

resumen

¿Pueden los gobiernos locales desempeñar un papel proactivo en el desarrollo económico y en la reducción de la pobreza en Latinoamérica? Al parecer, los procesos de reformas de descentralización de las décadas de los ochenta y noventa se encuentran inacabados (Finot, 2001; Tulchin y Selee, 2004 y Wiesner, 2003). Los responsables de la política fiscal no tienen aún un tratamiento coherente del federalismo fiscal (Rondinelli, 1981 y Falletti, 2005). Politólogos y economistas señalan que la falta de desarrollo de los gobiernos locales para aumentar su autonomía fiscal se debe a la incapacidad administrativa en el ámbito local (Campbell, 2003; Tulchin y Selee, 2004; Rosenbaum y Rodríguez, 2006). Este trabajo examina los efectos del proceso de descentralización en Latinoamérica, describe el papel de los gobiernos locales en la aplicación de programas de transferencias condicionadas de efectivo, enfatiza las tensiones actuales intergubernamentales y ofrece recomendaciones de política para promover la autonomía local. Por último, el documento examina la política en materia de emisión de bonos municipales en México y Argentina para mostrar cómo algunas municipalidades están financiando sus presupuestos locales. Los resultados de esta investigación están basados en un número considerable de entrevistas que se llevaron a cabo con especialistas en finanzas, presidentes municipales y autoridades locales.

Palabras clave: Endeudamiento, sustentabilidad fiscal, gobiernos locales, finanzas municipales.

Journal of Economic Literature (JEL) Classification System: H70, H72, H74, H77

abstract

Can local governments play a proactive role in the economic development and poverty reduction in Latin America? Apparently, decentralization reform processes during the 80s and 90s are unfinished (Finot, 2001; Tulchin and Selee, 2004 and Wiesner, 2003). Those accountable for fiscal policy issues do not follow a coherent fiscal federalism treatment (Rondinelli, 1981 and Falletti, 2005). Political scientists and economists point out that the lack of development of local governments to increase their fiscal autonomy is the result of local administrative incompetence (Campbell, 2003; Tulchin y Selee, 2004; Rosenbaum and Rodríguez, 2006). This paper analyzes the effects of the decentralization process in Latin America, describes the role of local governments in the implementation of conditional cash transfer programs, and offers recommendations with respect to municipal bond issue policies in Mexico and Argentina to show how some municipalities fund their local budgets. The outcomes of this research are based on a considerable number of interviews carried out with experts on finances, municipal presidents and local authorities.

Key words: indebtedness, fiscal sustainability, local governments, municipal finances.

Journal of Economic Literature (JEL) Classification System: H70, H72, H74, H77

resumo

Podem os governos locais desempenhar um papel pró-ativo no desenvolvimento econômico e na redução da pobreza na América Latina? Aparentemente, os processos de descentralização das reformas das décadas dos oitenta e noventa estão inacabados. (Finot, 2001; Tulchin y Selee, 2004 y Wiesner, 2003). Os responsáveis pela política fiscal ainda não têm um tratamento coerente do federalismo fiscal (Rondinelli, 1981 FALLETTI, 2005). Cientistas políticos e economistas apontam que a falta de desenvolvimento dos governos locais para aumentar a sua autonomia fiscal é devido à incapacidade administrativa ao nível local (Campbell, 2003; Tulchin e Selee de 2004, Rosenbaum e Rodríguez, 2006). Este trabalho examina os efeitos do processo de descentralização na América Latina, descreve o papel dos governos locais na aplicação de programas de transferências de fundos condicionadas, enfatiza as atuais tensões intergovernamentais e fornece recomendações de políticas para promover a autonomia local. Por fim, o documento examina a política em matéria de emissão de títulos municipais no México e na Argentina para mostrar como alguns municípios estão financiando os seus orçamentos locais. Os resultados desta pesquisa são baseados em um número considerável de entrevistas que foram realizadas com especialistas em finanças, prefeitos e autoridades locais.

Palavras-chave: endividamento, a sustentabilidade fiscal, os governos locais, as finanças municipais.

Journal of Economic Literature (JEL) Classification System: H70, H72, H74, H77

Recibido: agosto de 2013 / Aprobado: octubre de 2013

Smith, Heidi. 2013. "Descentralización fiscal y capacidad de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010". *Administración & Desarrollo* 41(57): 45-58.

Descentralización fiscal y capacidad de gobiernos locales: los casos de México y Argentina 1990-2010.

HEIDI SMITH²³

Introducción

En Latinoamérica, los procesos de descentralización están lejos de haber llegado a su fin. Cambell (2003) sugiere que dicho proceso tiene múltiples obstáculos, dentro de los cuales se destacan la existencia de una voluntad política débil y una capacidad administrativa insuficiente. La investigación sobre descentralización fiscal todavía no ha logrado demostrar si una mayor descentralización incentivará a las municipalidades a gestionar mejor sus recursos locales, establecer mejores controles fiscales, elaborar planes que sean útiles para promover el desarrollo económico, un gasto eficiente y eficaz en políticas sociales, e incrementar el ingreso *per capita* de sus habitantes en el futuro. A final de cuentas, se trata de demostrar si las municipalidades autónomas en Latinoamérica pueden ayudar a aliviar la pobreza y fomentar el crecimiento económico. Las municipalidades autónomas son aquellas que recaudan impuestos locales, dependen marginalmente de transferencias nacionales e inician proyectos de gasto que incrementan el nivel de desarrollo económico en su territorio.

Existen una serie de medidas enfocadas a elevar los niveles de desarrollo que los gobiernos locales pueden llevar a cabo una vez que logran construir una mayor autonomía. Estas incluyen el desarrollo de programas de incentivos fiscales, como planes para la inversión pública, disminución de impuestos empresariales o

23 Doctora en Administración Pública por la Universidad Internacional de Florida en Miami, y actualmente está trabajando como investigadora visitante en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en la Ciudad de México. Me gustaría agradecer las observaciones de la dictaminación anónima además las recomendaciones de la traducción de Gabriel Farfán-Mares, Alejandro Díaz-Domínguez y Juan Manuel Morales. Todos los errores son responsabilidad de la autora. Se pueden enviar comentarios a heidi.smith@fu.edu.

programas enfocados a zonas de oportunidad como las utilizadas en los Estados Unidos (Bates & Daubon, 2007; Bowman, 2002; Pagano & Bowman, 1995; P. E. Peterson, 1981; Wolman & Spitzley, 1996). En otros casos se usa la emisión de bonos municipales para construir la infraestructura necesaria (Beers, 2002; Giugale, Korobow & Webb, 2000; G. Peterson, 1998). De igual manera, los gobiernos locales pueden proveer programas de educación y capacitación para atraer fuerza laboral competitiva. La expectativa es que esta autonomía (en términos más operacionales que estructurales) produzca un gobierno más sensible a instrumentar políticas demandadas por la comunidad (Taliervo, 2004). Se asume que dicho compromiso y una estrategia de desarrollo específica ayudan a las comunidades a atender las necesidades de los pobres y promover el crecimiento de gobiernos locales (Peterson, 1981; Bowman y Pagano, 1992). En este sentido, el propósito de esta investigación es comparar ciudades de dos países en América Latina, mostrar su capacidad fiscal local y argumentar que los municipios con mayor autonomía cuentan con mayores posibilidades de involucrarse en la instrumentación de programas contra la pobreza y promoción del desarrollo económico.

Este estudio analiza diferentes procesos de descentralización, centrándose en las tendencias políticas y económicas de la región. Se intenta determinar si el estatus del proceso de descentralización y en particular si la descentralización fiscal ayuda a definir la agenda municipal en términos de la capacidad administrativa y el desarrollo económico local. Por un lado, los hallazgos sugieren que si bien en Latinoamérica se ha comenzado a ver una redistribución del ingreso, la recaudación de impuestos locales aún es insuficiente y volátil y, por consiguiente, los gobiernos locales aún no cuentan con recursos suficientes para administrar y cumplir sus obligaciones. Por otro lado, la evidencia sugiere que las administraciones municipales han empezado a mejorar su situación fiscal incluyendo esfuerzos en la recolección de impuestos locales, haciendo balances de gastos presupuestarios con generación de ingreso, y tomando decisiones eficientes y eficaces al optar por los bonos municipales, logrando mediano y largo plazo mayor desarrollo económico.

Este estudio evaluará el desempeño y trayectoria de las políticas públicas, el marco regulatorio y la capacidad fiscal en dos provincias de tamaño mediano en la región en dos países de Latinoamérica,

Argentina y México, de 1990 al 2010. Se compararán provincias progresistas que han logrado un avance significativo en su grado de autonomía como lo son Guanajuato (México), dirigido por reformistas democráticos de empresarios, y Santa Fe (Argentina), un gobierno integrado por una coalición de corte socialista inscrito en un contexto económico con alto desarrollo industrial. En ambos casos se evaluarán tres aspectos: la relación política con el gobierno federal, la naturaleza de la dinámica político-local y el impacto de los esfuerzos para crear una mayor autonomía. De igual manera, se analizará la forma en que dichas ciudades gastan sus recursos para sustentar iniciativas de lucha contra la pobreza, incrementar la capacidad fiscal y otros factores que determinan sus prioridades de agenda. Además, este estudio determinará qué factores influyen en cómo las autoridades utilizan diversos instrumentos para proporcionar un aumento de beneficios públicos a sus ciudadanos.

Objetivo del estudio

Existe un número creciente de investigadores interesados en el marco conceptual y los métodos de medición en el tema de descentralización. Ambas áreas del conocimiento varían considerablemente, ya que utilizan diversas definiciones y mediciones para responder a preguntas que se derivan del concepto y procesos de descentralización. Las teorías de la descentralización pueden derivarse de las premisas de la escuela de elección pública o *public choice* (Tiebout, 1956; Musgrave, 1989), los estudios clásicos sobre participación ciudadana (Stuart Mill, 1832, Tocqueville, 1835) y problemas conceptuales y operacionales del federalismo (Agranoff & Pattakos, 1984; Elazar, 1982; P. Peterson, 1995; Riker, 1964).

Por ejemplo, los administradores públicos evalúan la descentralización fiscal mediante el uso de teorías de la escuela de elección pública o con teorías del federalismo fiscal (Oates, 1999). Sin embargo, los politólogos o investigadores que utilizan un enfoque de ciencia política cuantitativa o positiva utilizan el concepto de federalismo para evaluar la influencia de los sistemas de partidos y votaciones con el objeto de determinar el grado de descentralización de un país respecto de otro (Bradhan y Mookherjee, 1998; Eaton, 2004; Falleti, 2010; Grindle, 2007; Haggard y Webb, 2004; Litvack y Seddon, 1998; Mitchell, 2008; Montero y Samuels, 2004; Rodríguez, 1997;

Selee, 2006; Smoke, 2005; Treisman, 2007; Tulchin y Selee, 2004). Por ejemplo, Falleti (2010) separó el movimiento de descentralización durante las reformas políticas, administrativas y fiscales, lo que representó un avance en las formas de evaluar la descentralización.

La mayoría de los académicos utilizan un enfoque de tipo comparativo e identifican los países con un sistema federal para establecer comparaciones pertinentes. Recientemente, la investigación basada en un enfoque predominantemente estadístico utiliza un modelos formales más ambiciosos para evaluar *grados* de descentralización (*Hierarchical Linear Models* o HLM, por sus siglas en inglés, también llamados modelos multinivel). Por ejemplo, las finanzas públicas bajo el proceso de descentralización son medidas como el porcentaje de la recaudación de impuestos generadas por distintos ámbitos de gobierno (Bahl y Wallace, 2005; Bird y Oliver, 1968; Rodden, 2002; Tanzi, 1969; Tanzi, Zee y el Fondo

Monetario Internacional, 2001). Por otra parte, los estudios de órganos judiciales y legislativos utilizan los números de la regulación o legislación impugnada para determinar los niveles de autoridad subnacional (Eaton, 2002; Escobar-Lemmon, 2006; Flamand, 2004; Taliencio, 2004; Kaufman y Nelson, 2004; Jones, 2002; Shepsle y Weingast, 1984; Sour, Ortega y San Sebastián, 2003; Weldon, 2002). Sin embargo, estos métodos están en conflicto y, por tanto, también lo está la variedad de resultados encontrados.

Los resultados presentan una variedad de problemas que surgen de las bases conceptuales de lo que significa descentralizar la gobernanza para algunos Estados desarrollados, para los Estados en desarrollo y para los recientemente democratizados. En consecuencia, este texto nuevamente discute las definiciones fundamentales de lo que queremos decir con *descentralización*, y presenta una revisión de cómo los investigadores están interpretando y midiendo el concepto.

Cuadro 1. Métodos contrapuestos crean resultados diferentes

Perfil de la investigación	Objetivo	Investigadores
Administradores públicos	Evaluar descentralización fiscal usando teorías de la escuela de elección pública de federalismo fiscal.	(Musgrave, 1959; Oates, 1999; Tiebout, 1956)
Politólogos "clásicos o tradicionales"	Evaluación de la influencia de sistemas de partidos y participación electoral (votación) para determinar qué tan descentralizado es un país respecto de otro.	(Bradhan & Mookherjee, 1998; K. Eaton, 2004; Falleti, 2010; Grindle, 2007; Haggard & Webb, 2004; Litvack & Seddon, 1998; Mitchell, 2008; Montero & Samuels, 2004; Rodríguez, 1997; Selee, 2006; Smoke, 2005; Treisman, 2007; Tulchin & Selee, 2004)
Métodos comparativos	Comparar e identificar países con sistemas federalistas con el fin de comparar unidades administrativas y el comportamiento político.	(Haggard and Webb, 2004; Litvack and Seddon, 1998; Mitchell 2008; Montero and Samuels, 2004; Rodríguez, 1997; Selee, 2006; Smoke, 2005; Treisman, 2007; Tulchin and Selee, 2004)
Investigadores interesados principalmente en desarrollar metodologías	Disección del proceso de descentralización en reformas políticas, administrativas y fiscales.	Falleti (2010)
Investigadores con predilección por el uso intensivo de estadística	Evaluar los niveles de grados de descentralización. Por ejemplo, investigadores de finanzas públicas miden la descentralización como porcentaje de la recaudación local respecto de diferentes niveles de gobierno.	(Bahl & Wallace, 2005; Bird & Oliver, 1968; Rodden, 2002; Tanzi, 1969; Tanzi, Zee & International Monetary Fund, 2001)
Investigadores enfocados al estudio de los poderes judicial y legislativo	Utilizar el número de instrumentos de regulación o legislación impugnada para determinar los niveles de responsabilidad subnacional.	(K. H. Eaton, 2002; Escobar-Lemmon, 2006; Flamand, 2004, 2005; Jones, 2002; Shepsle & Weingast, 1984; Sour, Ortega & San Sebastián, 2003; Weldon, 2002)

Metodología

Este trabajo se centra en la capacidad fiscal de dos ciudades, en particular su autonomía fiscal y niveles de endeudamiento, cuyo fin es promover e incrementar el desarrollo económico dentro de su territorio²⁴. La investigación proporcionará,

principalmente, un análisis cualitativo comparativo de una ciudad de Argentina y otra de México. Los casos fueron seleccionados en dos países federalistas en Latinoamérica que se encuentran en transición de sus procesos de la descentralización en direcciones opuestas (George y Bennett, 2005). México ha sido tradicionalmente muy centralizado (fue gobernado por un partido político nacional unificado por más de 70 años) y se ha convertido cada vez más en una nación fiscalmente descentralizada donde los estados

24 En el texto intercambio el uso de gobiernos locales, ciudades y municipios como objeto del gobierno más cercano a la gente.

han ido ganando ciertos derechos. Argentina, por el contrario, ha sido tradicionalmente descentralizada (con una fuerte presencia de las provincias o gobiernos provinciales) y recientemente se ha vuelto más centralizada en el aspecto fiscal como resultado de la puesta en marcha de diversas políticas nacionales y reformas fiscales sucesivas. El periodo de análisis va desde 1990 hasta 2010.

Con el fin de comprender el efecto de las políticas nacionales de descentralización fiscal, se hará un análisis de las acciones fiscales de los gobiernos locales, en términos de recaudación, gastos y políticas de endeudamiento. Para eliminar la variación entre los gobiernos subnacionales, las ciudades seleccionadas se encuentran en el mismo nivel, es decir, el estado de Guanajuato, en México, y la provincia de Santa Fe, en Argentina.

Para este trabajo se analizará una localidad de cada gobierno estatal. Por un lado, la ciudad de Guanajuato, en México, y la de Rosario, en Argentina. La metodología de este trabajo cualitativo incorpora más de 30 entrevistas hechas en cada uno de los dos países comparados. Las entrevistas, de tipo semiestructurado, se llevaron a cabo con representantes de los gobiernos nacionales y subnacionales durante 2009. Directores de presupuesto y otros funcionarios públicos que trabajan en la planificación financiera y estratégica fueron entrevistados, esto es, alcaldes de la ciudad, tesoreros municipales, directores de presupuesto, directores de planificación y otros representantes relacionados con la organización de los gobiernos locales. Para la selección de los casos, las ciudades primero se dividieron por su grado de autonomía, es decir, por niveles de recaudación de los ingresos corrientes locales.

La próxima sección examina los aspectos políticos y económicos de la descentralización; describirá el papel de los gobiernos locales en la aplicación de programas de transferencia condicional de efectivo; destacará las tensiones intergubernamentales actuales y proveerá recomendaciones de política para promover el desarrollo económico local. La última sección del documento describirá cómo utilizan las ciudades de Guanajuato y Rosario bonos municipales y se demostrarán sus balances fiscales con la autonomía fiscal. Se expondrán brevemente los casos y se analizarán con más detalle los aspectos que son susceptibles de ser investigados. El objetivo fundamental es establecer un método para lograr fortalecer a los gobiernos locales, con el fin de que

puedan constituirse en un laboratorio de fomento al crecimiento económico.

Marco teórico

Variables políticas

El resultado de más de dos décadas de experimentación democrática en Latinoamérica ha enfocado buena parte de sus esfuerzos en la descentralización del gobierno. Teóricamente, la descentralización se justifica en términos de la capacidad de crear mayor eficacia y eficiencia gubernamental. Desde una perspectiva política y social, la descentralización se asocia con el empoderamiento de los gobiernos locales para fomentar la participación y la transparencia del proceso de toma de decisiones. Los primeros escritos de John Stuart Mill y Alexis de Tocqueville analizaron la descentralización en relación con ideas como la representación, la participación de la sociedad civil y la democratización.

Muchos analistas políticos han separado el movimiento de descentralización en descentralización política, administrativa y fiscal (Rondinelli y Cheema, 1981; Falleti, 2004; Santín, 2004; Tulchin y Selee, 2004). La evaluación de la política de descentralización cobró importancia para muchos politólogos después de que varios países de Latinoamérica adoptaron el sistema democrático, una vez pasados los gobiernos autoritarios durante los ochenta. El proceso de democratización se sirvió de la descentralización para mejorar la relación entre los ciudadanos y el Estado con medidas para aumentar la rendición de cuentas, responsabilidad, compromiso cívico y la pluralidad, al tiempo que se crearon contrapesos al autoritarismo. Los autores señalaron entonces que el proceso solo podría ganar validez si los gobiernos locales contasen con suficiente autonomía para establecer sus propias prioridades y con la capacidad para desempeñar las funciones que fuesen necesarias.

Hay que destacar que los procesos de la descentralización alteraron todo el sistema político para muchos países en Latinoamérica. Por ejemplo, los gobiernos subnacionales se fortalecieron con nueva autoridad, lo que posteriormente creó un intercambio de relaciones de poder entre los partidos políticos. El ejemplo más citado es la política de México de finales de los años ochenta y principios de los noventa, donde una nueva política regional ayudó a que el

PAN (Partido Acción Nacional) ganase las elecciones estatales de Baja California en 1989 y en última instancia se pusiera fin al gobierno unipartidista del PRI (Partido Revolucionario Institucional), abriendo el camino a ganar la presidencia de México por el panista Vicente Fox en el 2000 (Tulchin y Selee, 2004). Sin embargo, el movimiento hacia la descentralización fue impulsado por organizaciones no gubernamentales y locales, defensores de derechos humanos y líderes populares y locales que lucharon agresivamente por su autonomía y la autogestión de los recursos públicos. En ocasiones, estos grupos recibieron alguna ayuda financiera de organizaciones internacionales de desarrollo y de donantes internacionales que sintieron que su dinero se gastaría mejor en asistencia a grupos locales, cuantificando cada acción con cada dólar adicional gastado. Este fue el caso de la Fundación Interamericana (Inter-American Foundation, IAF, por sus siglas en inglés), una agencia del Gobierno de Estados Unidos que apoya grupos de base en Latinoamérica desde 1969 con un presupuesto anual de más que 20 millones de dólares (Bates y Daubon, 2007).

Para muchos, las asociaciones de tipo mixto (público-privadas) en la década de los ochenta fueron consideradas como la mejor manera de resolver el problema de insuficiencia de recursos locales, problema que dio lugar a medidas de austeridad impulsadas por las instituciones financieras internacionales. En ese momento, el proceso de descentralización política y administrativa había tenido lugar en la mayoría de los lugares, pero la descentralización fiscal con autoridad tributaria local seguía en espera en muchos países. Por tanto, muchas ciudades y gobiernos locales en Latinoamérica se apresuraron a buscar recursos. Los acuerdos con orientación social firmados entre organizaciones no gubernamentales y gobiernos subnacionales fueron indispensables ante la falta de inversión social de los gobiernos nacionales. Estos programas sociales –como líneas de microcrédito, programas escolares o de salud– solo fueron suficientes para beneficiar a una selecta y pequeña parte de la población, apoyando así la porción “pública”. Ahí se inserta la teoría de la nueva gerencia pública –o *new public management*– que esperaba una contraparte financiera de los gobiernos locales para completar la falta de recursos para proyectos por la ciudadanía (Osborne & Gaebler, 1993).

En la década de 1990, los trabajos de investigación asocian la descentralización con la creación de

governabilidad, una toma de decisiones proactiva, mayor control local e incremento de la participación ciudadana. Absorto en el *mantra* de la “participación ciudadana” promovida por la sociedad civil, el sistema internacional se dedicaba a identificar nuevas ideas para ayudar a los pobres. Por ejemplo, el proceso de descentralización dio lugar a muchas innovaciones en el ámbito local, como las prácticas de presupuestos participativos, mesas redondas ciudadanas, la generación de espacios públicos para la deliberación y los referendos o consultas populares. Además, si bien existían leyes y ordenanzas locales para instruir a los gobiernos locales para crear planes de desarrollo local y ejecutar un presupuesto participativo, estos carecían de la capacidad y autonomía financiera para realizar sus trabajos.

Económico

Economistas tradicionales como Charles Tiebout (1956) y Richard Musgrave (1959) han vinculado la teoría de la elección pública con teorías del federalismo. Además, desde entonces, muchos autores se han preocupado por la reducción del Estado, aumentar la eficiencia y mejorar la eficacia del gobierno. Estos estudios sugieren que la descentralización fiscal hace al gobierno más eficiente. En primer lugar, permite a los gobiernos locales determinar el nivel adecuado de prestación de servicios y, en segundo lugar, genera competencia entre los gobiernos locales, pues los votantes podrían pasar de una jurisdicción a otra para el fin de obtener mayor calidad en la prestación de servicios. Por ejemplo, Oates (1995) enfatiza que la descentralización juega un papel importante en la producción eficiente de los servicios para un crecimiento económico más rápido, mientras que Fukasaku y De Mello (1999) sugieren que la descentralización en la entrega de los servicios públicos genera ganancias de manera eficiente y estimula el crecimiento. Por último, la teoría funcionalista de Peterson (1996) sugiere que el nivel apropiado de gobierno debe gestionar lo que se percibe como la función correspondiente.

A menudo, los economistas y politólogos sugieren que la descentralización debe ser simultánea a la devolución de recursos financieros a gobiernos subnacionales. Rosenbaum (1997) apunta que antes entre otras regiones del mundo, Latinoamérica fue testigo de la aparición de problemas en torno de la descentralización fiscal, especialmente sobre la participación en los ingresos, las subvenciones, la

ayuda internacional y sobre los diferentes tipos de privatización (Rosenbaum, 1997:13). La distribución de los ingresos fue uno de los primeros signos de federalismo fiscal que puede observarse. Muchas tendencias y explicaciones aparecieron sobre dicha influencia cuando estos gastos aumentaron. Por ejemplo, véase la tabla de Tulchin y Selee (2004) en el siguiente gráfico.

Gráfico 1. Promedio de gasto total a nivel subnacional en Latinoamérica

País	Gastos subnacionales
México	29%
Venezuela	27%
Brasil	37%
Argentina	44%
Guatemala	20%

Fuente: Compilado por Tulchin y Selee del Woodrow Wilson Center en 2004.

Quienes estudian las finanzas públicas advierten que si bien debe considerarse el presupuesto público como una variable importante, también hay que considerar la generación de ingresos. Durante mucho tiempo, los economistas y los políticos se concentraron más en cómo generar los impuestos (por ejemplo, IVA frente a las ventas, la propiedad, impuesto sobre la renta, impuesto primordial u otras ganancias similares) y a qué nivel, que en las recomendaciones de política pública para emplear productivamente los fondos prestados por las instituciones financieras internacionales. Al mismo tiempo, no se ha puesto suficiente atención en cómo generar los recursos adecuados para mantener los precios impulsados por el mercado, con el fin de mejorar la recaudación de impuestos locales. A causa de la corrupción política y la falta de transparencia, se ha practicado algo conocido como el *Tieboutism*, la teoría clásica de “votar con los pies”, en donde el votante se puede mudar a una ciudad donde encuentra mejor su deseo de pagar por los servicios locales.

Estudios recientes han demostrado que los impuestos locales varían mucho dentro de la región (Finot, 2001; Wiesner, 2003; Falleti, 2004). Por ejemplo, Wiesner (2003) apunta que Chile no genera un nivel significativo de contribuciones locales, menos de 0,6 por ciento del PIB, mientras que Brasil, que administra una variada estructura jerárquica en la base tributaria de los gobiernos subnacionales (estados), genera hasta 30 por ciento del PIB. Es

importante tener en cuenta que la función del gobierno federal es encontrar el equilibrio adecuado entre recaudación fiscal y asignación de presupuesto, con el propósito de ser más equitativo con los gobiernos subnacionales. En la actualidad, la descentralización fiscal en Latinoamérica ha llamado la atención por las diferencias financieras entre jurisdicciones y la creación de enormes huecos para las economías de muchos estados. Por ejemplo, Falleti (2004) señala que Buenos Aires –la principal ciudad de la economía argentina– genera 92,7% de sus ingresos propios y la provincia de Buenos Aires genera 56,1%. Otras provincias, como Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero, solo generan alrededor de 10% a 15%. Estos contrastes también se presentan en Brasil, Bolivia y México (Wiesner 2003).

Es importante destacar que los economistas identifican dos generaciones principales de federalismo fiscal. Wiesner (2003) sugiere que la primera inició en la década de 1980, en el contexto del Consenso de Washington, que incluyó reformas constitucionales, incorporación de gobiernos subnacionales, celebración de elecciones locales, delegación de responsabilidades, delegación de impuestos, fiscalización del gasto de la autoridad y una evaluación independiente de los resultados. Además, Wiesner incluye en esta generación las transferencias fiscales específicas por sectores (principalmente en educación y salud) y la ayuda a los grupos de menores ingresos. Esta primera etapa de la descentralización creó grandes expectativas para las personas en el hemisferio.

Los economistas sostienen que la segunda generación de federalismo fiscal, aún incipiente hoy día, inició en Latinoamérica en la década de 1990. La idea proviene de tres construcciones teóricas: la nueva economía institucional, la teoría de la elección pública y la “nueva teoría de la empresa”. Aunque las evaluaciones todavía tienen que reflejar los costos sociales y convertirse en políticas firmes en lo particular, esta aplicación general de la microeconomía en las políticas públicas en el contexto de la descentralización es útil. En tal sentido, Wiesner (2003) pone de manifiesto que es posible tener una matriz desordenada de aplicación de políticas, aunque no siempre tiene que ser el gobierno federal el que debe “hacer el trabajo”. Sin embargo, es importante que el gobierno federal establezca la economía política a nivel macro, con el fin de participar en la instrumentación de políticas locales.

Algunos economistas advirtieron sobre la existencia de un posible caso de *riesgo moral* (Litvack y

Seddon, 1998) en el sentido de que la política de aumentar la autonomía local, autorizando a los estados o gobiernos subnacionales para adquirir deuda, no se podría confiar en ellos porque algunos podrían abusar de dicha facultad e incluso podrían generar inestabilidad macroeconómica en el país. Los partidos políticos y miembros del Gobierno se percataron de que si la oposición ganaba las elecciones, como en el caso de México, debería entonces disminuirse la autoridad a los gobiernos locales (Benton & Smith, 2013). Así, las luchas por la autonomía y la capacidad fiscal eran mucho más lentas que el proceso político inicial, lo que permitía a los gobiernos centrales mantener el control por medio de las instituciones financieras nacionales.

En este sentido, considerando la descentralización como un proceso, el federalismo fiscal es la gestión de la permanente conflictiva relación resultado de las restricciones presupuestarias en distintos ámbitos de gobierno. La tensión se presenta entre el uso de los créditos subnacionales (empréstitos nacionales, bonos o fidecomisos) y el uso de los ingresos generados localmente para financiar programas sociales y económicos locales (Freir et al., 1999; Tores y Zelter, 1998). En última instancia, los oficiales electos tienen que ubicarse donde se producen políticas públicas más eficaces con un costo menor.

La siguiente sección del documento compara las experiencias de gobiernos locales en Argentina y México en su búsqueda por utilizar bonos municipales para financiar infraestructura. Actualmente Rosario, en Argentina, está utilizando los fondos fiduciarios para la prestación de los bonos, pues es ilegal prestar dinero a los municipios en ese país. En lo que se refiere al caso de Guanajuato, en México, dicho gobierno acaba de empezar a gestionar los préstamos subnacionales del Banco Mundial para utilizar los bonos municipales.

Estudios de caso

Guanajuato (México)

El estado de Guanajuato ocupa el sexto lugar de la nación en términos poblacionales, con casi 5 millones de habitantes (4.893.812) en 2010, mientras que la capital de Guanajuato, que lleva el mismo nombre, tiene más de 170.000 habitantes. Localizado en el Bajío de México, región de tierra

fértil, Guanajuato cultiva parte importante de la producción alimentaria de la nación. Es una zona histórica donde el 16 de septiembre de 1810 el cura Miguel Hidalgo inició la lucha por la independencia de México, levantando a los campesinos en el pueblo de Dolores.

El gobierno del estado es un sistema unicameral y tiene una tradición de ser abierto y proempresarial. En su historia reciente, Guanajuato ha resultado de la reforma democrática del gobierno panista. El expresidente Vicente Fox, representante del PAN, despuntó en su carrera política cuando fue electo gobernador de la entidad en 1995, previo a haber sido diputado federal por su estado natal, en 1988. Debido a esto y a otras razones políticas como las irregularidades en la primera elección para gobernador en la que Fox participó en 1991, donde el candidato triunfador del PRI renunció y le sucedió el alcalde panista de León, Guanajuato es frecuentemente mencionado como impulsor de la descentralización política en la historia reciente de México.

El ejemplo más citado de la descentralización política mexicana es la llegada a la Presidencia de la República de Vicente Fox. Las décadas de 1980 y 1990 representan para México una nueva política regional. Los partidos de oposición, como el PAN y la izquierda en el sureste, y la propia agenda de los gobiernos locales fortalecieron las instituciones subnacionales, lo que contrastó con la política tradicional del PRI. Posteriormente, se dio un cambio de relaciones de poder entre los partidos políticos en los ámbitos estatal y local de gobierno. Una vez que el PAN comenzó a ganar elecciones locales, el apoyo del electorado a este partido creció, acallando la oposición política del PRI, como ocurrió con la izquierda en Guerrero y Michoacán. En última instancia, la elección de Vicente Fox representó el final del gobierno unipartidista del PRI en México (Tulchin y Selee, 2004). Esta política tradicional se ha mantenido en Guanajuato con el actual gobernador, Miguel Márquez Márquez, quien es también miembro del PAN.

Se considera que Guanajuato tiene más autonomía para recaudar fondos y constantemente trabaja en ello. Por ejemplo, en la capital del estado existe un museo de momias que consigue acumular la misma recaudación a lo que ingresa por impuestos de propiedades y peajes. Esto se traduce en un doble ingreso para invertir en obras (entrevista con las autoridades de la ciudad). La capital, Guanajuato,

incluyendo sus municipios circundantes, tiene una población de unos 170.000 habitantes; sin embargo, las ciudades más importantes son León, con 1.134.842 habitantes; Irapuato, con 520.000; Celaya, con 415.000; y Salamanca, con 223.000.

Cada uno de estos lugares posee su propia historia de riqueza y desarrollo: León, por la venta de zapatos; Irapuato, por el cultivo de fresas; Celaya por el cultivo de maíz, alfalfa y sorgo; y finalmente Salamanca, por una refinería de PEMEX, la empresa estatal de petróleo. Resulta interesante el caso de San Miguel de Allende, una ciudad antigua en la cordillera del Bajío que cuenta con alrededor de 120.000 habitantes, de los cuales el 20% es de origen estadounidense, en su mayoría jubilados, que no hablan castellano. En consecuencia, el desarrollo local se da de una manera diferente a otras partes del Estado. Este depende en gran parte de esta influencia extranjera, por lo que la tendencia se inclina hacia el crecimiento de los valores culturales, la apuesta al teatro, la museología y el turismo.

Hace poco, el Gobierno estatal de Guanajuato comenzó la gestión de los programas sociales del Banco Mundial y ahora está autorizado el acceso a la emisión de bonos municipales. De acuerdo con la ley mexicana, los gobiernos subnacionales no pueden recibir préstamos sin que el Gobierno federal registre la transacción. Por lo tanto, Guanajuato tiene las siguientes opciones ofrecidas por el Gobierno federal para sus transferencias:

- Apoyo de un fondo de infraestructura social (FAIS) financiado mediante un subsidio nacional.
- Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), programa federal que une a la financiación de varias municipalidades que son más pequeñas y marginadas. También buscan ser incluidos en el proceso de desarrollo y ver las tasas de interés más bajas para obra pública.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal (FAFM). Es un fondo también federal destinado a transferencias para municipios y delegaciones, con el fin de fortalecer programas de seguridad pública y de pago de obligaciones de deuda.

En el caso de la contratación de empréstitos públicos, las opciones son las siguientes:

- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) administra las reservas federales y las finanzas del gobierno estatal en un fondo de fideicomiso que paga el crédito a cada uno de los deudores, dejando un residuo en la reserva. Esto es importante debido a la posible afluencia de divisas, la inflación o de otros macrofactores económicos que devalúan los fondos en la cuenta.
- El Banco de América del Norte (BDAN) para estados en la frontera facilita préstamos para proyectos que cumplen con normas de la agencia estadounidense EPA (Environment Protection Agency, por su siglas en inglés), para la protección del medio ambiente.
- Préstamos privados donde la mayoría ofrecen tasas de interés a plazos cortos; por ejemplo, no permiten una tasa de vencimiento de 10 años más tiempo.

Desde la reforma legal del artículo 9º de la Ley Nacional de Coordinación Fiscal (LNUF) en 1997, que permite a los municipios contratar créditos de bancos comerciales, ha habido un nuevo dinamismo de la deuda pública en México. La reforma aprobada con éxito en el Congreso empezó a aplicarse en el 2000. La idea era aprovechar mejor las reservas de la banca comercial para proyectos de desarrollo. Para tener tasas más atractivas, la ley sugiere dos agencias de calificación para evaluar las finanzas públicas, sus sistemas financieros, las actividades operacionales, situación económica y otros ocho criterios de calificación (como liquidez económica, deuda, finanzas, sistemas de apoyo, etc.). Las cuatro entidades importantes de clasificación en México incluyen *Standard & Poor's*, *Moody's*, *Fitch* y *HR Ratings*, una agencia de calificación local. Debe agregarse que en México hay 2.457 municipios en 31 estados con un Distrito Federal, y se estima que de ese número solo 155 tienen acceso a los bancos comerciales, mientras apenas 40 municipios cuentan con activos de créditos bancarios privados. Por ejemplo, S&P ha analizado 82 entidades públicas (entrevista con autoridades locales en 2009).

La opción de inversión pública, si bien innovadora cuando fue establecida, actualmente ofrece mayores tasas de interés y plazos más cortos para los servicios sobre los paquetes del sector privado. En México, BANOBRAS, el banco estatal de desarrollo establecido en 1933, financia obra pública de gobiernos locales y municipales. En la actualidad gestiona una

cartera de préstamos de más de 10.000 millones de dólares. Los préstamos se utilizan para la creación de infraestructura como de aguas potables, servicios de saneamiento, o la red de telefonía, así como de gestión municipal de eliminación de residuos sólidos, carreteras, semáforos, etc. Es importante destacar que los estados que tenían la opción de volver a iniciar la primera toma de préstamos públicos son los mismos estados que debieron ser rescatados después de la crisis de 1995: Nuevo León, Tamaulipas y Michoacán (Tamayo-Flores y Hernández-Trillo, 2006). Esto sugiere que las entidades equilibraron sus presupuestos en un periodo corto y fueron capaces de atraer nuevos préstamos.

Hay que subrayar que el uso del mercado de crédito para evaluar los sistemas financieros locales aumenta la transparencia de los presupuestos locales. En términos de los sistemas de clasificación de bonos, la auditoría de las cuentas públicas con evaluaciones privadas es necesaria, del modo que los referéndos son necesarios para el electorado, pues ayudan a fortalecer la cuenta pública de las administraciones locales.

Rosario Argentina

Con una población de casi un millón de personas (908.163), Rosario es considerada la segunda ciudad argentina más importante de Argentina. Ha sido históricamente una gran base industrial para el país. Como la ciudad más grande de la provincia de Santa Fe (población total de 3.242.551), Rosario invierte en fondos fiduciarios para los bonos públicos, pues en Argentina es ilegal prestar dinero a los municipios, directamente, de fuentes privadas.

Políticamente, Rosario ha contribuido a la historia política de la izquierda, es la ciudad donde nació Ernesto “Che” Guevara, y tiene una influencia importante la política de la provincia de Santa Fe. Durante los últimos años Rosario ha tenido un gobierno socialista. El actual alcalde, Miguel Lifschitz –surgido de un movimiento estudiantil universitario–, y su predecesor, Hermes Binner, se sitúan a la izquierda de la izquierda-centrista peronista, representada por la actual presidenta, Cristina Fernández de Kirchner.

El gobierno de la provincia progresista ha generado un espíritu positivo en el público, organizando mesas de conversación, gestionando presupuestos participativos y fomentando la planificación ciudadana con el arte

público, foros educativos, así como el arte infantil y centros de juegos, parques públicos y varias entidades públicas más. Diversas universidades, museos y centros culturales se encuentran en Rosario. Cuenta con un sistema eficaz de transporte público y de gestión de autos, autobuses y taxis. La mayoría de los autobuses son propulsados por gas natural. La ciudad tiene un ritmo de cohesión social, bien administrada, y es un lugar vibrante para visitar.

La transparencia es también parte muy positiva de su imagen. Todas las leyes más importantes y el plan bianual de la ciudad son colocados en su sitio web. Dentro de ella se pueden revisar los planes de áreas para la construcción de infraestructura, parques, además de las leyes, las restricciones locales, permisos, etc. En el plan público se encuentra una explicación de los bonos y los préstamos públicos que pueden ser adoptados para la construcción de infraestructura.

La Constitución define a la República de Argentina como un sistema federal que unifica a gobiernos subnacionales bajo un gobierno federal. Desde 1994 han tenido lugar una serie de reformas, con el fin de adaptarse al proceso de privatización financiera y a la administración centralizada y descentralizada. La ley más reciente de la coparticipación permite la asignación de las transferencias y los ingresos fiscales que deben generarse. Cada gobierno provincial decide los requisitos y obligaciones de las municipalidades. En Argentina, a los gobiernos provinciales solo se les permite el impuesto sobre bienes y servicios específicos como se indica en la ley.

El carácter independiente de los gobiernos provinciales hace difícil la coordinación y colaboración en los programas nacionales, así como la generalización de los programas de descentralización. Además, los gobernadores tienen un papel eficaz en el equilibrio de las responsabilidades entre los gobiernos nacionales y regionales.

Esto causa un severo problema de coordinación de normas en cada área. Para los casos en cuestión, la provincia de Buenos Aires fija las tasas de PIB sobre la base macrofiscal de medidas predeterminadas por el secretario de Hacienda, pero la provincia de Santa Fe puede o no cumplir con estos estándares. Además, la deuda de la ciudad de Buenos Aires no puede estar por encima del 15% de las transferencias corrientes netas procedentes de la co-participación de los gobiernos municipales. Legalmente, no puede

comprometerse por encima de la deuda nominal no aprobada por el gobierno federal.

Cabe resaltar que en la provincia de Santa Fe no se ha reformado la Constitución para establecer un nuevo régimen de finanzas públicas aplicables para municipios. La provincia tiene aún tres criterios para caracterizar sus ciudades: de acuerdo con el tamaño de su población y con el desarrollo territorial. Según esto, Rosario, como uno de los polos más importantes para la economía de Santa Fe, recibe más fondos. De igual forma, la provincia no ha cambiado su ley para una mejor distribución de la riqueza, por lo que hay otras ciudades que no tienen tantos recursos como Rosario.

Rosario es conocida por la descentralización territorial de la ciudad. Durante el periodo de Binner se establecieron oficinas satélite en todo el municipio donde la gente podía solicitar certificados de nacimiento y defunción, los permisos de solicitud de edificios y de negocios, etc. Rosario adoptó un nuevo enfoque. Ellos desarrollaron una idea del fondo fiduciario similar al caso mexicano, aprobándola para su uso. Además, tomaron el préstamo del Estado, que fue administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien pagó las tasas de interés (entrevista con la Secretaría de Hacienda de la ciudad, agosto de 2009).

Al final de cuentas, Rosario está más autónomo con sus finanzas locales. Además, la autonomía de la ciudad en términos del manejo de sus políticas públicas mejoró y aumentó la recaudación de impuestos en las siguientes áreas: 1) impuestos sobre la propiedad; 2) licencias para conducir y registro de automóviles; y 3) licencias de negocios. Por lo general, cuando existen créditos públicos de mayores flujos de dinero en la ciudad de Rosario, aumenta el desarrollo económico (entrevista con la Secretaría de Hacienda de la ciudad, agosto de 2009). En este sentido, con mayor recurso dentro de la municipalidad, se hace más responsable el municipio en programar los fondos para mayor inversiones en la ciudadanía.

Análisis de los casos

Después de evaluar y comparar los presupuestos de las dos ciudades aquí comparadas, se encontró que existen importantes variaciones entre el gasto *per capita* para ambos, incluso controlando o ajustando de acuerdo con el tamaño y grado de industrialización de las ciudades.

Cuadro 2. Población, producto interno bruto y tamaño de los estudio de caso, 2005

Ciudad	Población	PIB	PIB <i>per capita</i>	Presupuesto total	Presupuesto total <i>per capita</i> *
Guanajuato	171.709	1.493.480.230	9.738	24.982.000	162
Rosario	1.159.004	n/a	n/a	155.000.000	134

Todos los valores se calculan en dólares de EUA (utilizando una tasa de cambio de 2005). No hay datos de PIB de Argentina en el ámbito municipal. * Calculado por inmersión del presupuesto total de la población total en 2005.

En la medida en que en México la recaudación nacional o federal de impuestos presenta un porcentaje menor que su contraparte Argentina, debería esperarse que también tuviera un menor grado de recolección local de impuestos. Parece ser que no siempre es el caso. Otro de los supuestos fue que ciudades más grandes recaudan más impuestos *per capita* porque tienen una población más grande sobre la cual recaudar, pero no es así. De igual manera, las ciudades incluidas en este análisis presentan distintas razones por las cuales recaudan más impuestos locales y también respecto de qué tipos de programas gastan más recursos. Algunos gastan más en gasto corriente o de nómina, mientras que otros en inversión física de capital, y el grado de desarrollo económico varía considerablemente debido al desarrollo de la región. Este estudio ha identificado que las decisiones de política de gasto y tributaria para las ciudades en cuestión no se encuentran correlacionadas con el grado de descentralización o centralización por los gobiernos federales en ambos países.

Cuadro 3. La composición del gasto y recaudación (en porcentaje, por ítem) del presupuesto anual de las ciudades.

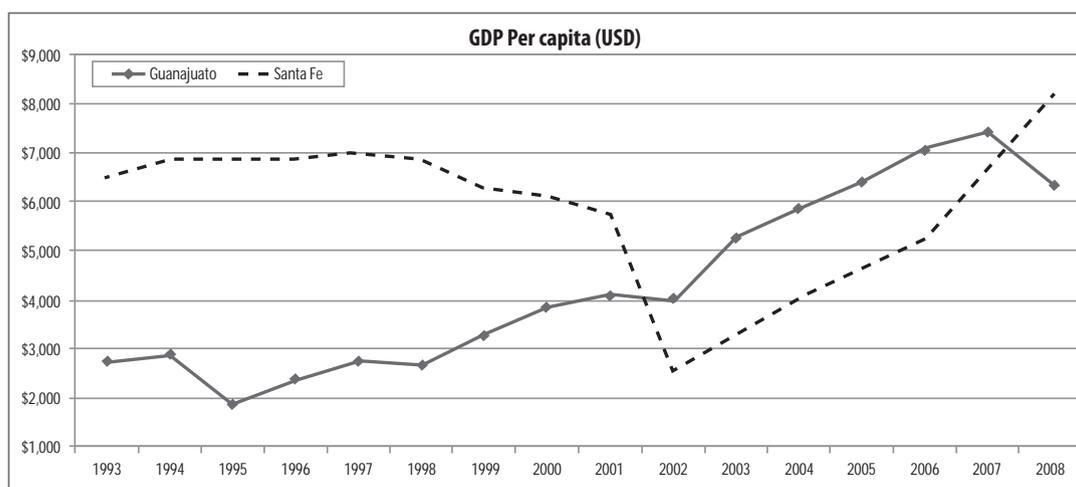
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
GASTO										
Rosario										
Nómina	52	53	49	44	44	45	45	48	51	48
Obras públicas	12	17	8	12	16	24	20	15	6	16
Otro	36	30	43	44	40	31	36	37	42	36
Guanajuato capital										
Nómina	40	45	37	39	34	37	47	48	45	41
Obras públicas	30	13	13	43	43	42	21	14	12	24
Otro	30	42	49	18	23	20	32	38	44	35
INGRESO										
Rosario										
Transferencias	1	0	1	1	2	3	2	5	2	
Ingreso propio	99	100	99	99	98	97	98	95	98	
Guanajuato capital										
Transferencias	38	7	6	7	6	5	4	4	5	
Ingreso propio	62	93	94	93	94	95	96	96	95	

Fuente: Elaboración propia con la data de los municipios.

El gráfico siguiente muestra que la economía nacional tiene un efecto importante sobre los presupuestos de los gobiernos subnacionales y el PIB. Por ejemplo, México experimentó una devaluación de su moneda importante después de la crisis del Tequila en 1994 y también su economía fue fuertemente afectada por el reciente declive económico en Estados Unidos, el cual empezó en diciembre del 2007. Argentina, por su parte, sufrió una recesión económica que empezó en 1998 y terminó con la crisis financiera del 2001, cuando

el desempleo alcanzó el 25%, el peso se devaluó y el Gobierno cesó sus pagos del servicio de deuda internacional. Los anteriores *shocks* económicos afectaron las economías subnacionales de manera importante, así como sus esfuerzos por impulsar el desarrollo económico local. Las inversiones de una ciudad tienen poca influencia en la situación económica general de la economía a nivel macro. En realidad, son más dependientes de la administración federal de la economía nacional en su conjunto de lo que originalmente se consideraba

Gráfico 2. Producto interno bruto subnacional. Comparativo Guanajuato y Santa Fe, 1993-2008.



Fuente: Guanajuato: INEGI Dirección General de Estadísticas Económicas. Santa Fe: IPEC, Provincia de Santa Fe, 1993-2008.

Conclusiones y discusión.

Los bonos municipales no solamente se usan para financiar infraestructura, sino que abren la gestión del presupuesto a otros aspectos. En la actualidad, la mayoría de los grandes préstamos de los bancos internacionales son para infraestructura y se gestionan a nivel nacional con grandes cantidades de deuda nacional. Si el contexto en el que se opera es suficientemente descentralizado, los municipios pueden hacerse responsables de la deuda, lo que alivia a los gobiernos nacionales de aplicar más programas sociales con el propósito de reducir la pobreza. Las contribuciones académicas en la materia sugieren que la popularidad de distintos programas contra la pobreza ha utilizado a los gobiernos locales para distribuir dichos fondos, proveyendo una función administrativa y política para los municipios.

De esta manera, no solo los bonos municipales crean más controles fiscales para los recursos públicos utilizados para promover el desarrollo económico, sino también reducen la presión sobre el financiamiento federal de programas sociales. Con una mejor asignación de dichos recursos y el aumento de impuestos a nivel local, las comunidades pueden tomar mejores decisiones de cómo utilizar sus presupuestos municipales.

Este trabajo ha mostrado que la ideología y la presencia de partidos políticos son variables irrelevantes para

explicar la participación de las ciudades en el mercado de bonos. Lo que se necesita es que la cultura política local promueva la transparencia, la rendición de cuentas y la coherencia para generar valor público.

Sin embargo, es necesario más investigación para evaluar cómo asignan recursos las ciudades. Hay que evaluar si las ciudades están invirtiendo exclusivamente en bonos de infraestructura, que típicamente se consideran como fomento para el desarrollo económico, o si están invirtiendo también en programas contra la pobreza a nivel local. Esto puede repercutir en qué partido político predomina en un nivel subregional, así como su relación con el estado y la cantidad de las transferencias fiscales que se asignan desde el nivel federal. Se necesita contar con más información y fuentes primarias para validar y llevar a cabo mejores ejercicios comparativos; por ejemplo, si el total de ciudades autónomas o regiones pueden efectivamente ser agentes del crecimiento.

Finalmente, enfatiza el hecho de que los gobiernos locales son capaces de gestionar sus recursos por sí mismos. Los funcionarios de cada municipalidad son los que mejor saben qué es necesario para sus comunidades y los bonos municipales son un primer paso para establecer un compromiso efectivo, generando más impuestos locales, mejor planeación de programas públicos y una gestión más eficiente de los recursos locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agranoff, R., y Pattakos, A. N. (1984). Intergovernmental Management: Federal Changes, State Responses, and New State Initiatives. *Publius*, 14(3), 49-84.
- Bahl, R. y L. Johannes. (1994). "Fiscal decentralization and inter-governmental transfers in less developed countries", *Publius*, 24 (1): 1-19.
- Bates, James y Ramon Daubon. (2007) "Zonas autogestionarias: una nueva perspectiva para la gobernanza local y el desarrollo basada en acción ciudadana" (whitepaper) Arlington, Virginia: Inter-American Foundation.
- Beers, David, "Sovereign Credit Ratings: A Primer," Standards & Poor, April 2002.
- Benton, A. L., y Smith, H. J. (2013). *Political Career or Party Reputational Concerns? Determining How Partisan Effects Matter for Subnational Fiscal Discipline, Evidence from Mexico*. Division de Estudios Políticos. CIDE. Mexico City.
- Bird, R. y Oliver O. (1968) "Tax research and tax reform in Latin America-A survey and commentary". *Latin American Research Review*, 3 (3): 5-23.
- Bird, R. (1992) "Tax reform in Latin America: A review of some recent experiments". *Latin American Research Review*, 27 (1): 7-36.
- Ciudad de Guanajuato, sitio web: www.guanajuatocapital.com/ (visita 14 de septiembre del 2013).
- Ciudad de Guanajuato, entrevista con la Oficina de Presupuesto (julio 2009).
- Ciudad de Rosario sitio web: www.rosario.gov.ar/ (visita 14 de septiembre del 2013)
- Ciudad de Rosario, entrevista con la Secretaría de Hacienda de la ciudad (agosto 2009).
- Eaton, K. (2004). "The link between Political and Fiscal Decentralization." Book Chapter in *Decentralization and Recovery in Latin América* edited by Alfred P. Montero y David J. Samuels. Notre Dame Press.
- Escobar-Lemmon, Maria. (2001), "Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America," *Publius*, 31(4): 23-41.
- Freir, M., Huertas, M., y Darche, B. (1999). "Sub-National Access to the Capital Markets: The Latin American Experience, Selected Cases." The World Bank Paper presented at the First International Conference on Subnational governments and Capital Markets, Santander, October 26-29.
- Falleti, T. (2005). "Decentralization and democracy in Latin America (A review) The Americas", *The Academy of American Franciscan History*. 62 (1): 144-145.
- Falleti, Tulia G. (2005). "A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective". *American Political Science Review*, 99 (3): 327-346.
- Finot, Ivan. (2001). "Latin American statistics on local level taxation" (working paper). Santiago, Chile: ECLAC, accessible on line at www.eclac.org.
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gibson, Edward L. (2004). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Giugale, Marcelo, Adam Korbow, y Steven Webb. (2000). "A New Model for Market-based Regulation of Subnational Borrowing: The Mexican Approach" A Working Paper. Washington DC: The World Bank.
- Grindle, M. (2000). *Audacious reforms: institutional invention and democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Haggard, Stephan y Steven B. Webb. (2004). "Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil, and Mexico Compared." Book Chapter in *Decentralization and Recovery in Latin América* edited by Alfred P. Montero y David J. Samuels. Notre Dame Press.
- Kaufman, R. y J. Nelson. (2004). *Crucial needs: weak incentives: social sector reform, democratization, and globalization in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Leigland, J. (1997). "Accelerating municipal bonds market development emerging economies: An assessment of strategies and progress". *Public Budgeting & Finance*. Blackwell Synergy Press 17 (2): 57-79.
- Litvack J. y J. Seddon, eds. (1998). *Decentralization briefing notes*. (Working papers) Washington DC: World Bank Institute.
- Mitchell, C. (2006). "New studies of political decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, 41 (3):175-184.
- Montero, A. (2001) "After decentralization, patterns of inter-governmental conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico". *Journal of Finance*, 31 (4): 43-64.
- Montero, Alfred y David Samuels. (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame Press.
- Inter-American Development Bank. (sic 2001). "Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean: A Background paper for the Subnational Development Strategy," Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Musgrave, Richard. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*. 37(3): 1120-49.
- Perry, G., S. Javed Burki, W. Dillinger. (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington DC: World Bank.
- Peterson, Paul E. (1981). *City Limits*. University of Chicago Press.
- Peterson, Paul E. (1985). *Price of Federalism*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Peterson, George. (1998). "Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness." Washington DC: World Bank.
- Rodden, J. (2004). "Comparative federalism and decentralization

- on meaning and measurement". *Comparative Politics*, 36 (4): 9-27.
- Rondinelli, D. y G. Shabbir Cheema. (1981). "Government decentralization in a comparative perspective: Theory and practice in developing countries". *International Review of Administrative Sciences*, 47(2): 133-45.
- Rosenbaum, A. (1997). *Democracy, governance and decentralization*. (working paper). Presented at the United Nations Conference on New and Restored Democracies, Bucharest, Romania, Sept. 2-4.
- Santín, Leticia. (2004). "Decentralization and civil society in Mexico". En P. Oxhorn, J. Tulchin, y A. Selee, eds. *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective: Africa, Asia, and Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, (pp. 75-114).
- Standard y Poor's. Entrevista con Staff en México, DF en julio del 2009
- Tamayo-Flores, Rafael y Fausto Hernández-Trillo (2006). "Financiamiento de la Infraestructura Local en México: Temas Actuales y Perspectivas". Working paper CIDE y Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.
- Torres, Gabriel y Jill Zelter. (1998). "Ratings Securitizations Above the Sovereign Ceiling." *Finch's Information Bulletin*.
- Tulchin, J., y A. Selee, eds. (2004). *Decentralization and democratic governance in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholar.
- Talierto, R. (2004). "Administrative reform as credible commitment: The impact of autonomy on revenue authority performance in Latin America". *World Development Journal*, 32 (2): 213-232.
- Tiebout, C. (1956). "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy* 64(5):416-424.
- Weingast, B. (2006). Second generation fiscal federalism: implications for decentralization democratic governance and economic development (commissioned paper). Washington, DC: ARD, inc and USAID.
- Weingast, B. (1995). *The economist role in political institutions market preserving federalism and economic development*. London: Oxford University Press. London: Oxford University Press.
- Wiesner, E. (2003). *Fiscal federalism in Latin America: From entitlements to markets*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Willis, E., CB Garman, y S. Haggard. (1999). (1999). "The Politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*. 34 (1): 7-56.
- Wolman, H., y Spitzley, D. (1996). The politics of local economic development". *Economic Development Quarterly*, 10(2): 115-150.
- Wolman, H., y Stoker, G. (1992). "Understanding local economic development in a comparative context". *Economic Development Quarterly*, 6(4): 406-417.
- World Bank's Local Economic Development Web site December 1, 2007, retrieved from <http://go.worldbank.org/HL7UB4XIS0>.