2008, 27), tendiendo además, a evitar recortes del gasto y a aumentar impuestos ya que estas son acciones impopulares para los electores.

Sin embargo, en sistemas donde no hay reelección o los porcentajes de esta son muy bajos, existe disciplina partidista ya que los líderes partidistas cuentan con el control de las nominaciones, por lo que los legisladores al ser ambiciosos, serán leales a su partido, buscando construir su carrera política progresivamente. Además, como se enfocan en la reputación del partido, en sistemas programáticos los candidatos realizan promesas de

⁴ Como se explica en el capítulo 1, los proyectos *pork-barrel* son aquellos que los políticos dirigen a grupos específicos con el objetivo de obtener beneficios electorales, sin embargo, el costo de estos es financiado por impuestos recaudados por grupos que no se ven beneficiados.

políticas para conseguir votos, existiendo incentivos para vigilar y controlar. (Desposato, 2008, 198).

Como se mencionó en el capítulo primero, existen dos perspectivas sobre los resultados del desempeño fiscal que puede tener un gobierno debido a la composición de su congreso. Una perspectiva se centra en el papel del congreso como contrapeso y cómo es que con gobiernos con oposición, o sin mayoría (divididos), se espera un mejor control de las políticas fiscales del ejecutivo, pero también bajo esta perspectiva en un gobierno unificado con gran mayoría oficialista, debido a la disciplina partidista las decisiones se votan unánimemente, es decir con una relación negativa entre el número de escaños del partido de la oposición y los niveles de deuda. La otra perspectiva que se enfoca en el problema de los recursos comunes, nos haría esperar que al existir una gran fuerza de la oposición, que no se vería beneficiada al ser disciplinada apoyando al ejecutivo, este último no tendrá suficiente poder por lo que buscará negociar o se verá impedido a imponer su agenda, predominando la de los grupos de oposición.

Las estrategias que pudiera realizar el ejecutivo ante las configuraciones legislativas varían dependiendo el congreso al que se enfrente y existen cuatro tipos de situaciones a las que se podría enfrentar (Cox y Morgenstern, 2001: mayoría recalcitrante (a), mayoría subordinada (b), parroquiál venal y negociadora (c). Dado que las dos últimas se refieren a un balance entre composición de legisladores oficialitas y de oposición, se pueden esperar las siguientes tres situaciones en los congresos a nivel subnacional sobre la relación de los partidos del gobernador con la oposición legislativa:

- a) El partido del gobernador cuenta con una gran mayoría de porcentaje de escaños (gobierno unificado) y la oposición con poca.

El ejecutivo no tiene oposición que le dificulte aprobar su agenda legislativa ni el tomar las decisiones que recaen en el presupuesto de forma unánime. Esto coincide con lo esperado de la perspectiva de control, pues cuando existe disciplina partidista los intereses entre la mayoría legislativa y el ejecutivo

coinciden, la mayoría legislativa tiene pocos incentivos para vigilar al ejecutivo y la oposición puede tener poco impacto (Close, 2000; Maor, 1999; Messick, 2002, 2).

- b) El partido del gobernador cuenta con poco porcentaje de escaños de su partido en el congreso (Gobierno dividido) y la oposición un gran control del porcentaje alto de escaños de la legislatura.

En esta situación se presenta lo que señala la perspectiva del problema de los recursos comunes, pues la oposición legislativa no contará con incentivos para internalizar las acciones que se tomen en el gobierno en materia presupuestaria, la responsabilidad un mal desempeño fiscal no recaerá en estos legisladores de oposición.

- c) El partido del gobernador y los partidos que conforman la oposición cuentan con un porcentaje de escaños alrededor de la mitad.

Cuando la oposición o el partido del gobernador se dividen en alrededor de la mitad de escaños del congreso se esperaría que la deuda fuera menor debido a que el ejecutivo necesita mayoría para pasar su agenda legislativa (Kellam, 2015), los legisladores de su mismo partido se alinean a sus propuestas pero aún así requiere conseguir apoyo extra de legisladores que no son de su partido para conseguir la mayoría necesaria. Cuando se encuentra en este punto intermedio, el ejecutivo contará con cuatro herramientas de negociación (Cox y Morgenstern, 2001): 1) pagos particularistas, ya sea a través de proyectos pork o patronaje, 2) pagos de posicionamiento a través de cargos públicos, 3) concesiones en políticas y 4) poder de agenda.

En este punto intermedio, el ejecutivo puede negociar, pero también cuenta con contrapesos efectivos de una oposición. Estos contrapesos se generan ya que, al tener la oposición una representatividad en el congreso que se acerca

a la mitad de escaños, tiene suficiente peso para controlar o frenar eficazmente la agenda del partido en el gobierno, lo cual genera el contrapeso que sirve de control para el desempeño fiscal, generando una zona de negociación, donde los costos para ambas fuerzas políticas (partido en el gobierno y partidos de oposición), son más altos, y el ejecutivo utiliza sus herramientas de negociación para obtener solo el apoyo necesario para obtener la mayoría que requiere.

De tal forma que los supuestos para este trabajo son los siguientes:

- Los políticos nacionales tienen intereses divergentes con los políticos a nivel subnacional.
- Los gobiernos subnacionales no tienen interés en el desempeño macroeconómico del país.
- Los gobiernos subnacionales evitan los costos políticos de aumentar impuestos y disminuir el gasto.
- El poder ejecutivo busca conseguir mayoría en el congreso para aprobar su agenda legislativa.
 - o Al presentarse ejecutivos con mayoría legislativa se espera que los legisladores de su partido voten de forma unánime su agenda, pues existe disciplina partidaria.
 - o Al no contar con mayoría en el congreso, el ejecutivo buscará conseguir el apoyo necesario de legisladores de otros partidos para que aprueben su agenda.
- Los legisladores son ambiciosos y buscan continuar con su carrera, generando disciplina partidista.

Derivado de la disciplina partidista que genera que los legisladores pertenecientes al partido de gobierno en turno apoyen unánimemente las propuestas legislativas y presupuestarias del ejecutivo buscando beneficiarse de este, así como de la falta de incentivos de la oposición legislativa para internalizar el desempeño fiscal, es difícil esperar que los legisladores tengan incentivos para vigilar las acciones del ejecutivo, en específico las que

atañen al gasto público. Sin embargo, cabría esperar que ante un congreso con fuerzas políticas equilibradas, es decir, con una presencia que ronde en un rango alrededor de la mitad de escaños entre partido del gobierno en turno y oposición legislativa, se genere un mecanismo de contrapesos que evite niveles de deuda altos, como se podría esperar cuando los escaños legislativos pertenecieran en su mayoría al partido oficialista, o la fuerza de los legisladores de oposición.

De la anterior argumentación se desprende la hipótesis siguiente:

Existe una zona de balance entre fuerzas políticas de legisladores oficialistas y de la oposición con niveles bajos de deuda, que incrementa cuando el porcentaje de escaños tanto de legisladores oficialistas como de oposición aumenta.

Capítulo 3

Evaluación empírica de la hipótesis

3.1 Introducción

En el capítulo anterior se presentó una hipótesis mediante la cual se busca explicar el desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales como producto de la relación entre la presencia de la oposición legislativa y los niveles de deuda estatal, postulándose que la relación entre el porcentaje de oposición legislativa y niveles de endeudamiento debe ser negativa mientras la presencia de esta se acerque a la mitad del control de escaños legislativos, donde se genera un balance entre fuerzas políticas, pero después de pasar esta zona, la relación se hará positiva conforme aumenta la presencia de la oposición.

En este capítulo se presentarán los resultados de un test de dicha hipótesis aplicados a los gobiernos subnacionales mexicanos durante el periodo 2008-2016, los datos tienen una organización de panel, por lo que se analizan mediante tres modelos de regresión por efectos fijos para controlar por factores no observables.

En el primer apartado se justifica la selección del caso mexicano para poner a prueba la hipótesis mostrando que se ha dado un incremento de la deuda en las entidades federativas de forma no homogénea, asimismo explica la selección de los datos y sus fuentes. En el segundo apartado se presenta la variable dependiente de desempeño fiscal, su operacionalización a través de tres mediciones de deuda, las fuentes para obtener estos datos y algunos estadísticos descriptivos. En el tercer apartado se desarrolla y describe la variable independiente de oposición legislativa como porcentaje de escaños del total del congreso, así como el desarrollo de un índice de fragmentación de la oposición legislativa. Posteriormente en el apartado cuarto se describen las variables de control, la justificación para incluirlas y los efectos esperados según la literatura, incluyendo estadísticos descriptivos. En el apartado quinto, se desarrolla la ecuación principal y las condiciones que debe tener para que se compruebe la relación cuadrática esperada según la hipótesis, para posteriormente en el apartado sexto concluir con los resultados de los modelos.

3.2 El endeudamiento subnacional en México, selección de caso

Si bien, la academia ha analizado cómo influyen las variables políticas en el desempeño fiscal de los gobiernos subnacionales, tanto en sistemas federales como centralizados, analizando en algunos casos países federales donde las finanzas locales han causado problemas macroeconómicos, como los casos de Brasil y Argentina en la década de los 90, resulta importante realizar el análisis de la situación en México, pues como señala Wibbels (2005) las instituciones de los sistemas federales en países en desarrollo son tan únicas a su contexto nacional que son incomparables ya que dependen de sus circunstancias locales, por lo que vale la pena explorar la situación en distintas federaciones que han tenido repercusiones diferentes al problema del endeudamiento pero que reúnen ciertas características.

México es un país federal con 32 entidades federativas y un sistema fiscal en el que la federación recauda y transfiere los recursos a los estados, los cuales representan una gran parte de los ingresos estatales siendo estos en promedio el 84% durante el periodo 2006-2016 del total de ingresos. Asimismo, tal como se observa en la gráfica 1, el promedio de la deuda subnacional mexicana respecto al Producto Interno Bruto, durante el periodo 2003-2016 ha sido del 2.3%, alcanzando en 2016 el 3.1%, lo cual muestra que si bien, la deuda subnacional como porcentaje del producto interno bruto no ha alcanzado niveles altos como pasó en la década de los 90 en Argentina con el 8% y en Brasil con el 14%, ha tenido una tendencia creciente, aumentado considerablemente a partir de 2008.

Gráfica 1.



Tabla elaborada con datos de la SHCP y el CONAPO.

Si bien la deuda ha crecido, este crecimiento no ha sido homogéneamente en todas las entidades federativas, siendo el promedio del agregado de la deuda subnacional per cápita \$2,490.49 m.n., existiendo entidades que no tienen deuda tal como Tlaxcala, y otras como Coahuila con una deuda per cápita de \$11,423.45 m.n. (Gráfica 2). Como se observa en algunas entidades, la deuda en tan solo 8 años ha incrementado hasta cinco veces el valor que tenía en el año 2008, mientras que en otras entidades federativas ha disminuido.

Gráfica 2.

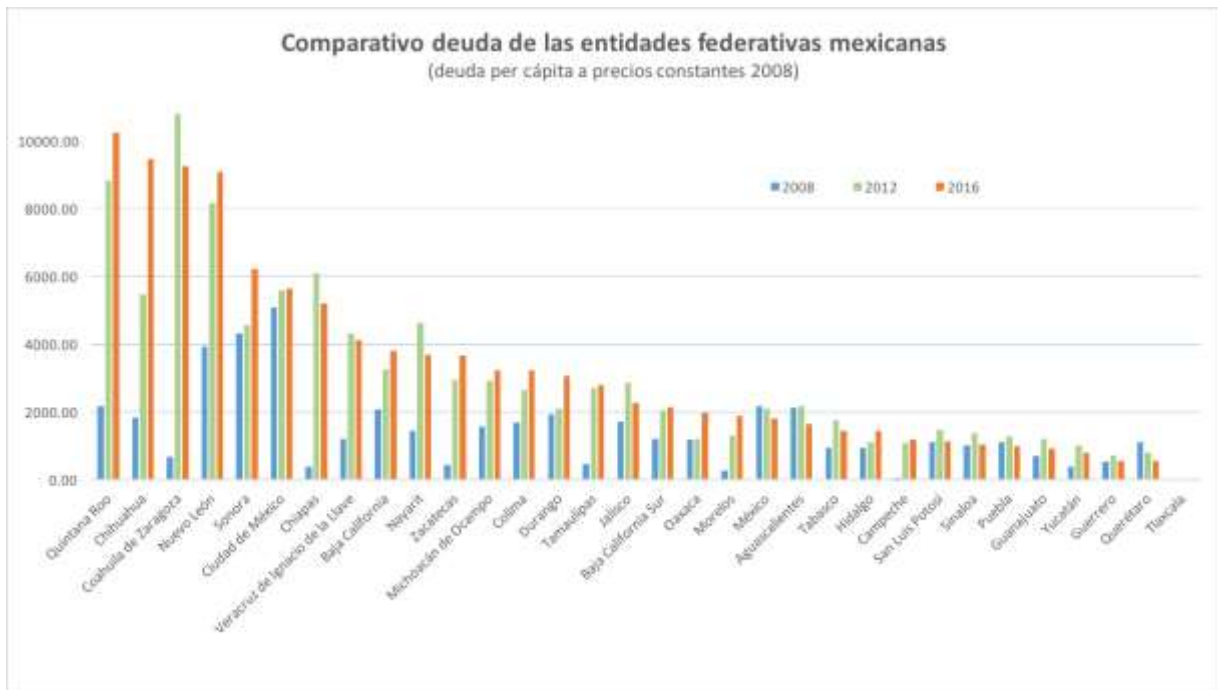


Tabla elaborada con datos de la SHCP

Ahora bien, dado que en México existe heterogeneidad en los niveles de deuda y en las composiciones legislativas a nivel subnacional, es un caso que sirve para poner a prueba la hipótesis. Del análisis de la relación legislativo y ejecutivo se observa que al utilizar una variable dicotómica cuando existe un gobierno dividido, entendido como un congreso que no cuenta con mayoría absoluta del partido oficialista, no se percibe diferencia entre las entidades federativas mexicanas que presentan distintos niveles de deuda (gráfica 3). Sin embargo, un análisis en el que sólo se observa si existe la presencia de un gobierno dividido o unificado, no ayuda en un análisis que contemple las distintas configuraciones de presencia legislativa que puedan darse entre legisladores oficialistas y de los grupos de oposición.

El modelo que se presenta busca explicar el desempeño fiscal a través de tres mediciones de los niveles de deuda mediante la presencia de la oposición como porcentaje del total de escaños del congreso local. Se utilizan datos de los años que abarcan 2008-2016 para las 32 entidades federativas mexicanas. El periodo se selecciona a partir de 2008, para separar los efectos de la crisis internacional presentada en ese año, en la que los niveles de

deuda subnacional se incrementaron un 16.3%⁵, siendo que durante el periodo de 2000 a 2007 el crecimiento anual promedio de la deuda durante el periodo había sido de 4.43%. El periodo de estudio de este trabajo abarca hasta 2016, ya que en ese año, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios entró en vigor⁶. De esta forma, las observaciones cuentan con la característica de regirse bajo el mismo marco institucional federal en temas de endeudamiento, aunque cada entidad federativa contó durante el periodo con legislaciones propias en la materia.

3.3 Variable dependiente: Desempeño fiscal

Si bien, la literatura a nivel subnacional que ha estudiado el desempeño fiscal lo mide a través de distintas formas, para este trabajo debido a la disponibilidad de datos, se relacionará con indicadores referentes a la deuda subnacional. Lo anterior se debe a que los datos reportados al INEGI sobre las entidades federativas muestran siempre balances presupuestarios entre ingresos y egresos, por lo que a través de estos, no es posible medir el desempeño fiscal mediante los déficits presupuestarios.

Para la medición de la variable dependiente de deuda se utilizan los datos de las obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus organismos, proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del año 2008 al 2016, generando diversos indicadores sobre el endeudamiento tales como; 1) deuda per cápita, 2) deuda respecto al producto interno bruto estatal (PIBE), y 3) deuda respecto ingresos totales de la entidad federativa. Todas las cantidades utilizadas se encuentran a valores constantes de 2016 conforme los coeficientes generados a través del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

⁵ Los efectos de la crisis internacional están identificados pues, al captarse menos ingresos, disminuyó en 95.3 miles de millones de pesos el gasto federalizado, del cual 65.1 mmp eran de participaciones federales, lo que generó que las entidades federativas recurrieran al financiamiento por deuda debido a la falta de ingresos de libre disposición. (Auditoría Superior de la Federación, 2012).

⁶ Entrando en vigor el 28 de abril de 2016.

En la siguiente tabla se muestra la forma de medición de los indicadores de la variable dependiente.

Indicador	Medición
Deuda per cápita	$deuda_{pc_16} = \frac{deuda}{población}$
Deuda respecto al PIBE	$deuda_{pibe_16} = \frac{deuda}{Producto\ Interno\ Bruto\ Estatal}$
Deuda respecto ingresos	$deuda_{ingresos} = \frac{deuda}{ingresos}$

Variable	Observaciones	Media	Desviación estándar	Valor Mínimo	Valor Máximo
Deuda_pc_16	288	3669.822	3222.754	0	15382.61
Deuda_pibe_16	288	.0268056	.0183141	0	.09
Deuda_ingresos	288	.2202431	.1781661	0	1.04

Matriz de correlación entre variables de deuda

Variables	(1)	(2)	(3)
(1) deuda_pc_16	1.000		
(2) deuda_pibe_16	0.803	1.000	
(3) deuda_ingresos	0.962	0.798	1.000

Como se observa en la matriz anterior, las variables tienen alta correlación, sin embargo, al estandarizar las mediciones con diferentes factores, estas sí presentan variación en el impacto que representan los niveles de deuda (Ver anexo: “Promedios estatales de mediciones de deudas 2008-2016”). En este trabajo se demuestra que los resultados son robustos con independencia de la medición que se realiza de deuda para operacionalizar el desempeño fiscal.

3.4 Variable independiente: oposición legislativa

Para medir el tamaño de la oposición legislativa este trabajo considera el porcentaje de escaños con los que cuenta la oposición respecto al total del congreso. La fuente para construir esta variable es la base de datos “Política Subnacional México 1996-2016” (Loza, 2016), de la cual se obtuvo el número de escaños legislativos del partido que controla el ejecutivo estatal, así como los escaños de legisladores que se consideran aliados del mismo. El tamaño de la oposición legislativa resulta de restar del total de escaños del congreso local la suma de legisladores oficialistas y aliados, y calcular su porcentaje con respecto al total de escaños del congreso. Durante el periodo de análisis se presentaron gobiernos divididos con gran presencia de la oposición legislativa (93%) y gobiernos unificados con grandes mayorías (17%).

3.5 Variables de control: factores relacionados con el desempeño fiscal

Existen gran cantidad de variables que la literatura ha señalado tienen influencia en los resultados del desempeño fiscal a nivel subnacional. Considerando que inciden variables económicas y políticas además de la composición legislativa del congreso en el modelo se incluyen como políticas; 1) Fragmentación de la oposición, 2) Alineación partidista, 2) Elecciones, tanto federales como locales. En cuanto a variables económicas; 1) Dependencia fiscal 2) Producto Interno Bruto Estatal, 3) Ingresos, 4) Gasto corriente en servicios (generales y personales).

3.5.1 Fragmentación de la oposición

La variable de porcentaje de escaños por sí misma no indica el número de grupos parlamentarios que abarca la oposición, ni los escaños con los que cuentan, es por eso que se incluye un índice para controlar la fragmentación de la oposición legislativa, es decir, para poder conocer el peso que tienen los grupos parlamentarios que no pertenecen al partido del gobierno en turno. Este índice se construyó con base en el Índice de Herfindhal y Hirschmann

(IHH), que es utilizado para medir la concentración económica de los mercados, pero modificado para utilizarse en la medición de la concentración de la oposición legislativa.

Para la construcción de este índice se adaptó el IHH siendo el siguiente:

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

Sin embargo, dado que lo que se busca es medir la fragmentación de la oposición y no de todo el congreso, resultó necesario adecuar el índice a las variaciones propias de las observaciones respecto al tamaño de escaños de cada legislatura y de su partido.

Sea:

n = número de partidos totales

p_i = número de escaños del partido i

p_k = número de escaños del partido del gobernador

m = número de escaños totales del congreso

$m - p_k$ = número de escaños de la oposición

Por la definición del IHH:

$$s_i = \frac{p_i}{m}$$

Que representa el peso de cada observación en la medición de la concentración de los escaños de los partidos totales del congreso.

Haciendo ese análisis únicamente para la oposición obtenemos:

$$s'_i = \frac{p_i}{m - p_k} \quad \forall i \neq k$$

Para conocer la concentración de la oposición legislativa quedaría de la siguiente forma⁷:

$$H' = \left(\frac{m}{m - p_k} \right)^2 (H - s_k)$$

De lo anterior se desprende que la fragmentación de la oposición legislativa resulta de:

$$1 - H'$$

3.5.2 Alineación partidista

El gobierno dividido vertical se da mediante la relación de alineación partidaria entre diferentes niveles de gobierno en un sistema multinivel o federal. Cuando un mismo partido controla el nivel local de gobierno y el ejecutivo federal, estamos frente a un gobierno unificado, y cuando los partidos que controlan los niveles federal y local de gobierno no coinciden, se trata de un gobierno dividido vertical.

Rodden (2002) señala que al existir gobiernos unificados o alineados verticalmente, los funcionarios de los gobiernos subnacionales tienen incentivos para internalizar las políticas nacionales ya que las políticas económicas son la clave del éxito de los partidos nacionales y buscarán contribuir a su éxito para así beneficiarse posteriormente en su carrera política a través de los faldones o coattails (Wibbels, 2005), sin embargo, cuando no son del mismo partido, no tienen incentivos para internalizar los efectos de su comportamiento fiscal (Rodden y Wibbels, 2002).

De las 288 observaciones, 172 se dieron bajo gobiernos en los que el gobernador y el presidente eran de diferentes partidos, cabe señalar que durante el periodo de análisis, a nivel federal se contó con la presencia de un ejecutivo del Partido Acción Nacional (2006-2012) y uno bajo el Partido Revolucionario Institucional (2012-2018), además de que los periodos de

⁷ Ver desarrollo en el apéndice.

gobierno de las entidades federativas, no son coincidentes con los federales en todos los casos.

Alineación partidista	Frecuencia	Porcentaje
Gobierno dividido (0)	172	59.72
Gobierno unificado (1)	116	40.28
Total	288	100.00

3.5.3 Ciclos electorales

La influencia de las elecciones se asocia con el desempeño fiscal, mediante los llamados ciclos electorales, Poterba (1994) encuentra que los recortes de gasto y los incrementos de impuestos son menores cuando los gobernadores están por tener una elección, mientras que Alesina y Roubini (1997), señalan que existe una influencia de las elecciones en los resultados macroeconómicos, principalmente porque los gobiernos incrementan sus niveles de gasto los cuales pueden llevar a déficits y a la adquisición de deuda. Esta variable es manejada en la literatura como dicotómica, asignándole el valor de 1 en ocasiones al año en el que la elección ocurrió (Poterba, 1994; Jones et al, 2000). Mientras que otros autores, asignan el valor de 1 al año anterior a la elección, ya que, cuando los políticos están bajo estrés electoral, los titulares manipulan la deuda para ayudar en sus esfuerzos de reelegirse (Clingermayer, 1995).

Para el modelo se incluirá la variable dicotómica correspondiente al año anterior a la elección, esto debido a que la mayoría de las decisiones presupuestarias, como la adquisición de deuda, son tomadas durante el proceso presupuestario que se da anterior al inicio del año fiscal, y por lo tanto del año de elecciones. Sin embargo, para poder diferenciar la influencia que tienen las distintas elecciones en el desempeño fiscal de las entidades federativas se incorporarán tres variables dicotómicas; 1) Elección local, 2) Elección federal de diputados, 3) Elección federal de presidente.

La cantidad de elecciones locales presentadas varía debido a que, como se mencionó anteriormente, los periodos electorales y de gobierno son diferentes en las entidades, sin embargo, se asignó el valor de 1 al año anterior a la elección local con independencia del tipo (municipal, diputados o gobernador). En lo que respecta a las elecciones federales de diputados, estas se realizaron en los años 2009, 2012 y 2015 y la elección de presidente se presentó en el año 2012, asignándole el valor de 1 al año anterior, es decir 2008, 2011, y 2014 respectivamente.

Variables	(1)	(2)	(3)
(1) Año anterior a la elección presidencial	1.000		
(2) Año anterior a la elección de diputados federales	0.500	1.000	
(3) Año anterior a elecciones locales	0.096	0.161	1.000

De la anterior matriz se observa que un porcentaje bajo de elecciones a nivel local, son coincidentes con las elecciones federales, sin embargo, por los calendarios electorales las elecciones federales de diputados si coinciden cada 6 años con las elecciones de presidente.

3.5.4 Dependencia fiscal

En la literatura (Remmer y Wibbels, 2000; Rodden y Wibbels, 2002) se señala la influencia que se espera tener de la dependencia fiscal en el desempeño fiscal de las entidades federativas. Se entiende por dependencia fiscal a los ingresos que recibe un gobierno subnacional de la federación. Esta variable se espera que tenga un efecto positivo en el incremento de deuda, pues a mayor dependencia fiscal, existen pocos ajustes fiscales, aumenta el gasto público, el patronazgo, y la deuda, ya que se pierde el vínculo entre la recaudación de impuestos de los gobiernos subnacionales con el ejercicio del gasto, generando incentivos para incurrir en déficits y endeudamiento pues los gobiernos subnacionales no enfrentan los costos políticos que implica la recaudación, esta situación de

desequilibrio fiscal se conoce como *soft budget constraints* (Garcia-Mila, Goodspeed y McGuire, 2002).

Los datos se obtuvieron del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI, mediante un porcentaje de la suma de los ingresos provenientes de las participaciones y aportaciones federales (Ramos 28 y 33⁸) con respecto al total de ingresos estatales.

Esta variable controla el efecto que tiene la dependencia de los ingresos de los estados hacia la federación, que tal como se observa, presenta una variación con estados altamente dependientes y otros más autónomos en sus ingresos, sin embargo la media demuestra que en general, las entidades federativas recaudan poco, siendo gran parte de sus ingresos provenientes de la federación. El promedio de dependencia fiscal de las entidades para el periodo de análisis se puede observar en la gráfica en el apartado de anexos “Dependencia fiscal promedio de las entidades federativas mexicanas periodo 2008-2016”.

3.5.5 Producto interno bruto estatal e ingresos

Se manejan estas variables de control para reducir los efectos que pudiera tener la economía de las entidades. Aunque podría esperarse que ambas variables sean similares al estar relacionadas con la capacidad económica de un gobierno subnacional, entre ellas no existe alta correlación al estandarizarse per cápita, razón por la cual son incluidas ambas en los modelos, excluyéndose en las mediciones de la deuda en las que ya está incorporada la medición.

⁸ Ramo 28: Participaciones para Entidades Federativas y municipios, son las transferencias que realiza la federación a las entidades y que pueden ser utilizadas de forma libre en su distribución de gastos.

Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios son recursos que se encuentran etiquetados para áreas específicas.

Variables	(1)	(2)
Producto Interno Bruto Estatal (PIBE) per cápita	1.000	
Ingresos per cápita	0.5555	1.000

3.5.6 Gasto en patronazgo

El gasto en salarios es considerado como un gasto particularista, pues se entiende por patronazgo a “la distribución de puestos de trabajo en el sector público con mecanismos de reclutamiento, retención y promoción de los miembros del servicio público regulados por criterios políticos antes que por reglas del servicio civil de carrera o por requisitos meritocráticos” (Armesto y Olmeda, 2016, 95). Esta variable de control se considera pues el Poder Ejecutivo podría utilizar el presupuesto como mecanismo de compra de votos por medio de gasto particularista o clientelismo político en algunas provincias y garantizar el apoyo de los legisladores para otros asuntos (Abuelafia y otros, 2010, 32).

Para medir esta variable se considera la suma de gasto en servicios personales y en servicios generales⁹. Se incluye el capítulo de gasto correspondiente a servicios personales pues mediante él, se reporta el pago de honorarios por contratación de servicios, entre otros¹⁰, que se prestan para un uso particularista y que no entran dentro de la nómina normal de un gobierno. Es importante señalar, que el gasto en servicios personales suele mantener niveles controlados de crecimiento, sin embargo el gasto en servicios generales muestra una

⁹ Conforme al clasificador por objeto de gasto de la Administración Pública Federal mediante el cual las entidades federativas clasifican la información que proporcionan al INEGI, el capítulo 1000 corresponde al gasto en servicios personales, es decir el gasto en salarios, por otra parte en el capítulo 3000 de servicios generales se incluyen servicios tales como honorarios.

¹⁰ El capítulo 3000 “Servicios generales” incluye las siguientes partidas: servicios básicos, servicios de arrendamiento; servicios profesionales, científicos, técnicos, y otros servicios; servicios financieros, bancarios y comerciales; servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación; servicios de comunicación social y publicidad; servicios de traslado y viáticos; servicios oficiales; otros servicios generales.

tendencia a tener un incremento mayor, presentando un crecimiento anual del gasto acumulado de las entidades federativa del 19.4% de 2011 a 2012, mientras que el de servicios personales incrementó sólo un 3.4% para el mismo periodo. (Ver gráfica en anexos).

3.6 Modelo empírico

Para contrastar empíricamente se utilizan tres modelos en datos panel con efectos fijos con las distintas mediciones que se mencionaron de la variable dependiente incluyendo las variables de control. Se utiliza el modelo de efectos fijos para controlar por factores no observables que explican las diferencias en los niveles de deuda entre las entidades federativas, quedando de la siguiente forma la ecuación principal del modelo:

$$\begin{aligned}
 Y_{it} = & \alpha_{0i} + \beta_1 opo_{it} + \beta_2 opo_{it}^2 + \beta_3 alinpart_{it} + \beta_4 yearpres_{it} + \beta_5 yeardip_{it} \\
 & + \beta_6 yearstate_{it} + \beta_7 depfiscal_{it} + \beta_8 serv_{it} + \beta_9 pibepc_{it} \\
 & + \beta_{10} ingresospc_{it} + H' + u_{it}
 \end{aligned}$$

En la ecuación anterior, Y_{it} es un indicador de desempeño fiscal¹¹ medido a través de la deuda de tres formas distintas; per cápita, respecto al producto interno bruto estatal y respecto a los ingresos. Donde i es cada una de las observaciones correspondiente a una de las 32 entidades federativas durante uno de los años nueve años del periodo de estudio, tiempo t . Como se mencionó anteriormente, se demuestra mediante los tres modelos propuestos que los resultados son robustos con independencia de la medición de la variable dependiente que se utilice.

¹¹ $debtpc_{it} = \alpha_{0i} + \beta_1 opo_{it} + \beta_2 opo_{it}^2 + \beta_3 alinpart_{it} + \beta_4 yearpres_{it} + \beta_5 yeardip_{it} + \beta_6 yearstate_{it} + \beta_7 depfiscal_{it} + \beta_8 serv_{it} + \beta_9 pibepc_{it} + \beta_{10} ingresospc_{it} + H' + u_{it}$
 $debtpe_{it} = \alpha_{0i} + \beta_1 opo_{it} + \beta_2 opo_{it}^2 + \beta_3 alinpart_{it} + \beta_4 yearpres_{it} + \beta_5 yeardip_{it} + \beta_6 yearstate_{it} + \beta_7 depfiscal_{it} + \beta_8 serv_{it} + \beta_9 ingresospc_{it} + H' + u_{it}$
 $debtng_{it} = \alpha_{0i} + \beta_1 opo_{it} + \beta_2 opo_{it}^2 + \beta_3 alinpart_{it} + \beta_4 yearpres_{it} + \beta_5 yeardip_{it} + \beta_6 yearstate_{it} + \beta_7 depfiscal_{it} + \beta_8 serv_{it} + \beta_9 pibepc_{it} + H' + u_{it}$

Asimismo, para la variable independiente de los escaños de la oposición como porcentaje del total de escaños, *opo*, se añade el cuadrado, *opo2*, pues la hipótesis establece una relación en forma de parábola. Para ser consistente la hipótesis es necesario que se den dos condiciones:

$$\beta_1 \leq 0$$

$$\beta_2 > 0$$

Al realizar la derivada con respecto a la variable de oposición (*opo*), e igualarla a 0 se obtiene el punto crítico:

$$\frac{\partial y}{\partial opo} = \beta_1 + 2\beta_2 opo = 0$$

Posteriormente despejamos la variable oposición para poder conocer el porcentaje en el que se obtiene la deuda mínima:

$$opo = -\frac{\beta_1}{2\beta_2}$$

Realizando una regresión para datos panel solo con las variables de oposición obtenemos los siguientes datos en los modelos:

	(1)	(2)	(3)
	Deuda per cápita	Deuda respecto al PIBE	Deuda respecto a los ingresos
Oposición	-27234.4*** (-3.85)	-0.211*** (-3.89)	-1.728*** (-4.41)
Oposición al cuadrado	25128.2*** (3.37)	0.189** (3.31)	1.641*** (3.96)
Intercepto	10385.2*** (6.49)	0.0891*** (7.26)	0.636*** (7.16)
<i>N</i>	288	288	288

Estadístico t en paréntesis
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Sustituyendo los coeficientes para obtener el punto en el que la deuda alcanza su valor crítico para los tres modelos:

$$opo = -\frac{-27234.4}{2(25128.2)} = 0.5419$$

$$opo = -\frac{-0.211}{2(0.189)} = 0.5582$$

$$opo = -\frac{-1.728}{2(1.641)} = 0.5203$$

Lo anterior implica que cuando la oposición tiene una proporción en el congreso en este rango $52.03 \leq opo \leq 55.82$ los niveles de deuda serán los mínimos. Sustituyendo ese valor para obtener la deuda mínima alcanzada con ese porcentaje de oposición en el congreso se obtiene para el primer modelo:

$$debt_{pc_{it}} = 10385.2 - 27234.4(0.5419) + 25128.2(0.5419^2) = 3005.91$$

Deuda mínima para el segundo modelo:

$$debt_{pibe_{it}} = 0.0891 - 0.211(0.5582) + 0.189(0.5582^2) = 0.0302$$

Deuda mínima para el tercer modelo:

$$debt_{ingresos_{it}} = 0.636 - 1.728(0.5265) + 1.641(0.5265^2) = 0.1810$$

Ahora bien, de los resultados de los coeficientes en las regresiones se observa que en los tres casos se confirman las dos condiciones bajo las cuales la hipótesis de la relación cuadrática se cumple, por lo que ahora se presentarán los modelos con las variables de control descritas previamente.

	(1) Deuda per cápita	(2) Deuda respecto al PIBE	(3) Deuda respecto a Ingresos
Oposición (% del total de escaños)	-32933.0*** (-5.67)	-0.206*** (-3.87)	-1.941*** (-5.61)
Oposición al cuadrado (Oposición ^2)	31686.2*** (5.19)	0.188*** (3.37)	1.872*** (5.14)
Alineación partidista	375.3 (1.30)	0.00125 (0.47)	0.0224 (1.30)
Elección estatal	-208.7 (-0.64)	-0.00129 (-0.43)	-0.00637 (-0.33)
Elección presidencial	0 (.)	0 (.)	0 (.)
Elección federal	0 (.)	0 (.)	0 (.)
Dependencia fiscal (Ingresos de transferencias respecto a los totales)	-19542.7*** (-11.84)	-0.0944*** (-6.26)	-1.015*** (-10.32)
Gasto en servicios (Capítulos 1000 y 3000, per cápita)	0.162* (2.01)	0.000000381 (0.54)	0.0000124** (2.70)
Ingresos (per cápita)	0.0415 (0.71)	-0.000000672 (-1.43)	-0.0000121*** (-3.96)
Producto Interno Bruto Estatad (per cápita)	-0.00293 (-1.61)		
Fragmentación de la oposición	-2611.9* (-2.30)	0.00591 (0.58)	-0.123 (-1.85)
Intercepto	28406.8*** (11.24)	0.172*** (7.44)	1.750*** (11.64)
<i>N</i>	288	288	288

Estadístico t en paréntesis

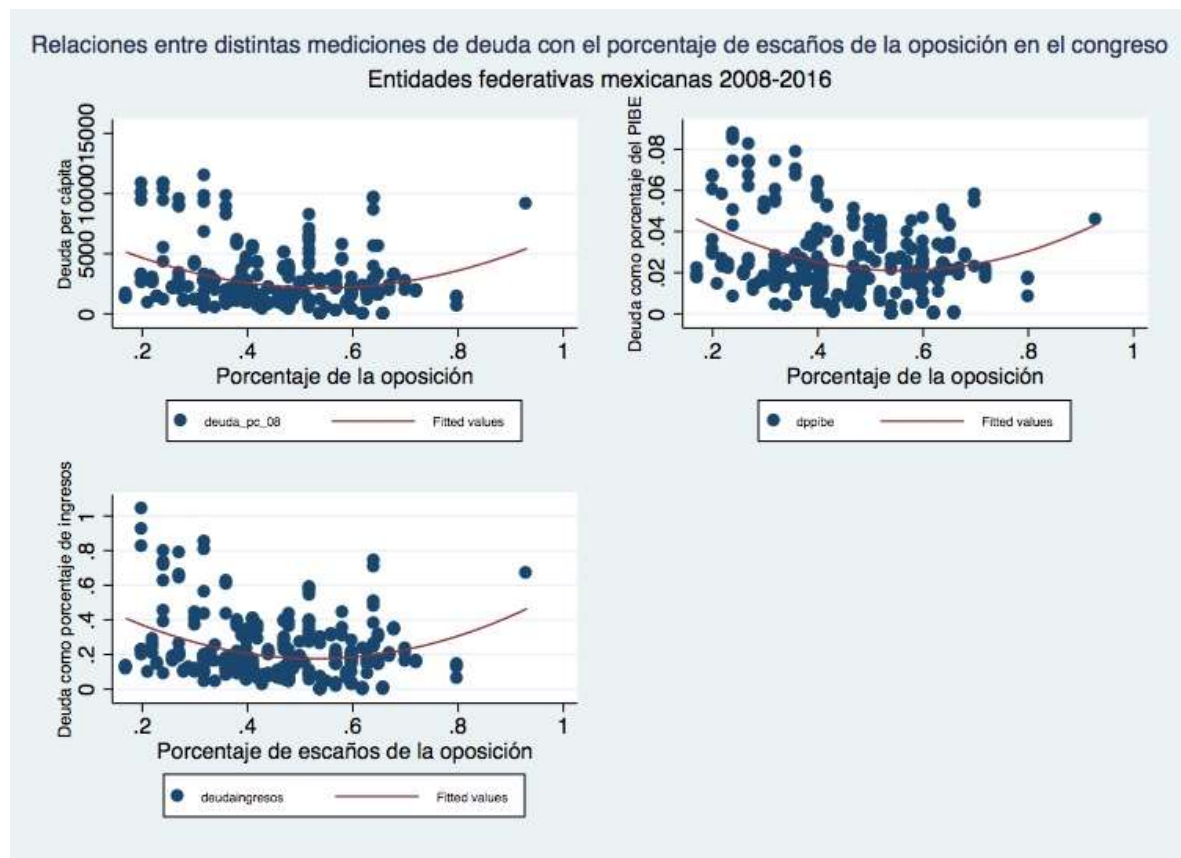
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Todas las cantidades se encuentran a precios constantes 2016.

3.7 Análisis de resultados

En los tres modelos, se comprueba la hipótesis y la presencia de la relación cuadrática. Los resultados de las regresiones en los modelos, cumplen con las condiciones que requiere una relación cuadrática en forma de parábola U, existiendo una relación significativa de la presencia de la oposición en los congresos locales con los niveles de deuda adquiridos.

Como se muestra en los siguientes diagramas de dispersión, para las tres mediciones de deuda: per cápita, como porcentaje del producto interno bruto estatal y como porcentaje de los ingresos se observa gráficamente la parábola. Estos resultados nos indican que existe una zona intermedia con niveles bajos de deuda cuando los congresos se encuentran equilibrados entre los legisladores oficialistas y los de los partidos de oposición.



Respecto a las variables de control, se esperaría mayores niveles de deuda a mayor dependencia fiscal, sin embargo, los modelos muestran que hay una relación contraria pues a mayor dependencia fiscal, la deuda disminuye. En cuanto al gasto en servicios, también resultó significativo, por lo que a mayor gasto destinado a servicios personales y generales se espera un incremento en los niveles de deuda. En el primer modelo la fragmentación de la oposición resultó significativa con un coeficiente negativo lo que se traduciría en que a mayor fragmentación de la oposición legislativa, la deuda será menor, lo que se puede interpretar como que al estar fragmentada los partidos que componen a la oposición legislativa, no cuentan con la fuerza política para incidir en la agenda.

Capítulo 4

Conclusiones

La hipótesis propuesta y puesta a prueba, nos muestra cómo los ejecutivos subnacionales buscarán pasar su agenda sin importar el porcentaje de oposición que se encuentren en los congresos. En los congresos pueden darse tres situaciones diferentes; 1) que el ejecutivo tenga un gobierno unificado con mayoría de su partido y no requiere negociar para que lo apoyen gracias a la disciplina partidista, 2) que tenga un gobierno con una gran oposición en el que dada la fuerza de la oposición legislativa, no tenga control de la agenda, 3) Cuando las fuerzas entre partido del gobierno y oposición se encuentran en equilibrio alrededor de la mitad del porcentaje de escaños del congreso, donde el ejecutivo solo requiere negociar un poco de apoyo necesario para pasar su agenda legislativa, y al mismo tiempo se presenta una oposición con una presencia en escaños suficiente para ejercer control. Esta última situación es la que genera contrapesos en las relaciones entre legisladores del partido oficialista y legisladores de los partidos pertenecientes a la oposición, para que tengan un desempeño fiscal en el que no contraten deuda en niveles desproporcionados.

Existe una vasta cantidad de investigaciones para explicar el comportamiento del desempeño fiscal desde la economía política, enfocada en gobiernos tanto centralizados, como federalizados, sin embargo, falta ahondar en la investigación a nivel subnacional pues tal como se describió, los incentivos y características institucionales que influyen en el proceso presupuestario, son diferentes debido a los contextos. Partiendo de la falta de internalización de los resultados económicos por parte de los gobiernos subnacionales, motivada por el incremento de transferencias de la federación hacia las entidades federativas, y que los congresos no asuman un papel como contrapeso de los legisladores, es importante estudiar cómo operan los factores políticos e institucionales en este nivel de gobierno, ya que, las acciones de los gobiernos subnacionales pueden generar problemas a nivel macroeconómico.

El objetivo de este trabajo de investigación, fue demostrar cómo a pesar de la existencia de diversas variables estudiadas como explicativas del desempeño fiscal subnacional, este no depende solo de condiciones económicas y financieras, sino que es parte de un juego de actores políticos con incentivos que pueden mover el curso de los resultados presupuestarios. Asimismo, en un sistema electoral donde existe una presencia de más de dos partidos políticos, no resulta adecuado analizar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo locales como una dicotomización sintetizada en la presencia de un gobierno dividido o unificado, pues pueden presentarse mayorías oficialistas y de oposición con amplios márgenes de presencia, que influyen de manera no lineal en los resultados, como es este caso de estudio.

Los estudios a nivel subnacional, tanto de los comportamientos de los actores, como del análisis presupuestario, son un campo amplio de investigación que tiene limitaciones teóricas y de disponibilidad de datos, sin embargo, es necesario continuar estos pues no es posible entender la situación de un país federal, sin comprender las instituciones e incentivos de los actores que componen la federación.

Asimismo, es importante reflexionar sobre las funciones que tienen los congresos y enfatizar que estos no se limitan a legislar y representar, pues su función como vigilancia al ejecutivo es primordial en un sistema democrático. Los incentivos legislativos responden a factores políticos que están sujetos a las instituciones en las que se desenvuelven los actores y deben entenderse para poder generar mecanismos que permitan a los congresos ejercer sus funciones sin ser un mero sello de aprobación a las propuestas del ejecutivo. Esto va de la mano con el control que se da una vez implementadas las acciones gubernamentales, es decir un control ex post, en el que haya una rendición de cuentas ligada a la discusión y aprobación presupuestaria siguiente.

Este trabajo fue una aproximación para entender el contexto entre la relación ejecutivo-legislativo y como la composición de este si influye en los resultados del desempeño fiscal. Sin dejar a un lado variables que ha señalado la literatura inciden en esta relación, se buscó mostrar los diferentes incentivos a los que se pueden enfrentar los

legisladores. Si bien, en el periodo de análisis no se permitía la reelección legislativa, actualmente se ha modificado la legislación mexicana para que puedan reelegirse, por lo que a futuro resultaría pertinente realizar un análisis comparando los resultados fiscales y los comportamientos de los legisladores, y observar si estos han modificado sus incentivos políticos, sin perder de vista que como menciona Morgnenstern (2001,1) “La ambición, canalizada por incentivos e instituciones, conduce la política”.

Bibliografía

Abuelafia, E., Berensztein, S., Braun, M. y Di Gresia, L. (2010). ¿Quién toma las decisiones sobre el gasto público?. En Hallerbeg, M., Scartascini, C. y Stein, E. (Eds.) *¿Quiénes deciden el presupuesto?* (pp. 17-45). Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Alesina, A., Perotti, R., Tavares, J., Obstfeld, M. y Eichengreen, B. (1998). The political economy of fiscal adjustments. *Brookings Papers on Economic Activity*, (1), 197-266.

Alesina, A., y Perotti, R. (1995). Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic policy*, 10(21), 205-248.

Alesina, A. y Perotti, R. (1999). Budget deficits and budget institutions. En Poterba, J. y otros (Eds.) *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 13-36). Chicago: University of Chicago Press.

Alesina, A., Perotti, R., Poterba, J. y Von Hagen, J. (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.

Alesina, A., y Rosenthal, H. (1995). *Partisan politics, divided government, and the economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alesina, A., Roubini, N. y Cohen, G. D. (1997). *Political cycles and the macroeconomy*. Massachusetts: MIT press.

Alt, J. y Lowry, R. (1994). Divided government, fiscal institutions and budget deficits: evidence from the states. *American Political Science Review*, (88), 811-828.

Armesto, A. y Olmeda, J. (2016). Estrategias de interacción ejecutivo-legislativo y patronazgo político subnacional en México. En Méndez, I. y Loza N. (Eds.). *Podere y democracias: la política subnacional en México* (pp. 93-112). México: FLACSO Mexico.

Bahl, R. y Duncombe, W. (1993). State and local debt burdens in the 1980s: a study in contrast. *Public administration Review*, 53(1), 31-40.

Bastida, F., Beyaert, A. y Benito, B. (2013). Electoral cycles and local government debt management. *Local Government Studies*, 39(1), 107-132.

Blais, A. y Nadeau, R. (1992). The electoral budget cycle. *Public choice*, 74(4), 389-403.

Calcagno, P. y Escaleras, M. (2005). Political determinants of fiscal performance: an analysis of US States. *Public Choice Society Meetings*.

Campbell, J. (1986). Presidential coattails and midterm losses in state legislative elections. *American Political Science Review*, 80(1), 45-63.

Carey, J. M. y Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies*, 14(4), 417-439.

Carothers, T. (2011). *Aiding democracy abroad: The learning curve*. Washington: Carnegie Endowment.

Carpizo, C. (2012). Los efectos cruzados de la competencia política sobre el endeudamiento: un análisis empírico de la deuda estatal en México, 2003-2010. *Finanzas públicas*, 4(8), 181-220.

Cayeros, A. D. (1997). Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: incentivos y limitaciones. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, (10), 35-73.

Cheibub, J. A. (2006). Presidentialism, electoral identifiability, and budget balances in democratic systems. *American Political Science Review*, 100(03), 353-368.

Clingermayer, C. y Wood, D. (1995). Disentangling patterns of state debt financing. *American Political Science Review*, 89(01), 108-120.

Close, D. (Marzo, 2000). *Democratization and opposition*. Trabajo presentado en XXII International Congress of LASA, Miami, FL.

Coppedge, M. (1993). Parties and society in Mexico and Venezuela: Why competition matters. *Comparative Politics*, 25(3), 253-274.

Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2001). Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171-189.

De Figueiredo, J. y Rui, J. P. 2002. Electoral Competition, Political Uncertainty and Policy Insulation. *American Political Science Review*, 96(2), 321-34.

Desposato, S. W. (2008). Explaining patterns of oversight in Brazilian subnational governments. En Von Trapp, L., Pelizzo, R., Olson, D. y Stapenhurst, R. *Legislative Oversight and Budgeting* (pp. 193-200). Washington: The World Bank.

Dubrow, G. (2002). Systems of governance and parliamentary accountability. *World Bank Institute and Parliamentary Centre, Parliamentary Accountability and Good Governance*, 23-30.

English, W. B. (1996). Understanding the Costs of Sovereign Default: American State Debts in the 1840s. *American Economic Review*, 86, 259-75.

García-Milá, T., Goodspeed, T. y McGuire, T. (2002). Fiscal Decentralization Policies and Sub-National Government Debt in Evolving Federations. *Economics and Business (Working Paper No. 549)*.

Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

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.

Hallerberg, M., Scartascini, C. G. y Stein, E. (2010). *¿Quiénes deciden el presupuesto?: La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Jones, M., Sanguinetti, P. y Tommasi M. (2000). Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces, *Journal of Development Economics*, 61(2), 305-333.

Johnson, J. K. y Stapenhurst, R. (2008). Legislative budget offices: International experience. En Von Trapp, L., Pelizzo, R., Olson, D. y Stapenhurst, R. *Legislative Oversight and Budgeting* (pp. 193-200). Washington: The World Bank.

Kellam, M. (2015). Parties for hire: How particularistic parties influence presidents' governing strategies. *Party Politics*, 21(4), 515-526.

Khemani, S. (2007). Party politics and fiscal discipline in a federation: Evidence from the states of India. *Comparative Political Studies*, 40(6), 691-712.

Kinto, M. (2014). ¿Por qué se endeudan los gobiernos estatales en México? Algunas consideraciones para la Reforma constitucional y la Ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria. *Finanzas públicas*, 6(18), 65-125.

Larch, M., y Salto, M. (2005). Fiscal rules, inertia and discretionary fiscal policy. *Applied Economics*, 37(10), 1135-1146.

Maor, M. (1999). Electoral competition and the oversight game: A transaction cost approach and the Norwegian experience. *European Journal of Political Research*, 35(3), 371-388.

Martin, S., Saalfed, T., y Strom, K. (Eds.). (2014). *The oxford handbook of legislative studies*. Oxford: Oxford Handbooks in Politics.

Mainwaring, S. y Pérez-Liñan, A. (1998). Disciplina partidária: o caso da Constituinte. *Lua Nova: Revista de cultura de política*, (44), 107-136.

Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (Eds.). (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

McCubbins, M. D. (1991). Party governance and US budget deficits: Divided government and fiscal stalemate. En Alesina, A. y Carliner, G. *Politics and Economics in the Eighties* (pp. 83-122). Chicago: University of Chicago Press.

Messick, R. E. (Marzo, 2002). Strengthening Legislatures: Implications from Industrial Countries, *Notes Public Sector*, (63).

Mikesell, J. L. (2007). Fiscal administration in local government: an overview. En Shah, A., (Ed.), *Local budgeting, public sector governance and accountability series* (pp. 15-51). Washington DC: The World Bank.

Montemayor, O. (2003). Determinantes del endeudamiento subnacional. Un estudio para los estados y municipios de México, 1993-1999, *Ensayos*, 22(1), 35-88.

Morgenstern, S., y Nacif, B. (Eds.). (2002). *Legislative politics in latin america*. Cambridge University Press.

Mustapic, A. M. (2000). Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 39(156), 571-595.

Seitz (2000). Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: the case of the german Laender. *Public Choice*, 102(3-4), 183-218.

Pelizzo, R., y Stapenhurst, R. (2004). *Tools for legislative oversight: An empirical investigation*. Washington DC: The World Bank.

Pereira, C., y Mueller, B. (2004). The cost of governing: Strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies*, 37(7), 781-815.

Perotti, y Kontopoulos. (2002). Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics*, 86(2), 191-222.

Poterba, J. (1994). State responses to fiscal crisis: The effects of budgetary institutions and politics. *Journal of Political Economy*, 102(4), 799-821.

Remmer, K. L., y Wibbels, E. (2000). The subnational politics of economic adjustment: Provincial politics and fiscal performance in Argentina. *Comparative Political Studies*, 33(4), 419-451.

Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670-687.

Rodden, J., y Wibbels, E. (2002). Beyond the fiction of federalism: Macroeconomic management in multitiered systems. *World Politics*, 54(4), 494-531.

Roubini, N., y Sachs, J. D. (1989). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, 33(5), 903-933.

Rumi, C. (2003). Determinantes políticos del desempeño fiscal para las provincias argentinas. Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <https://ucema.edu.ar/conferencias/download/cema%2005%2012%2003.pdf>

Saiegh, S. M., (2010). Active Players or Rubber-Stamps? An Evaluation of the Policy-Making Role of Latin American Legislatures. *Política y gobierno*, 17(1), 3-24.

Sáez, L. (2016). The political budget cycle and subnational debt expenditures in federations: panel data evidence from India. *Governance*, 29(1), 47-65.

Santiso, C. (2006). *Parliaments and budgeting: understanding political economy of the budget in Latin America*. Working paper series at the American University of Paris.

Seitz, H. (2000). Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: The case of the German Laender. *Public choice*, 102(3-4), 183-218.

Shepsle, K. A. y Weingast, B. R. (1981). Political preferences for the pork barrel: A generalization. *American journal of political science*, 5(1), 96-111.

Shugart, M. S. y Haggard, S. (2001). Institutions and public policy in presidential systems. En Haggard, S. y Mccubbins, M. *Presidents, parliaments, and policy* (64-102). Cambridge, Cambridge University Press.

Tépach, R. (2012). La deuda pública de las entidades federativas explicada desde la perspectiva del federalismo mexicano. (Informe no. SAE-ISS-17-12). México: Subdirección de Análisis Económico, Cámara de Diputados.

Tsebelis, G. G. T. (2006). *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Von Hagen, J., y Dahlberg, M. (2004). Swedish local government: Is there a bailout problem?. En *Fiscal Federalism in Unitary States* (pp. 47-76). Boston: Springer.

Von Trapp, L., Pelizzo, R., Olson, D. y Stapenhurst, R. *Legislative Oversight and Budgeting* (pp. 193-200). Washington: The World Bank.

Ward, H. y John, P. (1999). Targeting benefits for electoral gain: Constituency marginality and the distribution of grants to English local authorities. *Political Studies*, 47(1), 32-52.

Wehner, J. (2004). Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle. (Informe no. 28615). Washington: The World Bank.

Wehner, J. (2006). Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions. *Political studies*, 54(4), 767-785.

Wehner, J. (2010). Institutional Constraints on Profligate Politicians: The Conditional Effect of Partisan Fragmentation on Budget Deficits. *Comparative Political Studies*, 43(2), 208-229.

Wehner, J., Byanyima, W., y Arellano, L. (2005). *El parlamento, el presupuesto y el género*. Unión Interparlamentaria. México: UNIFEM.

Weingast, B. R., Shepsle, K. A., y Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of political Economy*, 89(4), 642-664.

Wibbels, E. (2005). *Federalism and the market: Intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wildasin, D. A. y Wildasin, D. E. (Eds.). (1997). *Fiscal aspects of evolving federations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Anexos

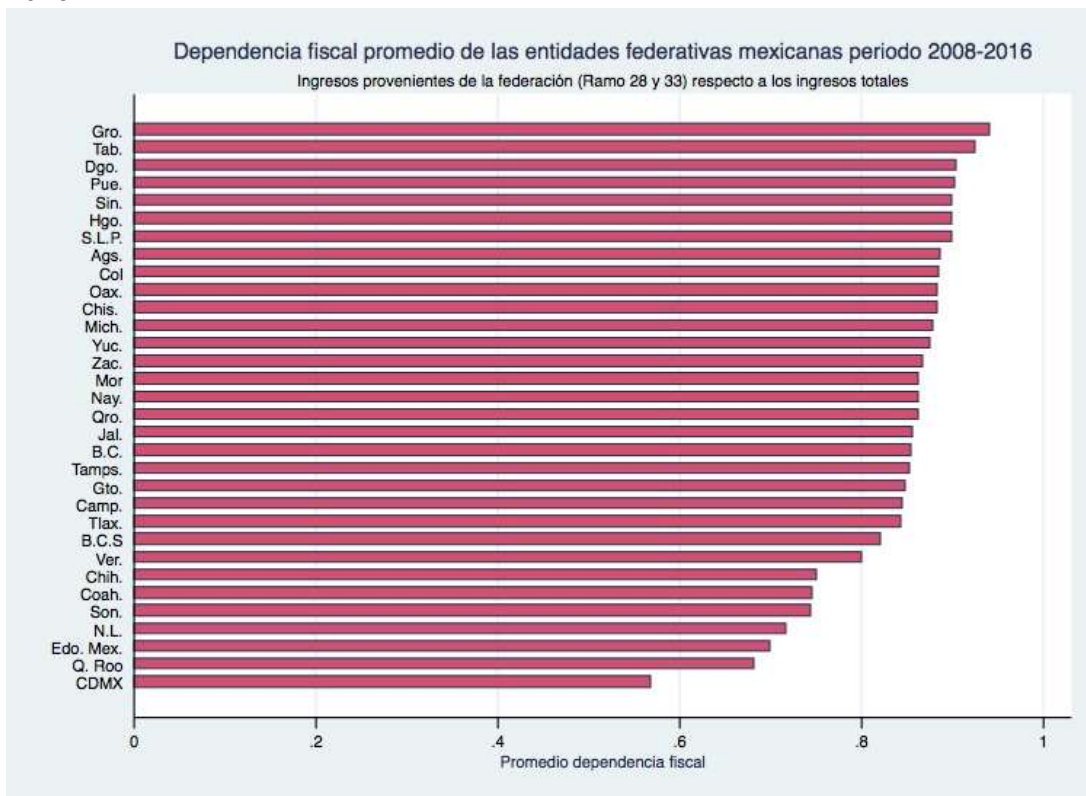
Anexo 1

Estadísticos descriptivos de las variables de control

Variable	Media	Desviación estándar	Mín.	Máx.
Porcentaje de la oposición	.4542708	.1393595	.17	.93
Dependencia fiscal	.8360976	.0964875	.4129952	.9633564
Gasto en servicios generales y personales	3683.018	1981.442	600.9466	8504.945
Ingresos per cápita	16469.4	3242.67	10705.2	27596.34
Producto Intero Bruto Estatal per cápita	115980.8	101332.7	36725.72	747314.8

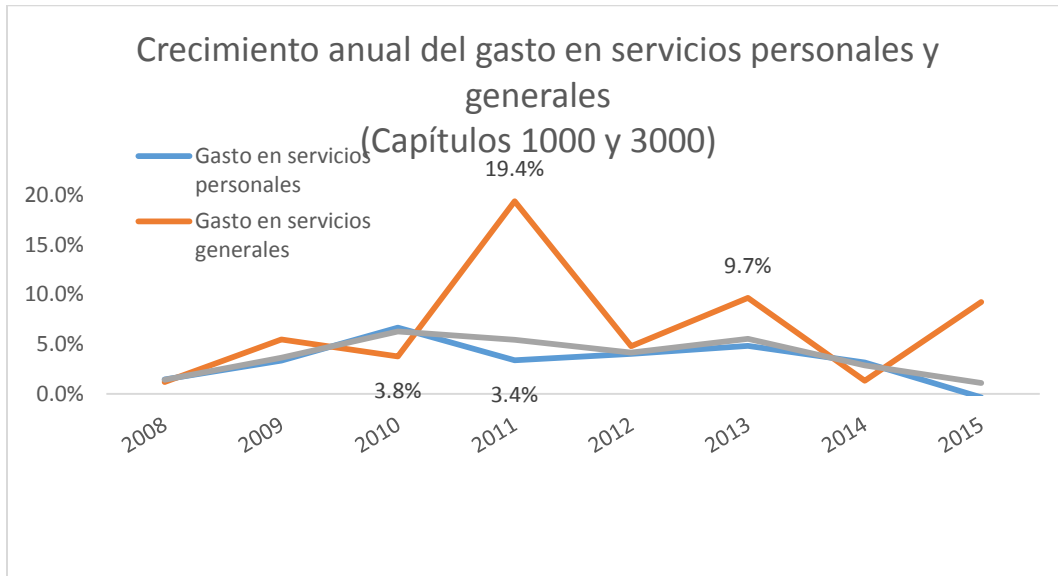
Anexo 2

Grafica: Dependencia fiscal promedio de las entidades federativas mexicanas periodo 2008-2016



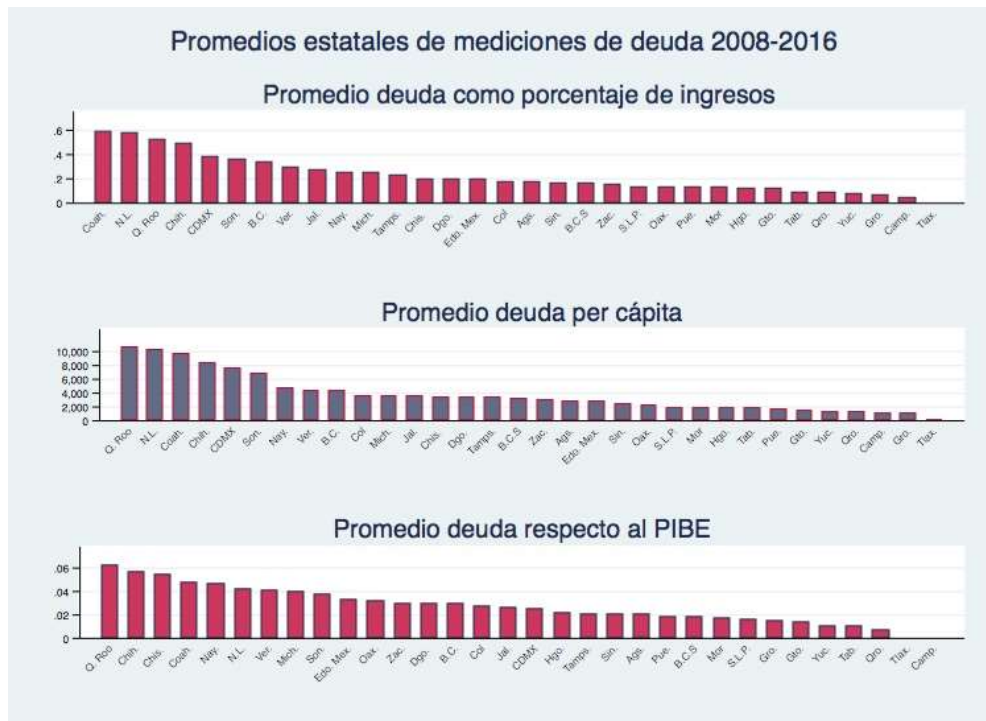
Anexo 3

Gráfica del crecimiento total de gasto en servicios personales y generales de las entidades federativas



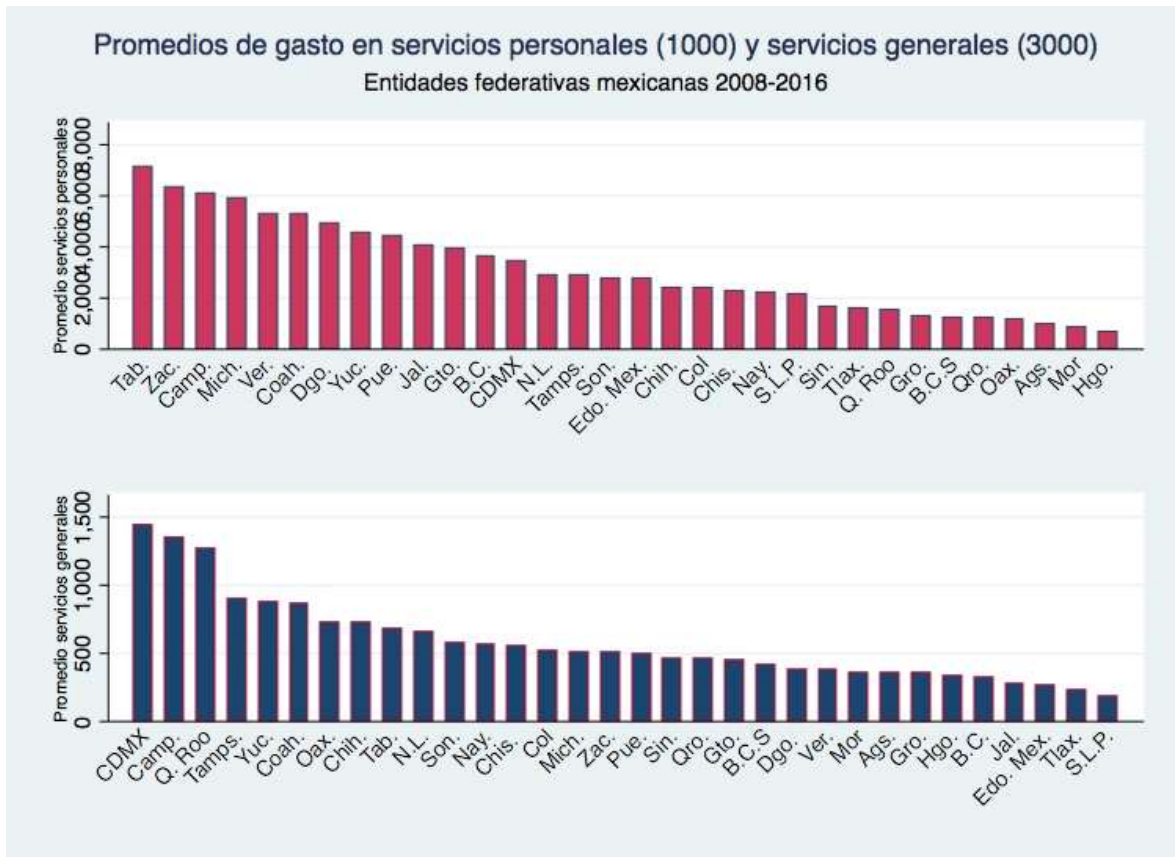
Anexo 4

Gráfica: promedios estatales de medición de deuda 2008-2016



Anexo 5

Gráfica: Promedios estatales durante el periodo 2008-2016 del gasto en servicios personales y generales



Apéndice

Desarrollo del Índice de Fragmentación de la Oposición Legislativa:

Sea:

n = número de partidos totales

p_i = número de escaños del partido i

p_k = número de escaños del partido del gobernador

m = número de escaños totales del congreso

$m - p_k$ = número de escaños de la oposición

Por la definición del Índice de Herfindal e Hirschman (IHH):

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

Para nuestro caso, la fracción de la composición es:

$$s_i = \frac{p_i}{m}$$

Sin perder generalización podemos definir lo mismo para entender la composición de la oposición como:

$$s'_i = \frac{p_i}{m - p_k} \quad \forall i \neq k$$

Igualando p_i de las ecuaciones de s_i y s'_i :

$$s_i m = s'_i (m - p_k)$$

Despejando para s'_i :

$$s'_i = \frac{s_i m}{(m - p_k)}$$

Nuestro nuevo índice es entonces:

$$H' = \sum_{i=1, i \neq k}^n s'^2_i$$

$$H' = \sum_{i=1, i \neq k}^n \left(\frac{s_i m}{(m - p_k)} \right)^2$$

$$H' = \left(\frac{m}{m - p_k} \right)^2 \sum_{i=1, i \neq k}^n s_i^2$$

$$H' = \left(\frac{m}{m - p_k} \right)^2 \left[\left(\sum_{i=1, i \neq k}^n s_i^2 \right) + s_k - s_k \right]$$

$$H' = \left(\frac{m}{m - p_k} \right)^2 \left[\left(\sum_{i=1}^n s_i^2 \right) - s_k \right]$$

$$H' = \left(\frac{m}{m - p_k} \right)^2 [H - s_k]$$