

¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas

Oliver D. Meza

Oliver D. Meza

Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en región centro, Aguascalientes, México. Doctor en políticas públicas por el CIDE, y maestro en administración y políticas públicas por la Escuela de Londres de Economía y Ciencias Políticas (LSE). Entre sus últimas publicaciones están: “Local Governments, Democracy and Inequality. Evidence on the Political Economy of Inequality-Reducing Policies in Local Governments in Mexico”, en *State and Local Government Review* (2015), “Why Does More Pluralism Reduce Expenditure? The Case of How Mexico’s Old Institutions Affect Waves of Democratic Reform”, en la revista *Politics and Policy* (2014). También es autor del libro *Agenda local: el entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas* (2015). El autor ha sido consultor para agencias nacionales e internacionales en temas de políticas públicas, diseño de programas y evaluación.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Circuito Tecnopolo Norte 117, Col. Hacienda Nueva
20313 Aguascalientes, México
E-mail: oliver.meza@cide.edu

¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas

Los gobiernos locales han incrementado el número de áreas de política en las que están dispuestos a trabajar. Pero la mayoría de las explicaciones ofrecidas se han hecho a partir de observar factores exclusivamente locales. Son pocos los trabajos que reconocen la influencia que tiene la gobernanza multinivel, y menos aún que hayan puesto a prueba empírica el efecto de las instituciones supralocales en la explicación de las ampliaciones de las agendas locales. Este trabajo explora la naturaleza del federalismo como un tipo de régimen que propicia una gobernanza multinivel, caracterizado por la lucha y la competencia entre niveles de Gobierno que impulsan elementos en las agendas de políticas de los gobiernos locales, y que a su vez terminan por ampliar su alcance más allá de los límites establecidos por la constitución. La presente investigación busca explicar cómo se configuran las agendas locales de política de los gobiernos municipales. El argumento principal es que las agendas locales de política están sujetas a la utilización de ciertos instrumentos en niveles de Gobierno superiores, el federal y el estatal, y que, por tanto, no dependen exclusivamente de actores y factores locales. Para demostrar lo anterior se desarrolla un modelo econométrico de efectos fijos. Los resultados obtenidos permiten soportar parcialmente las hipótesis vertidas. La investigación concluye que los marcos legales, las transferencias financieras y los partidos políticos son instituciones eficaces del nivel supralocal que dan forma a las agendas locales de política. Con esto se apunta al valor de incluir instituciones supralocales en la explicación de las agendas locales. Pero a la vez se reconoce y expone la complejidad de la formulación de políticas bajo un marco de gobernanza multinivel, en parte ocasionado por la lucha o competencia entre los distintos niveles de Gobierno.

Palabras clave: Gobierno Local; Formulación de Políticas; Política Local; Federalismo; México

Who Owns the Local Policy Agenda? A Study about the Effect of Supralocal Institutions on the Local Policy Process

Local governments have increased the number of policy domains in which they are willing to work. Most of the explanations to the changes on the local agenda have been justified by elements postulated at a local level. Few

Recibido: 07-07-2016. Aceptado: 12-09-2016.

studies recognize the multilevel nature that shapes local policy agendas through institutional mechanisms exerted by supra-local entities. This paper explores the nature of federalism as a type of regime that is conducive for a multilevel governance. It is characterized by the struggle and competition between government levels that pushes forward policy items into the local governments' policy agendas extending its original scope far beyond the boundaries established by the constitution. The present investigation seeks to explain how local policy agendas are shape. The main argument is that local policy agendas are subjects to various institutional mechanisms from the higher levels of government, federal and state governments, and therefore local policy agendas are not only dependent on local aspects and local actors. To provide an empirical test, this work uses a fixed effects econometric model. The obtained results partially support the hypothesis. The research concludes that legal frames, financial transfers and political parties are effective supra-local level institutions that in a way, shape the local policy agendas. Finally, the article displays the complexity of policymaking process in a multilevel governance framework, exposing the conflict and competition between the different levels of government.

Key words: Local Government; Policies Formulation; Local Policy; Federalism; Mexico

Introducción

El presente trabajo pretende abonar a la literatura que explica cómo la configuración de los sistemas políticos multinivel afecta el proceso de las decisiones de política pública local. Específicamente, se verifica cómo entes supralocales como los estados¹ y la federación inciden en la configuración de las agendas locales de política pública (ALP). Esta línea de investigación resurge debido al interés de autores que destacan la conexión que guarda la estructura federalista en el ciclo de las políticas públicas subnacionales (Agranoff y Radin, 2014). Visto de manera más general, para explicar las agendas de política de los gobiernos se han incorporado elementos característicos de una gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2003). Esta visión devela el reto que tiene el Estado para desarrollar políticas fuera del centro al ceder decisiones a otros actores en un contexto donde interactúan varios niveles de Gobierno. De esta forma, se pretende hacer una conexión empírica con los argumentos que enfatizan la necesidad de reconocer la influencia del contexto multinivel en el proceso de políticas públicas locales o municipales (Snyder, 2001; Sellers, 2002 y 2005; Sellers y Kwak, 2007; Pierre, 2005 y 2011; Heidbreder, 2012).

La corriente dominante vincula los cambios en las agendas con fenómenos políticos y sociales locales, tratando a los gobiernos locales como si fueran entidades aisladas y homogéneas.

Aquí se investiga la naturaleza de la agenda local de política pública (ALP). La importancia reside en por lo menos dos ámbitos. En primer lugar, los gobiernos locales se han inclinado a actuar sobre una gama programática más variada y amplia de problemas públicos (Agranoff, 2014). La expectativa sobre la contribución que deben tener las ciudades para mitigar los efectos de grandes problemas globales ha cambiado, y ahora se espera que desde lo local resuelvan grandes problemas públicos. La globalización y las nuevas tendencias urbanas se citan como parte de la explicación (Denters y Rose, 2005) y, por tanto, abren la puerta a la investigación de cómo las ALP son modificadas por otros entes como los supralocales.

En segundo lugar, la literatura existente tiene un fuerte sesgo hacia elementos exclusivamente locales. La corriente dominante vincula los cambios en estas agendas con fenómenos políticos y sociales locales, tratando a los gobiernos locales como si fueran entidades aisladas y homogéneas (Faust y Harbers, 2011). Al respecto, se argumenta en este trabajo que aún queda espacio para reconocer, en la configuración multinivel, los enlaces teóricos faltantes a la explicación de las ALP. Para mostrar el punto, se utiliza el caso de los gobiernos municipales en México. Ahí se observa cómo, dentro del federalismo, las instituciones intergubernamentales desempeñan un papel clave en la ampliación de las ALP, especialmente cuando estas agendas trascienden lo que previamente había sido ordenado concretamente por la constitución nacional de aquel país, sin antes haber logrado mayor desarrollo de capacidades en las burocracias locales (Cabrerero ...[et al], 2008).

La evidencia identifica algunas causas, como los mecanismos financieros, políticos y legales, frecuentemente empleados por gobiernos centrales para dirigir las políticas en coordinación con gobiernos subnacionales. La importancia del análisis no reside en defender un marco normativo específico que deba regir la actuación de los municipios, sino la manera en cómo los gobiernos federales y estatales, envueltos en un conflicto intergubernamental, impactan en las decisiones políticas previamente resueltas a través de la carta magna. Por tanto, exige una respuesta al cuestionamiento: ¿a quién pertenece la agenda local de políticas públicas? Hay especial interés en el tema de las transferencias federales, ya que mientras el debate gira en torno a los balances del sistema fiscal, poco o nada se ha dicho sobre el efecto que estos mecanismos tienen en la configuración de las agendas locales de política de los gobiernos municipales. El caso del federalismo mexicano sirve para ilustrar el argumento, pero puede

ser extendido para comprender la complejidad del proceso de hechura de la política local dentro de un sistema más amplio, configurado por una gobernanza multinivel.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. Primero, se discute el estudio de las agendas de política. Importa distinguir el aporte que se hace al enfoque clásico, que estudia el proceso de la agenda y que comúnmente mira un solo dominio de política (Kingdon, 2003; Jones y Baumgartner, 2005). Este trabajo examina el conjunto de políticas, toda la agenda, con el fin de comprender cómo las prioridades políticas del Gobierno local son *de facto* volteadas de cabeza por instituciones supralocales. Luego se explora una teoría parcial sobre la formulación de políticas locales al examinar la agenda de políticas dentro del contexto intergubernamental y de gobernanza multinivel. Esta sección discute tres factores supralocales que inciden en la expansión de las agendas. La siguiente sección introduce el caso de los gobiernos subnacionales en México. Se verifica cómo las ALP se han expandido hacia dominios fuera de lo que señalan los límites establecidos en la Constitución mexicana; un parámetro observable. Después se introduce el diseño de investigación. Se emplean datos de varias fuentes y se construye un modelo econométrico. Los resultados apuntan a la importancia que tienen las instituciones supralocales en la expansión de las ALP y, por ende, en la explicación del proceso de elaboración de políticas públicas locales. Pero a diferencia de los estudios de descentralización, la explicación caracteriza la complejidad que existe en la elaboración de políticas locales derivadas de un sistema multinivel que trata de ejercer su control.

Agenda política del Gobierno local

En políticas públicas, una agenda es un conjunto de problemas que exigen la intervención del Estado (Kingdon, 2003; Jones y Baumgartner, 2005; John, 2006). Sin embargo, un problema público no se traduce inmediatamente en una política. Este requiere del trabajo político de varios actores que determinan aquello que el Estado hace, en contraste con lo que la agenda política señala que debe hacer. En el enfoque clásico de estudios de agenda de política se hace hincapié en conocer los elementos que inciden en la formulación de políticas. De manera frecuente, este enfoque observa asuntos públicos, uno a uno, para entender por qué algunos logran colarse en la agenda de Gobierno mientras que otros permanecen en períodos más o menos largos de latencia e inclusive olvido (Baumgartner y Jones, 1993; Cobb y Elder, 1971; Kingdon, 2003; Liu ...[et al], 2010).

A diferencia de otras definiciones, la presente investigación enfatiza en la idea de verificar exclusivamente las agendas de Gobierno.

En este trabajo, las agendas locales de políticas públicas (ALP) se definen como el conjunto de asuntos sobre los que el Gobierno local decide actuar (Cobb y Elder, 1971; Casar y Maldonado, 2010). Esto lo hace mediante la promulgación de marcos normativos, la administración de recursos económicos y humanos que forman organizaciones, y/o el diseño de programas de acción (Rose, 1981) que atienden los asuntos públicos seleccionados. A diferencia de otras definiciones, la presente investigación enfatiza en la idea de verificar exclusivamente las agendas de Gobierno y así tomar distancia de las investigaciones que observan las agendas como actos legislativos o movimientos en la opinión pública que luego son clasificados, cuantificados o codificados para capturar con ello la agenda de políticas (Jones y Baumgartner, 2005; Soroka y Wlezien, 2005).

En contraste con lo anterior, la investigación entiende las ALP como la oferta que hacen los gobiernos. El enfoque no es del todo nuevo, pero tiene ventajas puesto que permite conocer hasta qué punto los nuevos líderes políticos logran modificar una estructura organizativa heredada que comúnmente se resiste a cambiar (Rose, 1990). Con la evaluación de la agenda de Gobierno completa, los cambios de gasto reflejan los esfuerzos importantes realizados por los jefes políticos por modificar lo que debería ser la nueva agenda de políticas del Gobierno.

Agenda local y el contexto multinivel

A nivel local, el estudio del proceso político de las políticas públicas está estrechamente ligado con el debate de la *comunidad del poder* que imperó en la segunda mitad del siglo XX en Estados Unidos y Gran Bretaña (Harding, 1995). Esta línea tuvo su evolución propia e independiente de los estudios del proceso de políticas inaugurado por Harold Laswell, en lo que se conoce ahora como literatura del *régimen urbano* (Mossberger y Stoker, 2001). Estas corrientes de pensamiento han dominado el debate que explica las agendas de los gobiernos locales. El centro ideológico, no obstante, tiene como fundamento entender las agendas con base en características que se producen a nivel local, o en factores tipo I (Gurr y King, 1987). Estos factores son básicamente actores y condiciones sociopolíticas y económicas locales que inciden en las ALP. Ha quedado pendiente, no obstante, explorar con mayor detenimiento los factores tipo II que afectan la elaboración de las agendas locales. Estos factores son, como señalan Gurr y King (1987), las características propias de sistemas

En los países federales de tres niveles, los municipios tienen que cooperar directamente con el Gobierno federal para la implementación de las políticas públicas. En ocasiones, esta coordinación puede contravenir los intereses de los niveles de Gobierno intermedio.

federales y sistemas multinivel: instituciones supralocales, incentivos fiscales, normas federales, la misma administración pública federal e intermedia. Los estudios previos sobre ALP han descuidado este aspecto, que es precisamente lo que aquí se explora.

En un sistema federal, los niveles “superiores” al municipio están representados por los gobiernos estatales y federales. El argumento es que estos niveles de Gobierno dan forma a las ALP a través de la legislación, los recursos financieros y las instituciones políticas. La influencia de estos niveles de Gobierno es más importante de lo que la literatura sobre descentralización parece sugerir. Se presentan aquí las propuestas teóricas de las cuales se derivan las hipótesis precisas para este trabajo.

Marco legal

Los marcos legales son instituciones que los gobiernos centrales usan para ejercer control sobre la política local. Los mandatos centrales y las reformas a la legislación se justifican para garantizar los servicios públicos, para mantener vigente los derechos individuales o bien para administrar las externalidades (negativas y positivas) de comportamientos sociales y/o económicos en el ámbito local (Grossback, 2002). Hipotéticamente, las leyes federales y estatales pueden cambiar las ALP (López Guillen, 1996), restringiéndolas o aumentándolas, aunque el margen disponible para ello depende, a su vez, de otros elementos.

Un primer elemento es la tradición administrativa de una constitución política. Por ejemplo, en federaciones como la de Estados Unidos, los municipios son criaturas de los estados y, por tanto, se espera que la elaboración de leyes en niveles estatales de Gobierno cambie elementos de la política local. En los países federales de tres niveles, por ejemplo el caso de Brasil o el de México, los municipios tienen que cooperar directamente con el Gobierno federal para la implementación de las políticas públicas. En ocasiones, esta coordinación puede contravenir los intereses de los niveles de Gobierno intermedio, como el estatal o provincial. Esta situación caracteriza la relación intergubernamental, a menudo conflictiva (Steytler, 2009: 3; Merino, 2010), y, por tanto, es importante tomar en cuenta las facultades legislativas que tengan los niveles intermedios de Gobierno.

Un segundo elemento a considerar es el que corresponde a las señales políticas. Aquí, un enfoque cultural de las instituciones permite distinguir claramente el mecanismo. Se trata de la influencia ejercida

por instituciones que sugiere un mecanismo de mensajes simbólicos implícitos en la ley (Christensen ...[et al], 2007). En este sentido, las reformas de los marcos legales a nivel estatal y federal dan forma a las prácticas locales y arrojan mensajes hacia las burocracias locales (Marschall ...[et al], 2011). Mientras que la mayoría de la literatura de relaciones intergubernamentales se centra en un enfoque instrumental de los mecanismos legales (Gong y Wu, 2011), las reformas a la ley hechas a niveles estatales o federales pueden amplificar las agendas políticas locales si el sector público local incorpora los mensajes que se encuentran en las constituciones federales y estatales. Los mensajes pueden venir en magnitudes variadas, por ejemplo, si se reforma un artículo específico o si se reforma alguna norma constitucional que a su vez deriva en una nueva ley. Cualitativamente, los mensajes podrían estar en línea con la protección de los derechos humanos, la conservación del medio ambiente, etc., cuestiones que normalmente quedan fuera de la lista política de intereses locales. Aunque muchas de estas reformas permiten adaptaciones flexibles (Asare ...[et al], 2009), se espera que el tamaño y la composición de las ALP se reconfiguren una vez sean promulgadas reformas a los marcos legales.

Recursos financieros

El dinero es un insumo fundamental para los programas públicos. Un cambio en los recursos financieros supone cambios en las ALP (Rose, 1981; Bertelli y John, 2013). En la misma línea, las agendas de políticas de los gobiernos locales cambian de acuerdo a los recursos con los que pueden trabajar (Stoker, 2011). Existen dos circunstancias específicas.

En primer lugar, los acuerdos fiscales entre el centro y las localidades restringen las ALP. Por ejemplo, los gobiernos prefieren utilizar sus impuestos y los presupuestos para implementar políticas, pero no todos los municipios en los países federales tienen libertad para modificar de manera autónoma sus partidas presupuestarias o niveles impositivos. Ello permite especular sobre la capacidad fiscal de los gobiernos locales y el grado de ampliación de sus ALP. Si los gobiernos locales se encuentran limitados en sus fuentes de ingresos, es previsible que sus procesos de política pública estén sujetos a los recursos provenientes de transferencias de los estados y la federación.

En segundo lugar, el Gobierno de orden federal y estatal puede utilizar transferencias para influir intencionalmente en las ALP.

Los gobiernos federales y centrales promueven gastos locales en bienes públicos con externalidades positivas (Ter-Minassian, 1997). Por ejemplo, las zonas urbanas de los Estados Unidos son menos propensas a gastar en estos artículos (Peterson, 1981), debido a que las autoridades locales y sus circunscripciones premian los gastos en infraestructura urbana (Schneider, 1995). La educación superior, el bienestar social y el mantenimiento de carreteras, por ejemplo, son temas que con frecuencia se mantienen fuera de las agendas locales.

Los intentos de los gobiernos de nivel superior para dirigir la agenda política local con las transferencias están relacionados con los arreglos fiscales intergubernamentales. Estos difieren mucho entre países (Wolman, 2012); por una parte, los gobiernos de Australia, Canadá y México son conocidos por tener fuertes instituciones de equalización fiscal. El Gobierno federal de México, por ejemplo, transfiere recursos condicionales e incondicionales a los municipios con la idea de igualar la brecha de gasto vertical y horizontal. Por otra parte, los gobiernos de Estados Unidos y Suiza asignan un papel menor a las transferencias incondicionales (Karnik y Lalvani, 2005); sin embargo, permiten a los gobiernos subnacionales modificar sus presupuestos y niveles tributarios. Los recursos y arreglos fiscales son mecanismos institucionales para controlar y dirigir aquello que los niveles locales de gobiernos incluyen en sus agendas políticas. Si el dinero transferido pretende promover políticas más allá de lo que está mandatado para los gobiernos locales, es probable que ocurra una expansión de la ALP, más aún si las autoridades locales tienen prohibido modificar sus estructura de fuentes de ingresos.

Partidos políticos

Los políticos utilizan los partidos como vehículos para ejercer control sobre la formulación de políticas y el establecimiento de la agenda dentro de los gobiernos subnacionales (Heidbreder, 2012). En circunstancias específicas, en un sistema federal se espera la influencia de partidos para ampliar las ALP. Con respecto a esto último, se identifican dos mecanismos posibles.

Un enfoque pluralista afirma que las ALP cambian cuando el partido en el poder se retira del cargo (Seeberg, 2013). Los partidos locales tienen su propio mandato electoral local, debido a las promesas hechas a los ciudadanos que guían la agenda de políticas (Faust y Harbers, 2011; Breeman ...[et al], 2014). Si esto es correcto, entonces la competencia electoral provocaría innovaciones. Las innovaciones políticas podrían expandir las ALP, lo que sugiere que los partidos evalúan el riesgo de perder el cargo durante las siguientes elecciones (Grindle, 2007).

En un sistema federal, los gobiernos locales y estatales son órdenes en constante disputa. Con esto en mente, la expansión de las ALP podría ser explicada por la yuxtaposición de partidos entre diferentes órdenes de Gobierno.

Una explicación alternativa de la competencia como mecanismo para ampliar las ALP se basa en la estructura local de partidos. Un creciente número de partidos que compiten y que representan a los ciudadanos en el ayuntamiento local atrae un espectro más amplio de la sociedad que, a su vez, conduce a la expansión de las ALP. De aquí entonces que la competencia afecta las ALP, tanto por el mecanismo de innovaciones para mantener el partido (o el candidato) en el poder como por el lado del creciente pluralismo político que integran los órganos de poder local.

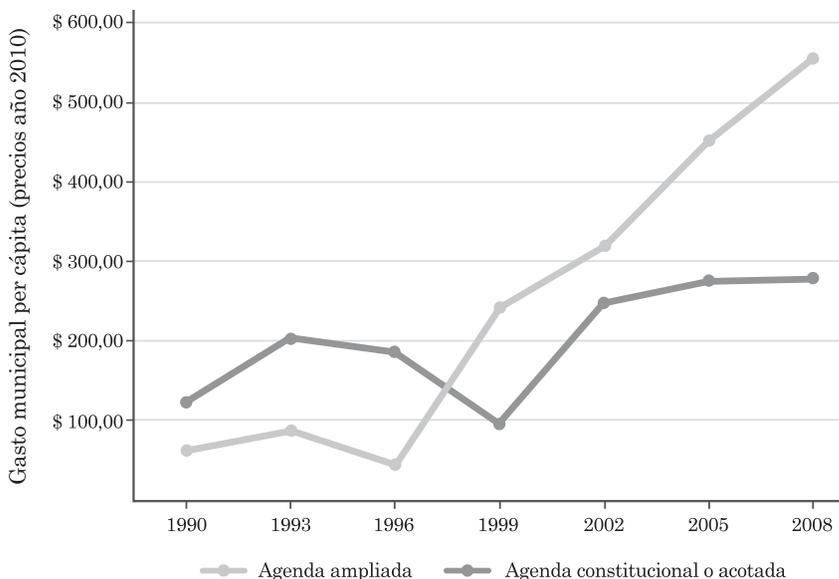
Además, un enfoque de gobernanza multinivel sugiere otro mecanismo menos democrático. Uno en que los partidos nacionales agotan los espacios entre los niveles de gobiernos para administrar el poder en la localidad. Esto sucede al tratar de ejercer presión para alinear las agendas locales con las nacionales, en lugar de propiciar la apertura de los ayuntamientos a los ciudadanos (Kübler y Pagano, 2012). En este sentido, los gobiernos locales son arenas donde se dirimen las batallas de partidos nacionales (Copus ...[et al], 2012). Es esperado que las agendas de política local sean afectadas por la alineación del partido entre las diferentes órdenes de Gobierno. En sistemas multinivel, múltiples partidos en múltiples órdenes de Gobierno pelean por imponer las ALP (Merino, 2010). Los cambios en las ALP podrían ser sometidos a diferentes grados de ideología y preferencias; sin embargo, no existen razones teóricas suficientes para señalar que un tipo de ideología sistemáticamente amplíe las agendas más que otro. Además, existe un posible efecto más sistémico que explica la expansión de las agendas. En un sistema federal, los gobiernos locales y estatales son órdenes en constante disputa. Con esto en mente, la expansión de las ALP podría ser explicada por la yuxtaposición de partidos entre diferentes órdenes de Gobierno. Se trata de un tipo de oposición en el que dos gobiernos con jurisdicciones geográficamente superpuestas se rigen por diferentes partidos (De Remes, 1999). Atraer un nuevo programa que amplíe las ALP es una tarea costosa, pero la competencia sobre la base electoral puede proporcionar incentivos para expandir la agenda si la probabilidad de ganar o permanecer en el poder aumenta (Faust y Harbers, 2011). Si la oposición tiene la suficiente fuerza para alterar la agenda (Seeberg, 2013), el efecto esperado es que la yuxtaposición entre estado-municipio ampliará las ALP mientras estas compitan por la misma base electoral; esto asume que el estado o los niveles medios de Gobierno entran en disputas políticas en contra de los gobiernos locales. Cleary (2007) y Moreno-Jaimes (2008) han demostrado, en investigaciones separadas, cómo, por ejemplo, el gasto municipal aumenta bajo la yuxtaposición estatal-municipal.

Expansión de agendas políticas de los gobiernos locales de México

Hasta 1994, el Gobierno federal mexicano mantuvo la mayoría de las decisiones políticas centralizadas (Lujambio, 2001; Carpizo, 2006). Con la llegada de la competencia política subnacional, estos poderes supraconstitucionales dieron paso a un conjunto más fragmentado de élites políticas, lideradas por los gobernadores de estados (Ward y Rodríguez, 1999), y al efecto de las instituciones federales y formales preexistentes diseñadas para controlar las políticas subnacionales.

A la par, la agenda política de los municipios sufrió cambios significativos. Las reformas a la Constitución Federal en 1983 definieron un conjunto de políticas para los municipios en dominios específicos como agua, alcantarillado, vialidades, mantenimiento de áreas verdes, recolección de basura, seguridad pública, equipamiento urbano y participación ciudadana (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011). No obstante, las ALP se transformaron paralelamente para tomar medidas sobre nuevos dominios como educación, salud, desarrollo económico y social, agricultura, trabajo, pensiones, entre otros. El gasto asignado a estos dos conjuntos de políticas revela un dramático cambio en la agenda política de los gobiernos locales a comienzos del nuevo milenio (ver Figura 1).

Figura 1
Evolución de las agendas locales de política pública (ALP)



Fuente: elaboración propia.

Existen factores a diferentes niveles de Gobierno que afectan la configuración final de las agendas locales de políticas públicas. Ello trasciende la frecuente noción que explica las agendas a partir de una configuración exclusivamente con factores y actores locales.

Las explicaciones a la expansión de las agendas locales en México habían tenido como base factores locales. El surgimiento de la participación ciudadana condujo los cambios en las ALP (Ziccardi y Arzaluz, 1995). La innovación política es resultado de mayor competencia electoral (Grindle, 2007). El efecto en las ALP se ha atribuido a un régimen local compuesto por una mezcla de grupos de interés locales interactuando con los gobiernos municipales (Cabrero, 2005). Esto se ha dicho para explicar la expansión de las ALP, a pesar de que si bien en los últimos veinte años las legislaturas federales y estatales han delegado un mayor número de obligaciones legales a los municipios vía leyes generales y régimen legal estatal, los recursos transferidos a los gobiernos locales se han incrementado en más de mil por ciento y la política subnacional se ha caracterizado por transiciones de partidos bajo un marco de competencia feroz. Estos otros factores podrían estar explicando parte de las agendas locales y ameritan responder la pregunta: ¿a qué son sensibles las agendas de política de los gobiernos locales?

Modelo y datos

El argumento general es que existen factores a diferentes niveles de Gobierno que afectan la configuración final de las agendas locales de políticas públicas (ALP). Ello trasciende la frecuente noción que explica las agendas a partir de una configuración exclusivamente con factores y actores locales. Como ya se señaló, los tres conjuntos de instituciones supralocales detrás de las ALP son el marco legal de las legislaturas estatales, las transferencias financieras federales y estatales, y los factores político-partidistas.

Para poner a prueba estas hipótesis se utiliza un modelo económico de efectos fijos. Este modelo es adecuado para explotar una base de datos tipo panel. La unidad de observación es el municipio con observaciones anuales entre 1991 a 2009. La base de datos es panel y contiene información de 1.835 municipios². El modelo de efectos fijos permite identificar el cambio promedio en la variable dependiente, en este caso las ALP, al cambio de las variables independientes. El modelo propuesto controla por los efectos homogéneos temporales experimentados por todas las unidades de observación, como son las reformas legislativas nacionales, el aumento de los precios del petróleo y las tasas promedio de inflación. El modelo también controla por las características municipales (idiosincráticas) que no varían en

el tiempo, pero que afectan las decisiones de gasto (Stock y Watson, 2007); algunos ejemplos son aspectos culturales o propensión de gasto derivado de condiciones geográficas, climatológicas, entre otras preferencias locales.

El modelo econométrico considera ocho variables independientes. La variable dependiente es *agenda*, y las otras variables capturan la influencia de los marcos legales, los recursos financieros y los partidos políticos. El modelo incorpora la población como variable de control. Una versión formal del modelo es la siguiente (1).

$$(1) Agenda_{it} = \beta_0 Cons + \beta_1 Const_{est_{it}} + \beta_2 Const_{est}^2_{it} + \beta_3 Tr_{fed}_{nc_{it}} + \beta_4 Tr_{fed}_{con_{it}} + \beta_5 Tr_{est}_{nc_{it}} + \beta_6 Tr_{est}_{con_{it}} + \beta_7 Yuxt_{it} + \beta_8 Np_{it} + \beta_9 Pob_{it} + \beta_{kaño} + U_{it}$$

La variable $Agenda_{it}$ captura la ampliación de la agenda de la política local del municipio i en tiempo t . La variable intenta reflejar la proporción de la agenda de políticas que es ampliada (A) con respecto a la agenda global del municipio. Para verificar lo anterior, se utiliza una fórmula simple donde el gasto que el municipio asigna a rubros fuera de lo marcado por la Constitución mexicana entra como el numerador (A), y el gasto global del municipio entra como denominador (A+B). La fórmula de agenda es: $Agenda = A / (A+B)$. La Constitución mexicana asigna elementos de política específica a los municipios desde 1983. Estos dominios (B) son agua y alcantarillado, vías de tránsito y mantenimiento de parques, recolección de basura, seguridad pública, equipamiento urbano y participación ciudadana. El esfuerzo de homologar parámetros para más de 1.800 municipios es monumental, por tanto, se usó un *próxy* del gasto, midiendo la asignación presupuestal dirigida a unidades administrativas, que es básicamente el gasto asignado a nómina (salarios de personal) por sector o servicio público. La idea de fondo es que los programas políticos se acompañan de estructuras humanas y organizacionales (Rose, 1981). El resultante de la variable *Agenda* es una cifra que va de 0 a 1, donde 0 representa una agenda completamente acotada y 1 representa una completamente expandida. Se recolectaron los datos de las cuentas financieras del sector público recogidas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Las variables explicativas se agrupan en torno a tres mecanismos institucionales: a) marco jurídico, b) recursos financieros y c) partidos políticos.

a) *Marco jurídico*

La variable $Const_est_{it}$ identifica las reformas constitucionales estatales realizadas por la legislatura que asigna al municipio nuevos dominios de política adicionales a los establecidos en el Art. 115 de la Constitución Nacional. Se espera que el coeficiente sea positivo ($+\beta_1$), lo que significa que las ALP, probablemente, se expandirían tanto como el marco constitucional lo permita. Esta variable fue creada exclusivamente para este propósito. Todas las reformas constitucionales de 30 estados durante un período de 19 años (1990-2009) se codificaron para resultar en una variable continua con rango entre 0 y 12. Cuanto mayor es el número, mayor es la asignación de los dominios de política conferida a los municipios. En términos de la teoría cultural de las instituciones, el mensaje político derivado de una reforma legal puede variar en importancia. Para distinguir el efecto entre una reforma simple y una de gran calado se especificó una variable $Const_est_{it}^2$ al cuadrado, lo que ofrecerá una modalidad para distinguir entre un mensaje simple y uno más fuerte. La fuente principal es el compendio jurídico provisto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México (SCJN).

b) *Recursos financieros*

Hay cuatro variables que identifican los cambios en las instituciones financieras. Estas son las transferencias federales incondicionales y condicionales ($\beta_3 Tr_fed_nc_{it} + \beta_4 Tr_fed_con_{it}$), y transferencias estatales incondicionales y condicionales ($\beta_5 Tr_est_nc_{it} + \beta_6 Tr_est_con_{it}$). De acuerdo a la teoría, las ALP cambiarían según el nivel de recursos transferidos. Se espera que las transferencias federales condicionadas expandan las ALP ($+\beta_4$), pues en México estas transferencias resguardan intereses federales en política educativa, salud y desarrollo social (SEGOB, 2011). Para las transferencias no condicionadas no existe predicción teórica definida ($\sim\beta_3$), aunque según las teorías de descentralización fiscal, este tipo de transferencias podrían tener algún impacto en las ALP, pues los límites presupuestales de los gobiernos municipales se expanden.

La influencia en las ALP de las transferencias del Gobierno estatal ha sido explorada en menor medida. La evidencia apunta hacia gobernadores que hacen asignaciones discrecionales de este tipo de transferencias con criterios partidistas (Broid y Timmons, 2013). También hay evidencia de conflictos interestatales donde gobernadores ejercen sus facultades para bloquear las transferencias federales destinadas a los municipios (López Guillén, 1996). Suponiendo que

los gobernadores compiten con mayor ímpetu contra municipios que tienen ALP más expandidas, entonces podríamos estimar que, en términos generales, estos niveles de Gobierno (estados y provincias) tendrían interés en mantener acotadas las ALP municipales, y podrían ejercer presión mediante transferencias tanto condicionadas ($-\beta_6$) como no condicionadas ($-\beta_5$).

Para el modelo econométrico, las transferencias financieras federales y estatales son variables continuas que están entre 0 y 1. Miden la proporción de recursos provenientes de cada tipo de transferencia en el gasto total del municipio en un año determinado. La información para la construcción de las cuatro variables financieras se obtuvo de las cuentas financieras del sector público publicadas por el INEGI.

c) Partidos políticos

El último elemento institucional que se examina es la influencia de los partidos políticos. Bajo ciertas circunstancias, es posible predecir una asociación positiva entre esta variable y las ALP. Se prueban dos mecanismos: yuxtaposición de partido $Yuxt_{it}$ y número efectivo de partidos (Np_{it}). De acuerdo con la discusión, los partidos nacionales y estatales están dispuestos a imponer sus agendas a nivel municipal. Las ALP se moverán de acuerdo a lo ordenado por el nivel nacional del partido. En un país federalista, sin embargo, varios partidos compiten por obtener acceso a múltiples niveles de Gobierno, lo que provoca la competencia vertical entre diferentes niveles de Gobierno. Si este supuesto es correcto, la yuxtaposición entre estados y municipios crearía un ambiente de competencia que podría verse reflejado a través de sus agendas de políticas. La expectativa es que las ALP ($+\beta_7$) se expandan. La variable de yuxtaposición es una variable dicotómica donde 1 identifica un municipio en yuxtaposición con su Gobierno estatal en un año específico. Por el contrario, si no existe yuxtaposición, la variable adquiere el valor 0 (cero). Esta variable se construye tomando datos de la base electoral para los años estudiados del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC).

Por otra parte, con el incremento en el número efectivo de partidos, según señala la teoría, la ALP se expandiría ($+\beta_8$) también. Al incluir esta variable se puede obtener una prueba adicional e independiente para verificar la influencia que pueda tener el partido político por medio de otro mecanismo. La variable de número efectivo de partidos mide el número de partidos que compiten por los cargos municipales de un municipio en un año determinado. El número de

partidos efectivos es una variable continua que va del 1 al 12, y fue construida según el índice Molinar de competencia efectiva (1991)³ y previamente calculada por CIDAC.

La variable de control es la población del municipio. Se usa bajo el supuesto de que el tamaño de la población puede afectar la decisión de política y los niveles de gasto que se utilizan para interpretar buena parte de las variables independientes.

Tabla 1
Estadística descriptiva de las variables

Variables	N	Media	Desv. Est.	Min.	Máx.
Agenda	17593	0.405	0.274	0.0000591	0.999
Reformas a la constitución estatal	17593	2.593	2.947	0	12
Reformas a la constitución estatal (cuadrado)	17593	15.414	26.678	0	144
Transferencias federales no condicionadas	17593	0.560	0.238	0	1
Transferencias federales condicionadas	17593	0.186	0.216	0	0.960
Transferencias estatales no condicionadas	17593	0.015	0.103	0	0.999
Transferencias estatales condicionadas	17593	0.003	0.021	0	0.526
Yuxtaposición política municipio-estado	17593	0.344	0.475	0	1
Número efectivo de partidos	17593	1.901	0.708	1	10.759
Población	17593	48833	125372	242	1688258
Años	17593	1999	5.946	1991	2009

Fuente: elaboración propia.

Resultados y discusión

En general, los resultados apoyan la idea de que las agendas políticas de los gobiernos locales se ven afectadas por la influencia de niveles superiores y exponen cierto conflicto entre los niveles de Gobierno.

Las reformas que se hacen a la constitución estatal con miras a afectar las atribuciones de los municipios tienen un efecto negativo cuando se calcula la variable simple, y positivo cuando se calcula la variable al cuadrado. En ambos casos el efecto es estadísticamente significativo y se mantiene como tal a lo largo de las demás regresiones, lo que permite conocer la forma funcional del efecto sobre la formulación de las agendas locales.

En cuanto a las variables financieras, las transferencias federales no condicionadas tienen un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre la ampliación de la variable dependiente. El cambio en un punto porcentual en la proporción de estas transferencias decrece las ALP en alrededor de ocho puntos porcentuales. Por el contrario, las

transferencias federales condicionadas mantienen un signo positivo, pero no es estadísticamente diferente a cero.

Tabla 2
Resultados del modelo econométrico

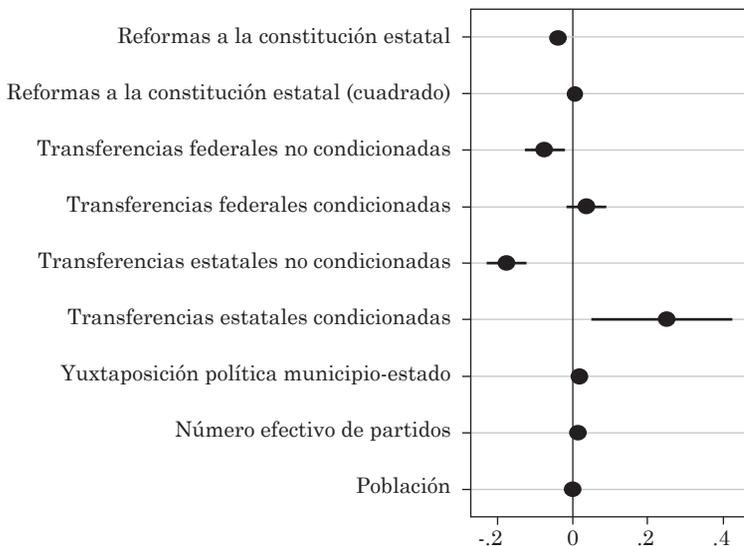
Variable dependiente	(1)	(2)	(3)
	Agenda		
Reformas a la constitución estatal	-0.0263*** (0.00484)	-0.0310*** (0.00495)	-0.0323*** (0.00494)
Reformas a la constitución estatal (cuadrado)	0.00266*** (0.000435)	0.00304*** (0.000441)	0.00311*** (0.000440)
Transferencias federales no condicionadas		-0.0838*** (0.0204)	-0.0839*** (0.0204)
Transferencias federales condicionadas		0.0315 (0.0238)	0.0312 (0.0238)
Transferencias estatales no condicionadas		-0.186*** (0.0235)	-0.182*** (0.0235)
Transferencias estatales condicionadas		0.226** (0.0992)	0.237** (0.0985)
Yuxtaposición política municipio-estado			0.0146*** (0.00498)
Número efectivo de partidos			0.0115*** (0.00442)
Población	2.97e-08 (2.21e-07)	1.37e-07 (2.19e-07)	1.70e-07 (2.20e-07)
Coefficientes para años fueron omitidos por cuestión de espacio. Tabla completa en Anexo.			
Constante	0.271*** (0.0110)	0.326*** (0.0175)	0.309*** (0.0184)
Observaciones	17,593	17,593	17,593
R-cuadrada	0.447	0.451	0.452
Número de municipios	1,835	1,835	1,835
Errores estándar robustos			
*** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1			

Fuente: elaboración propia.

Las transferencias estatales no condicionadas también registran un coeficiente negativo y significativo. El cambio marginal en 1% en la proporción de este tipo de transferencias afecta negativamente las ALP en 18%. Las transferencias estatales condicionadas también registran un efecto significativo, en esta ocasión con signo positivo

y un coeficiente que refleja un cambio promedio en 20%. Este es el efecto de mayor magnitud (ver Figura 2). Los efectos asociados a las transferencias federales y estatales se mantienen al incorporar las demás variables.

Figura 2
Magnitud de efectos y significatividad estadística
a partir de los coeficientes



Fuente: elaboración propia.

La yuxtaposición política y el número de partidos son las últimas variables del conjunto de instituciones político-partidistas incorporadas al modelo en la columna tres. El efecto parece ser muy similar; ambos se asocian positivamente con el crecimiento de las ALP. La yuxtaposición se asocia en alrededor de 1,4% con el paso de no yuxtaposición a yuxtaposición. La variable del número efectivo de partidos se asocia con un crecimiento de 1% por cada nuevo partido integrado a la competencia electoral.

Con base en tales resultados, en términos generales se observa que las instituciones supralocales afectan la configuración de las agendas subnacionales. Si se juzga a partir de la magnitud de los efectos, es posible observar que el nivel intermedio de Gobierno, los estados, tienen en las instituciones financieras un potente instrumento de injerencia.

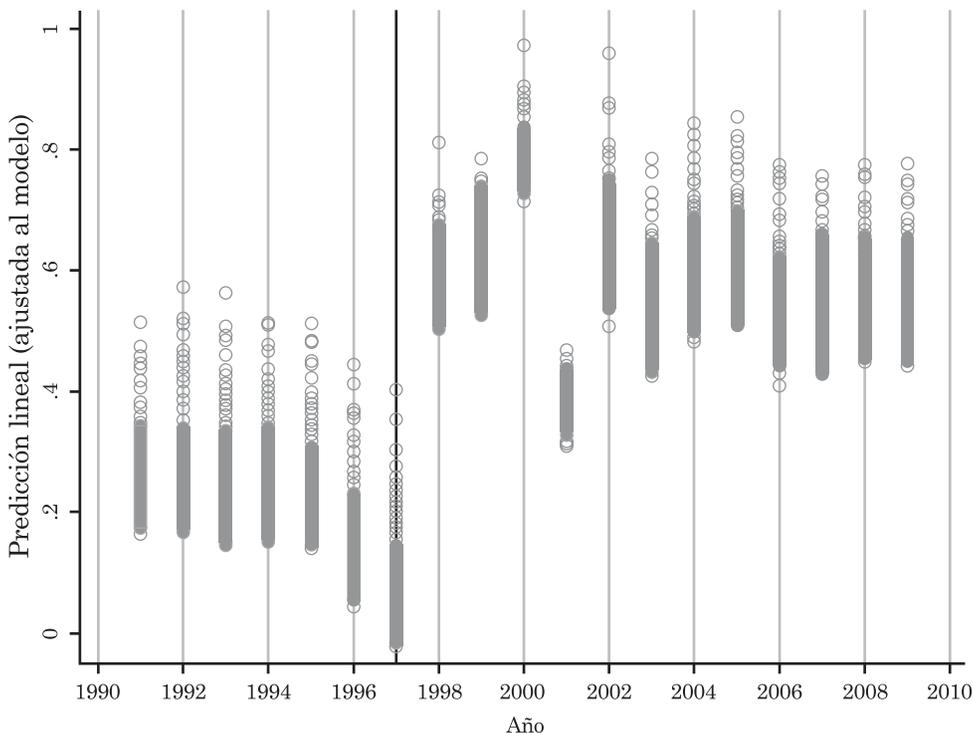
A la fecha, la teoría existente apunta al uso discrecional de recursos para incidir en las decisiones de los municipios, aunque es ambigua en cuanto a la dirección del efecto. En los resultados aquí vistos, las transferencias no condicionadas se asocia con un efecto negativo, y las condicionadas, con uno positivo.

A la fecha, la teoría existente apunta al uso discrecional de recursos para incidir en las decisiones de los municipios, aunque es ambigua en cuanto a la dirección del efecto. En los resultados aquí vistos, las transferencias no condicionadas (no etiquetadas) se asocia con un efecto negativo, y las condicionadas (etiquetadas), con uno positivo. Ello constituye un avance pues ahora se sabe que existe un efecto asociado y estadísticamente fuerte, aunque parece contra-intuitivo bajo el supuesto de un gobernador que encuentra en los presidentes municipales su principal competencia política. Para entender mejor el fenómeno es necesario profundizar en las condiciones que impone el estado para transferir recursos. A diferencia del marco legal federal, en México los regímenes estatales no son claros en cuanto a la transferencia de recursos condicionados y los no condicionados. Por el contrario, se caracterizan por ser difusos y maleables. Una posible explicación es que los gobernadores usan estratégicamente su injerencia en el tráfico de transferencias que provienen del Gobierno federal dirigidas a los municipios. Por tanto, en los recursos condicionados, el gobernador podría estar amplificando el efecto de estos con recursos propios para competir políticamente contra el Gobierno federal frente a los municipios. Para el gobernador, hacer lo anterior sería imposible en las transferencias no condicionadas, recurso que podría ser utilizado por los municipios con mayor autonomía. Si lo anterior significa que los municipios tienen interés en las agendas constitucionales, ello explicaría que las transferencias no condicionadas se asocien con un efecto negativo importante.

En el caso mexicano, históricamente las transferencias federales han sido importantes para la subsistencia financiera de los municipios. Por lo que arrojan los datos, las transferencias son parcialmente importantes para efectos de la configuración de las ALP. Los coeficientes apoyan solamente una parte de las explicaciones vertidas. Por ejemplo, la expectativa en las transferencias federales condicionadas es que afectarán positivamente la ampliación de las agendas. Se observa que esta relación tiene el signo esperado pero no tiene poder estadístico. Esto matiza la expectativa que otros trabajos asignan al poder de las transferencias federales condicionadas. Hasta aquí no es posible señalar con certeza si los recursos destinados a los municipios en términos de educación, salud y desarrollo social hayan agrandado las agendas locales más allá de lo que marca el 115 constitucional. Pero cabe hacer un breve señalamiento técnico. La variable usada refleja la proporción de la transferencia en el presupuesto del municipio. En el

largo plazo, el cambio pudo haber diluido el efecto con el tiempo, por lo que habría que explorar con mayor detenimiento si un efecto de mayor magnitud no ocurrió más bien poco después del cambio en la ley que define estas bolsas, cosa que se instauró en 1997 y que se estabilizó alrededor del año 2003. Ello implica un análisis más detenido al que se ofrece aquí; no obstante, la Figura 3 muestra algo de lo que aquí se insinúa. Esta gráfica toma la variable *Agenda* predicha por el modelo y distribuye sus niveles a lo largo de los años comprendidos en el período de estudio. Se observa un cambio importante justo después del año 1997, lo que se ajusta a la explicación dada.

Figura 3
Dispersión de la variable dependiente (Agenda) ajustada al modelo



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las transferencias no condicionadas, se esperaba que estas tuvieran un efecto asociado diferente a cero. Efectivamente, los datos señalan que estos recursos mantienen acotadas las agendas municipales.

Bajo el supuesto hecho sobre la autonomía que tienen los municipios en relación con este financiamiento, y asumiendo que lo orientan a financiar sus obligaciones básicas de acuerdo al marco de la Constitución, se puede decir que estos recursos no expanden las agendas locales de política.

En términos de las reformas hechas al marco legal, se tiene un efecto bidireccional dependiendo de la especificación de la variable. Las hipótesis originales establecían una asociación positiva para ambas, es decir, en la medida que la constitución estatal enmarcaba más atribuciones para los municipios se observaría un incremento en las ALP. Esto solamente sucede con la especificación cuadrática de la variable, mientras que la especificación regular registra un coeficiente negativo y estadísticamente significativo. Con esto, por un lado, es posible identificar un efecto diferenciado, dependiendo de la importancia de la señal política que se emite con un cambio en el marco constitucional a nivel estatal. Mientras este sea de mayor magnitud, se esperaría un efecto positivo en las ALP; no obstante, el coeficiente es relativamente pequeño. Igual habría que pensar en el momento justo del cambio en esta variable. Desde la perspectiva de un Gobierno municipal, el efecto inmediato podría ser uno de gran calado. El presidente municipal y los regidores, utilizarían esta señal política para formar alianzas entre partidos o con la sociedad civil e impulsar agendas que anteriormente tenían poco interés público. Estas alianzas dan pie a la creación de nuevas agencias locales encargadas de atender asuntos que anteriormente habrían quedado al margen de las administraciones públicas locales, y por tanto, terminan por ampliar las ALP.

Por otro lado, este mismo mecanismo ayuda a explicar por qué la variable no-cuadrática registra un signo negativo. Recuérdese que esta variable está diseñada para reflejar un cambio pequeño en la constitución estatal. Si se asume que los cambios en la ley son símbolos políticos, uno que amplía el marco de atribuciones de los municipios pero que es pequeño haría que el municipio, en el mejor de los casos, atienda la nueva atribución con la organización preexistente, sin necesidad o posibilidad de crear nuevas agencias. Dado que la variable dependiente se construye con gasto corriente, esta podría estar capturando el efecto de la nueva atribución legal a través del gasto marginal aplicado a la misma estructura burocrática, la que ya existe, y por tanto reflejar un efecto negativo. Lo anterior llama a buscar nuevas formas para medir las ALP que complementen de manera cualitativa o con diferente análisis la investigación que aquí se realizó.

Finalmente, se tienen las variables político-partidistas. Los resultados apoyan las hipótesis en ambos mecanismos. Por un lado, los partidos políticos compiten entre sí y hacen que sus gobiernos, aún en diferentes niveles, también compitan entre sí. Gobernadores y municipios cuyos territorios y poblaciones se traslapan, compiten por medio de las atribuciones de política que tienen al alcance. Por la búsqueda de simpatía electoral, especialmente de los municipios que aspirarían a la gobernación, ellos tendrían interés de señalar sus políticas propias y diferenciarse de lo que hace el nivel estatal. Esto se refleja en las ALP que se amplían como resultado de la yuxtaposición política entre diferentes órdenes de Gobierno: estado y municipio, en este caso.

Por otro lado, también existe soporte empírico a la hipótesis que señalaba mayor innovación de política con el incremento de la competencia electoral local entre partidos. En un régimen caracterizado por tener un colegio de Gobierno conocido como ayuntamiento, el presidente municipal, que necesita interactuar con los regidores para hacer Gobierno, se enfrenta a una mayor pluralidad y una mayor diversidad de intereses, a los que por lo menos tiene que escuchar, y atender en el mejor de los casos. La competencia electoral, asumiendo que trae mayor pluralismo político al interior de los municipios, empujaría nuevos elementos a la ALP, que de otra manera quedarían al margen. Esto parece tener respaldo con el análisis propuesto.

Los coeficientes, en ambos casos, soportan las hipótesis vertidas; aun cuando la magnitud de sus coeficientes es relativamente pequeña, ello se debe, en parte, a la manera en que estas variables fueron construidas originalmente.

Conclusiones

¿A quién pertenece la agenda local de política? Aquí se explora una respuesta que incluye actores supralocales sin dejar de lado a los locales, quienes, por lo general, dominaban la escena. La explicación que aquí se ofrece también se distingue de los estudios sobre descentralización, que habrían asumido que más recursos legales, financieros o políticos ampliarían indudablemente las ALP. Esta investigación reivindica este argumento, pero presenta con mayor justicia el fenómeno. Expone la complejidad de la formulación de políticas en la gobernanza multinivel. Elabora, sin ser exhaustivo, los posibles mecanismos que pueden ser desde incentivos económicos hasta oportunidades políticas y pone de manifiesto la competencia vertical existente entre diferentes niveles de Gobierno. Esto caracteriza la gobernanza multinivel, por lo menos visto a partir del caso federal mexicano.

El argumento principal es que las ALP están sujetas a los instrumentos del nivel federal y estatal de Gobierno, y no dependen exclusivamente de actores y factores locales. Para ofrecer evidencia, se propone un análisis estadístico panel de efectos fijos, que permite observar el posible efecto de los marcos legales, las transferencias financieras y los partidos políticos como instituciones eficaces de nivel supralocal que dan forma a las agendas locales de política. Los resultados son claros sobre el nivel de incidencia y la importancia que tienen estas instituciones en las ALP. Especialmente del nivel intermedio, el estado, que guarda una amplia posibilidad para afectar el proceso local de políticas públicas. Sin embargo, quedan aún muchos espacios que rellenar. Aquí se señalan por lo menos tres.

Primero, ver el quehacer gubernamental como agendas de política es un fenómeno relativamente nuevo que reclama surcar retos desde la construcción del concepto mismo hasta la figuración empírica de las agendas de política. El reto conceptual será, por un lado, subsanado en la medida que los administradores públicos y los políticos conciban sus acciones como elementos constitutivos de la agenda de políticas. ¿Qué problemas pretende el Estado resolver y cómo pretende hacerlo? La respuesta que otorguen a estos cuestionamientos será lo que defina las agendas de políticas de un Gobierno. Los programas que impulsen, sus razonamientos y lógicas de acción configuran las políticas públicas tal y como dice la literatura al respecto, y los ejercicios orientados específicamente a responder estas preguntas ofrecerán a su vez los elementos empíricos necesarios para estudiar este fenómeno. Actualmente, los gobiernos locales, en México y América Latina, ofrecen un cúmulo de acciones muchas veces sin razonamientos o infundados que pasan como legado de administración en administración. Esta inercia burocrática será cada vez más cuestionada por la ciudadanía, pero a la fecha resulta un reflejo más o menos fiel de las agendas locales de política. El cambio visto en estas a través de sus propias burocracias, como aquí se observa, es un reflejo del esfuerzo que hacen las autoridades locales por modificar con premeditación las ALP. No obstante, definir empíricamente las agendas de política a nivel local puede y debe ser mejorado para futuras investigaciones.

Segundo, a partir de este análisis queda claramente visible la necesidad de seguir estudiando el fenómeno con ayuda de técnicas diversas, incluidas el análisis cualitativo, de casos, u otro tipo de análisis cuantitativo. Las relaciones intergubernamentales, como se sabe,

A partir de los hallazgos observados se vislumbra una oportunidad para avanzar en la agenda de investigación al vincular directamente dos literaturas. El de las relaciones intergubernamentales y el de las coaliciones promotoras de política.

inciden en las políticas públicas de todas las partes involucradas, pero sería injusto hacer a un lado las dinámicas propias de cada caso y sus contextos. Se sabía con claridad que los gobiernos centrales tienen a su disposición elementos para modificar las políticas subnacionales. Lo hacen de manera directa e indirecta y muchas veces sistemáticamente. Ahora queda más claro cómo los niveles intermedios afectan tanto la intención que persigue el Gobierno central como los incentivos arrojados al Gobierno municipal. El nivel intermedio lo hace de manera directa e indirecta, y tiene un amplio margen para afectar lo que ocurra en los municipios. Por los resultados obtenidos se infieren las motivaciones que hay tras los gobiernos intermedios; con esto se quiere resaltar el carácter político que tienen las relaciones intergubernamentales en las decisiones para afectar la ALP. Por ejemplo, para competir contra el Gobierno federal o el municipal en la búsqueda de ampliar el apoyo electoral en territorios que se traslapan. Por su parte, los municipios, para diferenciarse de las acciones del Gobierno intermedio, especialmente cuando su presidente municipal tiene interés en ocupar un puesto político del nivel estatal o el federal, ejecutivo o legislativo. Se sabía que existían incentivos económicos que ofrecen las transferencias, pero queda asentado también que pueden ser motivaciones políticas lo que impulsa y agranda las agendas de políticas de los municipios. En este otro aspecto hace falta profundizar mejor y generar más investigación que permita entender la lógica detrás del cambio en las agendas de política dentro de un contexto que tome en cuenta las relaciones gubernamentales verticales.

Finalmente, y tercero, a partir de los hallazgos observados, sobre todo en el cambio de marcos legales, se vislumbra una oportunidad para avanzar en la agenda de investigación al vincular directamente dos literaturas. El de las relaciones intergubernamentales y el de las coaliciones promotoras de política (ver Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, entre otros). Los marcos legales son, como señalan los resultados, un mecanismo de incidencia importante, pero que además enmarcan la posibilidad política que tengan organismos locales para promover sus intereses. Esto es posible gracias al intento supralocal de incidir en la ALP por medio de legislación marco, aunque no sea de manera directa. El supuesto es entonces que existan grupos locales dispuestos a financiar la promoción. En México y América Latina, esta aproximación podría ser prometedora para entender a profundidad el mecanismo causal que infiere el resultado estadístico aquí descrito.

Anexo
Resultados completos

Variable dependiente = Agenda	Coefficiente	Desv. Est.
Reformas a la constitución estatal	-0.0323***	(0.00494)
Reformas a la constitución estatal (cuadrado)	0.00311***	(0.000440)
Transferencias federales no condicionadas	-0.0839***	(0.0204)
Transferencias federales condicionadas	0.0312	(0.0238)
Transferencias estatales no condicionadas	-0.182***	(0.0235)
Transferencias estatales condicionadas	0.237**	(0.0985)
Yuxtaposición política municipio-estado	0.0146***	(0.00498)
Número efectivo de partidos	0.0115***	(0.00442)
Población	1.70e-07	(2.20e-07)
Año = 1992	-0.000247	(0.00494)
Año = 1993	-0.0137**	(0.00552)
Año = 1994	-0.00709	(0.00661)
Año = 1995	-0.0242***	(0.00860)
Año = 1996	-0.112***	(0.00900)
Año = 1997	-0.158***	(0.00881)
Año = 1998	0.363***	(0.0112)
Año = 1999	0.387***	(0.0115)
Año = 2000	0.551***	(0.0147)
Año = 2001	0.134***	(0.0138)
Año = 2002	0.339***	(0.0145)
Año = 2003	0.239***	(0.0145)
Año = 2004	0.312***	(0.0140)
Año = 2005	0.321***	(0.0148)
Año = 2006	0.249***	(0.0142)
Año = 2007	0.231***	(0.0143)
Año = 2008	0.258***	(0.0150)
Año = 2009	0.247***	(0.0162)
Constante	0.309***	(0.0184)
Observaciones	17,593	
R-cuadrada	0.452	
Número de municipios	1,835	
Errores estándar robustos		
*** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1		

Fuente: elaboración propia.

Notas

(1) El nivel estado sería equivalente a las provincias o entes intermedios entre un Gobierno federal o central y un Gobierno local o municipal.

(2) Solamente los municipios del estado de Oaxaca fueron excluidos deliberadamente. La gobernanza local de Oaxaca se basa en normas indígenas que se distinguen de las instituciones coloniales heredadas de ayuntamientos o consejos.

(3) El Índice de Molinar adopta un enfoque similar al Índice de Laakso y Taagepera (1979). Sin embargo, Molinar argumenta que el índice de L. y T. no logra captar el número efectivo de partidos cuando los ajustes implican un gran número de partidos compitiendo por cargos políticos.

Bibliografía

- Agranoff, Robert (2014), "Local Governments in Multilevel Systems: Emergent Public Administration Challenges", en *American Review of Public Administration*, Vol. 44 N° 4, pp. 47-62.
- Agranoff, Robert y Radin, Beryl (2014), "Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: the Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships", en *The Journal of Federalism*, Vol. 45 N° 1, pp. 139-159.
- Asare, Bossman; Cairney, Paul; y Studlar, Donley (2009), "Federalism and Multilevel Governance in Tobacco Policy: the European Union, the United Kingdom, and Devolved UK Institutions", en *Journal of Public Policy*, Vol. 29 N° 1, pp. 79-102.
- Baumgartner, Frank y Jones, Bryan (1993), *Agendas and Instabilities in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bertelli, Anthony y John, Peter (2013), *Public Policy Investment: Priority-Setting and Conditional Representation in British Statecraft*, Oxford, Oxford University Press.
- Breeman, Gerard; Scholten, Peter; y Timmermans, Arco (2014), "Analysing Local Policy Agendas: How Dutch Municipal Executive Coalitions Allocate Attention", en *Local Government Studies*, Vol. 41 N° 1, pp. 1-24.
- Broid, Daniel y Timmons, Jeffrey (2013), "The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico", en *Publius: the Journal of Federalism*, Vol. 43 N° 4, pp. 551-579.
- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique; Cejudo, Guillermo; Merino, Mauricio;

- y Nieto, Fernando (2008), “El nuevo federalismo mexicano: diagnóstico y perspectiva”, en *Federalismo y descentralización*, México, Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales.
- Carpizo, Jorge (2006), *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo 21, 19. ed.
- Casar, María Amparo y Maldonado, Claudia (2010), “Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política”, en *Problemas, decisiones y soluciones: enfoque de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Centro de Investigación para el Desarrollo (2012), Bases electorales, México, CIDAC, <http://elecciones.cidac.org>, 05-04-2015.
- Christensen, Tom; Laegreid, Per; Roness, Paul G.; y Kjell, Arne Rovik (2007), *Organizational Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, London, Routledge Taylor and Francis Group.
- Cleary, Matthew (2007), “Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 51 N° 2, pp. 283-299.
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1971), “The Politics of an Alternative Perspective for Modern Democratic Theory”, en *The Journal of Politics*, Vol. 33 N° 4, pp. 892-915.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011), México.
- Copus, Colin; Wingfield, Melvin; Steyvers, Kristof; y Reynaert, Herwing (2012), “A Place to Party?: Parties and Nonpartisanship in Local Government”, en *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Peter Jon, Karen Mossberger y Susan Clarke (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Denters, Bas y Rose, Lawrence (2005), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Hampshire, Palgrave Macmillan.
- De Remes, Alain (1999), “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en *Política y Gobierno*, Vol. 6 N° 1, pp. 225-253.
- Faust, Jörg y Harbers, Imke (2011), “On the Local Politics of Administrative Decentralization: Applying for Policy Responsibilities in Ecuador”, en *The Journal of Federalism*, Vol. 42 N° 1, pp. 52-77.
- Gong, Ting y Wu, Alfred M. (2011), “Central Mandates in Flux: Local Noncompliance in China”, en *The Journal of Federalism*, Vol. 42 N° 2, pp. 313-333.

- Grindle, Merilee (2007), *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise for Good Governance*, New Jersey, Princeton University Press.
- Grossback, Lawrence J. (2002), "The Problem of State-Imposed Mandates: Lessons from Minnesota's Local Governments", en *State and Local Government Review*, Vol. 34 N° 3, pp. 183-197.
- Gurr, Ted y King, Desmond S. (1987), *The State and the City*, Chicago, University of Chicago Press.
- Harding, Alan (1995), "Elite Theory and Growth Machines", en *Theories of Urban Politics*, D. Judge, G. Stoker y H. Wolman (eds.), London, Sage.
- Heidbreder, Brianne (2012), "Agenda Setting in the States: How Politics and Policy Needs Shape Gubernatorial Agendas", en *Politics and Policy*, Vol. 40 N° 2, pp. 296-319.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2003), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", en *American Political Science Review*, Vol. 97 N° 2, pp. 233-243.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014), Finanzas públicas estatales y municipales, México, INEGI, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx>, 02-04-2015.
- John, Peter (2006), "The Policy Agendas Project: a Review", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 13 N° 7, pp. 975-986.
- Jones, Bryan y Baumgartner, Frank (2005), *The Politics of Attention*, Chicago, University of Chicago Press.
- _____ (2012), "From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing", en *Policy Studies Journal*, Vol. 40 N° 1, pp. 1-20, <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431>.
- Karnik, Ajit y Lalvani, Mala (2005), "Urban Local Governments and the Flypaper Effect: Evidence from Maharashtra, India", en *The Journal of Federalism*, Vol. 35 N° 2, pp. 273-295.
- Kingdon, John (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Addison-Wesley Educational Publishers. 2. ed.
- Kübler, Daniel y Pagano, Michael (2012), "Urban Politics as Multilevel Analysis", en *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Peter Jon, Karen Mossberger y Susan Clarke (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Liu, Xincheng; Lindquist, Eric; Vedlitz, Arnold; y Vincent, Kenneth (2010), "Understanding Local Policymaking: Policy Elites

- Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection”, en *Policy Studies Journal*, Vol. 38 N° 1, pp. 69-91.
- López Guillén, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa; El Colegio de la Frontera Norte.
- Lujambio, Alonso (2001), “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Marschall, Melissa J.; Rigby, Elizabeth; y Jenkins, Jasmine (2011), “Do State Policies Constrain Local Actors? The Impact of English Only Laws on Language Instruction in Public Schools”, en *Publius: the Journal of Federalism*, Vol. 41 N° 4, pp. 586-609, <http://doi.org/10.1093/publius/pjr003>.
- Merino, Mauricio (2010), “Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo”, en *Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas*, México, Cámara de Diputados. LXI Legislatura.
- Molinar, Juan (1991), “Counting the Number of Parties: an Alternative Index”, en *American Political Science Review*, Vol. 85 N° 4, pp. 1383-1391.
- Moreno-Jaimes, Carlos (2008), *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México*, Tlaquepaque, Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Occidente.
- Mossberger, Karen y Stoker, Gerry (2001), “The Evolution of Urban Regime Theory: the Challenge of Conceptualization”, en *Urban Affairs Review*, Vol. 36 N° 6, pp. 810-835.
- Peterson, Paul E. (1981), *City Limits*, Chicago, University of Chicago Press.
- Pierre, Jon (2005), “Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities”, en *Urban Affairs Review*, Vol. 40 N° 4, pp. 446-462.
- _____ (2011), *The Politics of Urban Governance*, London, Palgrave Macmillan.
- Rose, Richard (1981), “What if Anything Is Wrong with Big Government?”, en *Journal of Public Policy*, Vol. 1 N° 1, pp. 5-36.
- _____ (1990), “Inheritance before Choice in Public Policy”, en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2 N° 3, pp. 263-291.
- Sabatier, Paul A. y Jenkins-Smith, Hank C. (1993), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach: Theoretical Lenses on Public*

- Policy*, Boulder, Westview Press.
- Schneider, Mark (1995), "Undermining the Growth Machine: the Missing Link between Local Economic Development and Fiscal Payoffs", en *Journal of Politics*, Vol. 54 N° 1, pp. 214-230.
- Seeberg, Henry Bech (2013), "The Opposition's Policy Influence through Issue Politicisation", en *Journal of Public Policy*, Vol. 33 N° 1, pp. 89-107.
- SEGOB (2011), "Manual de transferencias federales para municipios", México, Secretaría de Gobernación, http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/331/1/images/Manual_Transferencias.pdf.
- Sellers, Jefferey (2002), "The Nation-State and Urban Governance: toward Multilevel Analysis", en *Urban Affairs Review*, Vol. 37 N° 5, pp. 611-641.
- _____ (2005), "Re-Placing the Nation: an Agenda for Comparative Urban Politics", en *Urban Affairs Review*, Vol. 40 N° 4, pp. 419-445.
- Sellers, Jefferey y Kwak, Sun-Young (2007), "Nested Hierarchies: Local Governance and Intergovernmental Relations in the OECD", paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Illinois, August 30.
- Snyder, Richard (2001), "Scaling Down: the Subnational Comparative Method", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36 N° 1, pp. 93-110.
- Soroka, Stuart N. y Wlezien, Christopher (2005), "Opinion-Policy Dynamics: Public Preferences and Public Expenditure in the United Kingdom" en *British Journal of Political Science*, Vol. 35 N° 4, pp. 665-689, <http://doi.org/10.1017/S0007123405000347>.
- Steytler, Nico (2009), "Comparative Conclusions", en *Local Governments and Metropolitan Regions in Federal Systems*, Nico Steytler (ed.), Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Stock, James y Watson, Mark (2007), *Introduction to Econometrics*, London, Pearson Education.
- Stoker, Gerry (2011), "Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective", en *Public Administration*, Vol. 89 N° 1, pp. 15-31.
- Ter-Minassian, Teresa (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, Internacional Monetary Fund.
- Ward, Peter y Rodríguez, Victoria (1999), *New Federalism and State Government in Mexico*, Austin, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs.
- Wolman, Harold (2012), "What Cities Do: How Much Does

Urban Policy Matter?", en
*The Oxford Handbook of
Urban Politics*, Peter Jon,
Karen Massberger y Susan
Clarke (eds.), Oxford, Oxford
University Press.

Ziccardi, Alicia y Arzaluz,
Socorro (1995), *La tarea de
gobernar: gobiernos locales
y demandas ciudadanas*,
México, Miguel Ángel
Porrúa.