

Dependencia fiscal, control partidario de los gobiernos locales y desempeño electoral en México.

Alejandra Armesto

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

alejandra.armesto@flacso.edu.mx

Mesa: Procesos electorales comparados

Resumen

¿Qué efectos tiene el control del gobierno sobre el desempeño en elecciones de otros niveles de gobierno en sistemas multinivel con desequilibrios fiscales? En sistemas donde los políticos locales dependen de niveles más altos de gobierno para acceder a recursos, en elecciones nacionales, los votantes tienen incentivos para votar por los aliados de los políticos locales para alinear los gobiernos. Esta ponencia explora la relación entre control del gobierno, dependencia fiscal y desempeño en elecciones federales en México (1991-2009).

Borrador. Favor de no citar sin autorización de la autora.

Ponencia preparada para presentar en el **XXVIII Congreso Internacional de Estudios Electorales de la SOME** “Los desafíos globales de la gobernanza electoral” Ciudad de México 22-25 de agosto de 2017.

Dependencia fiscal, control partidario de los gobiernos locales y desempeño electoral en México

Introducción

¿Qué efectos tiene el control de un nivel del gobierno sobre el desempeño en elecciones de otros niveles en sistemas multinivel o federales con desequilibrios fiscales? Los efectos de ventaja oficialista del control del gobierno en elecciones de otro nivel han sido estudiados bajo lo que se ha llamado hipótesis del equilibrio, que predice un impacto negativo del control de un nivel o rama del gobierno sobre los resultados electorales en elecciones para cargos en otros niveles. La hipótesis del equilibrio sugiere que los votantes eligen candidatos sobre la base de los resultados netos de las políticas resultantes de sucesivas elecciones. En concreto, "los votantes de centro buscan un equilibrio entre los excesos ideológicos de la izquierda y la derecha. Si un partido de derecha (izquierda) está en el poder en una posición, entonces se inclinan hacia la izquierda (derecha), votado por un partido diferente en la próxima elección para otra posición" (Erikson, Olle Folke et al. 2015, p. 492). El modelo del equilibrio fue originalmente propuesto para dar cuenta de las pérdidas de escaños sufridas por el partido del presidente (o del gobernador) en las elecciones de mitad de mandato –lo que podría llamarse equilibrio horizontal- y se amplió para dar cuenta de la votación por la oposición en elecciones para puestos en otros niveles de gobierno cuando un partido controla un cierto nivel –equilibrio vertical.

La hipótesis del equilibrio ha sido desarrollada para explicar el comportamiento electoral en los sistemas multinivel donde cada nivel de gobierno tiene potestades tributarias y responsabilidades de gasto autónomas como los Estados Unidos o Alemania (Kedar 2006, Erikson, Folke et al. 2015). En sistemas multinivel donde la brecha entre las capacidades

recaudatorias y las responsabilidades de gasto es grande y donde el acceso a los recursos fiscales depende de transferencias intergubernamentales que en ocasiones están sujetas a decisiones discrecionales del gobierno central, no se puede esperar que los votantes se comporten de acuerdo con la hipótesis del equilibrio. En estos contextos, donde el acceso a los recursos depende de los vínculos entre gobernantes en los diferentes niveles de gobierno, cuando las elecciones nacionales tienen lugar los votantes tienen fuertes incentivos para elegir a los candidatos aliados de los políticos locales. Si esta hipótesis fuera cierta, el efecto del control del gobierno sobre el desempeño en elecciones para otros niveles de gobierno debería ser positivo, no negativo como predice a hipótesis del equilibrio.

Este trabajo pone a prueba este argumento examinando los efectos del control partidario de los gobiernos locales sobre los resultados electorales nacionales en México, un sistema federal recientemente democratizado y descentralizado, con gobiernos subnacionales muy dependientes fiscalmente del nivel central porque las responsabilidades de gasto transferidas a estos gobiernos subnacionales se financian en gran parte con transferencias intergubernamentales. La ponencia explora los efectos de los niveles de dependencia fiscal sobre la relación entre el control del gobierno local y los resultados electorales federales. El estudio analiza los resultados electorales obtenidos por los tres partidos mayoritarios mexicanos, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en las elecciones legislativas federales entre 1991 y 2009.

La ponencia está organizada en cuatro secciones. El siguiente apartado presenta la teoría del voto para alinear para dar cuenta de los efectos positivos del control partidario de los gobiernos locales en sistemas con alto desequilibrio fiscal vertical y transferencias

intergubernamentales discrecionales. A continuación, se describe el caso de México. La tercera sección pone a prueba la hipótesis del voto para alinear y ofrece apoyo empírico para el argumento de la ponencia mostrando que la interacción entre control partidario del gobierno y la dependencia fiscal de los gobiernos locales tienen efectos positivos en las elecciones legislativas federales, y que la dependencia fiscal intensifica el efecto del control conjunto de gobierno local y gobierno intermedio sobre los resultados electorales federales.

Dependencia fiscal, control del gobierno local y el voto para alinear

El efecto del control del gobierno o de puestos de elección popular sobre las perspectivas electorales de los políticos, sobre todo en los EE.UU., es uno de los fenómenos más estudiados en la ciencia política contemporánea. Los estudios sobre la ventaja oficialista se han centrado principalmente en los efectos inmediatos de ocupar un cargo de elección popular sobre las perspectivas de reelección de los políticos. Se espera que los titulares tengan una ventaja sobre los candidatos de partidos de oposición porque pueden utilizar sus privilegios para cultivar su electorado y disuadir la entrada de candidatos rivales de otros partidos que sean competitivos por su alta calidad (Cox and Katz 1996).

El análisis de los efectos indirectos de la ventaja oficialista, es decir, los efectos de controlar una posición sobre los resultados de elecciones en otras ramas o niveles de gobierno es un desarrollo más reciente en la ciencia política. Las investigaciones acerca de estas consecuencias indirectas del control partidario del gobierno han postulado –y encontrado– efectos negativos: el control de un nivel o una rama de gobierno por un partido tiene un efecto negativo sobre el desempeño electoral de ese partido en elecciones para posiciones en otros niveles o ramas del gobierno.

Las explicaciones para estos efectos secundarios negativos del control partidista del gobierno se centran en la que se ha dado en llamar hipótesis del equilibrio. La explicación de equilibrio se propuso originalmente para dar cuenta de la pérdida de escaños en las elecciones de medio término por el partido que controla la presidencia –o el gobierno del estado- en los EE.UU. Allí, los partidos suelen tener un desempeño más pobre en elecciones de medio término cuando controlan el ejecutivo que cuando no lo hacen. La explicación sería que los votantes eligen a los candidatos legislativos de los partidos opuestos al que controla el ejecutivo a los fines de contribuir a moderar las políticas. Al favorecer a los candidatos de oposición al ejecutivo, los votantes propician la negociación entre el presidente y el Congreso para aprobar la legislación (Fiorina 1995, Alesina and Rosenthal 1996). Más recientemente, esta misma explicación del equilibrio ha sido extendida para dar cuenta de los efectos electorales negativos del control del gobierno entre niveles de gobierno. En los sistemas de multinivel, los votantes recurrirían al equilibrio vertical eligiendo a candidatos de diferentes partidos para puestos de elección popular en diferentes niveles de gobierno y no sólo al equilibrio horizontal que resulta de la elección de políticos de diferentes partidos para diferentes ramas dentro del mismo nivel. En este modelo los votantes están preocupados no sólo por las posiciones ideológicas del partido, sino fundamentalmente por los resultados de las políticas, por lo tanto, ellos eligen a los candidatos sobre la base de los resultados netos esperados de las políticas que se derivan de una secuencia de elecciones. Cuando la derecha controla un puesto, en la elección subsiguiente para un puesto diferente los votantes tienden a votar por la izquierda (Kedar 2006, Kedar 2009, Erikson, Folke et al. 2015). Esta hipótesis ha encontrado evidencia empírica a favor en Alemania (Kern and Hainmueller 2006) y en Canadá (Erikson and Filippov 2001), donde el control partidario del gobierno nacional tiene

un efecto negativo en las elecciones locales; así como en Estados Unidos, donde el control partidario de los gobiernos estatales tiene un efecto negativo sobre el desempeño del partido en las elecciones presidenciales (Erikson, Folke et al. 2015).

Para que la hipótesis del equilibrio sea eficaz deben darse dos condiciones institucionales: cada nivel de gobierno debe gozar de facultades tributarias y responsabilidades de gasto autónomas; y las decisiones de recaudación y de gasto deben ser predecibles basadas en el programa del partido, no en la discreción de los gobernantes.

En sistemas multinivel con altos desequilibrios fiscales verticales –allí donde los gobiernos subnacionales tienen capacidades fiscales débiles y altas responsabilidades de gasto- y donde el acceso a los recursos fiscales está sujeto a decisiones discrecionales del gobierno en el nivel central, los políticos locales dependen de la buena voluntad de los gobernantes nacionales para cumplir con sus responsabilidades de política pública. En estos contextos, la capacidad de los políticos locales para responder con éxito a las necesidades de sus comunidades depende de sus vínculos con los políticos en los niveles más altos del gobierno, donde se toman las decisiones sobre la distribución de los recursos.

En los sistemas descentralizados donde el acceso de los políticos locales a recursos fiscales depende de sus vínculos con funcionarios en niveles más altos del gobierno, los votantes preocupados por los resultados de política no tienen incentivos para elegir candidatos que equilibren los resultados de política. Si los votantes eligieran políticos de diferentes partidos en los puestos locales y nacionales, pondrían en riesgo el acceso de los políticos locales a los recursos necesarios para proveer bienes y servicios básicos. Los votantes saben que la distribución de los beneficios de la política es particularista y tienen razones para creer que el acceso a los recursos fiscales es más fácil cuando los niveles más altos del gobierno están

controlados por los aliados políticos de los políticos locales. Por lo tanto, los votantes tienen fuertes incentivos para votar por aliados en diferentes niveles de gobierno como un medio para aumentar la probabilidad de recibir beneficios de política si estos candidatos resultan electos. En tales sistemas, los efectos del control partidario del gobierno se explicarían mejor por la hipótesis del voto para alinear los gobiernos.¹

Dos predicciones se derivan del modelo del voto para alinear. En primer lugar, el control partidario del gobierno local debería tener un efecto positivo en el desempeño de los candidatos aliados en elecciones para puestos de nivel más alto. Y segundo, este efecto positivo del control del gobierno sobre el desempeño electoral debería acentuarse con el nivel de dependencia fiscal, en los distritos con más altos niveles de dependencia fiscal con respecto al gobierno central más fuerte será la relación entre control del gobierno local y desempeño en elecciones nacionales. En lo que sigue, la ponencia pone a prueba estas conjeturas en el caso de México.

Dependencia fiscal de los gobiernos locales e incentivos para el voto para alinear en México

México es un caso adecuado para explorar la plausibilidad del modelo del voto para alinear.

Es una federación que en las últimas décadas se ha democratizado y descentralizado, donde

¹ Los políticos locales no sólo tienen los incentivos para movilizar a los votantes a favor de sus aliados políticos en las elecciones para cargos políticos de nivel más alto sino también la capacidad para hacerlo. Mensajes persuasivos son más eficaces cuando vienen de una fuente creíble. En las democracias recientes, los políticos locales que ocupan puestos ejecutivos están entre los funcionarios públicos que gozan de los niveles de confianza más altos por parte de la ciudadanía. Por el contrario, en las democracias establecidas, los esfuerzos de persuasión por los políticos son menos creíbles porque se consideran partidistas e interesados (Abramowitz 2002).

los partidos políticos se han alternando en el poder en los niveles locales de gobierno – municipios y estados- desde mediados de los años ochenta y cuyos gobiernos locales tienen importantes responsabilidades de gasto para la provisión de servicios esenciales para la ciudadanía y limitadas facultades de recaudación fiscal.

México es un sistema federal que hasta 2016 comprendía treinta y un estados y el Distrito Federal, así como alrededor de 2400 municipios. Hasta fines del siglo XX el sistema político mexicano constituyó un régimen autoritario electoral altamente centralizado que desde entonces experimentó un largo proceso de democratización y de descentralización. Las elecciones que se implementaban con regularidad casi siempre resultaban en victorias para el partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional, PRI (Schedler 2013). La mayoría de los cargos ejecutivos y legislativos en todos los niveles de gobierno eran ocupados por los políticos del partido hegemónico. Además de esta centralización política, el gobierno federal tenía poder de decisión sobre la recaudación de ingresos y la asignación del presupuesto federal, que concentraba la mayor parte del gasto público. Hacia 1980, el sistema federal mexicano era el segundo más centralizado fiscalmente en América Latina, después de Venezuela.²

En los últimos 30 años, México ha transitado desde un sistema de partido hegemónico a uno pluripartidista con al menos tres organizaciones principales: el antiguo partido hegemónico el PRI, el PAN de centro-derecha, y el PRD de centro-izquierda. A principios de la década de los años ochenta, comenzaron a tener lugar elecciones competitivas a nivel municipal.

² Juan Amieva-Huerta. “México,” en Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: IMF, (1997), pp+- 570-97 y Alberto Diaz-Cayeros, *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, (2006).

Estas elecciones llevaron la oposición a los gobiernos locales, el PAN en algunos de los estados del norte como Chihuahua y Baja California, el PRD en el Distrito Federal en 1997, o más temprano a la centro-izquierdista COCEI en Juchitán, un municipio en el estado sureño de Oaxaca (Foweraker and Craig 1990, Cleary and Stokes 2009), y, finalmente, a la alternancia en la presidencia, cuando Vicente Fox ganó las elecciones presidenciales de 2000. Simultáneamente a la transición democrática, México experimentó el pasaje desde una federación centralizada a un sistema descentralizado con alta dependencia fiscal de las unidades subnacionales. Desde los años 1980 el gobierno federal puso en marcha un proceso de descentralización que transfirió responsabilidades de gasto y recursos a los gobiernos estatales y municipales para la provisión de bienes públicos locales, tales como agua potable, electrificación, vivienda, educación, salud e infraestructura social (Hernández Trillo et al 2002; BID 1997). A pesar de la amplia variación entre los municipios en términos de sus capacidades y recursos económicos, y aunque las localidades más pobres enfrentan grandes dificultades financieras, los gobiernos locales son los proveedores directos de servicios sociales básicos en más de dos tercios de los 2429 municipios mexicanos. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales Sobre Desarrollo Social de 2002, el 70 por ciento de los municipios ofrece agua potable directamente, el 64 por ciento alcantarillado, y más del 80 por ciento electrificación pública.³

Las responsabilidades de gasto se cumplen a través de transferencias intergubernamentales del gobierno federal a los gobiernos subnacionales -estados y municipios. La

³ Estos datos provienen de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales Sobre Desarrollo Social (<http://www.bdsocial.org/>). Esta encuesta fue aplicada en 2002 y en los 2429 municipios que había en México en ese momento.

descentralización en México se centró sobre todo en las responsabilidades de gasto, mientras la autoridad tributaria continuó siendo una prerrogativa del gobierno central, dando lugar al desequilibrio fiscal vertical más alto entre los miembros de la OCDE y entre los países federales en América Latina: más del ochenta por ciento de los gastos subnacionales son financiados a través de recursos provenientes de transferencias intergubernamentales (Eyraud and Lusinyan 2012). Aunque tienen la facultad de cobrar algunos impuestos, sus ingresos son altamente dependientes de las transferencias intergubernamentales (Rodríguez 1997). Debido al rentable impuesto a la propiedad, los municipios urbanos grandes están en posición no sólo de suministrar servicios urbanos obligatorias, sino también de ampliar la gama de bienes públicos locales que prestan. Por el contrario, los alcaldes de las localidades pequeñas y rurales son apenas capaces de ofrecer servicios básicos y deben confiar en los gobiernos estatales y federales para la construcción de infraestructura, lo que queda a la discreción de los gobernantes y los políticos nacionales. Mientras algunos municipios han desarrollado capacidades para invertir en infraestructura, otros se ven obligados a aplicar todos sus ingresos a gastos corrientes (Hernández Trillo and Jarillo Rabling 2007).

En México hay dos tipos principales de transferencias intergubernamentales: las transferencias automáticas incondicionadas –participaciones y las transferencias discrecionales condicionadas –aportaciones. Las participaciones, que se asignan de acuerdo con fórmulas, surgieron de acuerdos de distribución de ingresos fiscales entre la federación y los gobiernos de los estados que especifican las cuotas de impuestos federales que deben distribuirse entre los gobiernos estatales y municipales. Una vez que los fondos no condicionados son asignados a los gobiernos de los estados, estos pueden disponer de ellos como si se tratara de recursos propios. Las transferencias condicionadas, las aportaciones,

resultan de decisiones discrecionales del gobierno federal y son asignadas a los estados con el fin de cumplir con tareas específicas en materia de educación, salud, infraestructura social y otros usos (Giugale 2000).

Las participaciones, transferencias no condicionadas, están reguladas por fórmulas y las transferencias condicionadas responden a decisiones discrecionales del gobierno federal. Cuando se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la federación y los estados acordaron que estos últimos recibieran unas transferencias proporcionales a los recursos que ellos recaudada a través del IVA -que a partir del SNCF pasaba a la federación. La fórmula de distribución fue modificada en varias oportunidades, hasta que en 1994 se estableció una que incluye los siguientes criterios de distribución: población (45.17%), esfuerzo fiscal (45.17%) y un componente compensatorio (9.66%) para igualar las transferencias per cápita generadas por los dos primeros criterios.

Las aportaciones, transferencias condicionadas, son asignadas por la federación a los estados a los fines de atender áreas de política prioritarias desde la perspectiva del gobierno federal, fundamentalmente para programas de educación, salud y contra la pobreza, áreas de política descentralizadas y en consecuencia responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales. A fines de los años noventa, bajo la administración del presidente Zedillo (1994-2000), la regulación de las reglas de asignación de las transferencias condicionadas fue reformada de modo de proveer certidumbre a los gobiernos subnacionales, estados y municipios, a través de reglas más claras. Estas reformas no aumentaron los recursos transferidos a los estados y municipios, estas transferencias no condicionadas a los estados ya existían, pero sí implicaron incremento en la claridad de las reglas de asignación.

A pesar de los notables cambios introducidos desde fines de la década de los noventa, ambos tipos de transferencias intergubernamentales en México están sujetas a niveles variables de discrecionalidad por parte de los gobiernos federal y estatales. Si las transferencias fueran asignadas de acuerdo con las fórmulas, su distribución no se vería afectada por factores políticos. Los estudios acerca de la asignación de las transferencias condicionadas y no condicionadas de la federación a los estados y de los estados a los municipios muestran que su distribución se explica por variables políticas. El estudio de Flamand (2006) muestra que durante la segunda mitad de la década de los noventa, las transferencias no condicionadas privilegiaron los estados con mayores niveles de competencia electoral y gobernados por partidos opuestos al del presidente; y las transferencias condicionadas fueron dirigidas principalmente a los estados gobernados por la oposición. A su vez, los gobiernos estatales están obligados a transferir el 20 por ciento de estos ingresos recibidos como transferencias federales a los municipios, de acuerdo con fórmulas propias de cada estado. Sin embargo, al realizar estas transferencias, los gobiernos estatales incurren en dos tipos de distorsiones: se desvían de las fórmulas, y demoran su desembolso a los gobiernos locales. Las transferencias a los municipios benefician en mayor medida a las localidades con una mayor población, así como a los municipios con más votantes independientes y no a las que tienen niveles mayores de marginación -como prescribe la fórmula (Hernández Trillo and Jarillo Rabling 2007, Hernandez-Trillo and Jarillo-Rabling 2008). Además cuando los gobiernos estatales retrasan las transferencias, las asignan con sesgo político, o directamente no las transfieren en absoluto, rara vez son sancionados (Turner 2002).

Dadas las responsabilidades de gasto, la alta dependencia de transferencias intergubernamentales y la discrecionalidad en la asignación de los recursos desde la

federación, los políticos locales deben negociar con el gobierno federal para acceder a recursos para sus comunidades. Para acceder a estos recursos fiscales, los gobernadores descansan en las gestiones de los diputados federales de su partido, quienes participan en la negociación y aprobación del presupuesto federal (Langston 2010).

En tal contexto, los votantes que saben que el acceso a beneficios de la política pública y a bienes públicos locales depende de los vínculos de las autoridades locales con niveles más altos de gobierno, tienen fuertes incentivos para votar por los aliados de los políticos locales, el gobernador y el alcalde en elecciones para cargos ejecutivos y legislativos de nivel estatal y federal.

Modelos y datos

Para poner a prueba el modelo del voto para alinear, analizo los efectos del control partidario de los gobiernos locales -estatal y municipal- y la dependencia fiscal de los municipios sobre el desempeño electoral en elecciones federales en México entre 1991 y 2009.

En México, el presidente, senadores y gobernadores son elegidos por un período de seis años, alcaldes y diputados federales y locales son elegidos por períodos de tres años en un calendario electoral escalonado que varía de un estado a otro. Algunos estados eligen gobernadores cuando tienen lugar las elecciones nacionales para el presidente; otros lo hacen al mismo tiempo que las elecciones legislativas federales de medio término; y la mayoría elige gobernadores en desconexión con el calendario federal. La mitad de los estados celebran elecciones locales al mismo tiempo que las legislativas federales. En estos estados, para el momento de las elecciones legislativas federales los alcaldes han estado en el poder durante tres años. En el resto de los casos, los alcaldes han tenido el control del gobierno local durante uno o dos años.

En esta ponencia pongo a prueba la siguiente hipótesis del modelo del voto para alinear.

H1: La relación entre el control partidario del gobierno local -gobierno del estado y del municipio- y el desempeño electoral en elecciones legislativas federales se intensifica a medida que la dependencia fiscal de los municipios se incrementa, manteniendo los demás factores constantes.

Para identificar los efectos del control partidario de los gobiernos locales y la dependencia fiscal sobre el desempeño electoral de los partidos, especifico modelos cuyas variables dependientes son los porcentajes de votación obtenidos por cada partido (PRI, PAN y PRD), en las elecciones legislativas federales de distritos uninominales llevadas a cabo entre 1991 y 2009. Los datos sobre los resultados electorales fueron recuperados de la página web del Instituto Nacional Electoral (INE), que informa de los resultados electorales para todas las elecciones federales desglosados a nivel nacional, estatal, distrital, municipal y de sección electoral desde 1991.⁴

Las variables independientes clave son el control partidario de los gobiernos locales -estatales y municipales- y el nivel de dependencia fiscal del municipio. El control partidario del gobierno local se analiza en dos niveles. En primer lugar, analizo el control partidario del gobierno municipal, un predictor dicotómico que indica si el municipio i en el año electoral t es gobernado por un alcalde panista (o un alcalde del PRI o del PRD). En segunda instancia, para explorar los efectos del control partidario del gobierno local introduzco una variable que capta el control conjunto del municipio y el estado por un mismo partido. Esta variable es nuevamente un predictor dicotómico que indica si el municipio i en el año electoral t es

⁴ Instituto Nacional Electoral, Estadísticas y Resultados Electorales.

gobernado por un alcalde panista (o un alcalde del PRI o del PRD), en un estado gobernado por un gobernador del PAN (o un gobernador del PRI o del PRD). Los datos acerca del partido que controla los gobiernos municipal y estatal se obtuvieron de los consejos electorales estatales y complementariamente de la base de datos electorales de CIDAC.⁵

La dependencia fiscal es medida como la proporción de ingresos del municipio que provienen de transferencias intergubernamentales con respecto a los ingresos totales. Los datos de dependencia fiscal provienen del sitio de internet del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. La dependencia fiscal es modelada como un atributo del municipio para cada año previo a una elección legislativa federal.

Los modelos son especificados usando regresiones aparentemente no relacionadas (Seemingly Unrelated Regression, SUR), que permiten modelar de forma separada, pero simultáneamente, los resultados electorales obtenidos por los tres partidos en las elecciones legislativas federales. En este estudio, los modelos de regresión aparentemente no relacionadas estiman tres ecuaciones, una para el porcentaje de votación obtenido por cada partido, y permiten que los errores en las diferentes ecuaciones estén correlacionados. Las especificaciones propuestas tienen varias ventajas. Por una parte, los modelos para las tres variables dependientes incluyen las mismas variables explicativas, de modo que los coeficientes y los errores estándar producidos por los modelos de regresión aparentemente no relacionadas serán idénticos a los generados con modelos de mínimos cuadrados. En segundo lugar, los modelos de regresión SUR producen la covariación entre los estimadores

⁵ <http://elecciones.cidac.org/>

de las diferentes ecuaciones, lo que permite poner a prueba de manera conjunta las hipótesis que involucran parámetros en diferentes ecuaciones. Por ejemplo, un buen desempeño de los candidatos de un partido en la elección legislativa federal en un municipio hace que un buen desempeño de los otros partidos en ese mismo municipio sea menos probable. Usando SUR, miramos simultáneamente el desempeño electoral de los tres partidos, y con ecuaciones separadas, las variables independientes no están limitadas a tener el mismo impacto en las variables dependientes. Por último, dado que la estructura de los datos es de panel, con múltiples observaciones en el tiempo para todos los municipios de México entre 1991 y 2009, los modelos SUR consideran los efectos fijos de tiempo y de municipios.

Las unidades de análisis son municipio-año de elección legislativa federal, con cada municipio contribuyendo múltiples olas electorales de datos longitudinales en cada resultado para el conjunto de datos. Diferentes municipios aportaron un número diferente de las ondas de datos: entre 1991 y 2009, 49 nuevos municipios fueron creados incrementando el número de unidades de observación desde 2403 a 2454. En este conjunto de datos hay un promedio de aproximadamente 6,87 años-electorales de resultados electorales por municipio.

La ecuación siguiente presenta la especificación del modelo estadístico más completo para poner a prueba las implicaciones empíricas de la hipótesis del voto para alinear:

$$\% \text{ Votación por el Partido } ELF_{ij}^k = \alpha^k + X_{ij}\beta^k + \tau^k CP_{ij}^k * DF_{ij}^k + \mu_{ij}^k \alpha$$

Donde *Porcentaje de Votación del partido ELF (PAN or PRI or PRD)*^{k_{ij}} representa el porcentaje de votación obtenido por cada partido político en las elecciones legislativas federales en el municipio i (i = 1, 2, 3, ..., n) en la elección j incluida en el estudio. A su vez,

X_i es un vector de controles políticos, electorales y de gasto público. La primera implicación de la hipótesis del voto para alinear, que predice un efecto positivo del control partidario del gobierno local sobre el desempeño en elecciones de otros niveles de gobierno, se pone a prueba a través de la introducción de la variable *Control partidario del gobierno*, que en la ecuación se denota con el término CP_{ij}^k (control partidario del gobierno local -estatal y municipal en el municipio i en el año electoral j .)

La segunda implicación del modelo del voto para alinear sugiere que el efecto del control partidario sobre el desempeño electoral se intensifica a medida que la dependencia fiscal aumenta. Para poner a prueba esta segunda implicación, los modelos incluyen un término de interacción entre el predictor *Control partidario del gobierno local* y la variable de nivel municipal *Dependencia fiscal*. En la ecuación DF_{ij}^k denota la *dependencia fiscal* del municipio i en el año electoral j .

Además de las variables independientes principales, los modelos incluyen variables controles políticos -electorales y de gasto público- para dar cuenta de los factores propuestos por las hipótesis alternativas: competencia electoral, ventaja oficialista, patronazgo y política distributiva. La variable de control *Variable dependiente rezagada* es un predictor continuo que describe el porcentaje de votos obtenido por cada partido -PAN, PRI o PRD- en la elección legislativa federal inmediata anterior. Esta variable tiene la intención de controlar por el apoyo latente para el partido en el municipio. En otras palabras, esta variable controla la fuerza electoral que tiene el partido del alcalde del municipio m en el tiempo j . Con esta variable de control, la especificación busca capturar la heterogeneidad no modelada del nivel de apoyo de base que tiene cada partido en cada municipio. Esto permitiría prevenir posibles problemas de endogeneidad y así poder aislar el efecto del control partidista del gobierno

local sobre el desempeño electoral neto de ese apoyo de base por el partido. Los coeficientes de la variable dependiente atrasada deberían ser positivos.

Se espera que la competencia electoral induzca la participación (Geys 2006, Simonovits 2012, Holbrook and Weinschenk 2014). Este resultado se ha explicado por dos mecanismos. La hipótesis downsiana del margen ajustado argumenta que cuando más ajustado el margen en una elección más alta es la probabilidad de que un voto afecte el resultado, lo que aumenta la utilidad esperada de la votación y con ello el número de votantes (Matsusaka and Palda 1993). Una explicación alternativa sugiere que las elecciones cerradas deberían impulsar los esfuerzos de movilización por parte de la élite, que a su vez conduce a una mayor participación (Denver and Hands 1974, Cox and Munger 1989). Los efectos de la competencia electoral son controlados mediante la inclusión de la variable *Margen de Victoria* que describe el nivel de competitividad electoral en el municipio *m* en la más reciente elección local medido como el porcentaje de votación obtenido por el partido ganador menos el porcentaje obtenido por el segundo. Los coeficientes de la competencia electoral deberían ser positivos

El desempeño electoral puede ser afectado por la asignación estratégica de recursos públicos. Los gobernantes en funciones pueden inducir a los potenciales votantes a participar en las elecciones y a votar por el partido en el gobierno. Los estudios acerca del uso de los recursos público con fines electorales han analizado el uso de la obra pública y las políticas contra la pobreza (Schady 2000, Schady 2002, Magaloni, Diaz-Cayeros et al. 2007, Magaloni, Diaz-Cayeros et al. 2016), y el empleo público (Remmer and Wibbels 2000, Remmer 2007). Cuando el servicio civil de carrera está ausente, o débilmente desarrollado, el acceso al empleo público resulta de decisiones discrecionales. En estas circunstancias, se ha

argumentado que los empleados que han sido nombrados políticamente deberían asistir a mítines políticos, movilizar votantes en tiempos electorales, e incluso votar por el partido en el poder. La investigación sobre los efectos del patronazgo sobre el desempeño electoral muestra estos efectos y su variación entre partidos (Johnston 1979, Calvo and Murillo 2004, Folke, Hirano et al. 2011, Al Ississ and Atallah 2014). Los efectos potenciales de los gastos municipales en empleo público se controlan mediante una medida del *gasto municipal per cápita en salarios*. Los datos sobre los gastos municipales fueron recuperados del sitio del Instituto de Estadística y Geografía (INEGI).⁶ Los coeficientes de los salarios públicos municipales deben ser positivos.

Los estudios que evalúan los efectos de la inversión en obra pública -en términos técnicos, política distributiva- sobre los resultados electorales encuentran que los gobernantes son recompensados por sus gastos discrecionales (Manacorda, Miguel et al. 2009, Chong, De la O et al. 2010). Los efectos potenciales de las estrategias distributivas municipales son controlados mediante la inclusión de una medida de *la inversión per cápita en obras públicas*. Los datos sobre los gastos municipales provienen del sitio del Instituto de Estadística y Geografía (INEGI). Si los gastos municipales de obras públicas antes de las elecciones federales afectan a los resultados electorales, los coeficientes de la inversión municipal en Obras Públicas deben ser positivos.

⁶ <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/>

Resultados: Dependencia fiscal, control partidario de los gobiernos locales y desempeño en elecciones legislativas federales en México

Los resultados desplegados en la Tabla 1 corresponden a los modelos de regresión aparentemente no relacionadas (SUR) estimados para poner a prueba la hipótesis acerca del efecto positivo de la dependencia fiscal sobre la relación entre el control partidario del gobierno y el desempeño en elecciones federales. Los coeficientes de regresión asociados al término de interacción entre el nivel de *dependencia fiscal* y *control partidario del gobierno local* indican que a mayor dependencia fiscal el efecto del control del gobierno local sobre el desempeño en elecciones federales es mayor; los coeficientes son positivos y significativos para los tres partidos. De manera consistente con el modelo para alinear, en los municipios con mayores niveles de dependencia fiscal con respecto a transferencias intergubernamentales, los ciudadanos tienen incentivos más fuertes para votar por candidatos del mismo partido que aquel que controla el gobierno local -municipal y estatal.

Tabla 1. Dependencia fiscal, control partidario del gobierno local (estado y municipio) y desempeño en elecciones legislativas federales						
	% Votación para Candidatos del PAN		% Votación para Candidatos del PRI		% Votación para Candidatos del PRD	
	Coeficiente	Error Estándar	Coeficiente	Error Estándar	Coeficiente	Error Estándar
Dependencia fiscal	0.073***	0.001	-0.004***	0.002	-0.0104***	0.001
Control gobierno local: estado y municipio	2.235***	0.307	2.368***	0.3002	-1.161542	0.878
Dependencia fiscal * Control gobierno local	0.051***	0.004	0.044***	0.003	0.104***	0.010
Gasto en salarios per cápita	0.00002***	0.0000009	0.000009**	0.00001	-0.00003**	0.00001
Inversión en obra pública per cápita	0.00004***	0.00008	0.0000006	0.0001	-0.00003**	0.00009
Margen de victoria	-0.079***	0.001	0.055***	0.002	-0.027***	0.001
Variable dependiente rezagada	0.250***	0.003	0.5408***	0.002	0.486***	0.003
* p < .05, ** p < .01, *** p < .001						

Conclusiones

Este trabajo contribuye a los estudios acerca de los efectos indirectos del control partidario del gobierno sobre los resultados electorales en diversos niveles de gobierno en sistemas multinivel. Argumenté que la hipótesis existente, que predice el voto para balancear los resultados de política, no puede dar cuenta de los efectos del control del gobierno en los sistemas donde la dependencia fiscal de los gobiernos locales es alta –la brecha entre los

ingresos propios y las responsabilidades de gasto subnacionales es grande- y donde el la distribución de los recursos fiscales entre las unidades subnacionales depende en parte de decisiones discrecionales de los niveles de gobierno más altos. En tales sistemas, los efectos indirectos del control del gobierno sobre el desempeño electoral se explican mejor por la que llamé el modelo del voto para alinear. En las elecciones para un cargo de nivel más alto, los votantes tienen fuertes incentivos para elegir a los candidatos aliados con los políticos locales a los fines de incrementar la probabilidad de tener acceso a recursos fiscales y a beneficios de política.

Exploré la plausibilidad de esta hipótesis mediante el análisis de las elecciones legislativas federales en México, un sistema federal recientemente democratizado con niveles altos de dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales y donde parte de las transferencias intergubernamentales son asignados de manera discrecional. El documento presenta los análisis realizados a través de modelos de regresiones aparentemente no relacionadas para los resultados electorales en elecciones legislativas federales para diputados uninominales de los tres principales partidos en México -PAN, PRI y PRD- entre 1991 y 2009. Estos análisis muestran que el control partidario del gobierno local tiene un efecto positivo sobre el desempeño de los partidos en elecciones legislativas federales y que este efecto se acentúa a medida que la dependencia fiscal aumenta. Específicamente, el control del gobierno municipal, y el control conjunto del gobierno municipal y estatal por parte de un partido político tienen un impacto positivo sobre el desempeño electoral de los candidatos del partido en elecciones de nivel federal. Este efecto es intensificado por el nivel de dependencia fiscal del municipio, cuanto más dependiente un municipio sea de las transferencias de la federación para cumplir con sus responsabilidades de gasto, más fuerte será el efecto del

control del gobierno local por un partido sobre el destino de sus candidatos en elecciones federales. En sistemas multinivel con alta dependencia fiscal y asignación discrecional de fondos, la ventaja oficialista tiene efectos de difusión sobre otros niveles de gobierno.

Referencias

Abramowitz, Alan I. . 2002. "Gubernatorial Influence in Presidential Elections: Fact or Myth", *PS: Political Science and Politics* Vol. **35**, N° 4, pp. 701–703.

Al Ississ, Mohamad y Samer Atallah. 2014. Patronage and Electoral Behavior: Evidence from Egypt First Presidential Elections. Cairo, The American University in Cairo.

Alesina, Alberto y Howard Rosenthal. 1996. "A Theory of Divided Government", *Econometrica* Vol. **64**, N° 6, pp. 1311–1334.

Amieva-Huerta, Juan. 1997. Mexico. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Teresa Ter-Minassian. Washington, IMF: 570-597.

Calvo, Ernesto y María Victoria Murillo. 2004. "Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market", *American journal of political science* Vol. **48**, N° 4, pp. 742.

Cleary, Matthew R. y Susan Stokes. 2009. *Democracy and the Culture of Skepticism: The Politics of Trust in Argentina and Mexico*. New York, Russell Sage Foundation.

Cox, Gary W. y Jonathan N. Katz. 1996. "Why did the incumbency advantage in US House elections grow?", *American Journal of Political Science* Vol. **40**, N° 2, pp. 478–497.

Cox, Gary W. y Michael C. Munger. 1989. "Closeness, Expenditures, and Turnout in the 1982 U.S. House Elections", *The American Political Science Review* Vol. **83**, N° 1, pp. 217-231.

Chong, Alberto, Ana De la O, Dean Karlan y Leonard Wantchekon. 2010. Information dissemination and local governments' electoral returns, evidence from a field experiment in Mexico. *Unpublished paper*. New Haven, Department of Political Science, Yale University.

Denver, David y Gordon H.T. Hands. 1974. "Marginality and turnout in British general elections", *British Journal of Political Science* Vol. **4**, N° 1, pp. 381e398.

Diaz-Cayeros, Alberto. 2006. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. Cambridge, New York, Cambridge University Press.

Erikson, Robert S. y Mikhail Filippov. 2001. "Electoral Balancing in Federal and Sub-National Elections: The Case of Canada", *Constitutional Political Economy* Vol. **12**, N° 4, pp. 313–333.

Erikson, Robert S., Olle Folke y James M. Snyder. 2015. "A Gubernatorial Helping Hand? How Governors Affect Presidential Elections", *The Journal of Politics* Vol. **77**, N° 2, pp. 491-504.

Eyraud, Luc y Lusine Lusinyan. 2012. Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies. *Carnegie-Rochester-NYU Conference Series on Public Policy*.

Fiorina, Morris. 1995. *Divided Government*. New York, Allyn and Bacon.

Flamand, Laura. 2006. "El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos", *Política y Gobierno* Vol. **13**, N° 2, pp. 315-359.

Folke, Olle, Shigeo Hirano y Jr. James M. Snyder. 2011. "Patronage and Elections in U.S. States", *American Political Science Review* Vol. **105**, N° 3, pp. 567-585.

Foweraker, Joe y Ann L. Craig. 1990. *Popular Movements and Political Change in Mexico*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Geys, Benny. 2006. "Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research", *Electoral Studies* Vol. **25**, N° 4, pp. 637-663.

Giugale, Marcelo M. and Steven B. Webb, Ed. 2000. *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*. Washington D.C., The World Bank.

Hernandez-Trillo, Fausto y Brenda Jarillo-Rabling. 2008. "Is local beautiful? Fiscal decentralization in Mexico", *World Development* Vol. **36**, N° 9, pp. 1547-1558.

Hernández Trillo, Fausto y Brenda Jarillo Rabling. 2007. "Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México", *Estudios Económicos* Vol. **22**, N° 2, pp. 143-184.

Holbrook, Thomas M. y Aaron C. Weinschenk. 2014. "Campaigns, Mobilization, and Turnout in Mayoral Elections", *Political Research Quarterly* Vol. **67**, N° 1, pp. 42-55.

Johnston, Michael. 1979. "Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage", *American Political Science Review* Vol. **73**, N° 2, pp. 385-398.

Kedar, Orit. 2006. "How voters work around institutions: Policy balancing in staggered elections", *Electoral Studies* Vol. **25**, N° 3, pp. 509-527.

Kedar, Orit. 2009. *Voting for Policy, Not Parties: How Voters Compensate for Power Sharing*. Cambridge, Cambridge University Press.

Kern, Holger Lutz y Jens Hainmueller. 2006. "Electoral Balancing, Divided Government and 'Midterm' Loss in German Elections", *Journal of Legislative Studies* Vol. **12**, N° 2, pp. 127-149.

Langston, Joy. 2010. "Governors and "Their" Deputies: New Legislative Principals in Mexico", *Legislative Studies Quarterly* Vol. **35**, N° 2, pp. 235-258.

Magaloni, Beatriz, Alberto Diaz-Cayeros y Federico Estévez. 2007. Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Applications to Mexico. *Patrons, Clientes, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson. New York, Cambridge University Press.

Magaloni, Beatriz, Alberto Diaz-Cayeros y Federico Estévez. 2016. *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*, Cambridge University Press.

Manacorda, Marco , Edward Miguel y Andrea Vigorito. 2009. Government Transfers and Political Support. CEP Discussion Paper No 912.

Matsusaka, John G. y Filip Palda. 1993. "The Downsian Voter Meets the Ecological Fallacy", *Public Choice* Vol. **77**, N° 4, pp. 855-878.

Remmer, Karen L. 2007. "The political economy of patronage: Expenditure patterns in the Argentine provinces, 1983-2003", *Journal of Politics* Vol. **69**, N° 2, pp. 363-377.

Remmer, Karen L. y Erik Wibbels. 2000. "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", *Comparative Political Studies* Vol. **33**, N° 4, pp. 419-451.

Schady, Norbert R. 2000. "The political economy of expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95", *The American political science review* Vol. **94**, N° 2, pp. 289.

Schady, Norbert R. 2002. "Picking the Poor: Indicators for Geographic Targeting in Peru", *The Review of Income and Wealth* Vol. **48**, N° 3, pp. 417-433.

Schedler, Andreas. 2013. *The Politics of Uncertainty. Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford, Oxford University Press.

Simonovits, Gábor. 2012. "Competition and turnout revisited: The importance of measuring expected closeness accurately", *Electoral Studies* Vol. **31**, N° 2, pp. 364–371.

Turner, Brian. 2002. "Liberating the "Municipio Libre": The Normalization of Municipal Finance in Yucatan", *Mexican Studies / Estudios Mexicanos* Vol. **18**, N° 1, pp. 101-131.