

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C.



**INCIDENCIA DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA, LAS CAPACIDADES
ADMINISTRATIVAS Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL EN LA CONTRATACIÓN
DE DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA:

NUBIA LIZBETH GARCÍA PÉREZ

DIRECTOR: DR. JUAN FERNANDO IBARRA DEL CUETO

MÉXICO D.F. A 14 DE JUNIO DE 2013

Agradezco enormemente al Dr. Juan Fernando Ibarra: su exhaustividad y compromiso con mi investigación hicieron de estos meses de trabajo unos de mucho aprendizaje.

A la Dra. Alejandra Ríos agradezco las valiosas aportaciones realizadas a lo largo de este proyecto.

Dedico esta tesina a la mujer más hermosa y valiente que conozco: mi mamá. Gracias por hacer este camino más llevadero y enseñarme con tu ejemplo que las batallas se luchan de principio a fin a pesar de los obstáculos.

Contenido

Presentación.....	8
Contenido del documento	10
Capítulo I. La deuda pública municipal: configuraciones desde el federalismo mexicano .	12
1.1. Contratación de deuda pública municipal.....	12
1.2. La deuda pública municipal <i>en números</i>	17
1.3. Gobiernos locales: factores que inciden en la contratación de deuda.....	24
1.3.1. Autonomía financiera.....	25
1.3.2. Capacidades administrativas	26
1.3.3. Diseño institucional.....	27
1.3.4. Factores políticos.....	28
1.3.5. Factores político- demográficos	29
Capítulo II. Referentes teóricos para el estudio de la deuda pública municipal.....	31
2.1. Teoría del federalismo fiscal.....	32
2.1.1. El efecto flypaper de las transferencias federales	34
2.2. El enfoque de capacidades administrativas	36
2.3. Nuevo institucionalismo económico: estableciendo las reglas del juego	38
2.3.1. Toma de decisiones en la definición de la agenda gubernamental	40
Capítulo III. Planteamiento de la investigación	45
3.2. Justificación	45
3.3. Pregunta de investigación, definiciones e hipótesis.....	47
Definiciones	47

Hipótesis y argumento.....	48
3.4. Método de investigación.....	54
3.5. Medición de variables.....	56
3.5.1. Variable a explicar: deuda pública municipal.....	56
3.5.2. Variable explicativa: autonomía financiera.....	57
3.5.3. Variable explicativa: capacidades administrativas.....	58
3.5.4. Variable explicativa: diseño institucional.....	61
3.6. Planteamiento de la medición empírica.....	65
3.7. Selección de casos.....	66
3.8. Limitaciones de la investigación.....	69
Capítulo IV. Presentación de resultados.....	71
4.1. Medición empírica.....	71
4.2. Estudios de caso.....	77
4.2.1. Municipio con deuda pública alta: Tequila, Jalisco.....	79
Niveles de deuda e incidencia del diseño institucional.....	80
Autonomía financiera y capacidades administrativas.....	85
4.2.2. Municipio con deuda pública media: Tzitzio, Michoacán.....	91
Niveles de deuda e incidencia de la autonomía financiera.....	92
Capacidades administrativas.....	97
Incidencia del diseño institucional.....	99
4.2.3. Municipio con deuda pública baja: Tijuana, Baja California.....	105
Niveles de deuda e incidencia del diseño institucional.....	106

Autonomía financiera y capacidades administrativas	112
4.2.4. Municipio con deuda pública muy baja: Salamanca, Guanajuato	120
Niveles de deuda e incidencia del diseño institucional	121
Autonomía financiera	126
Capacidades administrativas	130
4.2.5. Síntesis de los hallazgos	132
Capítulo V. Conclusiones	135
Literatura y fuentes citadas	143
Anexo I. Legislación estatal en materia de deuda	149
Anexo II. Descripción de base de datos para la construcción de modelo empírico	150
Anexo III. Resultados de la medición empírica	156

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 1. Contratación de deuda municipal: proceso genérico	16
Figura 2. Obligaciones financieras de municipios por estado al 31 de marzo de 2013.....	18
Figura 3. Pagos por servicio de la deuda municipal 1994-2011.....	20
Figura 4. Tasa de crecimiento promedio anual de los pagos por servicio de la deuda 2000-2010	22
Figura 5. Pagos por servicio de la deuda 2010. Pesos per cápita.	23
Figura 6. Reducción del tamaño del conjunto ganador del <i>status quo</i> cuando se agrega un jugador a la decisión.....	43
Figura 7. Construcción del Indicador de Capacidades Administrativas.....	60
Figura 8. Construcción del Índice de Diseño Institucional Interno	64
Figura 9. Trayectorias de deuda 1998- 2010 de los estudios de caso.....	67
Figura 10. Selección de casos. Variación en las características de interés.....	68
Figura 11. Pago por servicio de la deuda del municipio de Tequila. Millones de pesos de 2003	85
Figura 12. Tequila: pago por servicio de la deuda como proporción de los ingresos totales	86
Figura 13. Indicadores de autonomía financiera de Tequila 1994-2010	87
Figura 14. Porcentaje de ingresos por fuente para el ejercicio fiscal 2010: Tequila, Jalisco	88
Figura 15. Indicador de capacidad de gestión financiera: Tequila, media nacional y media región centro occidente.....	89
Figura 16. Pago por servicio de la deuda del municipio de Tzitzio. Millones de pesos de 2003	93

Figura 17. Tzitzio: pago por servicio de la deuda como proporción de los ingresos totales	97
Figura 18. Indicador de Capacidades Administrativas: Tzitzio, media nacional y media región centro occidente.....	98
Figura 19. Pago por servicio de la deuda del municipio de Tijuana. Millones de pesos de 2003	107
Figura 20. Tijuana: pago por servicio de la deuda como proporción de los ingresos totales	113
Figura 21. Indicadores de autonomía financiera de Tijuana 1998-2010	114
Figura 22. Indicador de capacidad de gestión financiera: Tijuana, media nacional y media región noroeste	116
Figura 23. Pago por servicio de la deuda del municipio de Salamanca. Millones de pesos de 2003	122
Figura 24. Salamanca: pago por servicio de la deuda como proporción de los ingresos totales.....	127
Figura 25. Indicadores de autonomía financiera de Salamanca 1998-2010	128
Figura 26. Indicador de capacidad de gestión financiera: Salamanca, media nacional y media región centro occidente.....	131
Tabla 1. Dimensiones para el análisis de políticas públicas.....	55
Tabla 2. Ponderaciones para la construcción del Indicador de Capacidades Administrativas	59
Tabla 3. Fuentes para la construcción del indicador de capacidad de gestión financiera	60
Tabla 4. Construcción del índice de diseño institucional externo	62
Tabla 5. Dimensiones de diseño institucional externo	63

Tabla 6. Variables incluidas en la medición empírica.....	66
Tabla 7. Selección de casos. Promedio 2000, 2005 y 2010 de las variables de interés	68
Tabla 8. Contraste de modelos de efectos fijos	72
Tabla 9. Contraste de modelos de mínimos cuadrados ordinarios	74
Tabla 10. Aspectos generales del municipio de Tequila, Jalisco	80
Tabla 11. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Tequila	81
Tabla 12. Contrataciones de deuda pública de Tequila, Jalisco 2000-2012.....	84
Tabla 13. Aspectos generales del municipio de Tzitzio, Michoacán	91
Tabla 14. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Tzitzio	102
Tabla 15. Aspectos generales del municipio de Tijuana, Baja California.....	105
Tabla 16. Principales contrataciones de deuda. Tijuana 2000- 2010	108
Tabla 17. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Tijuana	112
Tabla 18. Aspectos generales del municipio de Salamanca, Guanajuato.....	120
Tabla 19. Principales contrataciones de deuda. Salamanca 2000- 2010	124
Tabla 20. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Salamanca	126
Tabla 21. Validación de la hipótesis: municipios seleccionados.....	132

PRESENTACIÓN

Esta investigación trata del endeudamiento de los gobiernos municipales mexicanos. El estudio de este tipo de deuda es relevante porque, bien manejada, constituye un instrumento financiero para potenciar las políticas públicas locales, y así cumplir mínimamente con las atribuciones establecidas por el Art. 115 Constitucional. Sin embargo, la contratación de empréstitos siempre trae aparejado el riesgo de inestabilidad o insostenibilidad financiera relacionada, entre otros aspectos, con un diseño inadecuado del instrumento.

La posibilidad de endeudamiento municipal se funda en el Art. 117 Constitucional. En el periodo 1994-2009, la deuda de gobiernos estatales y municipales ha crecido a tasas promedio anuales mayores al 15%. Para el ejercicio fiscal de 2010, más del 18% de la deuda subnacional fue contratada por gobiernos municipales. No obstante la relevancia del tema, son pocos los estudios que a propósito se han realizado en México.

Los factores que pueden explicar la contratación de deuda pública municipal son de diversa índole: fiscales, económicos, éticos, políticos, institucionales, sociodemográficos, entre otros. Esta investigación se concentra en tres aspectos específicos que se traducen en una pregunta rectora: ¿cómo inciden la autonomía financiera, la capacidad de gestión financiera y el diseño institucional en la contratación de empréstitos de los gobiernos municipales?

La autonomía financiera se define aquí como la capacidad que tiene un Ayuntamiento para financiar sus propias necesidades de gasto público. Los requerimientos de autonomía y soberanía en los gobiernos locales se atribuyen a la teoría del federalismo fiscal. Por otro lado, las capacidades administrativas refieren a las aptitudes que reúne el gobierno municipal para negociar y administrar nuevas contrataciones de deuda. Tales capacidades se relacionan con una preocupación fundamental de la Teoría de la Administración Pública:

separar la administración de la política. Desde los estudios fundadores de Wilson (1887) y Weber (1919) hasta las recientes propuestas de la Nueva Gerencia Pública, los recursos humanos juegan un papel fundamental.

El diseño institucional se entiende aquí como la configuración de las “reglas del juego” en sentido formal. Es cierto que a partir de las reglas formales pueden surgir rutinas informales igual o más efectivas que las primeras, sin embargo, para los fines prácticos de la investigación es más pertinente partir de lo formal y de ser preciso, obtener conclusiones acerca de las reglas informales.

El argumento que sostiene esta investigación es que los municipios que contratan empréstitos son aquellos que tienen baja autonomía financiera; baja capacidad de gestión financiera; y un diseño institucional —interno y externo— laxo. Un municipio con escasa autonomía financiera podría tender a contratar empréstitos en la medida en que requiere ingresos adicionales para cumplir con sus atribuciones o hacer frente a necesidades urgentes. Podría tratarse de un municipio que presenta dificultades para expandir su base gravable, pues la posibilidad de incrementar las recaudaciones propias depende de la dinámica económica de la región y la capacidad de pago de los contribuyentes.

La escasa autonomía financiera de un municipio puede estar relacionada a su vez, con las bajas capacidades financieras de sus funcionarios. Se trata de servidores públicos sin *expertise* en la generación de recursos propios con base en nuevos impuestos, derechos o aprovechamientos. Su conocimiento de la cuenta pública es limitado, por lo que les resultaría difícil explorar nuevas formas para la generación de ingresos propios. Adicionalmente, los municipios con baja autonomía financiera y bajas capacidades administrativas podrían contraer deuda debido a que el marco legal en el que se

circunscriben es poco restrictivo. Esto es, no hay un gran número de actores técnicos y políticos que toman la decisión.

La metodología a seguir para tener evidencia consistente con la tesis es la de estudios mixtos. Se combina un análisis cuantitativo descriptivo de la totalidad de los municipios del país con un estudio a profundidad de cuatro casos: Tequila, Jalisco; Tzitzio, Michoacán; Salamanca, Guanajuato; y Tijuana, Baja California.

Contenido del documento

El documento se divide en cinco capítulos. El primer capítulo ofrece un panorama general acerca de la deuda municipal en México, atendiendo a algunos conceptos básicos, sus fundamentos legales, su evolución en términos cuantitativos y los posibles factores que inciden en su contratación.

En el segundo capítulo se desarrollan por separado las teorías que sustentan la relevancia de la autonomía financiera, las capacidades administrativas y la arquitectura institucional en el diseño de políticas públicas. Así, en el capítulo tres se retoman los principales elementos teóricos para presentar la hipótesis y el marco metodológico de la investigación. En el tercer capítulo se presentan y discuten los resultados obtenidos del modelo empírico que se realiza para medir cómo se relacionan la autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública. La medición se realizó a partir de un modelo de efectos fijos con datos tipo panel para los periodos 2000, 2005 y 2010.

En la primera parte del capítulo cuatro se contrastan los hallazgos de los cuatro casos estudiados con la hipótesis planteada por la investigación. En la segunda parte se presentan los municipios estudiados a profundidad. El objetivo rector de cada caso estudiado fue

reconstruir el proceso de endeudamiento en el periodo 2000-2010 —ampliándose el periodo cuando la evidencia lo permitió—, pues se identificaron elementos sistemáticos que explican la contratación de deuda al interior de los municipios estudiados. Los casos fueron elegidos a partir de la metodología de los casos diversos, por lo que se buscó capturar la máxima variación en términos de las cuatro variables de interés: deuda pública, autonomía financiera, capacidades administrativas y diseño institucional. Como caso de deuda alta, fue seleccionado el municipio de Tequila, Jalisco; como caso de deuda media Tzitzio, Michoacán; como caso de deuda baja Tijuana, Baja California y de deuda muy baja, Salamanca, Guanajuato. Estos municipios también presentan variaciones importantes en términos de las variables explicativas.

Finalmente, en el capítulo cinco se sintetizan los principales hallazgos de la investigación. Ahí, se contrasta la evidencia cuantitativa y cualitativa con la hipótesis y el argumento de la investigación. También se enfatiza en algunas consideraciones relevantes para el estudio de la deuda pública municipal.

CAPÍTULO I. LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL: CONFIGURACIONES DESDE EL FEDERALISMO MEXICANO

Existe un amplio consenso acerca de que en el sistema político mexicano coexisten olas centralizadoras y descentralizadoras que han dilatado la formación de un auténtico federalismo; un arreglo donde converjan estados y municipios autónomos y soberanos (Ugalde, 2010; Casar, 2010). No obstante la tradición centralista del caso mexicano, en los últimos 20 años se han presentado importantes procesos de descentralización que se concretan en la mayor distribución de competencias hacia municipios. Particularmente, las establecidas por el art. 115 Constitucional.

El problema surge cuando tales potestades no son acompañadas por los recursos financieros suficientes para hacerles frente; ya sea por un fenómeno de pereza fiscal, o sea porque el sistema de coordinación fiscal limita sus posibilidades recaudatorias, la conclusión es la misma: los gobiernos subnacionales requieren de presupuestos más amplios para cumplir con sus competencias, para resolver los problemas públicos que aquejan a su población y para promover el desarrollo económico local. De manera creciente, el endeudamiento gubernamental ha representado una opción para satisfacer esas necesidades de financiamiento. El presente apartado ofrece un panorama general acerca de la deuda municipal en México atendiendo a algunos conceptos básicos, sus fundamentos legales, su evolución en términos cuantitativos y los posibles factores que inciden en su contratación.

1.1. Contratación de deuda pública municipal

La función de la deuda pública es suavizar el gasto gubernamental en el tiempo, pues al contratarla es posible aprovechar oportunidades de inversión a cuenta de los ingresos públicos futuros, sin que ello implique elevar los impuestos (Trillo, 2003: 16). La principal

diferencia entre la deuda nacional (directa) y la subnacional (indirecta)¹ es que esta última puede ser objeto de rescate financiero.

Por definición, la deuda contratada por municipios es soberana indirecta, pública y corporativa. Soberana indirecta porque bajo un arreglo federal, son los estados soberanos los que en primera instancia responderían por los municipios en caso de incumplimiento de los pagos por servicio de la deuda. Pública porque debe ser cubierta con los ingresos que por recaudación propia o por pertenecer al arreglo federal le corresponden. Corporativa porque de manera análoga al sector privado, su fin último es financiar proyectos con rentabilidad social.

De acuerdo con el plazo de vencimiento de la deuda pública municipal, ésta puede ser de corto plazo si su vencimiento no rebasa el periodo fiscal en el que fue contratada y también denominada ADEFAS o pasivo circulante presupuestario. Cuando la deuda supera el ejercicio fiscal o el periodo de la administración municipal es de largo plazo o consolidada. Se denomina deuda perpetua si ésta no tiene vigencia establecida o supera los 25 años. Para el caso de los municipios mexicanos, son comunes la deuda de corto y largo plazos. En ambos casos, los pasivos deben ser registrados por la Secretaría de Finanzas —u homólogo— del Estado; en cambio, sólo son registrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cuando se trata de empréstitos garantizados con participaciones federales.

Por otro lado, la facultad que tienen los municipios para contraer deuda está establecida en la Fracción VIII del Art. 117 Constitucional. Se señalan algunas restricciones importantes: la deuda no podrá contraerse directa o indirectamente con otras naciones, ni con extranjeros, ni ser pagadera en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; en todos

¹ Al igual que la deuda subnacional, la deuda colocada en emisiones bursátiles también es indirecta.

los casos, los empréstitos deben destinarse al financiamiento de inversiones públicas productivas, incluida la que se contrate por organismos descentralizados.

De la facultad establecida en el 117 Constitucional, se desprenden otros fundamentos legales federales y estatales. Entre las disposiciones más relevantes a nivel federal: el artículo 9° de la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Deuda Pública y el Reglamento al artículo 9° en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos. En el ámbito estatal, el marco jurídico para que un municipio contrate deuda se encuentra principalmente en la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, la Ley Orgánica Municipal, y la Ley de Deuda Pública para el Estado y sus Municipios.

En términos generales, se observa que la legislación que regula la contratación de deuda en los municipios es débil, producto del acelerado proceso de descentralización fiscal llevado a cabo en México a partir de los años 90. En esa década, la mayoría de las entidades publicaron sus respectivas leyes de deuda, mientras que algunas otras lo hicieron en periodos posteriores a 2005.

A excepción del Estado de México y Veracruz —donde hay leyes municipales de deuda— la regulación de la deuda municipal se incluyó en un apartado o capítulo de la Ley Estatal de Deuda. Entonces, atendiendo a la soberanía de las entidades, coexisten procesos de contratación, monitoreo y fiscalización de la deuda distintos en cada estado. Ello resulta en marcos legislativo-institucionales más restrictivos para algunos municipios y más laxos para otros; así por ejemplo, hay entidades como Campeche, Durango, Nayarit o Sonora, en las que la deuda de corto y largo plazos deben ser autorizadas por el poder legislativo; mientras que en la mayor parte de los estados la deuda de corto plazo no se computa como

deuda pública², pues en sentido estricto, representa un pasivo circulante. En entidades como Chihuahua, Coahuila, Estado de México y Zacatecas, no se establecen límites máximos al endeudamiento con relación a algún indicador financiero como las participaciones o aportaciones federales, los ingresos o egresos totales. Como se sostiene a lo largo de esta investigación, tal diferenciación en los marcos legislativos de cada municipio puede incidir de manera importante en los niveles de deuda contraídos.

Desde la perspectiva de un municipio, la Figura 1 describe un proceso genérico de adquisición de deuda de largo plazo garantizada con participaciones federales. De acuerdo con Gamboa (1996) y Hernández Trillo (2003) el diseño institucional que regula este tipo de deuda es insuficiente para que los estados y municipios repliquen la disciplina fiscal de los mercados, pues por un lado, las sanciones en caso de incumplimiento de contrato por parte de los municipios son prácticamente nulas. Por otro, cuando los empréstitos son garantizados con participaciones, el riesgo para el acreedor es muy bajo, lo cual no se refleja en una reducción considerable en las tasas de interés que las instituciones bancarias establecen a los gobiernos subnacionales (1997).

² Mientras no sea garantizada con recursos de origen federal.

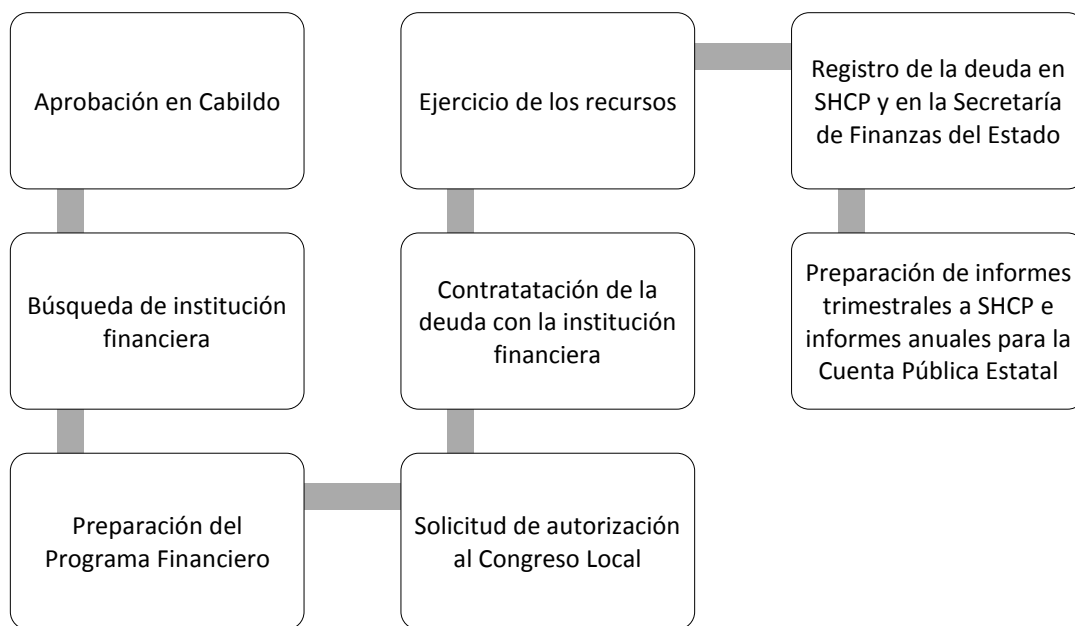


Figura 1. Contratación de deuda municipal: proceso genérico

Fuente: elaboración propia.

Un mecanismo institucional al que se ha recurrido para reducir los problemas de selección adversa y daño moral es la obligación de los gobiernos subnacionales de probar su calidad crediticia. A partir de la calificación crediticia otorgada por una institución evaluadora, las instituciones bancarias asignan un riesgo crediticio al gobierno municipal en cuestión. Si bien fue una disposición publicada en agosto de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, es una obligación explícita para los municipios de sólo dos entidades federativas: Baja California Sur y Querétaro. Se presenta como una opción en otros estados: Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Sinaloa y Tlaxcala.

Valga decir, que en principio, podría presentarse un problema de acceso a la calificación que otorgan Fitch Raitings, Moody's y Standar & Poors, pues el costo promedio de una evaluación de este tipo supera los 125 mil pesos. Se trata de evaluaciones a profundidad

que consideran prácticas administrativas al interior del Ayuntamiento, niveles actuales de deuda, niveles y fuentes de ingresos, prácticas institucionales, estabilidad política, destino del empréstito, entre otros. Para el caso de Moody's es muy relevante la calificación soberana que tenga la entidad federativa en la que se encuentra el municipio, aspecto que pone de relieve la posibilidad de que ese gobierno estatal rescate financieramente al Ayuntamiento en cuestión.

1.2. La deuda pública municipal *en números*

Hasta antes de 1995 no se contaba con registros confiables acerca de la deuda estatal y municipal. Por un lado, la política de gasto bajo el régimen de partido hegemónico era muy discrecional, lo que en principio, dificulta conocer el peso que tenía la deuda en las finanzas locales. Aunado a ello, la mayor parte de los estados y municipios no publicaba su situación financiera, y cuando lo hacían, se realizaba con prácticas contables diferenciadas, lo que complica su comparación. (Hernández, 2003: 225-232).

De 1988 a 1991, México vivió un proceso de liberalización del sistema financiero: las tasas de interés fluctuarían a tono con el mercado de capitales, además de reducirse los requisitos de financiamiento del gobierno federal, como las altas primas de riesgo. A partir de 1991 los fondos prestables liberados empezaron a trasladarse hacia privados y gobiernos subnacionales. Para 1995 la banca comercial ya presentaba una profunda crisis, ante la dificultad para recuperar los pasivos: la especulación macroeconómica hacia finales de 1994 ocasionó un incremento abrupto de las tasas de interés y por tanto, de la carga de la deuda de los gobiernos subnacionales. A partir de 1995, el gobierno federal implementó distintos programas de rescate para el sistema bancario y los gobiernos subnacionales. Se dieron entonces profundas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. En materia de deuda,

se estableció que los estados y municipios pagarían sus obligaciones afectando sus participaciones. Esta reforma no tuvo mayores efectos sino hasta después del año 2000.

Para el primer trimestre de 2013, las obligaciones municipales ascendieron a 44, 378 millones de pesos (SHCP, 2013). Esta cifra representa 28 por ciento del Producto Interno Bruto nacional para el mismo trimestre, aspecto que en sí mismo no representa un problema; sin embargo, se trata de un instrumento que después de cierto umbral puede desestabilizar de manera importante las finanzas públicas locales y estatales.

La política de endeudamiento no ha sido utilizada en la misma magnitud por los municipios mexicanos. A marzo del 2013, las entidades cuyos municipios presentan mayores niveles de deuda per cápita son Quintana Roo, Baja California, Jalisco y Nuevo León. Los que tienen menores obligaciones per cápita son Tlaxcala, Oaxaca, Hidalgo y Yucatán (Fig. 2).

Por otro lado, las fuentes de financiamiento más recurrentes son la banca comercial y la banca de desarrollo, con 51.1 por ciento y 39.7 por ciento —respectivamente— de la deuda total vigente. Otro tres por ciento corresponde a emisiones bursátiles.

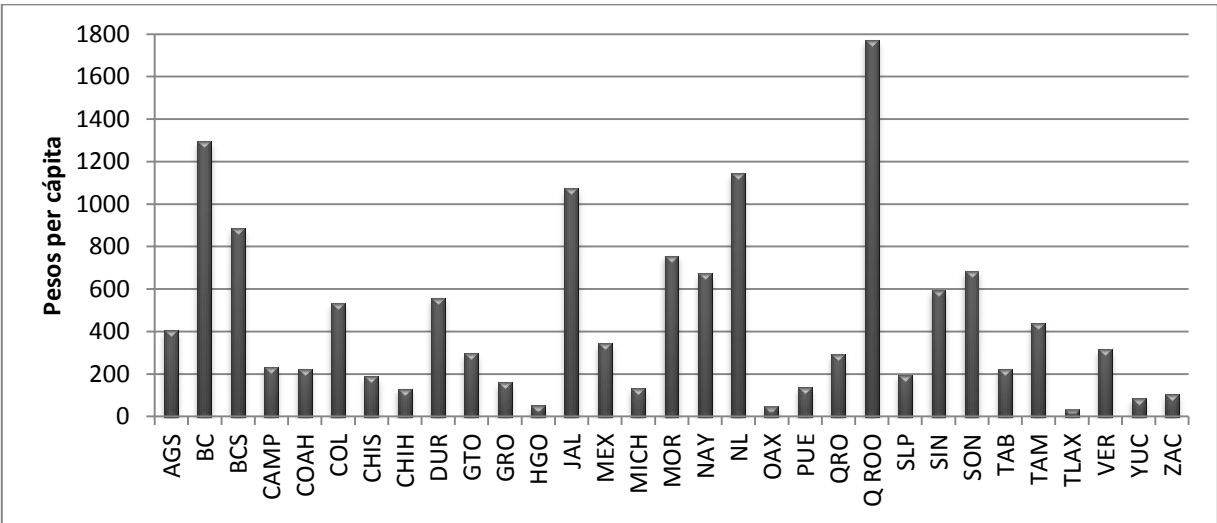


Figura 2. Obligaciones financieras de municipios por estado al 31 de marzo de 2013

Fuente: elaboración propia con base en el Registro de Obligaciones Financieras y Empréstitos, SHCP.

Un problema fundamental para el análisis de la deuda pública municipal tiene que ver con la forma en que la Secretaría de Hacienda registra los empréstitos, pues lo que se contabiliza —y publica— corresponde a saldos de la deuda u obligaciones financieras vigentes de cada municipio. A partir de esa información es imposible conocer cuál fue la deuda contratada por periodo fiscal, con cuál entidad financiera, cuál fue su destino y cuál su perfil de vencimiento. En este escenario, una alternativa de medición utilizada por esta investigación son los pagos por servicio de la deuda por ejercicio fiscal. Estos son registrados —junto con toda la información financiera de los municipios— en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En el periodo 2000-2011, el número de municipios que en promedio realizó pagos por servicio de la deuda cada año fue de 1164, lo cual implica que cerca del 50 por ciento de los municipios mexicanos ha recurrido al endeudamiento en al menos un ejercicio fiscal. En términos reales, los pagos por servicio de la deuda incrementaron 167 por ciento en el periodo 2000-2011 (Figura 3). A partir de 2008 es posible observar una pendiente pronunciada que termina en el año 2010. Ésta se atribuye a dos efectos encadenados: la crisis financiera global de 2008 que empeoró las condiciones de los empréstitos contratados, elevando los pagos por servicio de la deuda y en el año 2009 redujeron los fondos participables del gobierno federal, lo que llevó a los gobiernos municipales a solicitar créditos para hacer frente a los compromisos de corto plazo.

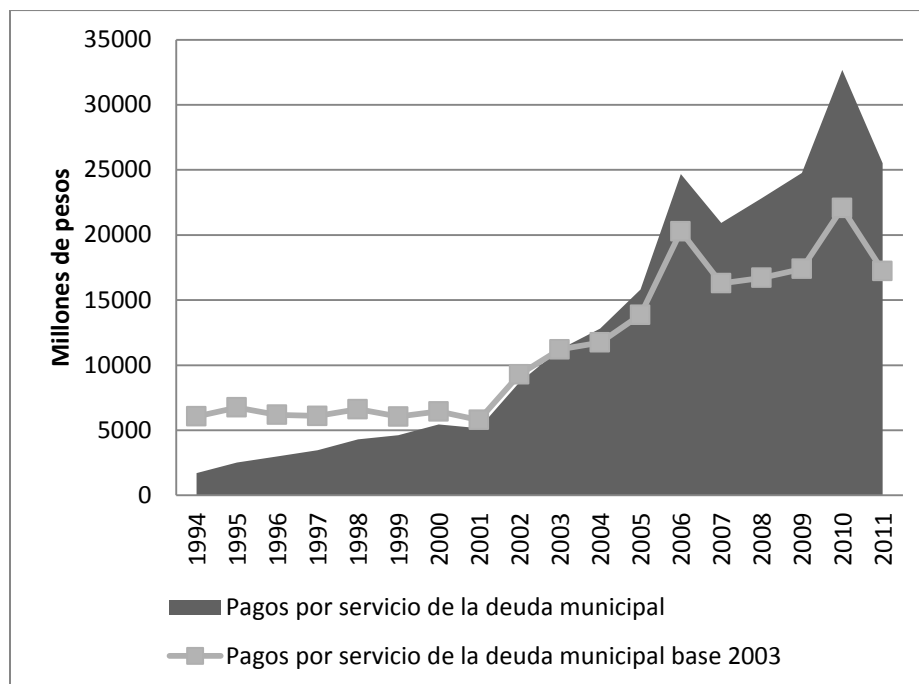


Figura 3. Pagos por servicio de la deuda municipal 1994-2011

Fuente: elaboración propia con base en el SIMBAD, INEGI.

La presente investigación se concentra en el estudio de la deuda municipal en el periodo 2000-2010. A fin de hacer comparable el servicio de la deuda³ entre municipios y periodos, éste se dividió entre su población. A partir de la Figura 4 es posible detectar ciertos patrones en el crecimiento de la deuda municipal por entidad federativa y por tipo de municipio. Así por ejemplo, se identifica que los principales centros urbanos y las capitales de los estados presentan tasas de crecimiento mayores. El crecimiento de la deuda en los municipios de Chihuahua y Coahuila es muy diferenciada, lo cual podría explicarse por la dispersión de su población y lo accidentado de su territorio. Los municipios de Sinaloa, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí, por su parte, describen tasas de crecimiento más homogéneas. En municipios de Guerrero, Oaxaca y Chiapas los niveles de deuda son nulos

³ En adelante deuda, obligaciones financieras o empréstitos.

o han tendido a decrecer⁴; aspecto que podría relacionarse con la dificultad de sus Ayuntamientos para acceder a los mercados financieros, ante su baja capacidad de pago.

En el sureste mexicano se observa que los municipios de Yucatán y Quintana Roo han elevado exponencialmente sus niveles de deuda. En los municipios de Campeche es posible observar una franja obscura, lo cual no necesariamente se relaciona con que presenten los niveles de deuda más elevados, sino que tales niveles han variado sustancialmente a lo largo del periodo. El caso contrario lo describe el estado de Veracruz, que no presentan grandes porciones coloreadas en tonos intensos debido a que sus municipios se han colocado sistemáticamente en las primeras posiciones en el ámbito nacional. Así, sus niveles de deuda, aunque altos, no han variado sustancialmente.

De manera sucinta se han identificado algunos factores que podrían explicar la variación en los niveles de deuda municipal por entidad federativa, sin embargo, esta investigación sostiene que hay una serie de factores que podrían estar incidiendo sistemáticamente en la contratación de empréstitos, a saber: la autonomía financiera, las capacidades administrativas de sus funcionarios y el diseño institucional. Con relación al diseño institucional, por ejemplo, se observa que los estados que presentan mayores restricciones a la contratación de deuda, presentan menores tasas de variación. Es el caso de Chihuahua e Hidalgo.

⁴ Lo cual podría relacionarse con que un municipio contrató deuda en un solo ejercicio fiscal y a lo largo del periodo ha cumplido con los pagos por servicio de la deuda. Al no recurrir a nuevos financiamientos, el servicio de la deuda necesariamente decrece.

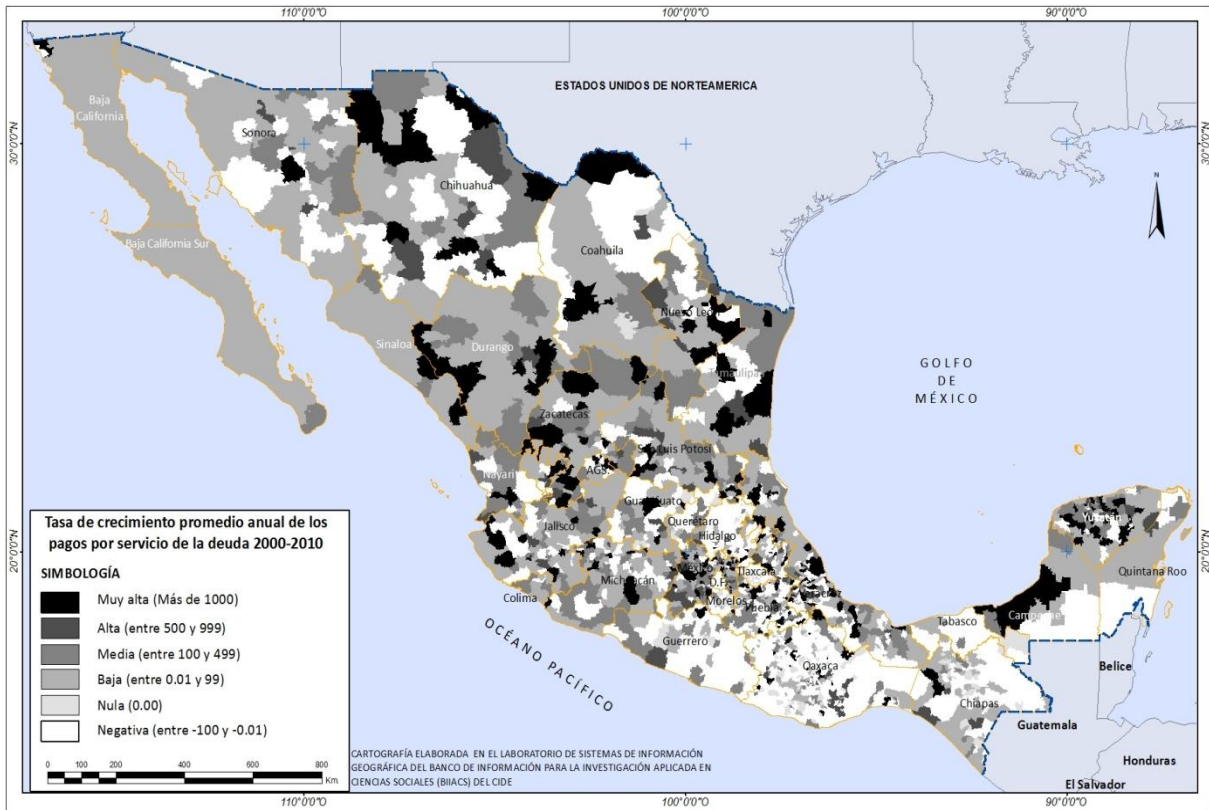


Figura 4. Tasa de crecimiento promedio anual de los pagos por servicio de la deuda 2000- 2010
 Nota: no fue incluida la información de las delegaciones del Distrito Federal. Con fines gráficos fueron identificadas con color blanco.
 Fuente: elaboración propia con base en el SIMBAD, INEGI.

La Figura 5 ofrece un panorama general sobre la situación de la deuda a nivel municipal. Al igual que en las tasas de crecimiento, en los niveles de deuda es posible identificar algunos patrones de concentración en estados como Baja California, Sonora, Zacatecas, Nuevo León, Guanajuato, Jalisco, Yucatán y Quintana Roo.

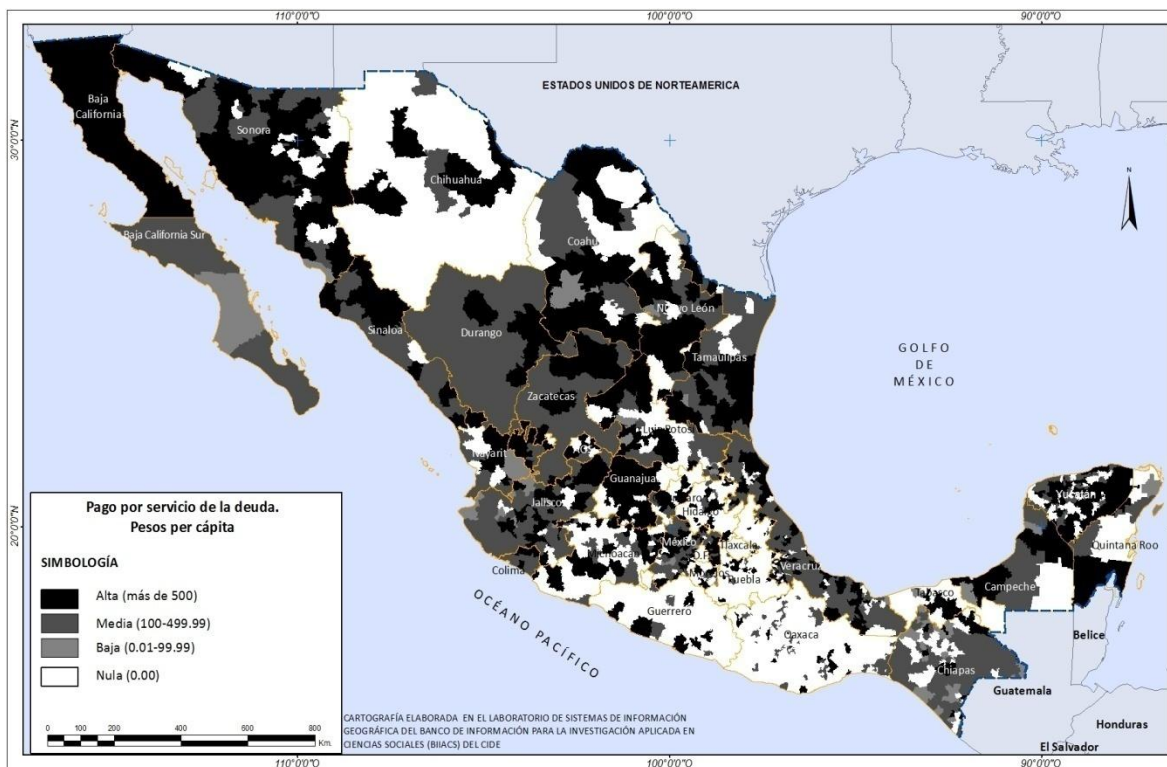


Figura 5. Pagos por servicio de la deuda 2010. Pesos per cápita.

Nota: no fue incluida la información de las delegaciones del Distrito Federal. Con fines gráficos fueron identificadas con color blanco.

Fuente: elaboración propia con base en el SIMBAD, INEGI.

De lo anterior, es importante señalar que mayores o menores niveles de endeudamiento municipal no constituyen un problema en sí mismo; el inconveniente surge cuando los niveles de deuda desestabilizan o hacen insostenibles las finanzas municipales. Situándonos en posiciones extremas, el debate con relación a la deuda sería, por un lado, que la posibilidad de endeudamiento no debe negarse ni regularse excesivamente, pues es condición para asegurar la soberanía y la autonomía municipales. En el otro extremo, puede argumentarse que la deuda debe controlarse e –incluso negarse– debido a que los municipios aún no cuentan con las condiciones institucionales y administrativas para hacer frente a compromisos de este tipo, lo que se suma a la posibilidad –siempre latente– de que

éstos sean rescatados por los gobiernos estatal o federal. La intuición aquí es que ambas posiciones extremas fallan porque existe una alta heterogeneidad en los municipios mexicanos: ni todos están preparados para contratar deuda pública, ni todos se encuentran en condiciones de fragilidad institucional.⁵

Definir cuáles son los niveles de deuda adecuados dadas las condiciones institucionales y administrativas de los municipios contribuiría a responder cuándo y cómo es viable endeudarse; sin embargo, hay un nivel analítico previo del que se tiene poca información: ¿por qué se endeudan los municipios mexicanos? o, más específicamente, ¿qué condiciones municipales favorecen o inhiben la contratación de empréstitos? A continuación, se acotan algunos factores que podrían estar incidiendo.

1.3. Gobiernos locales: factores que inciden en la contratación de deuda

En esta sección, se presentan algunas aproximaciones acerca de qué condiciones municipales podrían estar relacionadas con la contratación de deuda pública municipal. Estas aproximaciones se hacen a partir de una sucinta revisión de los estudios previos sobre el tema.

Si bien los factores hasta ahora expuestos no agotan los elementos que pueden incidir en la suscripción de deuda, sí ofrecen un panorama general sobre el tema que nos ocupa, y eventualmente, tendrán que ser considerados. En la investigación, serán estudiadas únicamente tres dimensiones o condiciones que podrían explicar la contratación de deuda: la autonomía financiera, la capacidad de gestión financiera y el diseño institucional.

⁵ Estas reflexiones surgen de hacer un paralelismo con el debate propuesto por Cabrero (2004) acerca de la descentralización fiscal.

1.3.1. Autonomía financiera

La autonomía financiera es definida como "la capacidad de un Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda" (Quintana Roldán, 1995/2011: 191). De acuerdo con el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, a los municipios les corresponden los ingresos por recaudación de predial y los derechos por suministro de agua. A esto, se añan otros impuestos, derechos, aprovechamientos, productos y contribuciones de mejoras que por cuenta propia genere el municipio.

Trapé *et al.* (2001) señalan que la falta de autonomía financiera se relaciona con un problema de solvencia fiscal o de dependencia respecto de las autoridades estatales o federales (p. 19). De acuerdo con las demostraciones empíricas de los autores, un municipio con autonomía financiera tenderá a endeudarse menos, debido a que: a) tendrá mayor solvencia en el largo plazo, lo que le permitirá pagar la deuda existente y b) no contratará nuevos títulos de deuda, pues tratará de gestionar los recursos propios de manera más eficiente y responsable que si tuviera una alta dependencia de las transferencias de otros niveles de gobierno.

Por otro lado, Hernández Trillo (2003) sostiene que en los gobiernos subnacionales "la base gravable es más pequeña y más elástica (por la movilidad de factores) que la del gobierno federal" (p. 215). Ante cambios negativos en su contexto económico, un gobierno subnacional puede enfrentar problemas para pagar su deuda, recurriendo así a esquemas de refinanciamiento. En el mismo sentido, podría enfrentar dificultades para reducir su gasto en el corto plazo, por lo que recurriría a la deuda como opción de financiamiento.

1.3.2. Capacidades administrativas

La administración de la hacienda pública municipal es una actividad técnica-operativa que comprende decisiones de corto plazo y se inscribe en procesos programables que son susceptibles de cuantificación. De acuerdo con Cabrero (1997) el principal criterio para la toma de decisiones en el nivel operativo es la capacidad técnica de los funcionarios; esto es, su capacidad para aplicar conocimientos adecuadamente (pág. 56). En este sentido, si bien la contratación de empréstitos puede estar influida por una serie de variables políticas, en principio, es una decisión que se circunscribe al ámbito presupuestal. Por tanto, la capacidad de sus funcionarios es un tema fundamental.

Con relación a la forma en que inciden las capacidades administrativas en la suscripción de deuda, se identificaron dos estudios cuya conclusión sugiere que las mayores capacidades administrativas se corresponden con un mejor manejo de la deuda. Por un lado, Fernández (2005) tras hacer un estudio en seis municipios mexicanos que estaban emitiendo deuda a través de la Bolsa Mexicana de Valores identificó algunos elementos relacionados con la mayor capacidad administrativa para competir en los mercados financieros y hacer frente a los compromisos de la deuda. Los elementos comunes en los seis municipios, fueron: capacidad de planeación de la política municipal, en general, y de la deuda, en particular; la adquisición de experiencia por parte de los funcionarios en materia de endeudamiento municipal; la capacidad para desarrollar proyectos de inversión; y el nivel de escolaridad del presidente municipal y del tesorero.

Para Hernández y Villagómez (2001) el manejo de la deuda es esencial para alcanzar ciertos objetivos de política como reducir los cambios en las tasas impositivas, la minimización de fluctuaciones en el presupuesto o la reducción de los pagos por servicio de

la deuda (p. 3). De acuerdo con Missale (1997 en Hernández y Villagómez, 2001) el manejo de la deuda ha sido abordado desde cuatro ópticas en la literatura:

1. Impuestos distorsionantes. El diseño de una política de deuda debe buscar una política tributaria óptima, asegurando su consistencia intertemporal;
2. Mercados incompletos. El manejo de deuda pública debe tratar de mejorar las posibilidades de compartir el riesgo;
3. Mercados imperfectos. Le asigna a la política de la deuda un papel para promover la eficiencia de los mercados financieros;
4. Miopía tributaria y horizontes de planeación de corto plazo. Los instrumentos de la deuda deben ser usados con fines de política estabilizadora.

1.3.3. Diseño institucional

Un arreglo institucional que no regula adecuadamente la contratación de empréstitos presenta una serie de vacíos que hacen fácilmente evadible las disposiciones de las leyes y reglamentos. Al respecto, Hernández (2003) documentó los rescates financieros de los gobiernos locales brasileños: una de sus principales causas fue el inadecuado proceso de descentralización fiscal; además, la legislación en materia de deuda era constantemente evadida, siendo común que los gobiernos sobrepasaran los límites máximos establecidos en resoluciones del Banco Central y de la propia Constitución.

Para el caso mexicano, la posibilidad de garantizar el pago del servicio de la deuda con los recursos de participaciones federales podría representar un fuerte incentivo al endeudamiento, pues bajo estas condiciones, el riesgo crediticio de la entidad deudora es prácticamente nulo. Ello redundaría en una escasa evaluación del riesgo de los proyectos por

parte de las financieras y una sobreoferta en el mercado de créditos (Hernández, 2003: 235).

Por otro lado, la disposición Constitucional acerca de que los empréstitos deben destinarse exclusivamente al financiamiento de inversión productiva es fácilmente evadible: si un gobierno pensaba destinar cierto porcentaje de sus recursos al rubro de inversión, éstos pueden ser sustituidos con deuda y destinar los recursos presupuestados originalmente a gasto corriente. Se trata entonces, de una legislación difícilmente monitoreable si se considera que la Cuenta Pública Anual de los Municipios constituye el único mecanismo sistemático de rendición de cuentas.

Por último, es importante considerar que las leyes electorales estatales configuran la composición partidista de los ayuntamientos al establecer el número de regidores electos por principio de mayoría relativa o proporcional. Esta composición podría incidir en el proceso de toma de decisiones con relación a la deuda, haciendo más compleja la negociación en municipios con más regidores de representación proporcional. Es el caso de municipios de estados como Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí y Veracruz, en los cuales, la totalidad de regidores son electos por principio de representación proporcional.

1.3.4. Factores políticos

Es en este conjunto donde hay menor consenso entre autores. Esto quizá se relaciona con que los estudios revisados al respecto utilizan herramientas de medición empírica aplicados a distintos contextos y periodos, aunque, vale decir, todos aplicados al contexto español. En su análisis, Zafra (2011) identifica que un gobierno con ideología progresista –frente a un conservador– se relaciona con mayores niveles de endeudamiento. Además, que un

gobierno municipal que se posicionó bajo el principio de mayoría absoluta en las elecciones, recurre menos al endeudamiento.

Por su parte, Sánchez Mier (2011) argumenta la prevalencia de un ciclo político-presupuestario relacionado con la continuidad del mandato: primero, que en periodos previos a las elecciones, los niveles de deuda tenderán a incrementar; segundo, que los gobiernos de izquierda tenderán a endeudarse más por su preocupación por el gasto para la promoción de empleos y seguridad social; y, tercero, que las administraciones que provienen de coaliciones tenderán a endeudarse más en su intención de pactar los presupuestos municipales.

Finalmente, la afinidad partidista con la mayoría de diputados en el Congreso local. Para el caso mexicano, esta variable podría ser relevante debido a que, por regla general, cuando se trata de deuda pagadera en periodos posteriores a la gestión municipal, su contratación debe ser aprobada por la Cámara de Diputados. En este sentido, la afinidad partidista entre el Presidente Municipal y la mayoría de diputados en el Congreso podría reducir al mínimo los procesos de negociación y cabildeo, aprobándose mayores niveles de deuda, en periodos menores.

1.3.5. Factores político- demográficos

Es común encontrar en la literatura hipótesis acerca de la concentración de la población en un territorio (Leigland, 1997; Bittencourt, 2012). La idea central al respecto es que los gobiernos con poblaciones metropolitanas y urbanas tienden a endeudarse más dada su necesidad de financiar obras de infraestructura urbana y de provisión de un mayor número de bienes y servicios públicos. Una relación similar podría existir en los municipios que son capitales de las entidades federativas.

En este grupo también pueden identificarse una serie de "choques externos" que desestabilizan las finanzas municipales y orillan a sus Ayuntamientos a contratar empréstitos. Es el caso de choques relacionados con desastres naturales, cuya incidencia ha sido ampliamente documentada por el Fondo Monetario Internacional (2013) para el caso de los países del Caribe y por el Banco Interamericano de Desarrollo (2010) en otras regiones del mundo. Sin embargo, hasta cierto punto el incremento del endeudamiento por desastres naturales se ha visto atenuado por "seguros contra desastres" que operan en algunos países; en México, tal papel lo cumple el Fondo de Desastres Naturales (Hofman y Brukoff, 2006).

Los choques también podrían ser de carácter económico, pues en condiciones de vulnerabilidad financiera, cualquier variación en el contexto económico puede resultar en importantes presiones del gasto y la consecuente necesidad de endeudamiento. Un mecanismo similar ocurre cuando el flujo de las transferencias de otros ámbitos de gobierno u otras fuentes sufre variaciones importantes. En México, este fenómeno se presentó tras el recorte de los ingresos federales en el año 2009: al disminuirse las transferencias hacia estados y municipios, los niveles de endeudamiento incrementaron sustancialmente.

CAPÍTULO II. REFERENTES TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL

La autonomía financiera, la capacidad de gestión financiera y el diseño institucional pueden tener una estrecha relación en la contratación de DPM. Este aspecto se desarrollará en la hipótesis de esta investigación. En el presente capítulo se analizan por separado los elementos teóricos que sustentan su relevancia en el diseño de políticas públicas.

La necesidad de autonomía financiera de los gobiernos municipales se funda en los principios del federalismo fiscal. El arreglo federal, además de distribuir potestades tributarias eficientemente, debe procurar que cada ámbito de gobierno cubra sus necesidades de gasto.

El segundo componente, la capacidad de gestión financiera, se relaciona con una preocupación fundamental de la Teoría de la Administración Pública: separar la administración pública de la política. Desde los estudios fundadores de Wilson (1887) y Weber (1919) hasta las recientes propuestas de la Nueva Gerencia Pública, los recursos humanos juegan un papel fundamental. En la adaptación del enfoque de las capacidades administrativas a la problemática local, la Nueva Gerencia Pública (NGP) sugiere la necesidad de que los funcionarios municipales desarrollen habilidades análogas a las de la gerencia privada.

Finalmente, la incidencia del diseño institucional en la contratación de empréstitos se sustenta en los principios del Nuevo Institucionalismo Económico: actores gubernamentales de racionalidad limitada que responden a incentivos o estímulos que estructuran las reglas del juego. Específicamente, se adopta el enfoque de los jugadores con veto propuesto por George Tsebelis (2002a/2006): la posibilidad de que una política

pública se adopte depende de la arquitectura institucional, pero también, de la posición y las preferencias que tienen los distintos jugadores con veto. A continuación, una síntesis de los tres referentes teóricos mencionados.

2.1. Teoría del federalismo fiscal

En sus raíces teóricas, el federalismo supone la coordinación y equilibrio entre ámbitos de gobierno para el cumplimiento de las funciones de estabilización, distribución y asignación en condiciones de eficiencia. Existe consenso acerca de que las primeras dos funciones deben ser absorbidas por el gobierno central, mientras que la función de asignación debe trasladarse a los gobiernos subnacionales (Musgrave & Musgrave, 1984; Oates, 1993).

Para que el federalismo fiscal funcione adecuadamente, requiere de tres condiciones mínimas: primero, la asignación de competencias entre los ámbitos de gobierno; segundo, un arreglo de las potestades tributarias que maximice las recaudaciones⁶; y tercero, una distribución del gasto que cubra las necesidades de cada orden de gobierno (Hernández & Chávez, 1996). Las últimas dos condiciones, constituyen los principios de eficiencia recaudatoria y correspondencia fiscal.

Las políticas de descentralización fiscal iniciadas en los años 70 alrededor del mundo encontraron sustento en la teoría económica: las características del ámbito local redundarían en mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos. En este sentido, se argumentó que los gobiernos locales poseían información más completa acerca de las preferencias de los consumidores de bienes públicos Hayek (1939). Se generaría también una competencia virtuosa entre jurisdicciones locales para la provisión de bienes, lo cual, permitiría superar cualquier ineficiencia atribuible a las malas decisiones electorales de la

⁶ La literatura sugiere que por su capacidad recaudatoria y distributiva, los impuestos más importantes deben concentrarse en el gobierno central.

población (Tiebout, 1956). La optimización, también se alcanzaría por la ausencia de *spillovers* entre el gobierno y la población, además de promoverse la rendición de cuentas (Cabrero & Carrera, 2000).

Tales argumentos teóricos en favor de la descentralización fiscal fueron más o menos sólidos hasta que la evidencia empírica mostró sus problemas de fondo. En primer lugar, parece que sus ventajas se desploman cuando las condiciones de equilibrio entre poderes y autonomía financiera no se cumplen. En la práctica, a decir de Tsebelis (2002a/ 2006), el federalismo se ha concretado en gobiernos subnacionales independientes o en gobiernos unitarios; uno u otro extremo desvirtúan la concepción del federalismo (pág. 175). Con base en un estudio de 154 países, Treisman (2000a, 2000b) concluyó que los países más descentralizados son aquellos que presentan niveles más altos de corrupción y niveles más bajos de provisión de bienes públicos que sugieran "calidad de gobierno". El argumento de eficiencia relacionado con la proximidad entre el votante y el gobierno, entonces, se revierte, ya que éste ámbito de gobierno tiene más probabilidad de ser cooptado por los grupos de interés locales.

Otros estudios empíricos, como el desarrollado por Wildasin (1997), muestran que los esquemas de descentralización fiscal han resultado en el excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales, poniendo en riesgo la estabilidad macroeconómica de las naciones. Al respecto, las intervenciones de los gobiernos centrales han sido de dos tipos: la reducción o el incremento de las transferencias federales. La evidencia muestra que la reducción de los recursos genera presiones fiscales en los gobiernos subnacionales (Qian y Roland, 1998; Wildasin, 1997). Por otro lado, el incremento en el flujo de las transferencias no ha resultado en la reducción del déficit, sino en una expansión del gasto subnacional y la

consecuente inestabilidad del sistema financiero nacional. Esto, particularmente en los países cuya deuda subnacional es financiada por la banca comercial.

Ambos fenómenos se relacionan con asimetrías de información entre los órdenes de gobierno: los gobiernos locales no saben cuál es el verdadero costo de sus políticas porque los recursos provienen de otro ámbito de gobierno. El mecanismo por el que los ayuntamientos incurren en indisciplina fiscal, es conocido en la literatura como el efecto *flypaper* de las transferencias. A continuación, una descripción.

2.1.1. El efecto flypaper de las transferencias federales

Las transferencias no condicionadas del gobierno central ocasionan que los gobiernos locales se comporten como estados benevolentes, pues proveen bienes públicos más allá del óptimo social. Sour y Girón (2008) plantean tres mecanismos distintos por los que esto ocurre. El primero, tiene que ver con un efecto ilusorio en los ciudadanos acerca del costo de los bienes públicos: les atribuyen costos menores a los reales, por lo que exigen una provisión mayor. En este escenario, el costo de la canasta de consumo del gobierno local incrementa sus costos de manera más que proporcional respecto de las transferencias (págs. 4-5).

El segundo mecanismo está directamente relacionado con el estado benevolente: dado que en un gobierno democrático las decisiones de una sociedad se toman por regla de mayoría – superando el problema de agregación de demandas individuales– resulta adecuado para un gobierno local proveer todos los bienes públicos que demanda la mayoría de la población. Esto, independientemente de los desequilibrios fiscales que la provisión subóptima pueda generar (Sour & Girón, 2008, págs. 2-3).

La tercera vía responde al modelo del burócrata. Éste sugiere que la función de bienestar del burócrata local no coincide con la maximización de utilidad de los ciudadanos. El burócrata agrega a la función: su salario, el beneficio de la oficina de gobierno, su reputación y su poder. El objetivo entonces, no será maximizar la utilidad de los individuos, sino maximizar el presupuesto con base en tal función (Sour & Girón, 2008, págs. 3-4).

La lógica detrás de los tres mecanismos son las asimetrías de información entre el ciudadano y el gobierno local. Éstas ocasionan que el gasto público se extienda más allá de los recursos que se obtienen de la tributación de los individuos de la comunidad. Como se mencionó, los montos de gasto incrementan más rápido que las transferencias. Una vez que los gobiernos hayan ofertado ciertos programas y bienes públicos locales, habrá ciertas rigideces –como el clientelismo– para dejar de hacerlo, incluso cuando las transferencias hayan cesado. Ante esa inflexibilidad del gasto, las administraciones locales tienen, al menos, dos alternativas: recaudar más ingresos de los individuos de la comunidad o recurrir al endeudamiento.

Vito Tanzi, crítico de la descentralización fiscal, plantea que la pregunta fundamental que debe hacerse en materia de política hacendaria es si la descentralización mitiga o acentúa problemas como el déficit fiscal, cuyas implicaciones son de carácter macroeconómico. ¿Por qué habría de delegarse una función tan delicada a los gobiernos subnacionales cuando hay mucho riesgo de que se abuse o se haga un mal manejo de su autoridad? Más aún, Tanzi señala que los argumentos para la descentralización se debilitan cuando se reconoce que se trata de gobiernos: débiles en materia fiscal, fácilmente cooptables, poco *accountables* y que además, cuentan con un aparato administrativo poco profesionalizado (Wildasin, 1997, pág. 9). Son todas ellas problemáticas sobre las que hay consenso en la

literatura, sin embargo, las experiencias centralizadoras también han mostrado grandes debilidades, hasta llevar el modelo a su agotamiento.

2.2. El enfoque de capacidades administrativas

En el campo de estudio de las políticas públicas, las capacidades administrativas tienen un símil con los conocimientos y las habilidades que poseen los servidores públicos para el desarrollo de sus funciones con mayor eficiencia. La profesionalización de los servidores públicos ha sido una preocupación evidente en la literatura desde los estudios fundadores de Woodrow Wilson, en 1887 y los de Max Weber en 1919. Para Weber, el *expertise técnico* del cuadro administrativo era una condición *sine qua non* para la eficacia de todo el aparato burocrático. La idea de las capacidades administrativas también se encuentra implícita en la visión económica de North (1984/ 1994): un mayor *stock* de conocimiento puro y aplicado tiene potencial para incrementar la riqueza de una sociedad. Lo más importante, es que la acumulación de conocimiento provoca cambios irreversibles, no cíclicos (pág. 234).

En los países no desarrollados, la esencia de la perspectiva weberiana se identifica con mayor frecuencia en los gobiernos centrales. Éstos tienen mayor capacidad para atraer personal calificado, en la medida en que los salarios ofrecidos son más altos, hay mayores posibilidades de ascenso, las tareas exigen conocimiento técnico especializado, hay menos intervención política, entre otras cuestiones (Cabrero & Carrera, 2000, pág. 5). Paralelo a estas condiciones en la administración pública federal es posible identificar una débil profesionalización en los gobiernos subnacionales.

Cabrero y Carrera (2000) sugieren que los problemas aparejados a la descentralización no se reducen al ámbito fiscal, sino que convergen una serie de cuestiones institucionales-

legales, de infraestructura técnica, de sistemas de gestión y de capacidad profesional de los funcionarios (pág. 1). Para el caso de los países latinoamericanos, el problema con la capacidad de los administradores públicos subnacionales es de fondo. Tiene que ver con el abrupto proceso de descentralización, que no consideró las características administrativas y directivas prevalecientes en los estados y municipios. Tampoco se implementó ninguna política sistemática y congruente para desarrollarlas (Cabrero, 2004, pág. 756).

En años recientes, los retos particulares que presentan las capacidades administrativas en los gobiernos municipales han derivado en una concepción de estructuras flexibles, sustentadas en la Nueva Gerencia Pública. Bajo esta lógica, es imprescindible que los funcionarios municipales desarrollen habilidades análogas a las de la gerencia privada. Sus funciones no se restringen a la administración del presupuesto, sino que se convierten en gestores de programas y proyectos entre los ciudadanos y los otros ámbitos de gobierno. Estas habilidades cobran especial relevancia en el contexto organizacional del municipio, que suele caracterizarse por la poca profesionalización del cuadro administrativo.

A lo anterior, se suman las limitaciones de aprendizaje que enfrenta en materia de políticas públicas, dado el corto periodo de las administraciones locales. De acuerdo con Cabrero (2003), el aprendizaje puede ser de tres tipos: instrumental, social y político. El aprendizaje instrumental refiere al reconocimiento de las limitaciones de la "caja de herramientas" con que cuenta el Ayuntamiento y la consecuente búsqueda de alternativas. El aprendizaje social de políticas sugiere que en periodos cortos, puede modificarse el apoyo social hacia una política, por lo que será necesario reconstruir los consensos que le dieron origen. Finalmente, el aprendizaje político impone el reto de ajustar las estrategias políticas y las coaliciones construidas alrededor de un instrumento de política. Éstas pueden modificarse

defensivamente (retiro) u ofensivamente, penetrando y ampliando las posibilidades de apoyo (pág. 6).

2.3. Nuevo institucionalismo económico: estableciendo las reglas del juego

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) es una corriente de pensamiento que reúne una serie de teorías que con base en el principio económico de racionalidad, destacan la relevancia de las instituciones como configuradoras de comportamiento y de interacciones entre los agentes económicos. Si bien sus orígenes se encuentran en la teoría económica, la perspectiva institucional ha tenido amplia aplicación en estudios políticos y sociales.

En 1984, las instituciones fueron definidas por North como "un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento [...] que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad" (p. 227). Su función principal es dar estabilidad al sistema económico a partir de la reducción de la incertidumbre. En 1990, North distinguió entre las reglas del juego formales –establecidas de manera explícita en documentos normativos- y las reglas del juego informales –basadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta–, reconociendo que generalmente, estas últimas son "mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas [que las reglas formales]" (North, 1990/ 2006: 17).

Desde la perspectiva institucional, individuos de racionalidad limitada –en el sentido de Simon– se comportan en un mundo de reglas e incentivos. Las instituciones buscan inducir las decisiones que toman los actores a partir de estímulos; y a su vez, los actores reaccionan favorablemente a los estímulos debido a que tienen capacidad para hacer un cálculo de los costos y beneficios de su comportamiento (Arellano D. , 2006, pág. 4). Sin embargo, las

decisiones tomadas no necesariamente serán las más eficientes. Es posible identificar al menos cuatro obstáculos para la toma de decisiones óptima.

El primer obstáculo es la propia racionalidad acotada de los actores: éstos no cuentan con información completa; tienen capacidad cognoscitiva limitada; y el tiempo para la toma de decisiones es igualmente limitado (Simon, 1949). Un segundo obstáculo es que las reglas e incentivos formales son diseñados por otros actores con racionalidad limitada, por lo que la estructura institucional siempre constituirá apenas una aproximación del verdadero comportamiento de los individuos al interior de la organización. Por tanto, la capacidad de las instituciones para moldear sistemáticamente el comportamiento, siempre será parcial (Friedberg, 1993: 286).

El tercer obstáculo tiene que ver con los problemas de acción colectiva. Desde una perspectiva economicista, Mancur Olson (1971) argumenta que mientras más grande sea el grupo de individuos que colabora en la obtención de un bien de interés colectivo, más lejos se estará de proporcionar una cantidad óptima del mismo. Ello, debido a que al tratarse de individuos racionales tenderán a comportarse de manera oportunista: maximizan sus beneficios individuales pero contribuyen a generar subóptimos colectivos.

Otro obstáculo para la toma de decisiones óptima respecto del diseño institucional es la agregación de preferencias, cuestión ampliamente estudiada por los teóricos de la elección social. Al respecto, destaca el Teorema de la Imposibilidad planteado por Arrow (1963): en un sistema de elección mayoritaria, compuesto por tres o más individuos, es imposible que la decisión social sea coherente con el ordenamiento de preferencias individuales. De manera más precisa, es imposible llegar a una decisión colectiva respetando los axiomas de transitividad, unanimidad, independencia de alternativas irrelevantes y no dictadura por parte de los participantes.

No obstante las limitaciones de la propuesta del NIE, sus preceptos se han convertido en una herramienta muy útil para el estudio de las políticas públicas. Las reglas del juego terminan por "habilitar" o "inhibir" la participación de ciertos actores en la configuración de una política. A continuación, se amplía la forma en que la arquitectura institucional incide en la definición de la agenda gubernamental. Esta última, definida por Casar y Maldonado (2008) como: "el conjunto de prioridades de un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato" (pág. 10).

2.3.1. Toma de decisiones en la definición de la agenda gubernamental

Con el temprano agotamiento de la idea de racionalidad administrativa propuesta por Wilson (1887/1981), comenzaron a surgir una serie de explicaciones alternativas sobre el aparato gubernamental y sus decisiones. Los problemas públicos que constituyen la agenda de los gobiernos, no son más una serie de asuntos exógenos que se resuelven con base en técnicas científicas, como suponía Laswell (1951). Surgen como una construcción social, como: "un conjunto de ideas, valores y percepciones empaquetados y presentados como susceptibles de atención gubernamental" (Casar & Maldonado, 2008). En este contexto, la definición de problemas se convierte en un campo de batalla para distintos grupos de interés.

Esta situación ha sido ampliamente estudiada desde perspectivas como la sociológica. Para la teoría de grupos (*dealmaking*), la agenda gubernamental se define como resultado de una serie de negociaciones informales entre los grupos de interés y los funcionarios públicos. Por ello, importa conocer el perfil de los actores relevantes y las estrategias que siguen para definir la agenda gubernamental.

La perspectiva institucional, de especial interés para esta investigación, sugiere que las reglas del juego:

"moldean sistemáticamente el comportamiento de los actores políticos y sociales y las modalidades en las que se expresan y canalizan los conflictos de interés [...] determinan las estrategias, roles y conductas esperadas de los actores involucrados en la lucha por el [...] control de la agenda y las decisiones gubernamentales" (Casar & Maldonado, 2008, págs. 12,13)

Una de las principales críticas a este enfoque es la limitada capacidad que tiene para describir el auténtico funcionamiento de una organización. Las reglas formales fallan porque las actividades finalmente realizadas se alejan de las prescritas, las jerarquías se evitan, los procesos decisorios no siguen los esquemas teóricos y la solución de problemas adopta configuraciones inesperadas (Friedberg, 1993: 286). Al respecto, son relevantes las aportaciones de la ciencia política para el estudio de las políticas públicas, si bien es imposible eliminar por completo la discrecionalidad alrededor de las reglas formales.

La teoría de los jugadores con veto propuesta por George Tsebelis en 2002, ofrece una explicación alternativa de cómo los actores políticos —con preferencias y posiciones jerárquicas distintas— intervienen en el proceso de toma de decisiones y en la configuración final de las políticas públicas. Sostiene que para que una política pueda modificarse, debe haber un cierto número de actores individuales o colectivos que estén de acuerdo con el cambio propuesto, independientemente del tipo de régimen político de que se trate. Tales actores son denominados *jugadores con veto* y necesariamente deben ser

especificados por el diseño institucional⁷. Así, las instituciones definen: cuántos y cuáles actores tienen capacidad para incorporar o modificar un tema de la agenda; cuán grande puede ser la distancia ideológica entre los actores involucrados; y, cuán grande puede ser la cohesión entre ellos.

La estabilidad política es definida como "la imposibilidad de desviaciones importantes del *statu quo* [o política actual]" (Tsebelis, 2006, 3). Ésta depende del tamaño del conjunto ganador, que a su vez, está influido por las preferencias de los jugadores. Sin embargo, las preferencias son un factor menos relevante con relación al diseño institucional, pues en principio, éste afecta la forma en que se toman decisiones:

"si se trata de individuos (un presidente o un partido político monolítico), pueden decidir fácilmente sobre la base de sus preferencias. Sin son colectivos (un parlamento o un partido político débil), la ubicación del resultado depende de la regla interna de toma de decisiones (unanimidad, mayoría calificada o simple) y quién controla la agenda" (Tsebelis, 2006: 24).

Así, el conjunto ganador del status quo⁸ y la posibilidad de modificarlo es menor mientras más actores con capacidad de decir "no" y con preferencias antagónicas se encuentran involucrados en la toma de decisiones. Esto es, "el círculo ganador [...] se contrae conforme aumenta la mayoría requerida" (Tsebelis, 2006: 80). (Figura 6).

De acuerdo con los elementos anteriores, los países con sistema democrático federal presentan —*ceteris paribus*— altos niveles de estabilidad política, pues en principio, favorece el establecimiento de frenos y contrapesos institucionales entre poderes o ámbitos de gobierno. Otro tipo de restricción es la que introducen la regla de decisión por mayoría

⁷ El autor denomina *jugadores con veto institucionales* a aquéllos actores cuyo poder para establecer agenda es especificado por la constitución de un país.

⁸ Se define como el "conjunto de políticas que puede remplazar el existente" (Tsebelis, 2006, p. 29).

calificada al interior de un órgano: "introducen restricciones adicionales, al especificar que algunas o todas las mayorías simples no bastan para tomar una decisión. Como resultado, algunas de las partes que solían ser el conjunto ganador del *status quo* ya no son válidas" (Tsebelis, 2006: 182).

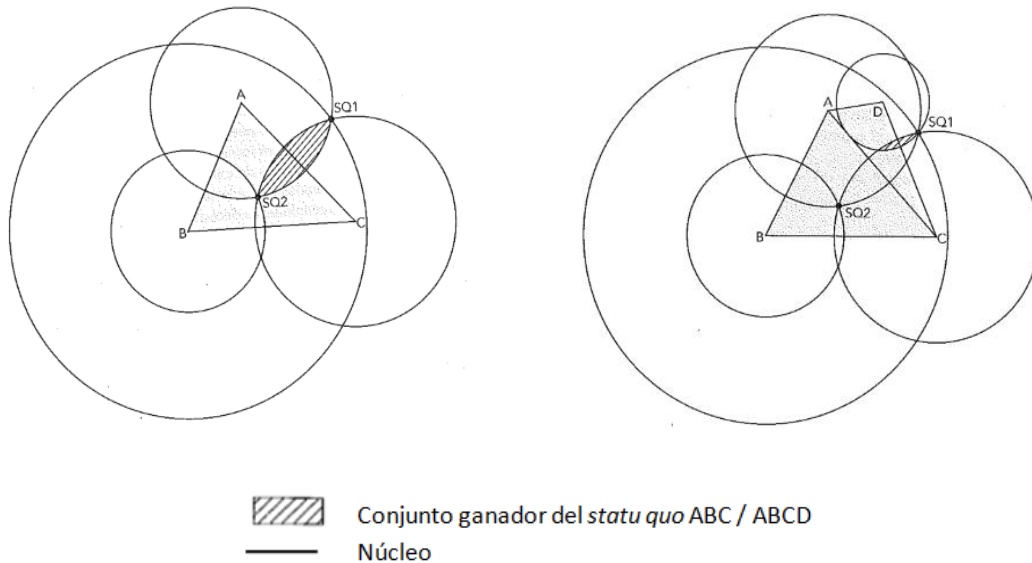


Figura 6. Reducción del tamaño del conjunto ganador del *status quo* cuando se agrega un jugador a la decisión

Nota: las preferencias de los jugadores están representadas con curvas de indiferencia circulares. El núcleo es el conjunto de puntos que no pueden ser derrotados por ningún otro punto si se aplica la regla de toma de decisiones. El conjunto ganador del status quo representa el conjunto de puntos que no pueden ser derrotadas si la regla de decisión es la unanimidad. La conclusión es que cuando se agrega un nuevo jugador, el conjunto ganador es un subconjunto de cuando había tres jugadores y por tanto, es menor.

Fuente: Tomado de Tsebelis (2006: 30- 32).

En síntesis, la teoría de los jugadores con veto ofrece un marco conceptual de referencia para analizar la política de contratación de deuda pública municipal, no sólo como un instrumento de financiamiento, sino como una alternativa para la atención de problemas públicos que involucra actores, decisiones y acciones. De manera específica, la ruta que importa para el análisis de la política de endeudamiento, se basa en la planteada por Casar y Maldonado (2008, pág. 9):

1. Los actores con capacidad de decisión identifican y posicionan un problema público dentro de las prioridades de determinado gobierno.
2. El diseño institucional define quiénes son los actores con capacidad de decidir.
3. Las decisiones se encuentran circunscritas al sistema político y al sistema legal. Estos dos sistemas marcarán la ruta que debe seguir la propuesta de política específica a fin de transformarse en una política.
4. En una democracia, las políticas públicas se convierten en la confrontación central entre actores en conflicto, tanto en la fase electoral como en la gubernamental.
5. La revelación de concepciones e intenciones alrededor de una política pública constituye el primer paso para que los actores políticos o sociales intenten modificar el *statu quo*.
6. Hay ciertos actores (individuales o colectivos) que tienen mayor poder, en tanto tienen mayor capacidad para establecer agendas y realizarlas.

Por lo anterior, las autoras señalan que cualquier estudio sobre formación de agenda y toma de decisiones debe reflejar elementos mínimos de diseño institucional: tipo de régimen (parlamentario/ presidencial), estructura parlamentaria (bicameral, unicameral), ordenamiento territorial (centralista/ federalista); y reglas que determinan la distribución del poder, como reglas de mayoría o representación proporcional (Casar y Maldonado, 2008: 15).

Así, de acuerdo con los elementos teóricos hasta ahora expuestos, la contratación de deuda municipal tendrá cabida cuando: 1) el arreglo fiscal federal no maximiza las recaudaciones ni se asegura una distribución del gasto que cubra las necesidades de cada orden de gobierno; 2) los gobiernos municipales incurren en indisciplina fiscal debido a que se comportan como estados benevolentes; 3) los funcionarios tienen escasos conocimientos

técnicos para el manejo de la hacienda municipal; y 4) los jugadores con capacidad de veto en materia de endeudamiento están de acuerdo en modificar el *statu quo*.

CAPÍTULO III. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo general de la investigación es conocer cuánto y cómo inciden la autonomía financiera, la capacidad de gestión administrativa y el diseño institucional en la contratación de DPM. De este modo, la investigación explica una parte del fenómeno de endeudamiento.

3.2. Justificación

Como se explicó anteriormente, la contratación de DPM es vista aquí como fuente de financiamiento y como instrumento de política pública para los gobiernos locales. La deuda constituye una herramienta de política cuando los Ayuntamientos la utilizan para satisfacer necesidades de liquidez en el corto plazo o cuando financian inversiones productivas que difícilmente se hubieran realizado de no ser por la adquisición de pasivos pagaderos periodos posteriores. El problema surge cuando el peso de la deuda rebasa la capacidad de los Ayuntamientos, poniendo en riesgo su estabilidad financiera y el cumplimiento de su mandato: mínimamente, la provisión de servicios públicos básicos.

En el periodo 2005- 2010 los pagos por servicio de la deuda municipal pasaron de 8 mil millones de pesos a más de 15 mil millones, lo que representa un crecimiento de 91.8%. Estos datos sugieren la creciente necesidad de entender el fenómeno del endeudamiento municipal, a fin de que ésta sea utilizada de manera adecuada como un instrumento de política pública. No es objeto de la investigación definir el correcto manejo de la DPM; su

propósito es explicar cómo están incidiendo tres factores de entre los muchos que podrían determinar la contratación de DPM.

A pesar de que el fenómeno de endeudamiento municipal no es reciente en México, existen muy pocos estudios al respecto; la mayoría son documentos emitidos por entidades gubernamentales y su propósito ha sido, básicamente, describir las tendencias de la deuda en el tiempo. Por otro lado, existe una gran cantidad de estudios que arguyen la necesidad de incrementar –y en algunos casos, acotar– la autonomía de las finanzas locales, o la necesidad de fortalecer sus capacidades administrativas –más comúnmente denominadas institucionales–; sin embargo, no se encontraron antecedentes que de manera explícita analicen su incidencia en la contratación de empréstitos.

La conclusión anterior también aplica para los elementos de diseño institucional considerados por la investigación. Baste decir que las leyes estatales de deuda más antiguas datan de la segunda mitad de los años 90; más del 50 por ciento de ellas, han sido publicadas en fechas recientes. Ello, como producto de las reformas de 1983 al Art. 115 Constitucional, y posteriormente, a la Ley de Coordinación Fiscal, así como a la Ley General de Deuda.

Uno de los aportes de la investigación es que busca medir la incidencia de la autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de DPM de manera tal que su metodología de medición sea replicable en futuras investigaciones. Otro aporte es que al estudiar a profundidad la deuda de cinco municipios, la investigación ofrece un análisis de la política de endeudamiento a nivel local.

3.3. Pregunta de investigación, definiciones e hipótesis

En el apartado 1.5. fueron presentados algunos factores que de acuerdo con estudios previos, inciden en la contratación de DPM. La investigación se concentra en tres de ellos: la autonomía financiera (AF), la capacidad de gestión financiera (CGF) y el diseño institucional (DI). Con base en estos factores, la pregunta que guía la investigación es: ¿cómo inciden la autonomía financiera, la capacidad de gestión financiera y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal? A continuación, se ofrece una breve definición de los elementos que componen la pregunta general.

Definiciones

La contratación de empréstitos refiere a la existencia de obligaciones de deuda contratada por los municipios o al incremento de las mismas.

La autonomía financiera es introducida como objeto de estudio debido a que sugiere una mayor capacidad del municipio para procurar sus propias fuentes de ingresos y depender menos de las transferencias de los gobiernos estatal y federal. Por otro lado, el concepto de capacidades administrativas refiere a las aptitudes que reúne el gobierno municipal para negociar nuevas contrataciones de deuda y para administrarlas.

El diseño institucional (DI) debe entenderse aquí como la configuración de las “reglas del juego” en sentido formal. Es cierto que a partir de las reglas formales pueden surgir rutinas informales igual o más efectivas que las primeras, sin embargo, para los fines prácticos de la investigación, es más pertinente partir de lo formal, y de ser preciso, obtener conclusiones acerca de las reglas informales. El diseño institucional del municipio puede ser restrictivo o laxo de acuerdo con el tipo y número de restricciones que establece, facilitando o dificultando la suscripción de deuda. El diseño institucional externo refiere a

las reglas del juego que establecen capacidad de veto a algunos actores estatales o establecen condiciones a la contratación de deuda independientemente de la acción del Ayuntamiento. El diseño institucional interno refiere a las reglas del juego que establecen capacidad de veto a algunos actores del Ayuntamiento o establecen condiciones para la contratación de deuda al interior del mismo.

Hipótesis y argumento

La hipótesis que sostiene la investigación es que los municipios que contratan deuda son aquellos que tienen baja autonomía financiera; baja capacidad de gestión financiera; y diseño institucional interno y externo laxo. Un municipio con escasa autonomía financiera podría tender a contratar empréstitos en la medida en que requiere de ingresos adicionales para cumplir con sus atribuciones o hacer frente a necesidades urgentes. Podría tratarse de un municipio que presenta dificultades para expandir su base gravable, pues la posibilidad de incrementar las recaudaciones propias depende de la dinámica económica de la región y la capacidad de pago de los contribuyentes. Así, se esperaría encontrar baja autonomía financiera en municipios con un reducido número de empresas y con un reducido poder adquisitivo de la población.

La escasa autonomía financiera de un municipio puede estar relacionada, a su vez, con las bajas capacidades financieras de sus funcionarios. Se trata de servidores públicos sin *expertise* en la generación de recursos propios con base en nuevos impuestos, derechos o aprovechamientos. Su conocimiento de la cuenta pública es limitado, por lo que les resultaría difícil explorar nuevas formas para la generación de ingresos propios.

Ante la necesidad de recursos adicionales, para estos funcionarios sería mejor suscribir compromisos de deuda que no emprender ciertas políticas públicas o no hacer frente a las

necesidades urgentes de financiamiento, como las correspondientes a gastos de operación. Adicionalmente, los municipios con baja autonomía financiera y bajas capacidades administrativas podrían contraer deuda debido a que el marco legal al que se circunscriben es poco restrictivo. Así, la contratación de empréstitos podría facilitarse en un municipio cuyo diseño institucional externo es laxo. Las características que definen tal laxitud, son: la decisión de deuda no tiene que ser aprobada por el Congreso local; no se establecen límites a los montos de deuda con relación a sus ingresos; la legislación no establece ningún mecanismo para la evaluación técnica de la propuesta; la legislación no establece de manera clara los rubros del gasto que son financiables con los recursos de la deuda; no hay un monitoreo periódico —y efectivo— de la situación de la deuda municipal por parte de otros poderes o ámbitos de gobierno; la legislación no establece la obligación de guardar equilibrio financiero.

Asimismo, un municipio podría contratar empréstitos en la medida en que su diseño institucional interno es laxo: el presidente municipal tiene poder para establecer agendas en el Cabildo; el número de tomadores de decisión (regidores) es reducido; hay baja rivalidad partidista al interior del Cabildo; la decisión de endeudamiento se toma por mayoría simple de los integrantes del Cabildo. En síntesis, el diseño institucional interno y externo tendría capacidad de incidir en la medida en que establezca mayores restricciones ante la intención de contratar deuda y a partir de la incorporación de un mayor número de veto en la decisión.

La hipótesis expuesta, en esencia, se contrapone a un principio básico de teoría financiera: cualquier agente o entidad que participa en el mercado de capitales buscará maximizar los rendimientos del capital invertido. La realización de los rendimientos esperados por la comunidad bancaria depende, en buena medida, de la capacidad que tiene para calcular el

riesgo aparejado de extender crédito a un municipio. Por ello, previo a la autorización del empréstito, las entidades financieras realizan diagnósticos exhaustivos acerca de la capacidad de pago que tiene un ayuntamiento, la estabilidad relativa de sus finanzas, así como los posibles choques externos que condicionarían el cumplimiento de las obligaciones financieras.

La hipótesis consecuente a este razonamiento, sería que los municipios que contratan deuda son, en mayor medida, aquellos que tienen liquidez, solvencia y estabilidad financieras; aspectos que podrían relacionarse con mayor capacidad para generar recursos propios.

A su vez, esta alta autonomía financiera podría vincularse con una mayor capacidad de los funcionarios públicos para explorar nuevas fuentes de ingresos, dado su conocimiento de la cuenta pública y de los atributos del municipio. Es posible, incluso, que la mayor generación de recursos propios no esté directamente relacionada con las capacidades de sus funcionarios, sino que responda a facilidades del entorno económico, social o político. En este sentido, podrían mencionarse el incremento de demanda de servicios públicos por el incremento de la población municipal o el incremento de demanda de infraestructura por parte del sector privado. Se presenta entonces una relación entre la autonomía financiera, el crecimiento poblacional y la mayor presencia del sector privado: las empresas fungen como catalizadores del desarrollo económico local al generar nuevas fuentes de empleo; con ello, incrementa la proporción de población económicamente activa, lo cual redundaría en una expansión de la base gravable municipal y en una mayor elasticidad de la recaudación impositiva. Aunque, vale decir, la introducción de nuevos impuestos, derechos o aprovechamientos podría implicar elevados costos en términos políticos- electorales para el ayuntamiento en cuestión.

En un escenario de alta autonomía financiera y altas capacidades administrativas de sus funcionarios, las restricciones establecidas por el diseño institucional podrían no condicionar la contratación, pues el ayuntamiento demostraría la viabilidad técnica del proyecto de deuda que se quiere impulsar.

En síntesis, se sugiere que los municipios con alta autonomía financiera, altas capacidades administrativas y diseño institucional restrictivo son los que contratan empréstitos, por el hecho de tener mayor probabilidad de acceder al mercado financiero. Sin embargo, este argumento se debilita si se considera que es posible que un gobierno municipal con estas características no recurra a los empréstitos como primera opción de financiamiento, sino que busque apalancar sus proyectos de obra pública con recursos provenientes de otras fuentes, como el gobierno estatal, federal u organismos internacionales. En este tipo de municipios, la deuda podría considerarse como un instrumento financiero que complementa —no sustituye— el esfuerzo recaudatorio y la gestión de transferencias de entes públicos o privados. Lo anterior, relacionado con un cálculo de los costos (intereses, amortizaciones, comisiones del financiamiento, etc.) del financiamiento, además de los posibles costos políticos- electorales. Así, se esperaría que en los municipios con alta autonomía financiera y altas capacidades administrativas, el peso de la deuda no es tan importante si se contrasta con sus ingresos o con el tamaño de su población.

Ahora bien, en defensa del argumento que sostiene esta investigación, ¿por qué un ayuntamiento que tiene baja autonomía financiera y bajas capacidades administrativas contrata empréstitos? A continuación, se discuten tres posibles explicaciones: la ampliación de acceso a los mercados financieros, las contingencias municipales y las fallas del diseño institucional en materia de deuda.

Los municipios con baja autonomía financiera son *per se*, agentes con alto riesgo crediticio. La probabilidad de que la banca comercial otorgue empréstitos a este tipo de municipios es reducida, si se considera el análisis económico- racional que realizan las instituciones bancarias previo a su autorización y las condiciones que a la banca comercial impone la Ley de la Comisión Bancaria y de Valores, en caso de extender créditos de "alto riesgo". Lo anterior limita que los bancos comerciales financien los proyectos de estos municipios, a no ser que el ejecutivo estatal funja como avalista o se proporcionen otro tipo de garantías. En estos casos, sería razonable encontrar que la es contratada en condiciones poco favorables para el ayuntamiento: tasas de interés altas, comisiones altas, periodos de gracia cortos, etc. Con relación a las garantías, destaca la posibilidad que tienen los ayuntamientos para poner en garantía los fondos que les corresponden por concepto de aportaciones o participaciones. Se trata de un instrumento que desde 2007, ha permitido sortear las necesidades de gasto de corto plazo. Vale decir que si bien no es si bien no es una herramienta de uso exclusivo de ayuntamientos con baja autonomía financiera, se considera que su impacto en la contratación de empréstitos es mayor en esos municipios que en los que presentan alta autonomía, por el hecho de representar la única alternativa para respaldar las obligaciones contraídas.

Otra posibilidad que tienen los municipios con baja autonomía financiera y bajas capacidades administrativas para acceder al mercado financiero, es la que ofrece la banca de desarrollo. Desde 2001, el mandato del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos A.C. (BANOBRAS) ha sido atender la falla de mercado que se produce en el financiamiento de obras e infraestructura: mercados incompletos por riesgo moral y selección adversa.

Por otro lado, una característica de los municipios con baja autonomía y bajas capacidades podría ser su vulnerabilidad ante contingencias naturales, económicas, políticas o sociales. Como se identificó en el planteamiento de la hipótesis, estos ayuntamientos podrían presentar dificultades para hacer un uso eficiente de su presupuesto, lo que se reflejará, entre otros aspectos, en la escasez de fondos líquidos y ahorros. Ello, redundaría en una mayor vulnerabilidad ante conflictos o contingencias internas o externas al municipio, de tal modo que la contratación de deuda podría ser una alternativa viable para hacerles frente, pues además, en condiciones de emergencia, incrementa la probabilidad de que otros ámbitos de gobierno sean corresponsables con los compromisos de la deuda.

Un tercer grupo de ideas que podría explicar la contratación de deuda en estos municipios, tiene que ver con el diseño institucional en materia de deuda. El hecho de que el proyecto de deuda de un ayuntamiento con reducida capacidad de pago sea aprobado por las instancias públicas correspondientes, puede relacionarse con que éstas son instancias de veto político, no técnico. Así, a pesar de que el diseño institucional sea restrictivo⁹, la propuesta podría no ser evaluada en términos de su viabilidad técnica, sino que podría ocurrir una suerte de negociación entre actores políticos con distintas agendas: unos aprueban los proyectos de otros a cambio de que los propios no sean vetados. Se trataría entonces de un diseño institucional restrictivo en lo formal, pero laxo en términos reales.

Otra posibilidad es que la propuesta no sea rechazada a pesar de que no pueda ser evaluada en términos técnicos, a causa de la falta de *expertise* de los tomadores de decisión, o bien, por la falta de información confiable e inteligible sobre los antecedentes financieros del municipio.

⁹ Lo cual implica que la decisión es tomada por un mayor número de vetos.

Lo anterior, sin embargo, no exime de un mínimo de razonabilidad y congruencia en las propuestas que aprueban los ayuntamientos y los congresos, a fin de que los funcionarios involucrados estén en condiciones de afrontar su corresponsabilidad, en caso de ser necesario.

Finalmente, en un municipio cuyo diseño institucional es laxo —en lo formal y en lo informal— podría tener alguno o varios de los siguientes atributos: elevados niveles de deuda con relación a sus ingresos totales e ingresos propios; elevados niveles de deuda con relación al tamaño de su población; funcionarios con limitados conocimientos acerca de la cuenta pública, del estado financiero municipal, así como de su trayectoria financiera. Asimismo, podría tratarse de municipios que en periodos recientes han presentado crisis financieras, no necesariamente vinculadas con el endeudamiento público.

Ahora bien, ¿por qué prevalecería un diseño institucional laxo en municipios que han presentado crisis financieras a causa de sus niveles de endeudamiento? En principio, porque las reglas del juego en materia de deuda deben ser funcionales para municipios altamente diferenciados. Un elemento adicional es que la reforma de la legislación e incluso de la reglamentación de un ayuntamiento, puede constituirse en un proceso complejo y costoso.

3.4. Método de investigación

La metodología que sigue la investigación es la de estudios mixtos, combinando un análisis cuantitativo descriptivo de la totalidad de los municipios del país con un estudio a profundidad de cuatro casos. De este modo, la incidencia de la AF, la CGF y el DI en la contratación de DPM será estudiada, en primer lugar, a partir de mediciones empíricas que generen un diagnóstico general sobre la DPM y las variables de interés. La medición se hizo a partir de un modelo econométrico con datos panel para los años 2000, 2005 y 2010.

La segunda etapa de análisis de estudios de caso permite reconstruir el proceso de contratación de deuda en los gobiernos locales, y específicamente, conocer cuáles son los mecanismos mediante los cuales la AF, la CGF y el DI tienen incidencia. En la primera fase del análisis cualitativo, se realiza una revisión documental de los estudios de caso, utilizando como fuentes de información el marco legal, documentos oficiales, investigaciones académicas y notas periodísticas. Esta fase fue complementada con la realización de entrevistas semiestructuradas, a fin de conocer la experiencia de algunos actores involucrados en el proceso de suscripción de deuda.

En cierto sentido, el estudio también constituye un análisis de política pública. Los alcances del mismo se restringen a la dimensión analítica de los niveles de análisis propuestos por Weimer y Vining (2004). El análisis buscará entendimiento de la contratación de deuda en términos de sus procesos y resultados; no la definición del carácter adecuado o inadecuado de la misma.

Tabla 1. Dimensiones para el análisis de políticas públicas

Dimensión	Descripción
Descriptiva	El análisis narra el contenido, los procesos y resultados de la política. Carece de posturas valorativas
Analítica	Define a la política, construyendo argumentos que ligen motivos, decisiones, resultados, etc. en torno a la misma. Carece de posturas normativo-valorativas
Evaluativa	Compara los resultados de la política con un ideal en términos de logro de objetivos, y constituye un análisis con intención de demostrar algo. Inevitablemente, contiene juicios valorativos

Fuente: Weimer y Vining, 2004, 23- 38

3.5. Medición de variables

3.5.1. Variable a explicar: deuda pública municipal

Esta dimensión se mide con el servicio de la deuda municipal per cápita. El servicio de la deuda es la erogación anual de los municipios que se destina a cubrir compromisos de deuda. Incluye el pago de amortizaciones, el servicio (intereses y comisiones) y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS). La elección del servicio de la deuda responde a que es la única información homogénea en un periodo más o menos amplio (1998-2010) de la deuda a nivel municipal. Esta información se encuentra disponible en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI.

Para hacer comparable la información entre distintos tamaños de municipios, el servicio de la deuda será dividido entre la población municipal en ese periodo. Así, en sentido estricto, la variable DPM mide el gasto anual per cápita de los municipios destinado a cubrir los compromisos de la deuda.

Cabe destacar que esta variable no se operacionaliza con la *deuda contratada per cápita por año* debido a que tal información es incompleta en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda. Tanto el monto total de la deuda como el tipo de obligaciones inscritas por los municipios en cada periodo es difícilmente calculable, pues con fines de registro, la Secretaría no “hace distinción entre obligaciones directas y contingentes, ni de corto plazo, mediano y largo plazos, ya que en la normativa aplicable no existen [tales] definiciones” (ASF, 2011, 9). En este sentido, una ventaja adicional de la medición a partir de los *pagos per cápita por servicio de la deuda* es que incluye a todas las variantes de la deuda.

3.5.2. Variable explicativa: autonomía financiera

La autonomía financiera mide la capacidad del municipio para procurar sus propias fuentes de ingresos. A lo largo de esta investigación la variable es medida de tres formas. Para los fines de la medición econométrica la variable es operacionalizada con los ingresos propios per cápita del municipio. Los ingresos propios incluyen los ingresos por concepto de impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Esta medida es utilizada en la medición empírica por distintas razones: por un lado, permite la comparación entre municipios al establecer una proporción con el tamaño de su población; por otro, permite la comparación entre periodos, pues deja de lado variaciones en los ingresos totales atribuibles al incremento de transferencias federales; finalmente, los ingresos propios per cápita permiten incorporar en el modelo otro tipo de variables financieras –como los ingresos o egresos totales– como variables de control.

Ahora bien, en los estudios de caso la variable autonomía financiera también es medida como la proporción de los ingresos propios respecto de los ingresos totales y como una proporción del gasto corriente respecto de los ingresos totales. De acuerdo con esta última medición la autonomía se define como la capacidad que un gobierno municipal tiene para financiar sus gastos de operación sin la intervención de otro ámbito de gobierno. Es una medida utilizada en la literatura por Cabrero y Carrera (en Guerrero, 2004) y por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2012). Tiene como objetivo medir el "piso" mínimo en el que el municipio ya no podría operar de no contar con transferencias federales.

3.5.3. Variable explicativa: capacidades administrativas

Esta variable se mide con base en un indicador de construcción propia. Éste mide el grado de escolaridad y la experiencia en el sector público tanto del presidente municipal como del tesorero o del encargado del área de finanzas.

El perfil del presidente municipal se ha elegido debido a que es una figura con gran peso en las decisiones de la administración pública municipal. El tesorero, al ser el responsable de las finanzas municipales, es la figura que concentra información relevante para la contratación y el manejo de la deuda. Ambos son responsables del erario público ante el órgano fiscalizador del congreso local.

El indicador de capacidad de gestión financiera se construyó con base en un proceso analítico jerárquico (AHP) y tiene una escala de 0 a 1. Da el mismo peso (0.5) a las características del Presidente que a las del Tesorero. Se asignaron ponderaciones más altas a mayores grados de escolaridad (e.g. licenciatura, maestría, doctorado). Asimismo, se asignaron mayores ponderaciones a los presidentes y tesoreros cuyo último empleo fue la administración pública, priorizando la administración pública municipal. Así, el indicador de CGF resulta de un promedio simple entre la escolaridad ponderada del presidente municipal, la escolaridad ponderada del tesorero, el último empleo ponderado del presidente municipal y el último empleo ponderado del tesorero. Los pesos relativos se explicitan en la Tabla 2. El proceso de construcción del indicador, en la Figura 7.

Los datos requeridos para la construcción del indicador se extrajeron de distintos censos a nivel municipal (Tabla 3). Cabe señalar que a fin de no perder observaciones –municipios– en la medición, los resultados de la encuesta del año 2000 fueron complementados con los

obtenidos en la del año 1995; así, esos datos describen el perfil de los funcionarios que laboraban en el Ayuntamiento en el año 1995, no en el 2000.

En el mismo sentido, es relevante mencionar que el perfil de los presidentes municipales no constituye información pública en la encuesta del año 2009¹⁰, misma que reflejó los resultados del índice de CGF 2010. En sustitución, fue incorporado el perfil del secretario del Ayuntamiento. La posible consecuencia de esta estrategia es una subestimación del crecimiento del índice respecto del año 2005, pues se esperaría que la experiencia laboral y la escolaridad del presidente fuera mejor ponderada que la del secretario.

Tabla 2. Ponderaciones para la construcción del Indicador de Capacidades Administrativas

Escolaridad	Ponderación	Último empleo	Ponderación
Ninguna o preescolar	0	Es su primer empleo	0
Primaria	0.2	Negocio propio	0.25
Secundaria	0.4	Empleado en sector privado	0.25
Técnica o comercial	0.6	Independiente	0.25
Preparatoria	0.8	Cargo de elección popular	0.5
Licenciatura	1	Representación sindical	0.5
Maestría	1	Cargo en partido político	0.5
Doctorado	1	Gobierno federal	0.75
		Gobierno estatal	0.75
		Gobierno municipal	1

¹⁰ La información fue solicitada al INEGI, sin embargo, ésta no fue proporcionada debido a que "se estarían violando los principios de confidencialidad y reserva establecidos por el Art. 38 de la Ley Nacional de Sistemas de Información [...]. La información solicitada contiene datos personales que no pueden difundirse de manera individualizada".

Tabla 3. Fuentes para la construcción del indicador de capacidad de gestión financiera

Periodo de análisis	Fuente
2000	Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal, SEDESOL, 2000. En caso de no contarse con la información para un municipio <i>xi</i> , la información fue repuesta con datos del Sistema “Los municipios de México: información para el Desarrollo”, SEGOB- CEDEMUN, 1997.
2005	Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social, SEDESOL, 2002; Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales, SEDESOL, 2004
2010	Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia, INEGI, 2009

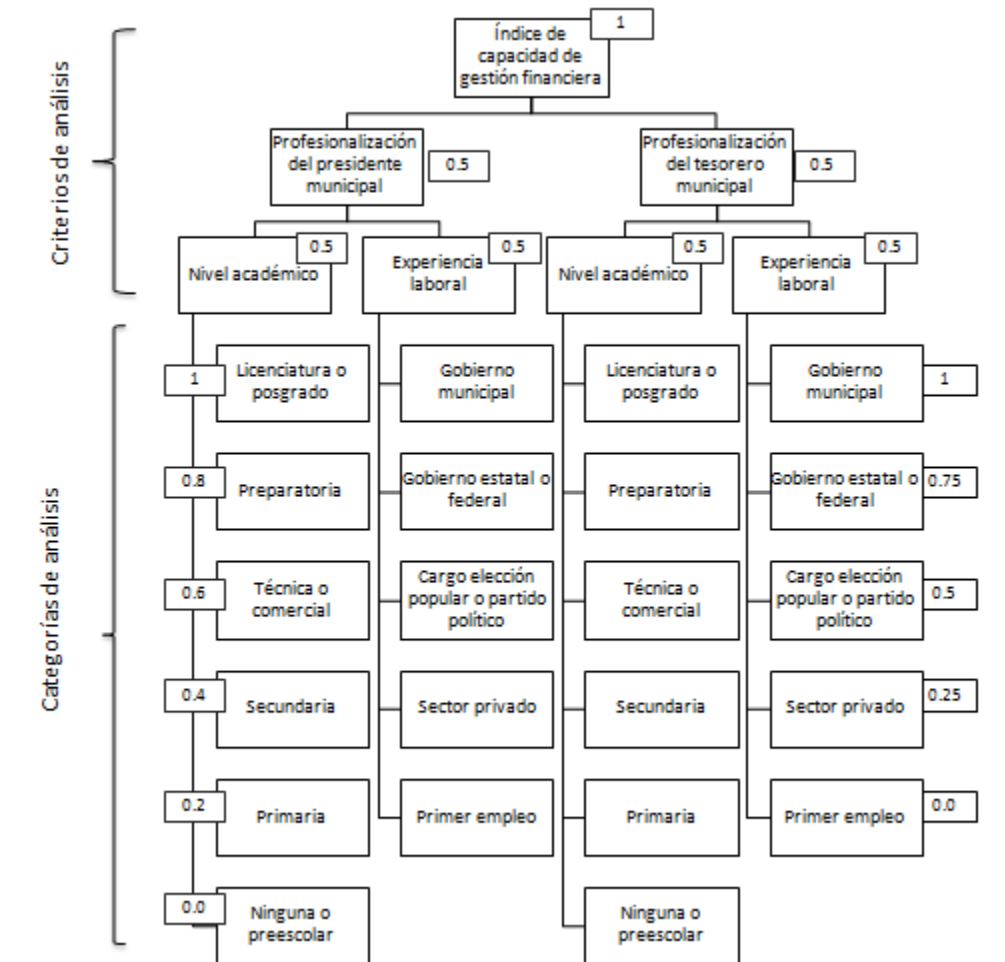


Figura 7. Construcción del Indicador de Capacidades Administrativas

Las principales limitaciones de este indicador son, por un lado, que el grado de escolaridad no necesariamente refleja la capacidad para gestionar y administrar las finanzas públicas municipales, pues en principio, el perfil profesional de un funcionario podría ser muy diferente a las necesidades del cargo que desarrolla. Por otro lado, el indicador también subvaloraría las capacidades de gestión financiera de funcionarios cuyo último empleo fue en el sector privado o en negocios propios. En este sentido, cabría la posibilidad de que un presidente o un tesorero con este perfil tenga mayor sensibilidad para el manejo presupuestal y financiero, comparado con un funcionario que haya colaborado en la administración pública, pero en áreas distintas a las contables o administrativas.

3.5.4. Variable explicativa: diseño institucional

Esta dimensión considera dos conjuntos de reglas formales: las externas al municipio y las propias al municipio. Tienen como objetivo medir la rigidez del marco legal al que se sujeta la contratación de deuda pública municipal y la mayor parte de estas variables —a excepción de los componentes del subíndice de restrictividad— constituyen variables dicotómicas.

Las variables de diseño institucional externo han sido extraídas del análisis de las leyes estatales de deuda y las leyes orgánicas del poder legislativo de las 31 entidades federativas¹¹. Con base en los elementos especificados en la Tabla 4, se integró un Índice de Diseño Institucional Externo (DIE). El índice tiene una escala de 0 a 1; donde 1 se interpreta como un DIE restrictivo y 0 como un DIE laxo. Un DIE restrictivo cumpliría con todas las restricciones (ítems) señaladas en la Tabla 4.

¹¹ Se excluyen del análisis las delegaciones del Distrito Federal.

Una estrategia adicional para incorporar la incidencia del DIE en la medición empírica es la clasificación de once restricciones en tres categorías: cinco políticas, dos técnicas y cuatro financieras. Las dimensiones asumen valores de cinco, dos y cuatro, respectivamente. Después se realiza una sumatoria simple del número de restricciones presentes en el DIE. Las restricciones políticas implican la agregación de más jugadores con veto —como los Congresos locales— a la decisión de endeudamiento. Las restricciones técnicas refieren a veto en los que el proyecto de deuda es evaluado por expertos en la materia. Las últimas, aluden a condiciones financieras y presupuestales con las que debe cumplir el proyecto, previo a su consideración por alguna instancia de veto. (Tabla 5).

Tabla 4. Construcción del índice de diseño institucional externo

Dimensión	Ítem	Valores que asume	Ponderación	
Política	La deuda de <u>corto plazo</u> es autorizada por el Congreso	Sí= 1; No= 0	0.12	
	La deuda de <u>largo plazo</u> es autorizada por el Congreso	Sí= 1; No= 0	0.12	
	La deuda es autorizada por <u>mayoría calificada</u> de los integrantes de la Comisión de Hacienda o su símil	Sí= 1; No= 0	0.12	
	La deuda es autorizada por el <u>Ejecutivo Estatal</u>	Sí= 1; No= 0	0.12	
Técnica	Sub indicador de restrictividad técnica	Existe un comité técnico conformado por <u>autoridades estatales</u> que debe dar visto bueno a la contratación	Sí=1	0.12
		La contratación de instituciones calificadoras o contadores certificados es <u>obligatoria</u>	Sí=0.75	
		La contratación de instituciones calificadoras o contadores certificados es <u>opcional</u>	Sí=0.5	
		El ayuntamiento debe presentar <u>análisis costo-beneficio</u> de las obras a financiar	Sí=0.25	
	Ninguna de las anteriores	Sí=0		
	Se establecen los requisitos que debe cumplir el <u>programa financiero</u>	Sí= 1; No= 0	0.08	
Financiera	Se establece un <u>límite máximo</u> para la contratación de deuda con base en participaciones, aportaciones, ingresos o egresos	Sí= 1; No= 0	0.12	
	Se establece la obligación de guardar <u>equilibrio financiero</u>	Sí= 1; No= 0	0.08	
	La ley desglosa los rubros del gasto que se consideran " <u>inversión productiva</u> "	Sí= 1; No= 0	0.08	
	La ley explicita el tipo de <u>gasto no financiable</u> con deuda pública	Sí= 1; No= 0	0.04	
SUMATORIA			1	

Tabla 5. Dimensiones de diseño institucional externo

Dimensión	Ítem	Valor que asume el ítem	Valor máximo que asume la dimensión
Política	La deuda de <u>corto plazo</u> es autorizada por el Congreso	Sí= 1; No= 0	5
	La deuda de <u>largo plazo</u> es autorizada por el Congreso	Sí= 1; No= 0	
	La deuda es autorizada por <u>mayoría calificada</u> de los integrantes de la Comisión de Hacienda o su símil	Sí= 1; No= 0	
	La deuda es autorizada por el <u>Ejecutivo Estatal</u>	Sí= 1; No= 0	
	La deuda debe ser aprobada por <u>otros actores estatales</u>	Sí= 1; No= 0	
Técnica	Se establecen los requisitos que debe cumplir el programa financiero	Sí= 1; No= 0	2
	La propuesta debe ser evaluada por alguna institución calificadoradora o contador certificado	Sí= 1; No= 0	
Financiera	Se establece un <u>límite máximo</u> para la contratación de deuda con base en participaciones, aportaciones, ingresos o egresos	Sí= 1; No= 0	4
	La ley desglosa los rubros del gasto que se consideran " <u>inversión productiva</u> "	Sí= 1; No= 0	
	La ley explicita el tipo de <u>gasto no financiable</u> con deuda pública	Sí= 1; No= 0	
	Se establece la obligación de guardar <u>equilibrio financiero</u>	Sí= 1; No= 0	

Por otro lado, para medir la restrictividad del diseño institucional interno (DII) fue construido un índice que pondera dos conceptos: el proceso de toma de decisión al interior del Cabildo y la distancia ideológica al interior del mismo. El proceso de toma de decisión se operacionalizó a partir de la regla de mayoría por la que un Ayuntamiento aprueba la contratación de deuda. Por otro lado, la distancia ideológica a la que refiere Tsebelis en su teoría de los jugadores con veto se mide con el tipo de mayoría electoral con la que se integra el Cabildo. Se esperaría que la toma de decisiones fuera más compleja (se reduce el

círculo ganador del *statu quo*) cuando los regidores del Ayuntamiento fueron elegidos por principio de representación proporcional, pues esta regla incrementa la probabilidad de que haya un mayor número de partidos representada en el Cabildo.

La escala del índice de DII es de 0 a 1; donde 1 hace referencia a un DII restrictivo y 0 a un DII laxo. Las ponderaciones asignadas para la construcción del índice se especifican en la Figura 8.

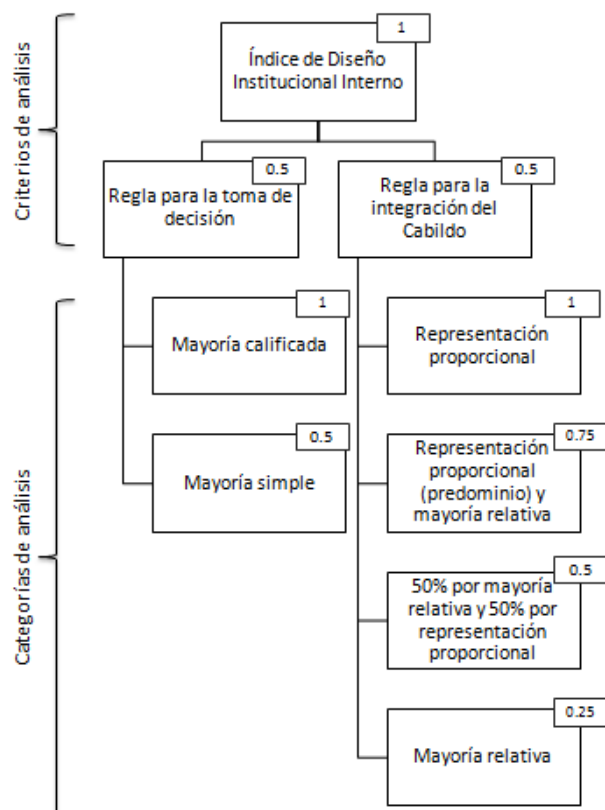


Figura 8. Construcción del Índice de Diseño Institucional Interno

La información sobre la regla de mayoría por la que se toman las decisiones en el Cabildo fue extraída de las 31 leyes orgánicas estatales municipales, mientras que la información sobre el principio por el que se eligen los regidores se tomó de las leyes electorales estatales.

3.6. Planteamiento de la medición empírica

De acuerdo con el diseño de investigación, la primera etapa consta de una medición empírica de la incidencia de las variables de interés en la contratación de DPM. Para ello, fue construida una base de datos tipo panel para los años 2000, 2005 y 2010 (Anexo II). En ésta fueron incluidos la totalidad de municipios mexicanos, mientras que en la medición fueron observados 1616 municipios: se requería un panel balanceado, por lo que 824 municipios fueron excluidos de la medición. En muchos de los casos, se trata de municipios de reciente creación, fusión o desaparición; por tanto, al menos en uno de los periodos de estudio, no habría información. En otros casos, se trataba de Ayuntamientos para los que no se encontraba disponible la información necesaria (perfil de los funcionarios) para la construcción del indicador de capacidades administrativas.

En el apartado anterior ya se ha descrito con detalle cómo son medidas las variables que integran el argumento de esta tesina. La Tabla 6 identifica las variables incluidas en la medición. Su definición y construcción son desarrolladas en el Anexo II.

Para medir la incidencia de las variables en la contratación de deuda a través de tiempo fue utilizado un modelo de efectos fijos, cuya principal característica es que sus estimadores de efectos fijos aprovechan la variación temporal en la variable dependiente y las independientes dentro de cada corte transversal. La ecuación general del modelo es:

$$y_{it} - \bar{y}_i = \mathcal{B}_1(x_{it} - \bar{x}_i) + U_{it} - \bar{U}_i, t = 1, 2, \dots, T$$

Cabe señalar que por la forma en que fueron construidas las variables de diseño institucional, éstas no presentan variación y por tanto, su incidencia no fue medida a través de los efectos fijos. En sustitución, se utiliza un modelo OLS.

Tabla 6. Variables incluidas en la medición empírica

Tipo de variables	Variables
Integran el argumento	Autonomía financiera; indicador de capacidades administrativas; indicador de DII; indicador de DIE/ dimensiones política, técnica y financiera del DIE
Financieras	Participaciones per cápita, aportaciones per cápita, egresos totales, tasa de crecimiento de las participaciones en el último quinquenio y tasa de crecimiento de las aportaciones en el último quinquenio
Socioeconómicas	Índice de marginación, municipio metropolitano, tasa de alfabetización de la población, tasa de derechohabiencia de la población
Políticas	Yuxtaposición, elección del presidente municipal por mayoría relativa, número efectivo de partidos y margen de victoria

3.7. Selección de casos

De acuerdo con la clasificación propuesta por Gerring y Seawright (2008), la selección de casos corresponde a los casos diversos: éstos no fueron elegidos a partir de una muestra representativa ni de un ejercicio aleatorio sino a partir de la variación útil en las variables de interés (p. 296), incluida la variable dependiente, deuda pública.

Fueron seleccionados cuatro casos para su estudio a profundidad. El primer criterio para su elección fue que presentaran variación en términos de deuda pública (servicio de la deuda per cápita). El año 2010 fue tomado como referente, sin embargo, también se buscó que a

lo largo del periodo 2000-2010 los casos presentaran “trayectorias de deuda” más o menos constantes con relación al resto de municipios con deuda vigente (Figura 9).

Así, se presenta como caso de deuda alta, el municipio de Tequila, Jalisco. Como caso de deuda media, el municipio de Tzitzio, Michoacán. Tijuana, Baja California constituye un caso de deuda baja y el municipio de Salamanca, Guanajuato uno de deuda muy baja.

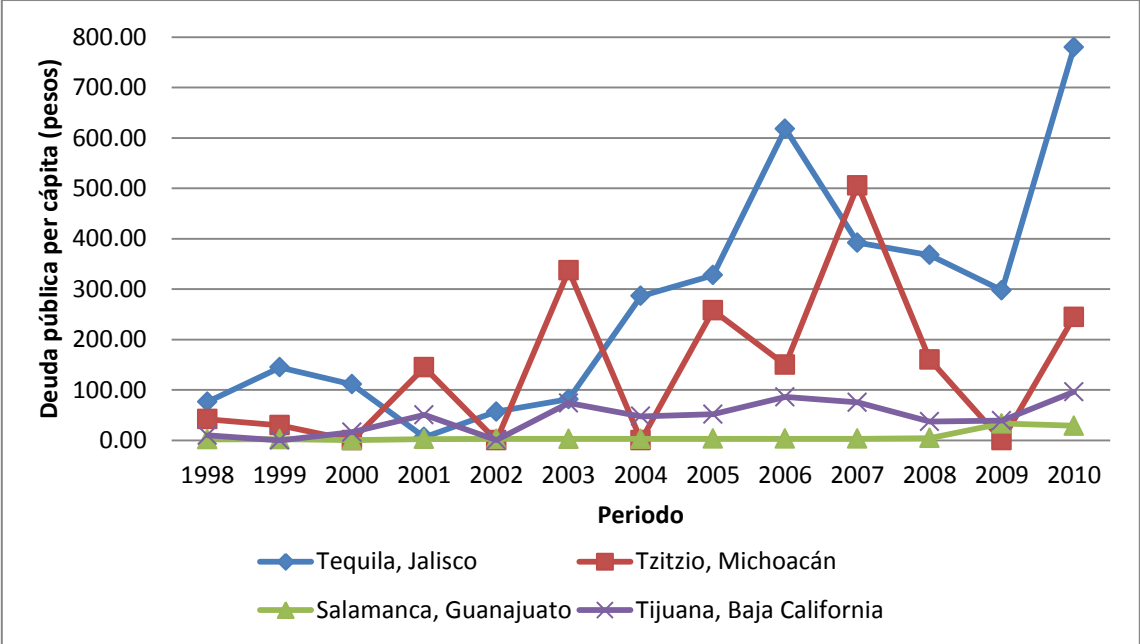


Figura 9. Trayectorias de deuda 1998- 2010 de los estudios de caso

Fuente: elaboración propia con base en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, INEGI (2013).

El segundo elemento de decisión fue que los casos presentaran variación en términos de las variables de interés. La Figura 10 y las Tabla 7 caracterizan a los municipios seleccionados en términos de las variables de interés.

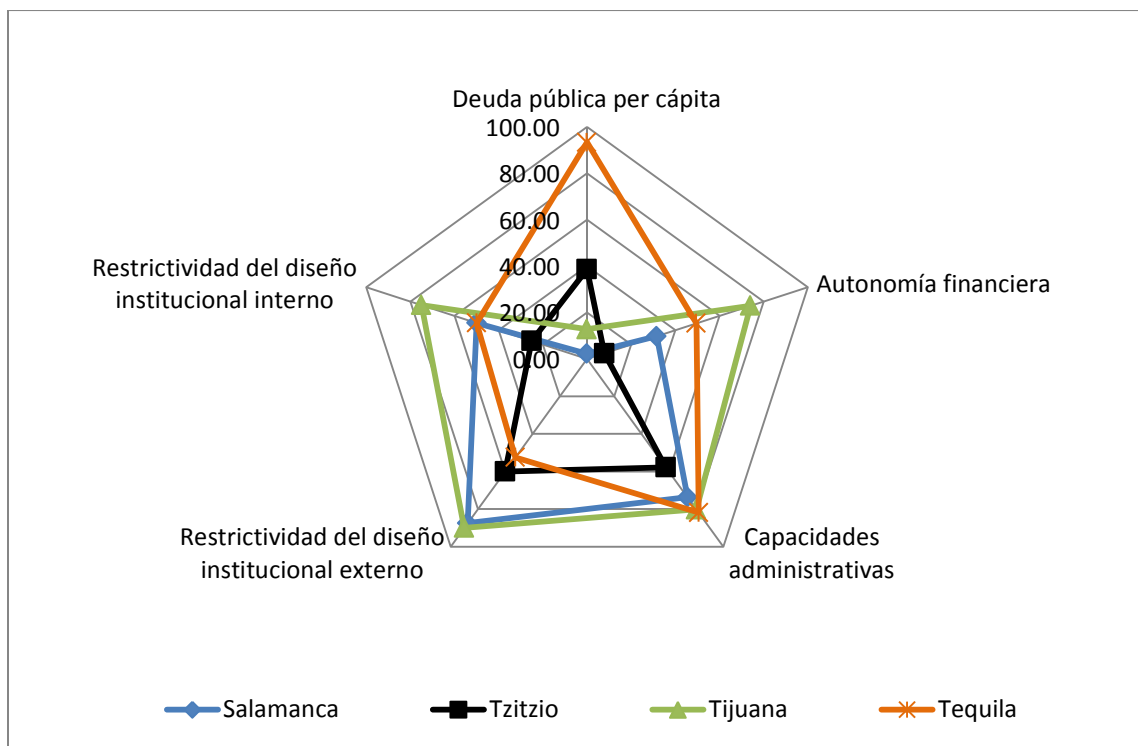


Figura 10. Selección de casos. Variación en las características de interés

Nota: Con fines gráficos el promedio para cada municipio x_{it} ha sido normalizado transformando las variables a escala de 100, donde el valor (promedio) máximo es igual a 100.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. Selección de casos. Promedio 2000, 2005 y 2010 de las variables de interés

	Deuda pública per cápita*	Autonomía financiera*	Capacidades administrativas*	Indicador de diseño institucional externo*	Indicador de diseño institucional interno*
Mín	0.00	0.00	0.15	0.18	0.00
Max**	337.92***	0.59	0.97	0.80	100.00
Salamanca	1.94	31.55	73.71	87.50	50.00
Tzitzio	33.62	7.86	57.76	60.00	25.00
Tijuana	11.13	74.05	80.17	90.00	75.00
Tequila	81.23	49.54	81.90	52.50	50.00

* Indicador de construcción propia

**Con fines gráficos el promedio para cada municipio x_{it} ha sido normalizado transformando las variables a escala de 100, donde el valor (promedio) máximo es igual a 100.

***Han sido eliminados tres casos cuyos promedios alteraban de manera importante la distribución

Fuente: elaboración propia

3.8. Limitaciones de la investigación

El endeudamiento de los municipios mexicanos ha sido escasamente estudiado, por lo que la presente investigación ayuda a explicar sólo una parte del endeudamiento municipal: la vinculada a la autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional. Por otro lado, se asume que la realidad que enfrentan las administraciones municipales es altamente heterogénea y es difícilmente "capturable" a partir del estudio de un periodo de diez años, lo que se corresponde con tres administraciones locales. Así, los resultados de la investigación son generalizables en la medida en que la medición empírica muestre resultados robustos.

Una de las principales limitaciones a las que se enfrenta la investigación es la medición de las variables de interés. Por un lado, al no contar con información sobre los niveles de deuda municipal se utilizó la información sobre los pagos por servicio de la deuda. Tal forma de medir la variable hace que la deuda municipal responda a condiciones políticas, económicas, sociales, institucionales, etc. que no necesariamente tienen que ver con las circunstancias prevalecientes en el periodo de estudio, sino que son consecuencia de decisiones tomadas en otras administraciones locales. En el mismo sentido, la escasa información sobre los niveles de deuda no permite que éstos se vinculen directamente a contrataciones de uno u otro gobierno local, de uno u otro partido político. La forma en que la investigación busca reducir estos efectos es mediante la incorporación de datos correspondientes a tres o hasta cuatro administraciones municipales y los estudios de caso. No obstante lo anterior, la variable deuda pública, medida como pagos por servicio de la deuda contribuye a identificar tendencias de largo plazo en la política de endeudamiento, ya que la deuda medida como deuda contratada puede responder a una serie de factores de carácter coyuntural.

Las capacidades administrativas representan otro reto de medición. En principio, es discutible si el perfil del presidente municipal y el tesorero son un buen indicador de la capacidad que tiene un Ayuntamiento para gestionar y administrar la deuda. Seguramente existen formas más precisas de medición, sin embargo, esta se contempló como una forma simple, intuitiva y sobretodo, replicable, dada la disponibilidad de información. Otro punto con relación a este indicador, son las ponderaciones asignadas al perfil de los funcionarios. Se trata de pesos relativos asignados de manera discrecional, por lo que evidentemente son debatibles.

CAPÍTULO IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

4.1. MEDICIÓN EMPÍRICA

Esta investigación ha argumentado que los municipios que contratan deuda son aquellos cuyos funcionarios tienen reducidos conocimientos técnicos acerca de la hacienda municipal y el manejo de la deuda, lo que a su vez, incide en reducidos niveles de recaudación. Los municipios con estas características contratan deuda porque cuentan con una arquitectura institucional laxa. A fin de encontrar evidencia que respalde este argumento, se propone un modelo de efectos fijos (FE) y uno de mínimos cuadrados ordinarios (OLS) para medir la incidencia del diseño institucional.

La estrategia seguida para probar la consistencia de los resultados que a continuación se exponen fue la generación sucesiva de regresiones a fin de mostrar que la magnitud de los coeficientes y sus signos se mantienen a pesar de variaciones —incorporación o exclusión de variables— en ambos modelos. Como se observa en las Tablas 8 y 9 las variaciones implementadas fueron las siguientes: 1) inclusión de todas las variables (propuesta base); 2) sustitución de las dimensiones política, financiera y técnica del DIE por el indicador de DIE; 3) exclusión de la autonomía financiera (AF); 4) exclusión de las capacidades administrativas (CA); 5) exclusión de las variables de DIE y DII; 6) exclusión de la tasa de crecimiento promedio anual de las aportaciones y participaciones en el último quinquenio; 7) exclusión de variables políticas; y 8) exclusión de variables socioeconómicas. Atendiendo a la magnitud y el sentido (signo) de la variación se infiere que, en términos generales, ambos modelos son consistentes. (Ver Anexo III).

De acuerdo con el modelo de FE, ante reducciones en la AF —medida con ingresos propios per cápita— se esperaría incrementos en la contratación de deuda. Su coeficiente es negativo y significativo con 99 por ciento de certeza. El hecho de que la deuda incremente

cuando la autonomía financiera es baja podría indicar que no se está cumpliendo una condición básica para que el arreglo fiscal federal funcione: la distribución del gasto entre los niveles de gobierno debe cubrir las necesidades de cada uno. Esto también puede relacionarse con la pereza fiscal en los municipios o que, de acuerdo con el diseño institucional de los estados, los niveles de autonomía financiera no son un requisito para la contratación de deuda.

Tabla 8. Contraste de modelos de efectos fijos

	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8
VARIABLES	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc
Autonomía financiera	-0.04***	-0.04***		-0.04***	-0.03***	-0.03***	-0.03***	-0.04***
Capacidades administrativas	-0.94	0.21	-0.741		1.18	5.505	13.51*	3.09
Dimensión política del DIE	-27.38***		-22.14***	-27.42***		-21.18***	-3.27	-21.91***
Dimensión técnica del DIE	-44.51***		-43.29***	-44.51***		-33.99***	-35.38***	-42.45***
Dimensión financiera del DIE	-0.77		-0.855	0.74		-5.03	24.07***	-1.50
Indicador de DII	-39.57***	-37.49***	-35.22***	-39.52***		-35.35***	-46.58***	-33.46***
Participaciones per cápita	-0.09***	-0.09***	-0.07***	-0.09***	-0.09***	-0.09***	-0.08***	-0.10***
Aportaciones per cápita	-0.09***	-0.08***	-0.07***	-0.09***	-0.08***	-0.08***	-0.08***	-0.09***
Egresos totales per cápita	0.09***	0.09***	0.07***	0.09***	0.09***	0.08***	0.08***	0.09***
Índice de marginación	7.29**	5.30*	10.30***	7.30**	2.99	6.47**	0.96	
Municipio metropolitano	15.86***	15.20***	15.80***	15.82***	13.63***	13.28***	14.14***	
Tasa de alfabetización	1.797***	0.942	1.98***	1.79***	0.63	0.75	0.61	
Tasa de derechohabencia	30.14***	32.22***	28.87***	30.12***	27.08***	22.70**	38.61***	
Tasa de crecimiento poblacional	-233.9***	-252.6***	-261.7***	-233.8***	-288.5***	-161.4**	-225.6***	-212.6***
Tasa de crecimiento de las participaciones	0.75	0.72	0.78	0.75	0.72		0.81	0.69
Tasa de crecimiento de las aportaciones	-4.93E-05	-5.22E-05	-6.09E-05	-4.95E-05	-5.57E-05		-4.82E-05	-5.63E-05
Yuxtaposición	5.18	13.26***	5.62*	5.19	12.14***	2.16		5.31
Presidente electo por mayoría relativa	11.50***	12.45***	11.36***	11.49***	14.99***	8.020**		12.71***
Número efectivo de partidos	-1.32	-5.24*	-0.58	-1.32	-7.06**	-1.81		-2.03
Margen de victoria	0.12	0.11	0.14	0.12	0.11	0.10		0.14
Indicador de DIE		-29.65***						
Constante	-111.5*	-44.44	-137.6**	-111.7*	-45.37	-16.34	-26.03	70.22***
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1								

Fuente: elaboración propia

La incidencia de las capacidades administrativas en la DPPC no presenta una tendencia clara: los signos y la magnitud de los estimadores varían considerablemente, además de no ser significativos en la mayoría de los casos. Ello puede deberse a que la contratación de deuda puede estarse relacionando con intereses político-electorales mediante la provisión de obra pública, y no necesariamente con el conocimiento técnico que los funcionarios tengan sobre el manejo de la deuda. No obstante, la presente investigación ha sostenido que la forma en que las capacidades administrativas se relacionan con la deuda, es a través de los niveles de autonomía financiera, lo cual se corrobora al realizar un modelo de efectos fijos que sólo incluye a la autonomía financiera (dependiente) y las capacidades administrativas (independiente). El resultado es un coeficiente significativo y positivo. Esto es, una relación directa entre las variables.

Ahora bien, con relación a la restrictividad del diseño institucional, se ha encontrado evidencia a favor de la hipótesis planteada. De acuerdo con los resultados de la Tabla 9, se extrae que un diseño institucional más restrictivo se vincula con la menor contratación de deuda. En la variante 2 del modelo OLS el DIE fue medido con el indicador de DIE y no con las dimensiones política, técnica y financiera del DIE: el resultado fue un coeficiente negativo y significativo. Los resultados de la dimensión política sugieren que una legislación que otorga capacidad de veto a más actores (Congreso local, gobernador u otros funcionarios de gobierno del estado) se corresponde con la menor contratación de deuda. No obstante, es posible observar que el coeficiente de la dimensión técnica del DIE tiene una mayor incidencia (aunque negativa) que la dimensión política. Esto sugiere que cuando el proyecto de deuda debe superar más restricciones técnicas (instituciones calificadoras, contadores certificados, análisis costo- beneficio de todas las obras a financiar, etc.), el impacto puede ser similar al de la inclusión de un mayor número de veto de la decisión. Por

otro lado, no fue posible identificar una tendencia clara con relación a la dimensión financiera del DIE. Esta dimensión incluye aspectos como el establecimiento de un "techo" máximo para la contratación de deuda respecto de los ingresos, egresos, participaciones o aportaciones; también incluye la obligación explícita de guardar equilibrio financiero y el establecimiento explícito de los rubros del gasto que se consideran —o no— inversión pública productiva. Ello podría relacionarse con una violación sistemática de las restricciones financieras para la contratación.

Tabla 9. Contraste de modelos de mínimos cuadrados ordinarios

	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8
VARIABLES	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc
Autonomía financiera	-0.04***	-0.03***		-0.04***	-0.03***	-0.03***	-0.03***	-0.03***
Capacidades administrativas	-2.42	-1.37	-1.45		0.29	4.71	10.92	5.83
Dimensión política del DIE	-28.24***		-23.42***	-28.32***		-22.47***	-3.402	-20.97***
Dimensión técnica del DIE	-44.74***		-43.55***	-44.73***		-33.85***	-35.99***	-41.75***
Dimensión financiera del DIE	1.492		1.613	1.386		-4.426	24.81***	-2.856
Indicador de DII	-39.75***	-37.07***	-35.97***	-39.57***		-36.79***	-45.39***	-29.43***
Participaciones per cápita	-0.09***	-0.09***	-0.07***	-0.09***	-0.09***	-0.09***	-0.08***	-0.102***
Aportaciones per cápita	-0.08***	-0.08***	-0.06***	-0.08***	-0.08***	-0.07***	-0.07***	-0.08***
Egresos totales per cápita	0.09***	0.09***	0.07***	0.09***	0.08***	0.08***	0.08***	0.09***
Índice de marginación	9.892***	7.960***	12.62***	9.91***	5.75**	8.37***	3.13	
Municipio metropolitano	16.11***	15.51***	15.89***	16.03***	13.77***	13.27***	14.60***	
Tasa de alfabetización	2.213***	1.355**	2.375***	2.205***	1.081*	1.031**	1.007*	
Tasa de derechohabientes	44.52***	46.64***	43.44***	44.35***	43.52***	35.49***	48.22***	
Tasa de crecimiento poblacional	-220.8***	-241.1***	-239.6***	-221.4***	-266.0***	-141.9**	-227.3***	-86.53
Tasa de crecimiento de las participaciones	0.767	0.738	0.795	0.766	0.735		0.834*	0.632
Tasa de crecimiento de las aportaciones	-4.80E-05	-5.07E-05	-6.00E-05	-4.83E-05	-5.50E-05		-4.47E-05	-6.08E-05
Yuxtaposición	6.74**	14.96***	6.95**	6.76**	13.82***	3.354		9.97***
Presidente electo por mayoría relativa	11.17***	12.19***	10.93**	11.15**	14.58***	7.690*		11.65***
Número efectivo de partidos	-0.586	-4.449	0.0427	-0.593	-6.283**	-1.299		-0.81
Margen de victoria	0.11	0.10	0.13	0.11	0.10	0.09		0.12
Indicador de DIE		-30.08***						
Constante	-160.5***	-93.71	-183.9***	-161.2***	-98.88*	-49.83	-67.79	52.02***

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: elaboración propia

El indicador de DII es negativo y significativo. Se esperaría entonces que la menor contratación de deuda se relacione con que la decisión tenga que tomarse por mayoría calificada en un contexto de Cabildo polarizado al haber más regidores electos por principio de representación proporcional. Con relación al diseño institucional —interno y externo— se extrae entonces que la teoría de los jugadores con veto encuentra evidencia en el fenómeno de endeudamiento municipal: un mayor número de restricciones y la inclusión de más puntos de veto reduce la posibilidad de modificar el *statu quo*.

Ahora bien, el modelo de FE (Tabla 8) arroja que las participaciones y aportaciones per cápita tienen coeficientes negativos y significativos. Se trata de recursos que amplían el presupuesto municipal y a partir de ellos, pueden financiarse las obras públicas municipales sin necesidad de recurrir al endeudamiento. No obstante, la variable *egresos totales per cápita* tiene un signo positivo y significativo. Esto implica que los municipios con mayores niveles de gasto, tienden a presentar mayores niveles de deuda per cápita. Esto podría responder al perfil de ciertos municipios, que por sus características requieren hacer inversiones de gran calado, mismas que son apalancadas con deuda. De acuerdo con la medición empírica los municipios metropolitanos (con más de 50 mil habitantes) tienen un signo positivo y significativo. El índice de marginación también resulta positivo y significativo.

Con relación a las variables políticas, se encontró una relación significativa y positiva entre la contratación de deuda y la afiliación partidista del gobernador a un partido distinto que el del presidente municipal. Se esperaba una relación negativa y significativa, sin embargo, los resultados podrían relacionarse con que en los procesos de contratación de deuda son los Congresos locales los que tienen un papel fundamental. Es posible que la aprobación de

la deuda se relacione con la alineación partidista del ayuntamiento respecto gobernador sólo cuando también haya alineación al interior del Congreso.

El posicionamiento del presidente municipal por mayoría relativa tiene un coeficiente positivo y significativo. Se esperaría una relación negativa explicada por la mayor distancia ideológica- partidista entre los vetos de la decisión al interior del Cabildo, sin embargo, es posible que el tipo de mayoría por la que fue electo el presidente tenga que interactuar con la composición específica de cada ayuntamiento; alcance que no tiene esta investigación.

En síntesis, los resultados arrojan que la variación promedio de la deuda municipal en el periodo 2000-2010 (tres cortes transversales) se relaciona con una baja autonomía financiera y un diseño institucional laxo. La incidencia de las capacidades administrativas no presenta una tendencia clara respecto de la contratación de deuda. Hay evidencia de que su incidencia se muestre por la vía de la autonomía financiera: a mayores capacidades administrativas, mayores niveles de autonomía financiera.

4.2. ESTUDIOS DE CASO

Este capítulo presenta los resultados de la investigación cualitativa realizada en cuatro municipios mexicanos: Tequila, Jalisco; Tzitzio, Michoacán; Tijuana, Baja California y Salamanca, Guanajuato. Se trata de municipios que presentan variaciones importantes en términos de las variables de interés. El estudio de casos a profundidad tuvo como objetivo conocer cuál es el mecanismo por el que las capacidades de sus funcionarios, la autonomía financiera y el diseño institucional inciden en la contratación de deuda; así como identificar otras implicaciones que podrían fortalecer el argumento de la investigación. Para ello, fue necesario reconstruir la historia reciente de la deuda y analizar las condiciones particulares por las que esos municipios la adoptaron como política.

A diferencia del análisis cuantitativo realizado, el estudio de casos no se restringe al periodo 2000-2010. Éste se amplía cuando la información disponible lo permite y cuando se considera relevante para el logro del objetivo planteado.

La información que se presenta proviene de tres principales fuentes: bases de datos, documentos oficiales y entrevistas realizadas a funcionarios clave en el proceso de endeudamiento. La primera parte de cada caso caracteriza de manera sucinta al municipio en cuestión. Posteriormente, se analizan las condiciones particulares que explican sus niveles actuales de endeudamiento.

MUNICIPIO CON DEUDA PÚBLICA ALTA
TEQUILA, JALISCO

4.2.1. Municipio con deuda pública alta: Tequila, Jalisco

Tequila es un municipio urbano de menos de 50 mil habitantes que colinda con la zona metropolitana de Guadalajara. Su economía se orienta, principalmente, a la producción y comercialización de destilados así como a las actividades turísticas. Su población presenta un índice de desarrollo humano medio (2005) e índices bajos de marginación (2010); sin embargo, de acuerdo con el indicador de pobreza multidimensional que propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), el 57 por ciento de su población vivía en situación de pobreza multidimensional. Esto es, población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar que además, tiene al menos alguna carencia social.¹²

En el año 2010, Tequila fue el decimoquinto municipio con mayor deuda pública per cápita en el contexto nacional. Como se desarrolla en el presente análisis, la profesionalización de sus funcionarios puede relacionarse con la recaudación de ingresos propios municipales, resultando en niveles medios¹³ de autonomía financiera. No obstante la relativa autonomía financiera de Tequila, cabe apuntar que la proporción de recursos propios es similar a la carga de la deuda, lo cual implica que el municipio tiene un reducido margen para la provisión de infraestructura y servicios públicos.

Esta condición, aunada al diseño institucional laxo del municipio ha derivado en una suerte de institucionalización en el uso de la deuda pública; ya no como un instrumento para financiar obras de gran calado o resolver contingencias, sino como una fuente de ingresos que expande el presupuesto hasta los niveles previos al pago por servicio de la deuda. Entonces, el endeudamiento de cierto gobierno municipal no suaviza el presupuesto de la

¹² Estas carencias pueden ser en educación, salud y nivel de vida medido por acceso a servicios básicos.

¹³ Comparado con el resto de municipios de Jalisco.

siguiente administración, sino que éste se mantiene en los mismos niveles con la contratación de nueva deuda.

Tabla 10. Aspectos generales del municipio de Tequila, Jalisco

Población 2005	38 534
Población 2010	40 697
Tipo de municipio	Urbano
Porcentaje de población económicamente activa	50.07
Densidad de población 2010	33 hab/km ²
Índice de marginación 2005	-0.95 (Bajo)
Índice de marginación 2010	-1.0358 (Bajo)
Posición nacional según índice de marginación 2010	2059
Ingreso anual per cápita 2005	5 830 USD
Índice de Desarrollo Humano 2005	0.7844 (Medio)
Número de regidores en Cabildo	7 regidores por mayoría relativa y hasta 4 por representación proporcional
Regla para la elección de regidores	Mayoría relativa (predominio) y representación proporcional
Presupuesto de egresos 2010	150.004 mdp
Porcentaje de ingresos propios respecto ingresos totales 2010	27%
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Social Municipal 2010	26.78 mdp

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes

Niveles de deuda e incidencia del diseño institucional

De acuerdo con los elementos de la Tabla 11, el diseño institucional externo de los municipios de Jalisco es el sexto más laxo en el ámbito nacional —con un indicador de 0.32— después de los municipios de Coahuila, Chihuahua, Colima, Oaxaca y Zacatecas. Los municipios de Jalisco presentan un diseño institucional atípico en el contexto nacional, pues la contratación de deuda no debe ser autorizada por el Congreso local. Esto aplica para la deuda de corto y largo plazo. La decisión se toma por mayoría simple del Cabildo cuando la vigencia del empréstito no rebasa la de la administración y por mayoría calificada cuando se trata de deuda de largo plazo. La intervención de algún veto externo se realiza a través de la Auditoría Superior del Estado.

Tabla 11. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Tequila

Elemento de diseño institucional		
¿La DPM cuyo vencimiento excede 12 meses tiene que ser aprobada por el Congreso Estatal?	No	Art. 12 Inciso F de la LED
¿La deuda cuyo vencimiento no excede los 12 meses tiene que ser aprobada por el Congreso?	No	Art. 5 de la LED
¿La contratación de DPM es aprobada por mayoría absoluta de la comisión de Hacienda o el pleno del Congreso?	No	No aplica
¿La DPM tiene que ser aprobada por alguna instancia estatal?	No	---
¿Existe algún mecanismo de evaluación de la propuesta que involucra especialistas en la materia?	No	---
¿Se establece un "techo" para la contratación de DPM con base en aportaciones o participaciones?	Sí	Art. 17 de la LED: máximo 25 por ciento del Presupuesto de Egresos
¿La ley desglosa los rubros del gasto que se consideran "inversión productiva"?	No	---
¿La ley desglosa el tipo de gasto que no puede ser financiado con DPM?	Sí	Art. 8 de la LED
¿El órgano fiscalizador del Congreso es el encargado de vigilar y monitorear el ejercicio de la deuda y el cumplimiento de los compromisos?	Sí	Art. 11-BIS de la LED
¿El municipio debe informar de manera periódica sobre la situación de su deuda a alguna instancia estatal o al órgano fiscalizador?	Sí	Art. 39 Frac. II de la LED: periodos anuales
El estado registra el monto, las condiciones y el destino de los recursos de la DPM?	Sí	Art. 31 y 12 Frac. II de la LED
¿Se establece la obligación de guardar equilibrio financiero?	Sí	Art. 20 de la LED
¿Se establecen los requisitos que debe cumplir el Programa Financiero?	Sí	Art. 28-BIS de la LED

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Estatal de Deuda del Estado de Jalisco y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Al 31 de marzo de 2013, Tequila tenía obligaciones por 61.4 mdp con la Banca de Desarrollo (SHCP, 2013). La Tabla 12 caracteriza los empréstitos que explican ese saldo acumulado a lo largo de las últimas cuatro administraciones municipales; todos han sido contratados con Banobras y la mayor parte fueron contratados por diez años. Este aspecto cobra especial relevancia en un municipio que no requiere de la aprobación del Congreso para suscribir deuda de largo plazo. El Congreso sólo tiene poder de veto cuando el empréstito es avalado por el Ejecutivo Estatal, ya que debe autorizarlo para fungir como

garante. En este sentido, podría tratarse de un diseño institucional laxo que es atenuado por el respaldo que otorga el ejecutivo y la correspondiente autorización del Congreso para que ello suceda. Sin embargo, este contrapeso parece anularse cuando se observa que los gobernadores de las administraciones 2001-2007 y 2007-2012 han sido de afiliación panista, al igual que la mayoría de diputados en el Congreso local, la mayoría de regidores en el Cabildo y los presidentes municipales de Tequila. Esta hipótesis con relación al perfil partidista de los posibles vetos no se debilita para la administración 2003-2006, pues a pesar de que el edil José Marín no era de afiliación panista, la mayoría de los regidores en Cabildo continuaba siéndolo: el Cabildo estaba integrado por seis regidores panistas y cuatro priistas¹⁴.

De lo anterior se infiere que el proceso de toma de decisiones al interior del Ayuntamiento y su diseño institucional son clave para entender el endeudamiento de Tequila. Del análisis de las actas de Cabildo correspondientes a las contrataciones de 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2012 se extrae una conclusión relevante: la deuda se ha institucionalizado como un instrumento que complementa los ingresos municipales y no como la última opción para el financiamiento de ciertas políticas públicas locales o la resolución de contingencias. Esto, vinculado a cuatro características de las distintas contrataciones:

- *Votación unánime.* Cinco de las seis contrataciones analizadas fueron aprobadas por unanimidad de votos y una por mayoría calificada. Si bien es cierto que el Cabildo de Tequila, históricamente, ha sido liderado —por regla de mayoría— por regidores

¹⁴ Situación atípica si se considera que la mayor parte de regidores son electos por principios de mayoría relativo. Sin embargo, el voto diferenciado al interior del municipio puede relacionarse con que la postulación del candidato José Marín se efectuó en un contexto de conflicto al interior del partido.

panistas, no se identifica que el partido de oposición constituya un contrapeso. Más allá de la votación efectiva de los regidores, tampoco se identifican votos razonados.

- *Financiamiento de obras menores.* Cuatro de los seis empréstitos analizados fueron destinados a la realización de obras menores, incluidas las de imagen urbana. En este sentido, destaca la deuda contratada en 2006: se destinó al financiamiento de 52 obras que por su magnitud, pudieron ser pagadas con el presupuesto de obra pública, o bien, pudieron ser descartados algunos proyectos a partir de un ejercicio de priorización.
- *Financiamiento de aportaciones municipales.* En dos de las seis contrataciones, se identifica que los recursos están apalancando las aportaciones que le corresponden al municipio para la realización de ciertos proyectos. Así, destaca que en el contexto del *Programa Pueblos Mágicos* de la Secretaría de Turismo, el municipio se había comprometido a aportar 14.74 mdp; el gobierno estatal concurriría con 27.16 mdp y la federación con 33.72 mdp. El municipio no contaba con los recursos para realizar su aportación, por lo que solicitó un préstamo a Banobras por 12.5 mdp.

Una situación similar se presentó en las contrataciones de 2010 y 2012. En el primer caso, parte de los recursos se destinarían a cubrir las aportaciones municipales para el programa Tu Casa de la Sedesol; en 2012, al Fondo de Infraestructura Social Estatal.

- *No se alude a la generación de recursos propios.* Finalmente, destaca que en ninguna de las actas de cabildo revisadas se alude a mecanismos paralelos para la generación de ingresos propios. Tampoco se identifican estrategias para hacer frente al pago de las obligaciones financieras.

Tabla 12. Contrataciones de deuda pública de Tequila, Jalisco 2000-2012

Aprobación en Cabildo	Importe (mdp)	Fecha de contratación	Vencimiento	Destino	Presidente municipal	Partido	Votación en cabildo
n.d.	10	Jun. 02	Ago. 12	n.d.	José Núñez	PAN	n.d.
n.d.	3	Oct. 03	Nov. 06	n.d.	José Núñez	PAN	n.d.
30 Marzo 06	12.5	Abr. 06 (refinanciada en 2010)	Mayo 16	52 obras públicas menores: imagen urbana, pavimentación, drenaje, agua potable, electrificación	José Marín	PRI	Unanimidad
11 Dic. 07	5	Feb. 08	Feb. 13	Construcción de un boulevard	Guillermo Cordero	PAN	Mayoría calificada
18 Jun. 08	12	Oct. 08	Oct. 18	Programa Pueblos Mágicos: obras en concurrencia con estado y federación	Guillermo Cordero	PAN	Unanimidad
15 Jul. 09	15	Sep. 10	Sep. 10	Terminar obras comprometidas con préstamo previo	Guillermo Cordero	PAN	Unanimidad
5 Ago. 10	36	Oct. 10	Abr. 25	Refinanciar dos créditos, obras de imagen urbana y construcción de viviendas (concurrencia con Sedesol)	Germán García Rivera	PAN	Unanimidad
n.d.	24	Mayo 11	Mar. 21	n.d.	Germán García Rivera	PAN	
14 mayo 12	5	Jun. 12	2022	Imagen urbana, aportación municipal al FISE, aportación municipal a programas especiales	Germán García Rivera	PAN	Unanimidad

Fuente: elaboración propia con base en actas de sesiones de cabildo e informes sobre situación de la deuda pública del Estado de Jalisco.

De esta manera, se arguye que la arquitectura institucional de Tequila ha derivado en una suerte de institucionalización de la deuda como mecanismo de financiamiento. De ahí que los pagos por servicio de la deuda muestren, en promedio, una tendencia creciente desde el año 2001 (Figura 11).

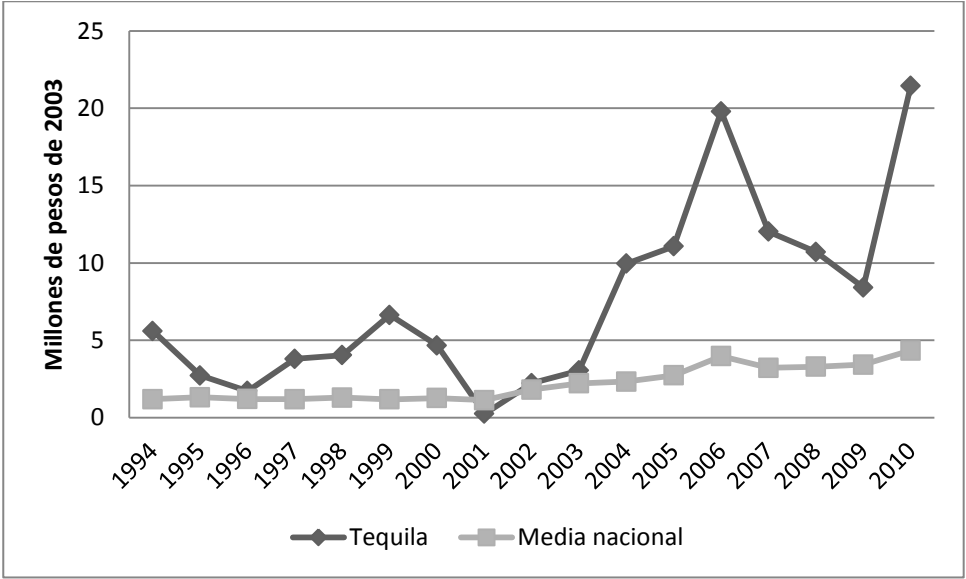


Figura 11. Pago por servicio de la deuda del municipio de Tequila. Millones de pesos de 2003

Fuente: elaboración propia con base en el SIMBAD, INEGI.

Autonomía financiera y capacidades administrativas

Para el año 2010, el servicio de la deuda representó el 22 por ciento de los ingresos totales de Tequila (Figura 12). Esta cifra lo colocó en el quinceavo lugar a nivel nacional, después de municipios como Benito Juárez (37 por ciento) y Cozumel (28 por ciento) en Quintana Roo o Guadalajara (29 por ciento) y Tonalá (24 por ciento) en Jalisco. Son municipios en los que la deuda contratada por administraciones previas condiciona seriamente el gasto programable por las administraciones actuales. A fines de 2012 la SHCP anunció que la carga de la deuda había generado insolvencia y falta de liquidez en el municipio de Tequila (INAFED, 2012/2013).

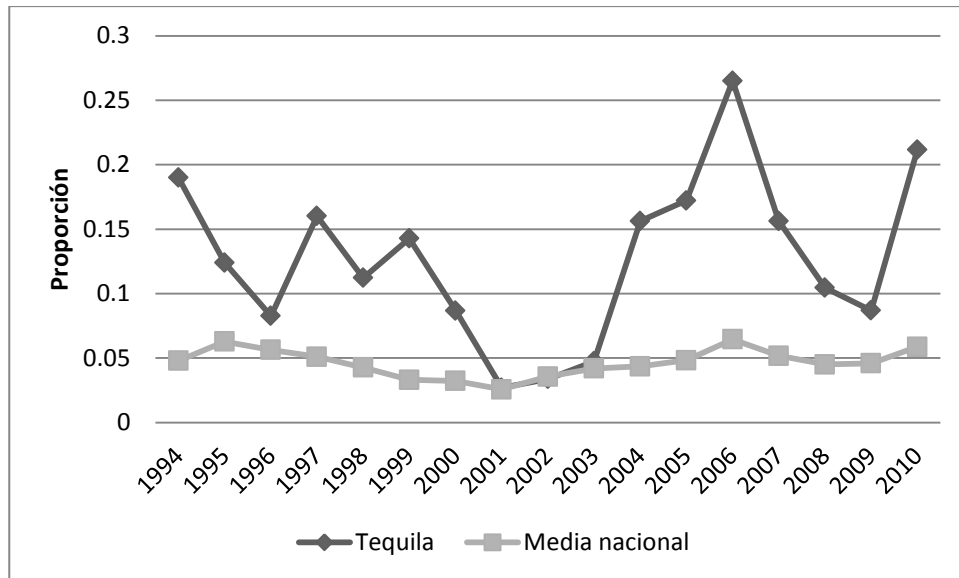


Figura 12. Tequila: pago por servicio de la deuda como proporción de los ingresos totales

Fuente: elaboración propia con base en el SIMAD, INEGI.

Lo anterior, no obstante que el municipio presenta elevados niveles de autonomía financiera. Así, medida como proporción de los ingresos propios respecto de los ingresos totales, la autonomía financiera de Tequila fue de 28 por ciento para el año 2010 (Figura 13); muy por encima del promedio de nueve por ciento a nivel nacional. En términos generales, se observa que los municipios de Jalisco tienen elevados niveles de autonomía financiera. Para el año 2010, en promedio, los municipios recaudaban el 26 por ciento de sus ingresos totales. Esto se relaciona con la dinámica industrial y empresarial que prevalece en el estado, lo que redundará en la expansión de la base gravable municipal.

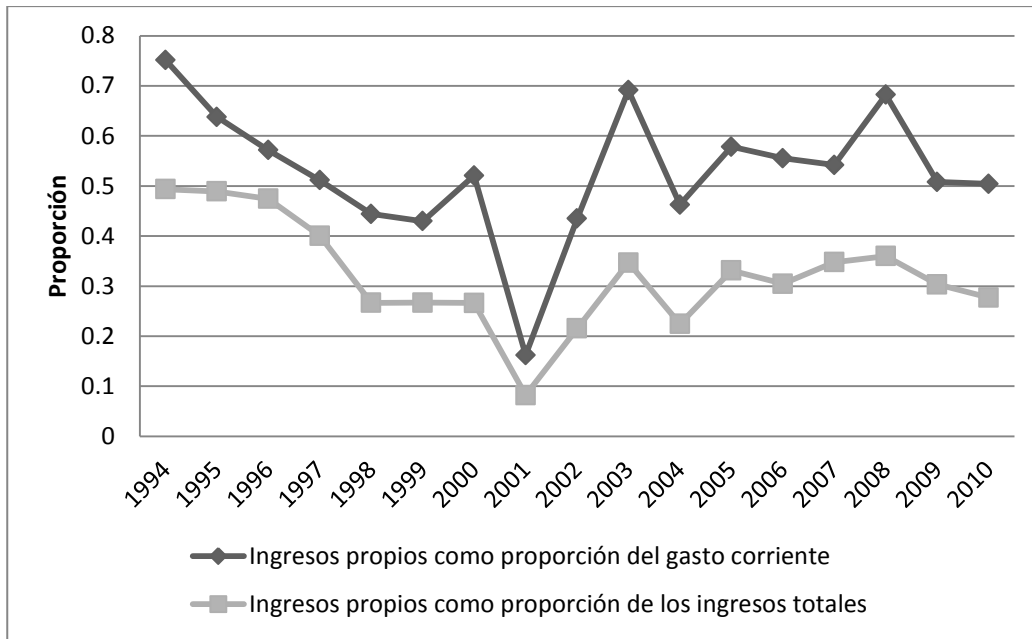


Figura 13. Indicadores de autonomía financiera de Tequila 1994-2010

Fuente: elaboración propia con base en el SIMBAD, INEGI.

Los ingresos propios del municipio de Tequila se explican, en gran medida, por los derechos (prestación de servicios, licencias, permisos, multas, etc.) y aprovechamientos, más que por el impuesto predial, como sucede en la mayor parte de los municipios mexicanos (Figura 14). Esta se ha consolidado como una estrategia de sus distintos Ayuntamientos para gravar las actividades económicas sin que ello repercuta seriamente en la atracción de inversiones.

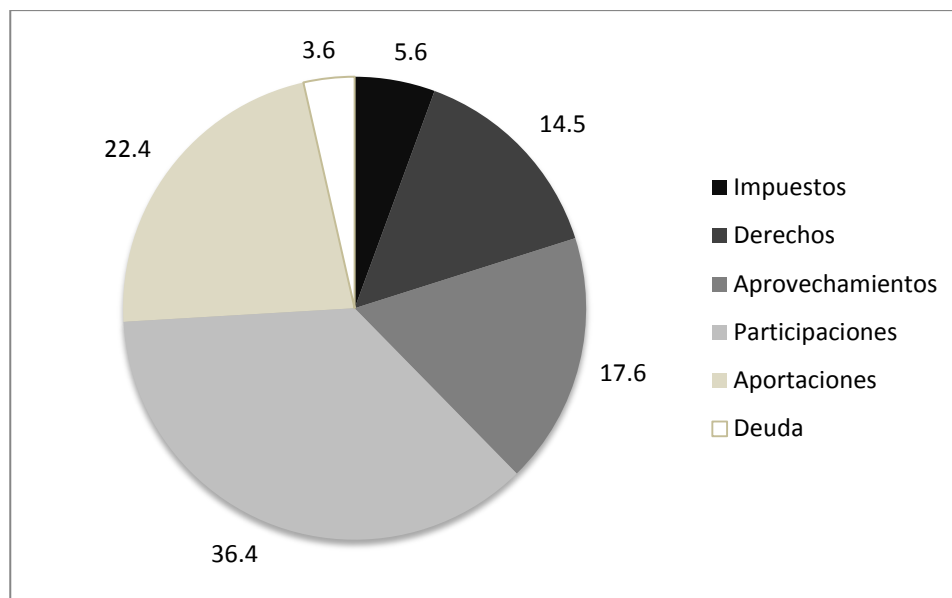


Figura 14. Porcentaje de ingresos por fuente para el ejercicio fiscal 2010: Tequila, Jalisco

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Ingresos del municipio de Tequila para el ejercicio fiscal 2010.

Ahora bien, la recaudación en el municipio de Tequila podría relacionarse con las capacidades administrativas de sus funcionarios por dos vías. Por un lado, se identificó que las dependencias estatales de gobernación y planeación se encargan de inducir en la gestión municipal a los ayuntamientos recién electos, a través de capacitaciones y de la generación de un diagnóstico municipal¹⁵. Este podría constituir un mecanismo para que los ayuntamientos se "alineen" a las prácticas recaudatorias comunes en los municipios jaliscienses.

Por otro lado, las capacidades administrativas del municipio de Tequila —medidas con el indicador de construcción propia— son altas con relación al promedio de municipios mexicanos y los municipios de la región centro-occidente. Si bien en la Figura 15 se muestra una disminución del indicador en el año 2010, ello se debe a que tanto el

¹⁵ El diagnóstico se encuentra disponible en sieg.gob.mx/contenido/Municipios/cuadernillos/Tequila.pdf

presidente municipal como el tesorero de esa administración se habían desempeñado en el sector privado; aspecto que en contextos de gran dinamismo empresarial podría ser favorable para la recaudación de ingresos municipales, al tratarse de funcionarios que conocen la elasticidad de los impuestos, derechos y aprovechamientos en la localidad.

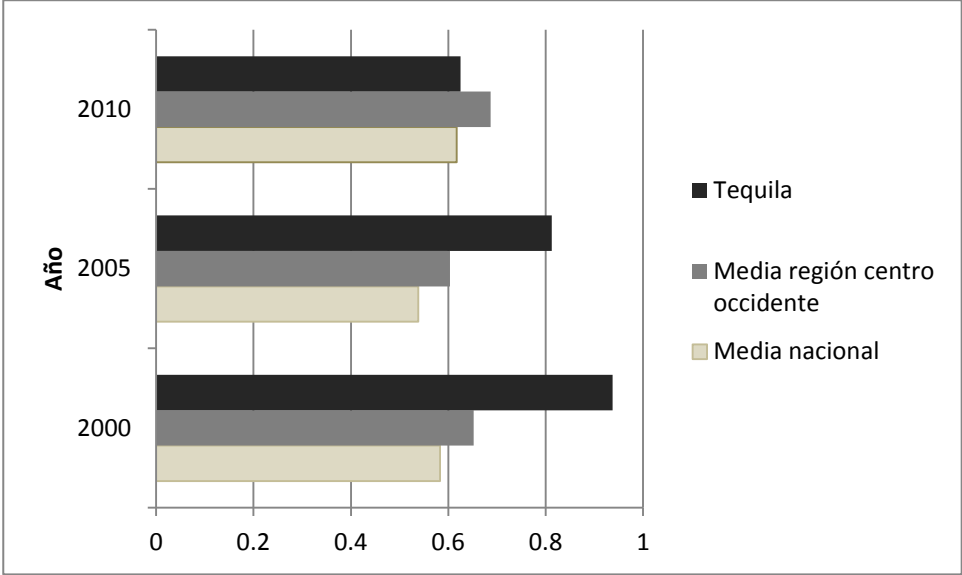


Figura 15. Indicador de capacidad de gestión financiera: Tequila, media nacional y media región centro occidente

Fuente: elaboración propia

No obstante la relativa autonomía financiera de Tequila , cabe apuntar que la proporción de recursos propios es similar a la carga de la deuda, lo cual implica que el municipio tiene un reducido margen para el financiamiento de infraestructura y servicios públicos: el que le otorgan las participaciones federales, al ser recursos no etiquetados. Así, los elementos de diseño institucional de Tequila, aunados a la presión que sobre el gasto ejerce el servicio de la deuda, podrían explicar su progresivo endeudamiento.

MUNICIPIO CON DEUDA PÚBLICA MEDIA
TZITZIO, MICHOACÁN

4.2.2. Municipio con deuda pública media: Tzitzio, Michoacán

Tzitzio es un municipio rural que se localiza a 55 kilómetros de Morelia, la capital de Michoacán. No obstante su proximidad a este centro urbano, Tzitzio es el segundo municipio con mayor marginación en el estado. Sus altas tasas de migración hacia Morelia y los Estados Unidos explican que en el periodo 2005- 2010 su población haya decrecido dos por ciento.

En el año 2010, más del 70 por ciento de su PEA se concentraba en el sector primario; el nueve por ciento en el sector secundario; y el 18.5 por ciento en el sector terciario, particularmente, en actividades comerciales y de gobierno. Una característica adicional de este municipio es que Tafetán, una de sus localidades, concentra casi el doble de habitantes que la cabecera municipal.

Tabla 13. Aspectos generales del municipio de Tzitzio, Michoacán

Población 2005	9 394
Población 2010	9 166
Tipo de municipio	Rural
Porcentaje de población económicamente activa	41.78
Densidad de población 2010	9.73 hab/km ²
Índice de marginación 2005	1.58 (Muy alto)
Índice de marginación 2010	1.59 (Muy alto)
Posición nacional según índice de marginación 2010	157
Ingreso per cápita 2005	3 790 USD
Índice de Desarrollo Humano 2005	0.6814 (Medio)
Número de regidores en Cabildo	4 regidores de mayoría relativa y hasta 3 regidores de representación proporcional
Regla para la elección de regidores	Mayoría relativa (predominio) y representación proporcional
Presupuesto de egresos 2010	59.82 mdp
Porcentaje de ingresos propios respecto ingresos totales 2010	1.5%
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal 2010	30.11 mdp

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes

En este municipio, la escasa autonomía financiera se relaciona con las reducidas capacidades de sus funcionarios para generar recursos propios, pues se identifica que Tzitzio cuenta con un convenio de colaboración con el gobierno del estado para que éste último recaude los ingresos municipales; por tanto, sus funcionarios no han desarrollado capacidades para captar recursos propios. La autonomía financiera también está condicionada por la reducida base gravable del municipio, al combinarse la escasa localización de unidades económicas con las condiciones de marginación de sus habitantes. La escasa generación de recursos propios hace de Tzitzio un municipio vulnerable ante choques externos como el retraso en la transferencia de los recursos federales, las condiciones climatológicas o específicamente, los conflictos laborales en el Ayuntamiento. Ante las condiciones descritas, el Cabildo ha encontrado en el endeudamiento una salida de corto plazo a las presiones del gasto. En este sentido, destaca que el Ayuntamiento sólo tiene acceso al mercado financiero cuando se trata de empréstitos de corto plazo, poniendo en garantía los recursos que le corresponden por concepto de participaciones. Cuando ha tenido acceso al endeudamiento de largo plazo, lo ha hecho a través de la banca de desarrollo, misma que ha tenido un papel fundamental para que el proyecto de deuda cuente con la aprobación del Congreso, pues es la entidad financiera la que, en mayor medida, ha preparado el proyecto y gestionado los documentos necesarios. Con relación al diseño institucional externo, se infiere que Tzitzio ha contratado deuda de corto plazo debido a que cuenta con un diseño institucional medianamente restrictivo, que en la práctica fue laxo.

Niveles de deuda e incidencia de la autonomía financiera

Al 31 de marzo de 2013 Tzitzio tenía obligaciones por 8.8 millones de pesos con la banca de desarrollo; el grueso de esa deuda fue contraído en el año 2009. Las altas fluctuaciones

en los pagos por servicio de la deuda (Figura 16) se relacionan, en mayor medida, con contrataciones de corto plazo. De acuerdo con los informes financieros del Ayuntamiento para el año 2012, cada mes se realizan pagos por concepto de financiamiento de corto plazo.

Si bien el monto de la deuda de Tzitzio no es relevante en términos absolutos¹⁶, sí lo es en términos de su reducida población y de sus ingresos totales. En el periodo 2005-2010, la deuda se encontró alrededor de los 250 pesos per cápita, lo que coloca al municipio dentro de las primeras 100 posiciones en el ámbito nacional. Como se verá más adelante, la carga de la deuda ha representado fuertes presiones de gasto para sus distintos Ayuntamientos.

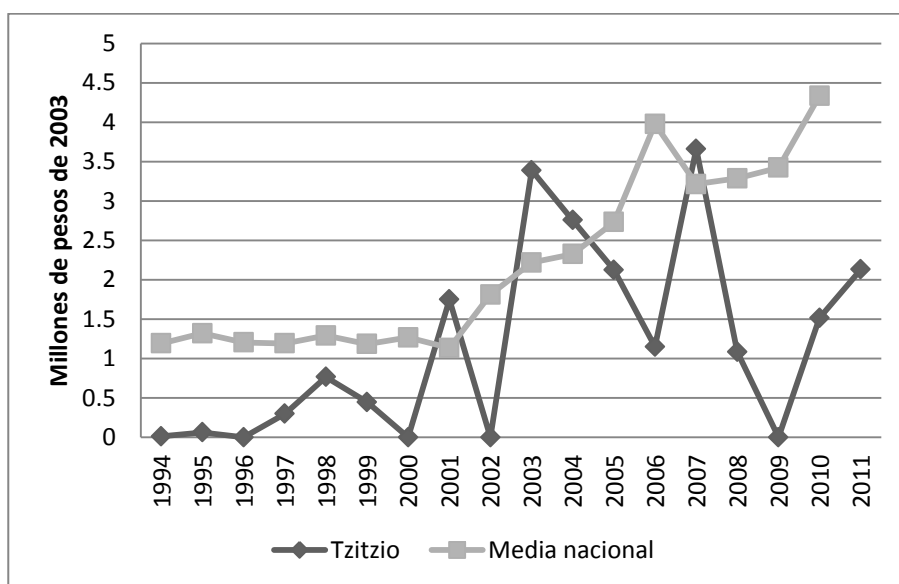


Figura 16. Pago por servicio de la deuda del municipio de Tzitzio. Millones de pesos de 2003

Fuente: elaboración propia con base en el SIMBAD, INEGI.

De acuerdo con José Rodríguez¹⁷, tesorero de la administración 2005- 2007, el municipio ha recurrido a los financiamientos de corto plazo para tener liquidez y hacer frente a necesidades de gasto, como el término de obras públicas o el propio pago de la nómina,

¹⁶ Con relación al monto de la deuda que presentan otros municipios a nivel nacional o del propio estado.

¹⁷ Entrevista realizada el 18 de abril de 2013.

pues a pesar de que la deuda no se puede destinar directamente a gasto corriente, los recursos entran a la "bolsa general" del Ayuntamiento, misma que se administra entre las distintas partidas. Una cuestión que incrementa las presiones de gasto —señala el ex tesorero— es el común retraso en el pago de las participaciones por parte del gobierno estatal. Un problema adicional, tiene que ver con la forma en que se transita de un gobierno municipal a otro, pues "ha sucedido que una administración que contrata deuda poniendo en garantía las participaciones federales, invierte los recursos y establece en un acta cuál será el monto que la Secretaría de Finanzas descontará de las participaciones a la próxima administración; por su parte, el próximo gobierno municipal presupuesta —y ejerce el gasto— sin considerar tales descuentos, pues no tiene conocimiento del acta mencionada. Este aspecto, tarde o temprano, redundará en presiones para ese nuevo ejercicio fiscal"¹⁸.

Los elementos anteriores dan cuenta de la falta de transparencia en el proceso de entrega-recepción de las administraciones; del escaso conocimiento que tienen los funcionarios de la cuenta pública municipal —aspecto que se tratará más adelante—; y de la alta dependencia del funcionamiento local respecto de las transferencias federales.

En 2008, tras un recorte de las transferencias federales al Estado de Michoacán, el gobierno estatal redujo las transferencias hacia los municipios, lo que afectó profundamente a 80 de los 113 municipios de Michoacán. Tzitzio fue uno de los ayuntamientos que "cerró" el ejercicio fiscal con déficit por endeudamiento (La Jornada, 2011). Para julio de 2009, su entonces presidente, Reynaldo Cortés, declaró al municipio en quiebra financiera.

En Tzitzio, la alta dependencia de las transferencias federales se corresponde con la escasa generación de ingresos propios, ya que "considerando las características de marginalidad y atraso de la población de la región, ha sido costumbre [de] las administraciones municipales

¹⁸ Información proporcionada por José Rodríguez, ex-tesorero municipal de la administración 2005-2007. Entrevista realizada el 18 de abril de 2013.

[...] efectuar mínimamente los cobros de los servicios públicos y derechos municipales" (Premio Gobierno y Gestión Local, 2004). De acuerdo con el actual tesorero municipal (administración 2012- 2015), el principal problema del municipio es el desempleo. El ayuntamiento no ha podido incrementar sus programas a partir de los impuestos de los contribuyentes, pues éstos no tienen posibilidad de pagarlos. Por el contrario, la labor del ayuntamiento ha sido en gran medida, subsidiaria¹⁹. Esta se ha complementado con la participación directa de los gobiernos federal y estatal a través de diversos programas sociales²⁰. A propósito, Reynaldo Cortes, ex presidente municipal 2008-2011, señaló:

"Nadie quiere gobernar el municipio porque no quieren administrar la pobreza. Los recursos son insuficientes para satisfacer las necesidades, nuestra situación es muy difícil porque he visto que se ha descuidado el campo y esta situación nos está pegando fuertemente, y aunque dan el programa de Oportunidades y más apoyos, es imposible que sostengamos a la gente sin trabajar" (La Jornada en INAFED, 2010/2013).

Se infiere, entonces, que la escasa actividad económica en el municipio reduce considerablemente la base gravable del municipio. Con relación a la autonomía financiera es preciso señalar que, históricamente, ha existido un convenio de colaboración entre Tzitzio y el Gobierno del Estado para que este último cobre el impuesto predial y los derechos de agua, dada la imposibilidad expresa por el Ayuntamiento para realizar la recaudación correspondiente. Bajo el mismo argumento, de acuerdo con los artículos 70 y

¹⁹ Información obtenida en entrevista realizada el 18 de abril de 2013 a Carlos Sánchez, tesorero municipal de la administración 2012-2015.

²⁰ La dirección de desarrollo social del Ayuntamiento respalda la operación de cuatro programas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): Oportunidades, 70 y más, Seguro Popular y Programa Alimentario (PAL). Asimismo, respalda la ejecución del programa CONTIGO, de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Michoacán. El único programa social que es financiado por el Ayuntamiento es el de "Compromiso con la Nutrición de Adultos Mayores".

72-Fracción XI de la Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo, un municipio puede ceder a particulares o al Gobierno del Estado la prestación de servicios públicos. Sin embargo, en el caso de Tzitzio, todos los servicios básicos —recolección de basura, agua potable, limpia, drenaje, etc.— son prestados directamente por el Ayuntamiento, con equipos de su propiedad. Ello resulta en otro tipo de erogaciones importantes: la reparación y mantenimiento de los equipos y vehículos municipales. Al respecto, el tesorero de la administración 2008- 2011, señala que a pesar de algunos intentos por concesionar los servicios municipales a privados, esto no ha sido posible, debido a que para las empresas no es rentable, dada la baja capacidad de pago de los habitantes y del propio ayuntamiento, lo que se suma a lo costoso de la provisión de los servicios, pues la población municipal se encuentra muy dispersa²¹.

Los elementos anteriores dan cuenta de una serie de aspectos sistémicos que ejercen fuertes presiones sobre las finanzas públicas de Tzitzio, a saber: escasa autonomía financiera por lo reducido de su base gravable; vulnerabilidad ante fluctuaciones de las transferencias federales; y altos costos en la provisión de servicios públicos por la baja densidad de población. Tales elementos han llevado a que sus distintas administraciones vislumbren a la deuda de corto plazo como una alternativa viable de financiamiento. Se trata pues, de un instrumento para "salir del paso" en el ejercicio fiscal en el que fue contratada. Otro elemento importante es que cuando se han realizado pagos por servicio de la deuda, éstos han representado una elevada proporción respecto de los ingresos totales, alcanzando sus niveles máximos en el año 2003 (17.2 por ciento) y en 2007 (10.7 por ciento). (Figura 17).

²¹ Información obtenida en entrevista realizada el 18 de abril de 2013 al tesorero municipal de la administración 2008-2011, René Hernández.

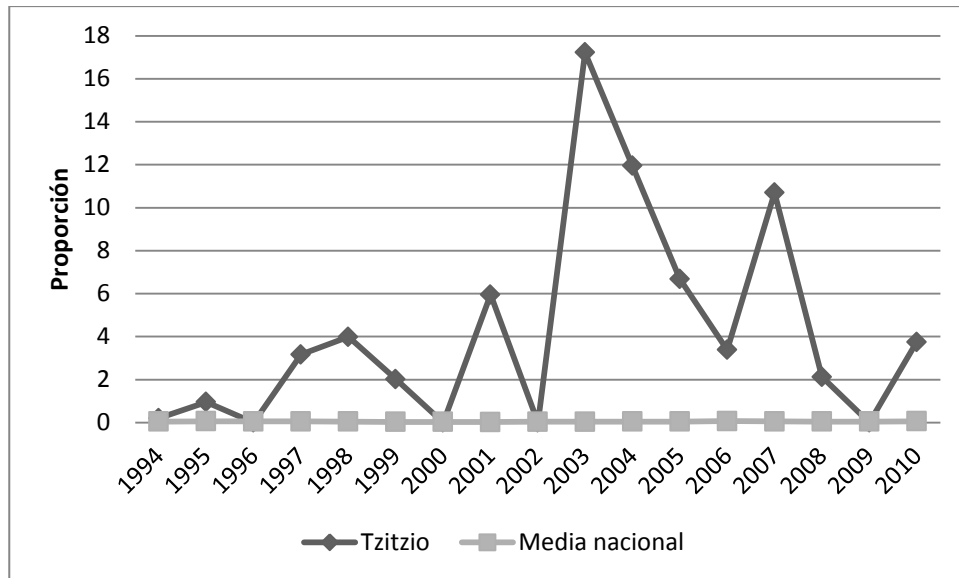


Figura 17. Tzitzio: pago por servicio de la deuda como proporción de los ingresos totales

Fuente: elaboración propia con base en el SIMAD, INEGI.

Capacidades administrativas

En términos generales, en Tzitzio se observan reducidos niveles de profesionalización de sus funcionarios. Sus capacidades administrativas, medidas a través del indicador de capacidades financieras, fueron menores a la media nacional y a la media de los municipios de la región centro occidente en los años 2005 y 2010. A partir del estudio a profundidad del municipio, es posible corroborar que el indicador que presentó el municipio en el año 2000 fue más bien un caso atípico, ya que fue considerablemente superior a la media nacional y al de los municipios de la región. (Figura 18).

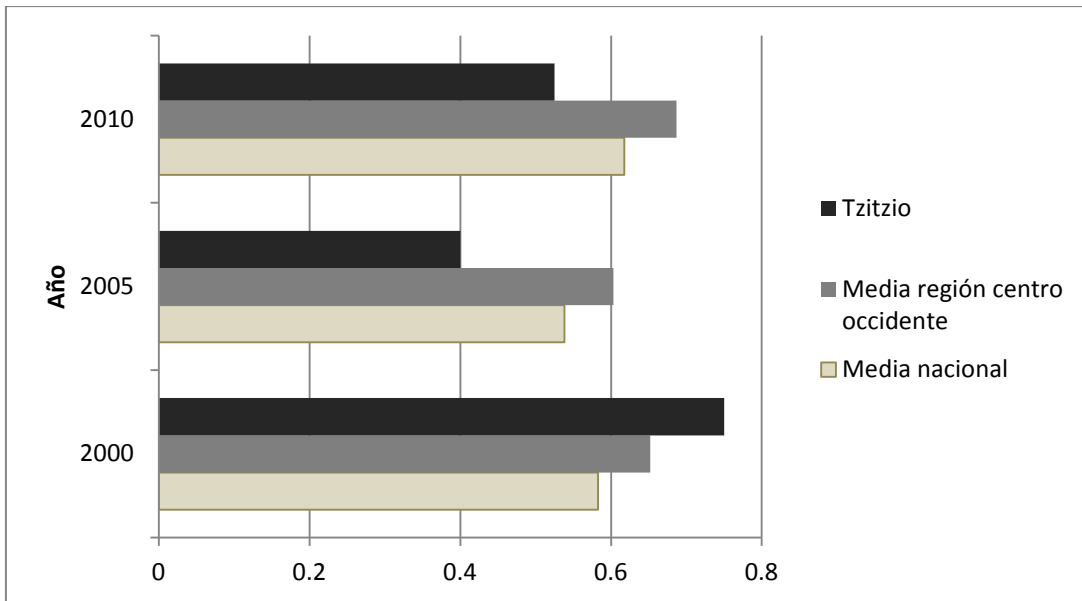


Figura 18. Indicador de Capacidades Administrativas: Tzitzio, media nacional y media región centro occidente

Fuente: elaboración propia

La mayor parte de sus funcionarios cuenta con educación básica y algunos con educación superior, aunque inconclusa²². Lo que se observa en el municipio es que el mayor conocimiento de la administración pública local se da a partir de la alta rotación de sus funcionarios. Así por ejemplo, el actual presidente municipal (2012-2015) fue secretario general en la administración 2008-2011; el actual secretario general fue tesorero en la administración 2005-2007. Sin embargo, cabe señalar que previo a su participación en actividades de gobierno, sus funcionarios desempeñaban oficios poco relacionados con la administración pública.

A partir de las entrevistas realizadas al tesorero y a dos ex-tesoreros municipales, se infiere que la capacidad para generar recursos propios es limitada seriamente por las condiciones de pobreza de su población; sin embargo, esto se complementa con el escaso conocimiento

²² Los currículos de algunos funcionarios se encuentran disponibles en el sitio www.municipiosmich.gob.mx.

de la cuenta pública y del catastro municipal. En todas las administraciones municipales ha prevalecido un convenio con el gobierno del Estado para que éste recaude el grueso de los ingresos —propios— del Ayuntamiento; cuestión que posiblemente condiciona la generación de nuevos ingresos propios, pues sus funcionarios no han desarrollado las capacidades necesarias para ello.

Por otro lado, destaca que la mayor parte de documentos de carácter técnico- presupuestal no son elaborados directamente por el tesorero municipal sino por un asesor con estudios en contabilidad. En el mismo sentido, con relación a la contratación de deuda realizada en el año 2009, el entonces tesorero municipal señaló que la mayor parte de los trámites y documentos necesarios fueron gestionados por la propia entidad financiera, Banobras. Los funcionarios del Ayuntamiento elaboraban los documentos con la asesoría de la financiera²³.

Incidencia del diseño institucional

Todas las administraciones municipales de Tzitzio han sido lideradas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a excepción de la 2002-2004: esas elecciones fueron ganadas por la Coalición Unidos por Michoacán, encabezada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Tras la toma de posesión de esa administración fue removida buena parte del personal que laboraba en el Ayuntamiento. En consecuencia, el personal demandó al Ayuntamiento por despido injustificado, exigiendo liquidaciones e indemnizaciones por un monto superior a los 20 millones de pesos. Al término del proceso judicial, la Corte falló a favor del Ayuntamiento; sin embargo, éste

²³ Información obtenida en entrevista realizada el 18 de abril de 2013 al tesorero municipal de la administración 2008-2011, René Hernández.

tuvo que realizar pagos de alrededor de ocho millones de pesos, lo que se sumaba a los compromisos por pago de la deuda contratada en la administración 1999-2001.

Cuando la administración 2005- 2007 tomó las finanzas municipales, la carga de la deuda representaba el 6.6 por ciento de los ingresos totales; aspecto que, aunado a otras presiones de gasto, llevó a que tal Ayuntamiento refinanciara la deuda contratada por la administración previa. Así, este choque político- laboral al interior del Ayuntamiento explicó la contratación de deuda del año 2003 y la posterior, de 2005.²⁴

Al 31 de diciembre de 2008, el municipio tenía compromisos de corto plazo por más de 25 mdp²⁵. De acuerdo con el Presidente Municipal 2008-2011, Reynaldo Cortés, esto superaba por mucho la capacidad de pago del Ayuntamiento; de hacer frente a los compromisos de la deuda, se afectaría seriamente la provisión de obra pública y servicios públicos (Congreso del Estado de Michoacán, 2009a). En este contexto, en 2009 el Ayuntamiento solicitó autorización al Congreso para contratar hasta 13 millones de pesos en un plazo de diez años. La capacidad de pago fue estimada directamente por la entidad financiera (Banobras) y la decisión, tomada por unanimidad en el Cabildo, integrado por siete regidores: cuatro del PRI, dos del PAN y 1 de coalición. Ningún regidor objetó el proyecto de endeudamiento (Ayuntamiento de Tzitzio, 2009).

Los municipios de Michoacán cuentan con un diseño institucional externo similar al de la media nacional²⁶: sólo la deuda de largo plazo debe ser autorizada por el Congreso; la

²⁴ Información obtenida en entrevistas realizadas el 18 de abril de 2013 a los ex tesoreros municipales René Hernández (gobierno 2008-2011) y José Rodríguez (gobierno 2005-2007). Cabe señalar que la información es imprecisa debido a que el municipio no cuenta con archivo de documentos para periodos previos a 2005.

²⁵ Los pasivos tuvieron origen en retraso en la ministración de fondos federales por parte del Estado; el gobierno municipal había invertido en obra pública (drenaje y alcantarillado, principalmente), adquiriendo así compromisos con proveedores. A ello, se sumaron los compromisos de la deuda equivalentes a 1.1 millones de pesos.

²⁶ Michoacán tiene un indicador de diseño institucional de 0.44, igual a la media y mediana de los indicadores de las entidades federativas.

decisión es tomada por mayoría simple de la Comisión de Hacienda del Congreso; tanto el órgano fiscalizador como una instancia del gobierno estatal llevan registros de la deuda (Tabla 14). Sólo el 40 por ciento de los estados establecen un máximo a la contratación de empréstitos con base en algún indicador financiero (ingresos totales o transferencias federales); sin embargo, en Michoacán, además de presentarse la restricción anterior, también se establece un máximo para los pagos por servicio de la deuda, mismos que no deben superar el 2.5 por ciento del presupuesto anual de egresos. Este aspecto fue señalado en el dictamen del Congreso a propósito de la solicitud del Ayuntamiento:

"se determina que el servicio de deuda para el presente crédito rebasa el límite establecido por [...] la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo [para el presente] y para los siguientes ejercicios fiscales considerando el pago de la deuda pública que se pretende contratar, y si la tendencia en la proyección de ingresos no cambia, se podría ver rebasado el límite establecido para el servicio de deuda. Sin embargo, del propio análisis se desprende que el otorgamiento del crédito es viable, ya que el Ayuntamiento se verá fortalecido ante la posibilidad de cubrir los pasivos que se generaron por concepto de inversión en obra pública con menores costos y mayores beneficios, además de no exceder el Límite de Endeudamiento Total" (Congreso del Estado de Michoacán, 2009, pág. 3).

Tabla 14. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Tzitzio

Elemento de diseño institucional		
¿La DPM cuyo vencimiento excede 12 meses tiene que ser aprobada por el Congreso Estatal?	Sí	Art. 2 de la LED
¿La deuda cuyo vencimiento no excede los 12 meses tiene que ser aprobada por el Congreso?	No	Art. 2 de la LED
¿La contratación de DPM es aprobada por mayoría absoluta de la comisión de Hacienda o el pleno del Congreso?	No	Art. 66 de la LOPL: mayoría simple
¿La DPM tiene que ser aprobada por alguna instancia estatal?	No	---
¿Existe algún mecanismo de evaluación de la propuesta que involucra especialistas en la materia?	No	---
¿Se establece un "techo" para la contratación de DPM con base en aportaciones o participaciones?	Sí	Art. 5 de la LED: el Congreso debe publicar los montos máximos anualmente
¿La ley desglosa los rubros del gasto que se consideran "inversión productiva"?	Sí	Art. 7 de la LED
¿La ley desglosa el tipo de gasto que no puede ser financiado con DPM?	Sí	Art. 5 de la LED
¿El órgano fiscalizador del Congreso es el encargado de vigilar y monitorear el ejercicio de la deuda y el cumplimiento de los compromisos?	No	---
¿El municipio debe informar de manera periódica sobre la situación de su deuda a alguna instancia estatal o al órgano fiscalizador?	Sí	Art. 24 de la LED: a la Secretaría de Administración y Finanzas
El estado registra el monto, las condiciones y el destino de los recursos de la DPM?	Sí	Art. 22, 23 y 24 de la LED:
¿Se establece la obligación de guardar equilibrio financiero?	No	---
¿Se establecen los requisitos que debe cumplir el Programa Financiero?	Sí	Art. 7 de la LED

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Estatal de Deuda del Estado de Michoacán y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Michoacán.

Del dictamen emitido por las Comisiones de Hacienda y Presupuesto se extraen algunos elementos de análisis: la contratación fue aprobada a pesar de rebasarse el límite máximo de los pagos por servicio de la deuda sobre los egresos; para la toma de la decisión, fue considerada la baja capacidad del Ayuntamiento para incrementar sus ingresos; la capacidad de pago y el estado de las finanzas municipales no fue revisada por alguna instancia técnica del Congreso, pues se alude a información presentada por el propio municipio —y preparada por la entidad financiera—; el hecho de que el municipio puso en

garantía sus participaciones sustituyó el aval del gobierno del estado, mientras que en el caso de Salamanca, Guanajuato estas garantías son complementarias; es posible que para las comisiones del Congreso, la autorización de la deuda haya sido identificada como la única alternativa de financiamiento para el Ayuntamiento, dado que el empréstito se destinaría al pago de inversión retroactiva, además de que el municipio estaba a punto de declararse en quiebra financiera.

Dicho lo anterior, se infiere que el diseño institucional —medianamente restrictivo— de Tzitzio operó en la práctica como un diseño laxo, que atendió a una necesidad de financiamiento urgente. Ello, a pesar de no observarse una tendencia clara entre el partido de afiliación del presidente municipal (PRI); el de los diputados integrantes de las Comisiones de Hacienda y Presupuesto (dos del PAN, tres del PRD, tres del PRI y uno de Convergencia) y el partido del gobernador del estado (PRD).

MUNICIPIO CON DEUDA PÚBLICA BAJA

TIJUANA, BAJA CALIFORNIA

4.2.3. Municipio con deuda pública baja: Tijuana, Baja California

Tijuana es un municipio fronterizo cuya dinámica económica está altamente relacionada con la de California, particularmente, con la de San Diego. El municipio presenta una tasa de crecimiento promedio anual de cuatro por ciento, superior al promedio de municipios mexicanos. Tal crecimiento no se relaciona con el crecimiento natural de su población, sino con la inmigración de población en busca de ocupación. El grueso de su PEA (60.4 por ciento) se desempeña en el sector terciario; el 31 por ciento en actividades industriales como la maquila, la construcción o la industria de alimentos y bebidas; menos del uno por ciento de su PEA se concentra en actividades primarias, dada la poca disponibilidad de tierras.

Tabla 15. Aspectos generales del municipio de Tijuana, Baja California

Población 2005	1410687
Población 2010	1559683
Tipo de municipio	Metropolitano
Porcentaje de población económicamente activa	58.88
Densidad de población 2010	1263.41 hab/km ²
Índice de marginación 2005	-1.92 (Muy bajo)
Índice de marginación 2010	-1.81 (Muy bajo)
Posición nacional según índice de marginación 2010	2420
Ingreso per cápita estimado 2005	16 148 USD
Índice de Desarrollo Humano 2005	0.8778 (Alto)
Número de regidores en Cabildo	8 regidores por principio de mayoría relativa y hasta 7 por representación proporcional
Regla para la elección de regidores	50% por mayoría relativa y 50% por representación proporcional
Presupuesto de egresos 2010	5975.25 mdp
Porcentaje de ingresos propios respecto ingresos totales 2010	36%
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal 2010	967.40 mdp

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes

A partir del análisis de la deuda pública de Tijuana, se arguye que en este municipio ha operado un círculo virtuoso entre las capacidades administrativas y la autonomía financiera: las capacidades de sus funcionarios han incidido en el incremento sustancial de los ingresos propios, pero también han sido clave en la gestión de los distintos empréstitos; mientras que los niveles de autonomía financiera han sido un factor decisivo para que el municipio encuentre financiamiento en la banca comercial.

Los elementos anteriores dan cuenta de la cultura crediticia que ha ido desarrollando el municipio y la consecuente capacidad de pago que posee, por lo que a pesar de enfrentarse a un diseño institucional externo restrictivo, éste no ha obstaculizado la contratación de empréstitos. Por otro lado, se encontró evidencia de que si bien la contratación de deuda no ha sido condicionada por el diseño institucional interno, éste sí ha jugado un papel relevante en el proceso de toma de decisiones, al combinarse con la polarización política al interior del Cabildo. Esto es, en un contexto de polarización política las reglas de mayoría para la toma de decisión cobran especial relevancia.

Se identificó que la contratación de deuda de un gobierno municipal no está atenuando los niveles de gasto de los gobiernos posteriores, pues éstos han contratado más deuda para refinanciar la existente o realizar nuevas obras de infraestructura. Sin embargo, los ingresos municipales han incrementado de manera más que proporcional a la deuda.

Niveles de deuda e incidencia del diseño institucional

Al 31 de marzo de 2013, Tijuana era el segundo municipio con más obligaciones financieras a nivel nacional, sólo después de Guadalajara. La deuda con la banca comercial

y la banca de desarrollo superaba los 2,524 millones de pesos²⁷. Los pagos por servicio de la deuda, si bien han reducido en algunos periodos, han mostrado una tendencia creciente a partir de 1995, alcanzando sus niveles máximos en 2006 y 2010, con 101 millones en ambos periodos (Figura 19).

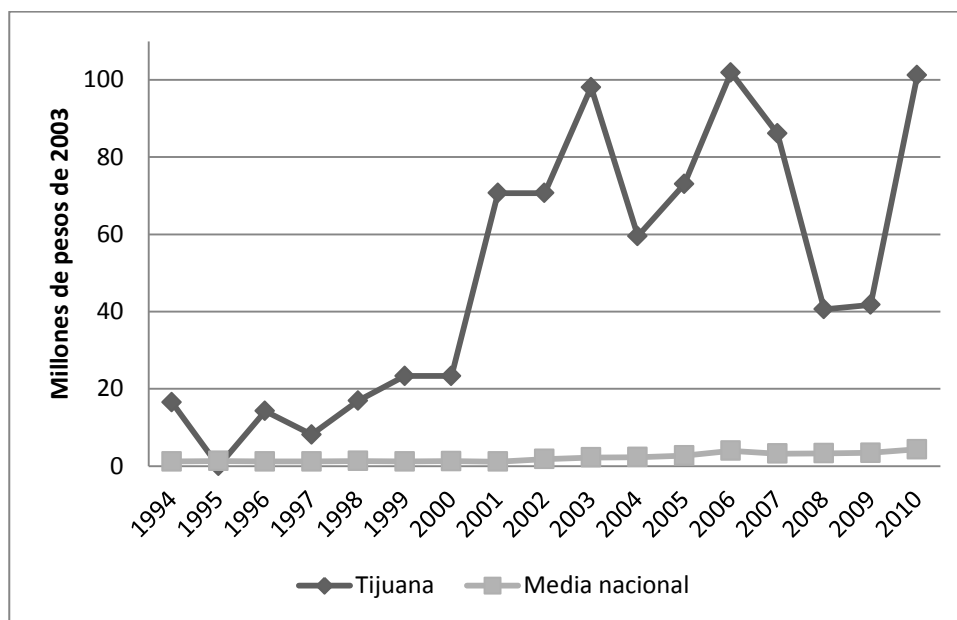


Figura 19. Pago por servicio de la deuda del municipio de Tijuana. Millones de pesos de 2003

Fuente: elaboración propia con base en el SIMBAD, INEGI.

El progresivo endeudamiento de Tijuana se relaciona con el rápido crecimiento de su población a partir de los años 50. La demanda de infraestructura urbana y servicios públicos asociada al crecimiento demográfico rebasó la capacidad de respuesta de sus distintos ayuntamientos. Así, en la historia reciente del municipio se identifican cinco contrataciones importantes de DPM, cuya justificación fue la provisión de servicios públicos e infraestructura urbana así como el refinanciamiento de los pasivos (Tabla 16).

²⁷ Datos del Registro Nacional de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP: http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/1erTrimestre.aspx.

Tabla 16. Principales contrataciones de deuda. Tijuana 2000- 2010

Año de aprobación en Cabildo	Monto (millones de pesos)	Destino de los recursos	Edil	Afiliación	Aprobación en Cabildo
2002	800	Equipo de limpia, terreno para disposición de residuos, modernización de catastro y control urbano	Jesús González	PAN	No disponible
2007	588	Refinanciamiento de la deuda	Jorge Hank Rhon	PRI	Unanimidad
2008	25	Equipo para el tratamiento de residuos sólidos	Jorge Ramos	PAN	Unanimidad
2008	1714	Programa Integral de Repavimentación	Jorge Ramos	PAN	Mayoría calificada
2010	2560	Refinanciamiento de la deuda	Carlos Bustamante	PRI	Mayoría calificada

Fuente: elaboración propia con base en actas de sesiones de cabildo

Como se observa en la Tabla 16, tres de esas contrataciones han sido gestionadas por alcaldes afiliados al Partido Acción Nacional (PAN) y dos de ellas, por ediles del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las administraciones panistas han argumentado la necesidad –impostergable– de invertir en obras públicas de gran calado. En este sentido, destaca el empréstito contratado en el año 2008 para la pavimentación con concreto hidráulico de las principales vialidades de la ciudad. Se trata de una obra cuyos antecedentes datan de la administración de Héctor Osuna (1992-1995), también afiliado al PAN²⁸. La contratación de 2008 fue aprobada por mayoría simple del Cabildo, teniendo la negativa de los regidores del PRI, quienes apelaban por una prórroga de quince días para el escrutinio del proyecto en términos contables y financieros (XIX Ayuntamiento de Tijuana, 2008). La deuda fue con Cemex Concretos S.A. de C.V. con un tasa promedio de 10.28% y

²⁸ En el marco del proyecto “Programa de Activación Urbana (PAU)” serían destinados más de 500 millones de nuevos pesos para la realización de obras estratégicas, entre ellas, la mejora de vialidades. Ordóñez (1999) realiza un análisis detallado del proceso de discusión y aprobación del PAU.

se ponían en garantía más del 77% de participaciones (XX Ayuntamiento de Tijuana, 2011: 12).

Por otro lado, los gobiernos priistas justificaron las dos contrataciones de deuda (2007 y 2010) en el escaso margen de acción con que contaban sus administraciones, dado el peso que tienen los pagos por servicio de la deuda en las finanzas municipales. Al respecto, señala el Presidente Municipal, Carlos Bustamante Anchondo:

"Estoy consciente de que recibo un gobierno con un enorme endeudamiento. El nivel de pasivos contratados con la banca comercial y de desarrollo asciende a más de 2,000 millones de pesos, y además están garantizados por más del 100 por ciento de las participaciones federales que recibe Tijuana. Lo anterior, limita de manera muy significativa la capacidad de maniobra del Gobierno. Adicionalmente, la forma en la que fue contratada la deuda implica que los pagos fuertes de capital empezarán a exigirse [justo cuando inicia mi administración]. Habiendo identificado de forma general el problema de endeudamiento del Municipio, he instruido a que se inicie un proceso ordenado y transparente para refinanciar y/o reestructurar la deuda pública vigente"(XX Ayuntamiento de Tijuana, 2011: 3).

Un discurso similar fue provisto por el ex presidente Jorge Hank Rhon en 2007 cuando gestionó un préstamo de más de 588 millones de pesos con la banca comercial. A diferencia de la contratación de 2010, la de 2007 fue aprobada por unanimidad de votos. Esto podría relacionarse con que las presiones del gasto eran mayores en 2007, año en que el ayuntamiento solicitó a la federación un adelanto de 300 millones de pesos por concepto de participaciones.

En términos generales, la regla de contratar deuda por decisión de la mayoría de regidores del Cabildo ha jugado un papel relevante en los cinco procesos señalados en la Tabla 16. Así, son dos condiciones que reducen la probabilidad de que la decisión sea tomada por unanimidad: a) ha existido alternancia partidista en el periodo de estudio, lo que puede relacionarse con la necesidad de diferenciar las políticas de gasto y financiamiento en cada administración; b) los regidores de oposición son los que han emitido votos razonados o en contra de las iniciativas del presidente municipal. Destaca que históricamente, el cabildo ha estado integrado por regidores del PRI y del PAN en proporciones similares.²⁹

Otro elemento relevante es que tras las contrataciones de deuda se han activado distintos mecanismos institucionales para el escrutinio técnico de los proyectos y el monitoreo de los recursos. En 2008, por ejemplo, la decisión fue aprobada a condición de que los regidores de obras públicas y el síndico monitorearan la aplicación de los recursos; en 2010, la Comisión de Régimen Interno —integrada por regidores de la mayoría de los partidos— daría seguimiento a toda gestión relacionada con el empréstito.

Diseño institucional externo

De acuerdo con los elementos señalados en la Tabla 17, los municipios de Baja California están supeditados a uno de los diseños institucionales más restrictivos para contratar deuda. Ello, por el número de vetos de la decisión que involucra además de otros elementos de inspección técnica.

Empezando por el número de vetos de la decisión, cuando el vencimiento de la deuda supera el periodo de la administración municipal, debe aprobarse por la mayoría simple de

²⁹ De acuerdo con la Ley Electoral del Estado de Baja California, el 50% de los regidores son electos por representación proporcional y el 50% por mayoría relativa. El número de regidores electos se define con base en el último censo de población, aspecto que cobra especial relevancia en municipios con tasas de crecimiento poblacional importantes.

los diputados comisionados de hacienda. Cuando la deuda vence en el mismo ejercicio fiscal no debe contarse con la aprobación del Congreso, pero sí con el visto bueno del ejecutivo estatal a través de la Secretaría de Finanzas; aspecto que sólo prevalece en Baja California. En Querétaro y Quintana Roo, el ejecutivo emite su opinión al Congreso, sin que ello condicione la contratación de la DPM.

Por otro lado, destaca que para la aprobación de la solicitud de deuda en el Congreso, existe un comité estatal que evalúa la necesidad y capacidad de endeudamiento del municipio. De acuerdo con el Art. 16 de la Ley Estatal de Deuda, el Comité Técnico de Financiamiento Estatal está integrado por: el Secretario de Administración y Finanzas, un representante del sector empresarial, el Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano y el Secretario de Desarrollo Económico. Se trata de una condición que implica un mayor número de vetos de la decisión así como la revisión profunda de la propuesta dado el perfil de los vetos.

Tabla 17. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Tijuana

Elemento de diseño institucional		
¿La DPM cuyo vencimiento excede 12 meses tiene que ser aprobada por el Congreso Estatal?	Sí	11 Frac. III de la LED
¿La deuda cuyo vencimiento no excede los 12 meses tiene que ser aprobada por el Congreso?	No	Art. 6 LED: no se considera deuda
¿La contratación de DPM es aprobada por mayoría absoluta de la comisión de Hacienda o el pleno del Congreso?	No	Art. 147 de la LOPL
¿La DPM tiene que ser aprobada por alguna instancia estatal?	Sí	Art. 13 Frac. XIV de la LED
¿Existe algún mecanismo de evaluación de la propuesta que involucra especialistas en la materia?		Art. 16 y 18 de la LED
¿Se establece un "techo" para la contratación de DPM con base en aportaciones o participaciones?	Sí	Art. 5 Frac. I de la LED: menos de 10% de los recursos previstos para cada ejercicio fiscal
¿La ley desglosa los rubros del gasto que se consideran "inversión productiva"?	Sí	Art. 2 Frac. VIII de la LED
¿La ley desglosa el tipo de gasto que no puede ser financiado con DPM?	No	---
¿El órgano fiscalizador del Congreso es el encargado de vigilar y monitorear el ejercicio de la deuda y el cumplimiento de los compromisos?	No	---
¿El municipio debe informar de manera periódica sobre la situación de su deuda a alguna instancia estatal o al órgano fiscalizador?	Sí	Art. 14 Frac. IV de la LED: al Congreso
El estado registra el monto, las condiciones y el destino de los recursos de la DPM?	Sí	Art. 12 Frac. III de la LED
¿Se establece la obligación de guardar equilibrio financiero?	Sí	Art. 7 Frac. I de la LED
¿Se establecen los requisitos que debe cumplir el Programa Financiero?	Sí	Art. 9 Frac. III de la LED

Fuente: elaboración propia con base en Ley Estatal de Deuda del Estado de Baja California y Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

Autonomía financiera y capacidades administrativas

Ahora bien, es cierto que Tijuana ha sido, históricamente, uno de los municipios con mayores niveles de deuda a nivel nacional; sin embargo, no es un caso de DPM alta cuando sus obligaciones financieras se ponderan por el tamaño de su población. Para el año 2010, su pago por servicio de la deuda fue de 64.9 pesos por habitante, muy por debajo de la media nacional de 110.4 pesos. Otro elemento a considerar es que a excepción del año

2003, la DPPC –pago por servicio de la deuda per cápita– ha representado menos del 4% de los ingresos totales del Ayuntamiento (Figura 20).

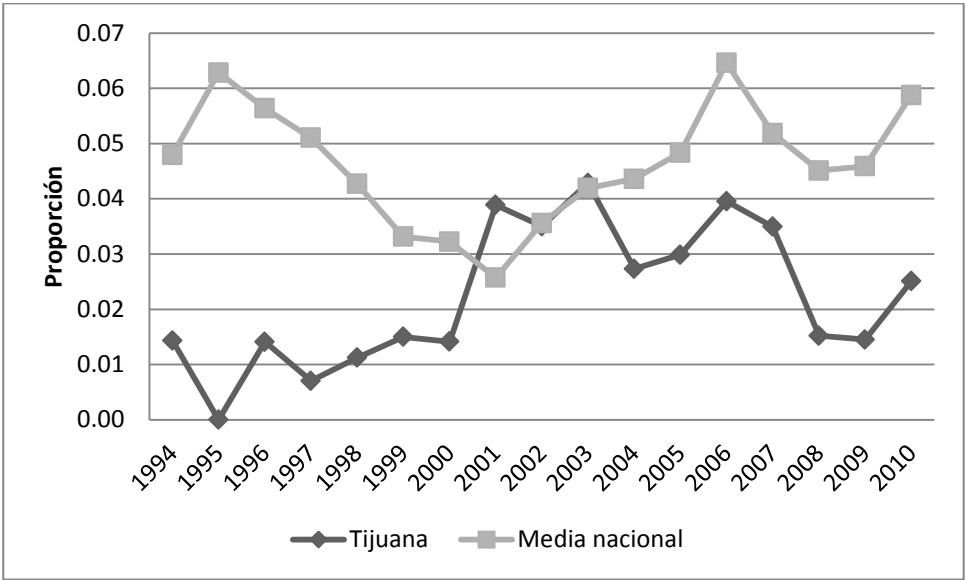


Figura 20. Tijuana: pago por servicio de la deuda como proporción de los ingresos totales

Fuente: elaboración propia con base en el SIMAD, INEGI.

Adicionalmente, Tijuana destaca en el contexto nacional por su autonomía financiera. Medida como la proporción de recursos propios respecto de los ingresos totales, el municipio ocupó la segunda mejor posición en el año 2010³⁰. De la Figura 21 se extraen dos principales interpretaciones. Por un lado, que la proporción de recursos propios respecto del gasto corriente, hasta antes del 2009 había sido menor a uno, lo cual refleja cierta dependencia de las transferencias federales o de los recursos de la deuda para realización de actividades operativas. Por otro, que el esfuerzo recaudatorio de las distintas administraciones ha sido constante, mostrando su mejor desempeño en el ciclo 2009-2010.

³⁰ La primera posición la ocupó Atononilco, Hidalgo.

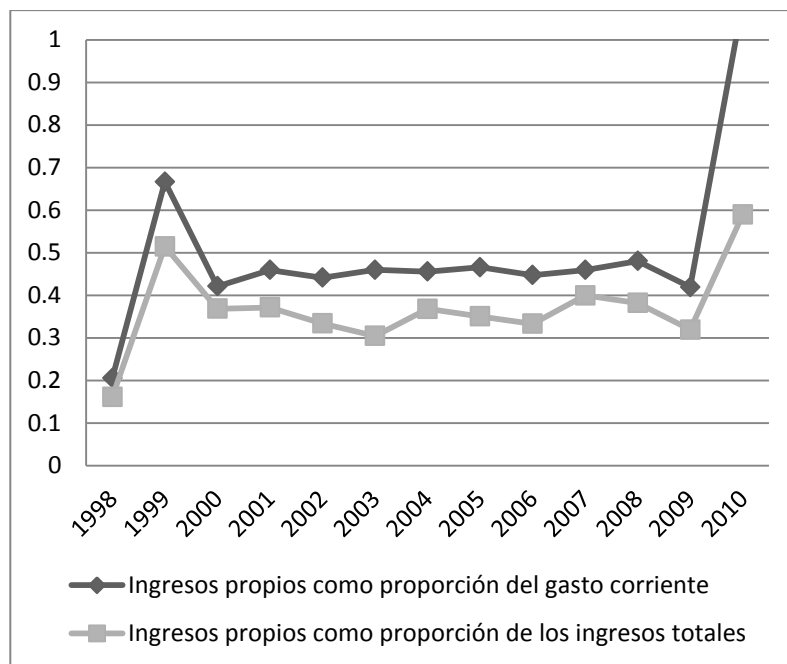


Figura 21. Indicadores de autonomía financiera de Tijuana 1998-2010

Fuente: elaboración propia con base en el SIMBAD, INEGI.

La autonomía financiera de Tijuana se ha fundado entonces, en la recaudación de impuestos –destacando el impuesto predial– y derechos. En este sentido, se identifican distintas iniciativas para incrementar los recursos propios. En el año 2001, durante la administración de Jesús González Reyes, fue impulsado el Programa de Hacienda Municipal, que entre otras medidas, consideró descuentos en el pago de impuestos en los primeros meses del año a fin de incrementar los flujos de efectivo y no tener necesidad de recurrir a préstamos de corto plazo. Ese programa fue acompañado por el Programa de Simplificación Administrativa, cuyo objetivo fue la reducción del tiempo de respuesta de solicitudes de la ciudadanía, así como el número de trámites. La esencia de ambos programas, fue la eficiencia recaudatoria.

En el año 2004, durante la administración de Jorge Jank Rhon, fue impulsado el Programa de Modernización del Catastro Municipal. Su objetivo: incrementar las recaudaciones de

impuesto predial y mejorar la provisión de servicios a partir de la actualización del valor, tamaño y servicios con que contaba cada predio. El sistema contaba con sofisticadas bases de datos, así como información cartográfica y fotográfica. Cabe apuntar que el programa fue financiado con los recursos de la deuda, luego de su refinanciamiento durante esa administración.

Como ya se ha señalado, el grueso de la DPM se ha destinado a la provisión de servicios públicos. La forma en que las últimas dos administraciones han garantizado el adecuado balance financiero de la Comisión Estatal de Servicios Públicos, ha sido la intervención de instituciones calificadoras desde los últimos cuatro años. De acuerdo con la calificadora Fitch Ratings (2010 y 2012), a pesar de que la Comisión funciona prácticamente con recursos de la deuda, las condiciones a las que se ha accedido a los créditos son favorables en términos de plazo y tasa de interés; lo que se suma a la capacidad recaudatoria del Ayuntamiento y sus sistemas de planeación y control.

Es relevante mencionar que el incremento de los ingresos totales de Tijuana no sólo se explica por el incremento de los recursos propios, sino también por el incremento de las transferencias federales. Particularmente, por la duplicación –de 50 a 100 millones– de los recursos captados a través del Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social, FAISM, en el periodo 1998-2010. De acuerdo con Reyes Santos (2010) ese desempeño está relacionado con el incremento poblacional, pero también con la posible “conformación de un *staff* especializado que da seguimiento adecuado a los proyectos de inversión que son sometidos para *bajar* recursos del Fondo” (Reyes Santos en Rojo, 2010: 158).

Las capacidades administrativas del municipio de Tijuana, medidas con el indicador de capacidad de gestión financiera (CGF) se encontraron por encima de la media nacional en los periodos 2000, 2005 y 2010. A excepción del año 2005, su capacidad financiera

también fue superior a la de los municipios de la región noroeste del país: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Durango. Destaca que para el año 2010, el municipio alcanzó un indicador igual a uno; nivel que sólo fue alcanzado por 82 de 2440 municipios (Figura 22). Si bien este indicador sólo refleja el nivel de escolaridad y la experiencia profesional del presidente y tesorero municipales, se observa que la mayor parte de los funcionarios de Tijuana³¹ cuenta con estudios a nivel licenciatura y en algunos casos, con estudios de posgrado.

De la discusión llevada a cabo en la sesión de Cabildo del 17 de febrero de 2011, se extrae que la toma de decisiones en materia de deuda requiere un mínimo de conocimientos financieros y macroeconómicos. En esa discusión, fue relevante la participación de los consultores, quienes fungieron como "traductores" de las implicaciones de la posible decisión. Asimismo, se considera que los requerimientos de información técnica por parte de los decisores incrementan en la medida en que incrementa el número de partidos representados en el Cabildo.

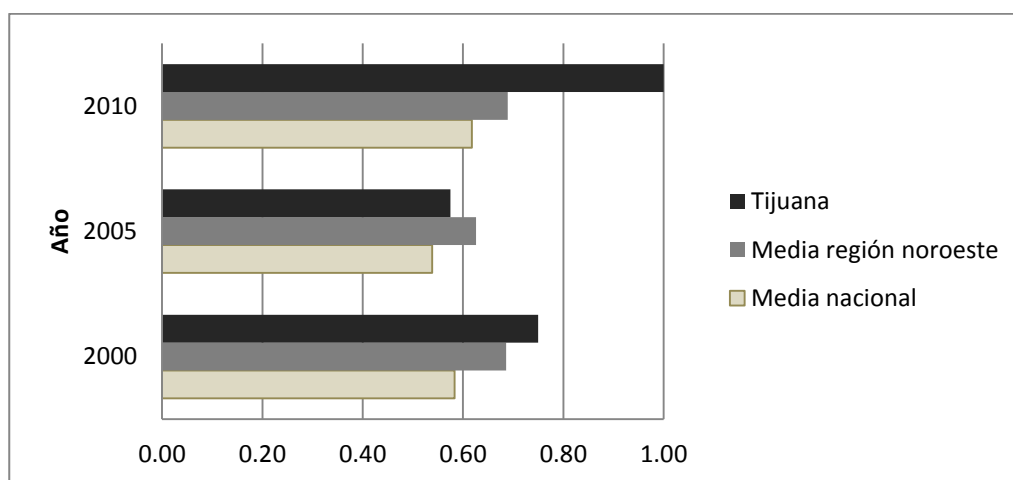


Figura 22. Indicador de capacidad de gestión financiera: Tijuana, media nacional y media región noroeste

Fuente: elaboración propia

³¹ Funcionarios de las administraciones 2007-2010 y 2011-2013.

Una primera hipótesis con relación a las capacidades administrativas de este municipio, tiene que ver con la estrecha relación laboral, comercial y cultural que sostiene con la ciudad de San Diego, California. Esto es, a partir de los vínculos establecidos con esa ciudad, el Ayuntamiento tiene una suerte de aprendizaje técnico, administrativo y organizacional. Evidencia al respecto, se encuentra en los Comités Binacionales que han conformado ambos gobiernos para solucionar problemas comunes en materia de medio ambiente, seguridad y planeación urbana. El antecedente de estos comités, data de 2001, cuando fue impulsado el Programa Coordinación entre Alcaldes (Premio Gobierno y Gestión Local, 2001).

Otro elemento que evidencia la fortaleza administrativa de Tijuana, es la prevalencia, durante al menos tres administraciones³² de la figura del Administrador Público (AP) en su organigrama. El AP constituye una réplica del City Manager en los gobiernos locales estadounidenses; su mandato, es atender todos los asuntos técnico-administrativos que se presentan al Ayuntamiento (Rojo, 2004). Por su parte, el presidente municipal, junto con su equipo de trabajo, se encargaba de gestiones de carácter político. Destaca que para ocupar este cargo se requería un perfil técnico que difiere del perfil carismático del presidente municipal. Así por ejemplo, para aspirar al cargo de AP, se requería un posgrado en áreas administrativas, además de experiencia mínima de cinco años en puestos ejecutivos de la administración pública (Rojo, 2004).

Finalmente, destaca que de acuerdo con el Art. 58 del Reglamento Interno de la Secretaría de Administración y Finanzas de Tijuana, existe una comisión de asesores cuyo mandato es auxiliar en la elaboración de programas y proyectos hacendarios y crediticios. Si se considera que el proceso de contratación de DPM requiere el armado de proyectos y el

³² La figura del Administrador Público fue suprimida por la administración actual, 2010-2013.

cumplimiento de requisitos administrativos, se infiere que Tijuana, además de contar con la posibilidad de contratar especialistas en la materia, tiene, de manera permanente un cuerpo financiero- administrativo especializado.

Todos los elementos hasta ahora mencionados para el caso de Tijuana, dan cuenta de que sus distintas administraciones han generado –o se han visto obligadas a generar– un círculo virtuoso entre autonomía financiera y capacidades administrativas, lo que reduce significativamente el riesgo de crisis financiera y permite que el Ayuntamiento impulse una gran cantidad de políticas públicas, no obstante que éstas sean apalancadas con DPM. Los retos que en materia de endeudamiento se vislumbran para Tijuana, son cuatro: reducir los niveles de deuda pública acumulados a partir del año 2002; mantener la autonomía financiera alcanzada en los últimos tres años para hacer frente a los pagos por servicio de la deuda; cubrir la demanda de infraestructura urbana y servicios públicos de manera eficiente; y reducir sus niveles de gasto corriente.

Al ser caracterizada como una ciudad industrial, comercial y de servicios *en transición* (Cabrerero y Barbarín, 2011), con tasas de crecimiento poblacional por encima del 10%, se infiere que sus necesidades de infraestructura urbana serán crecientes. Entonces, un reto adicional para Tijuana, tiene que ver con su aptitud para enfrentar cambios desfavorables en su contexto económico³³. Las adversidades económicas sumadas a las obligaciones financieras que tiene el Ayuntamiento, podrían representar un problema magnitudes importantes.

³³ El Índice de Viabilidad Financiera 2011 de Aregional, posicionó a Tijuana en el lugar 38 de 72 municipios. Para el 2012, ocupó la posición 93 de 108 municipios. Esto refleja una reducción en la aptitud que tiene el municipio para enfrentar adversidades en su entorno económico. Específicamente, el indicador compara la generación de ingresos propios con el control del gasto corriente, el ahorro interno y las necesidades de endeudamiento. <http://www.aregional.com/?target=ivfm&sub=mun&anio=2011>

MUNICIPIO CON DEUDA PÚBLICA MUY BAJA
SALAMANCA, GUANAJUATO

4.2.4. Municipio con deuda pública muy baja: Salamanca, Guanajuato

Salamanca es un municipio urbano cuya tasa de crecimiento poblacional en el periodo 2005- 2010 fue de 0.02%, apenas superior al promedio de los municipios mexicanos. Al formar parte del Corredor Industrial del Bajío, concentra alrededor del 35% de la población económicamente activa (PEA) en el sector industrial, mientras que el 47% se desempeña en actividades comerciales. Buena parte de la actividad industrial del municipio se explica por la localización de una refinería de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y una termoeléctrica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Tabla 18. Aspectos generales del municipio de Salamanca, Guanajuato

Población 2005	233 623
Población 2010	260 732
Tipo de municipio	Urbano
Porcentaje de población económicamente activa	48.65
Densidad de población 2010	344.62 hab/km ²
Índice de marginación 2005	-1.21 (Bajo)
Índice de marginación 2010	-1.2694 (Muy bajo)
Posición nacional según índice de marginación 2010	2207
Ingreso per cápita 2005	10 445 USD
Índice de Desarrollo Humano 2005	0.8310 (Alto)
Número de regidores en Cabildo	12
Regla para la elección de regidores	Representación proporcional
Presupuesto de egresos 2010	675.16 mdp
Porcentaje de ingresos propios respecto ingresos totales 2010	19%
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal 2010	296.60 mdp

Fuente: elaboración propia con base en diversas fuentes

En el periodo 2000-2008, el municipio de Salamanca no contrató empréstitos. Ello responde, por un lado, a que las administraciones 2000-2003 y 2003-2006 intentaron suscribir deuda, sin lograr que los proyectos se concretaran. Por otro lado, la estrategia seguida por sus distintos gobiernos ha sido incrementar los ingresos totales a partir del incremento de los recursos propios, pero fundamentalmente, a partir de la gestión de

recursos en el gobierno federal, el Congreso local y PEMEX. De este modo, la capacidad de gestión de sus funcionarios ha permitido expandir el presupuesto municipal.

En materia de deuda, Salamanca tiene un diseño institucional externo restrictivo. Sin embargo, ello no obstaculizó que en el año 2008 el Ayuntamiento suscribiera empréstitos por el monto más elevado en su historia, que rebasó el diez por ciento permitido para los municipios de Guanajuato respecto de sus egresos totales. Fueron cuatro elementos los que se conjugaron para que el diseño institucional no fuera una condicionante: 1) si bien se trataba del mayor monto contratado por el municipio, los pagos por servicio de la deuda no eran elevados con relación a los ingresos totales; 2) el proyecto contó con la coinversión de los gobiernos federal y estatal; 3) el empréstito —como todos los contratados por el Ayuntamiento— contó con la figura del gobernador como avalista; 4) la mayor parte de los vetos de la decisión (presidente municipal, regidores, diputados y gobernador) estaban afiliados al mismo partido político.

En síntesis, en la contratación de deuda municipal se conjuga la viabilidad técnica de las propuestas con un diseño institucional cuya restrictividad puede atenuarse al no existir polarización política entre los distintos jugadores con veto.

Niveles de deuda e incidencia del diseño institucional

Al 31 de marzo de 2012, el municipio de Salamanca tenía obligaciones por 33.7 mdp: 33.2 con la banca comercial y 0.5 con la banca de desarrollo (SHCP, 2013). De acuerdo con esos niveles de deuda ocupó la sexta posición —de 21 con obligaciones vigentes— en el Estado de Guanajuato y se encontraba por debajo de la media nacional de 55.85 mdp. Para el año 2010, su pago por servicio de la deuda fue de 5.94 pesos por habitante, muy por debajo de la media nacional de 110.4 pesos.

Por otro lado, los pagos por servicio de la deuda se mantuvieron relativamente estables de 1998 a 2008 (Figura 23), año en que el Ayuntamiento contrató un empréstito por 46 mdp con la banca comercial³⁴. Tal estabilidad responde a que varios de sus ayuntamientos sólo cumplían con las obligaciones adquiridas en la administración de Juan Manuel González en 1993. La crisis de 1994 y la consecuente contracción de los mercados financieros explica que al menos en la siguiente administración, a cargo de Agustín Marmolejo, no se realizaran nuevas contrataciones de deuda. De hecho, la deuda fue reestructurada en 1995 y 1997. Las obligaciones relacionadas con la contratación de 1993 fueron totalmente liquidadas en el año 2012.

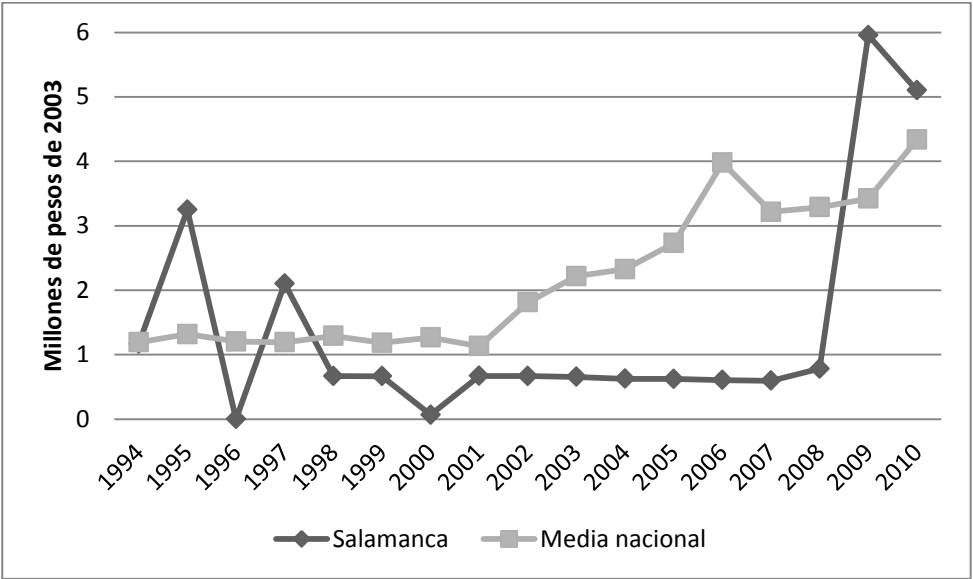


Figura 23. Pago por servicio de la deuda del municipio de Salamanca. Millones de pesos de 2003

Fuente: elaboración propia con base en el SIMBAD, INEGI.

No se encontró evidencia de que la administración 1998-2000 recurriera a la deuda como instrumento de financiamiento; en las administraciones 2000-2003 y 2003- 2006, si bien no se presentaron contrataciones, sí se registraron un par de solicitudes de autorización en el

³⁴ Cabe señalar que en periodos recientes se han sumado nuevas contrataciones de deuda, sin embargo, aquí se analizan las efectuadas previo a 2010.

Congreso local. Así, durante el gobierno de Justino Arriaga Silva (2000-2003) fueron solicitados 13.7 millones de pesos, cuyo destino sería la cobertura de pagos a la empresa Energy Seaving Solutions de México, S.A. de C.V. por concepto de autoabastecimiento de energía eléctrica (Congreso del Estado de Guanajuato, 2004). Al parecer, este proceso no se concretó porque fue rebasado por las elecciones de 2003.

Por su parte, la administración 2003-2006 solicitó autorización al legislativo para suscribir deuda por 10.5 mdp en el año 2004. Estos recursos tenían dos componentes y destinos: una parte se destinaría a establecer un convenio de incorporación con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); la otra, a reestructurar un empréstito que el organismo operador de agua tenía con Banobras. Cuando la solicitud fue atendida por la comisión de hacienda del Congreso, pidió información adicional al Ayuntamiento acerca del proyecto, sin embargo, ésta no fue presentada en el periodo de gracia establecido (Congreso del Estado de Guanajuato, 2005). Cabe señalar que finalmente, las cuotas del IMSS para funcionarios municipales fueron pagadas con recursos del Ayuntamiento; sin embargo, al ser auditada la cuenta pública 2006, el órgano fiscalizador atribuyó responsabilidades al presidente y al tesorero por daños a la hacienda pública local; daños relacionados con el pago de las cuotas señaladas (Congreso del Estado de Guanajuato, 2008).

Tabla 19. Principales contrataciones de deuda. Salamanca 2000- 2010

Año	Monto (mdp)	Destino de los recursos	Entidad financiera	Edil	Afiliación Pte. Mpal.	Vencimiento
1993	5.8	Pavimentación de un fraccionamiento	Banobras	Juan Manuel González García	PAN	1999
1995	3.7	Reestructuración de crédito anterior	Banobras	Agustín Marmolejo Valle	PRI	2000
1997	3.4	Incorporación a beneficios nacionales BANOBRAS (reestructuración)	Banobras	Agustín Marmolejo Valle	PRI	2012
2008	46	Dos pasos a desnivel, un boulevard y compra de un terreno	Banco del Bajío	Jorge Ignacio Luna Becerra	PAN	2020

Fuente: elaboración propia con base en Ayuntamiento de Salamanca (2011/ 2013).

Por otro lado, el 5 de mayo de 2008 el Cabildo aprobó la suscripción de un empréstito con el Banco del Bajío por 46 mdp, mismos que serían destinados a la construcción de vialidades y la compra de un predio para la instalación de un hospital materno- infantil. La construcción de distribuidores viales se planteaba como un asunto prioritario para el ayuntamiento: se trataba de un factor que incidía en la capacidad de la ciudad para atraer la inversión de una ensambladora automotriz, además de atender las demandas de las industrias ya instaladas³⁵.

Sobre esta contratación de deuda, la más grande en la historia del municipio, es preciso destacar dos elementos. En primer lugar, el monto (46 mdp) rebasaba por 1.1% el límite máximo de 10% permitido para los municipios de Guanajuato respecto de sus egresos

³⁵ Información proporcionada por el subtesorero de la administración 2012- 2015 del municipio de Salamanca.

totales³⁶. Por otro lado, los proyectos a financiar contarían con la coinvertión de los gobiernos federal y estatal: su aportación fue superior a los 296 millones de pesos. Del dictamen de la Comisión de Hacienda y Fiscalización del Congreso (27 de mayo de 2008) se extrae que la coparticipación de otros ámbitos de gobierno fue un factor decisivo para autorizar la contratación. También es relevante que en ésta como en todas las contrataciones (o reestructuraciones) descritas en la Tabla 19, el Ejecutivo Estatal ha fungido como avalista.

Al analizar la composición partidista del Cabildo y la Comisión de Hacienda y Fiscalización del Congreso es posible identificar que sus respectivas mayorías coinciden con la afiliación del Ejecutivo Estatal. Este aspecto podría contribuir a explicar que la deuda contratada en 2008 haya sido autorizada con relativa agilidad, a pesar de que el municipio enfrenta un diseño institucional externo restrictivo (Tabla 20). Esta idea se fortalece si se considera que en el año 2010 el municipio solicitó la aprobación del Congreso para una nueva iniciativa³⁷ que tenía condiciones similares: fue aprobada por unanimidad en el Cabildo, contó con el respaldo de la figura del gobernador como deudor subsidiario y fue aprobada por la mayoría de la Comisión de Hacienda y Fiscalización bajo los mismos argumentos que en la contratación de 2008. La mayoría de los jugadores con veto estaban afiliados al Partido Acción Nacional, al igual que el Presidente Municipal.

³⁶De acuerdo con el Art. 6 de la Ley Estatal de Deuda, este límite podrá ser rebasado cuando a consideración del congreso local, el municipio cuente con capacidad de pago y el proyecto lo amerite.

³⁷ El municipio solicitó la autorización del Congreso para ser aval de Comité de Agua Potable y Alcantarillado de Salamanca, el cual, solicitaría un empréstito mayor a 60 mdp (Congreso del Estado de Guanajuato, 2011).

Tabla 20. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Salamanca

Elemento de diseño institucional		
¿La DPM cuyo vencimiento excede 12 meses tiene que ser aprobada por el Congreso Estatal?	Sí	Art. 12 Fracción III de la LED
¿La deuda cuyo vencimiento no excede los 12 meses tiene que ser aprobada por el Congreso?	No	Art. 7 de la LED: no se considera deuda, siempre que no exceda el 5 por ciento del Presupuesto de Egresos
¿La contratación de DPM es aprobada por mayoría absoluta de la comisión de Hacienda o el pleno del Congreso?	Sí	Art. 67 y 96 de la LOPL
¿La DPM tiene que ser aprobada por alguna instancia estatal?	No	---
¿Existe algún mecanismo de evaluación de la propuesta que involucra especialistas en la materia?	No	---
¿Se establece un "techo" para la contratación de DPM con base en aportaciones, participaciones, ingresos o egresos?	Sí	Art. 6 de la LED (hasta el 10% de los egresos)
¿La ley desglosa los rubros del gasto que se consideran "inversión productiva"?	Sí	Art. 2 Frac. XII de la LED
¿La ley desglosa el tipo de gasto que no puede ser financiado con DPM?	Sí	Art. 9 de la LED
¿El órgano fiscalizador del Congreso es el encargado de vigilar y monitorear el ejercicio de la deuda y el cumplimiento de los compromisos?	Sí	Art. 12 Frac. X
¿El municipio debe informar de manera periódica sobre la situación de su deuda a alguna instancia estatal o al órgano fiscalizador?	Sí	Art. 34 Frac. II
El estado registra el monto, las condiciones y el destino de los recursos de la DPM?	Sí	Art. 13 Frac. VIII y IX y Art. 36 de la LED
¿Se establece la obligación de guardar equilibrio financiero?	Sí	Art. 22 de la LED
¿Se establecen los requisitos que debe cumplir el Programa Financiero?	Sí	Art. 30 de la LED

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Estatal de Deuda del Estado de Guanajuato y Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

Autonomía financiera

Históricamente, la proporción de los pagos por servicio de la deuda respecto de los ingresos totales de Salamanca ha sido menor a medio punto porcentual. Las mayores proporciones se identifican en periodos próximos a la crisis de 1994 (Figura 24). Es relevante que aun cuando se contrató el empréstito de 46 mdp en el año 2008, la proporción de la deuda sigue

siendo moderada, lo cual denota un incremento sustancial de los ingresos totales del municipio. En el periodo 2005- 2010, éstos han incrementado más de 60 por ciento.

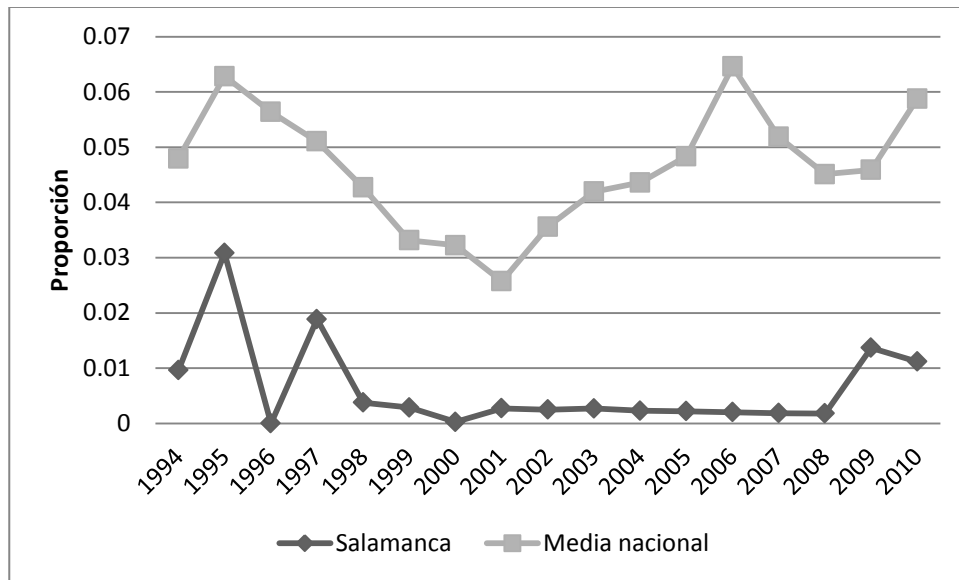


Figura 24. Salamanca: pago por servicio de la deuda como proporción de los ingresos totales

Fuente: elaboración propia con base en el SIMAD, INEGI.

En el periodo 2000-2010, los ingresos propios del municipio respecto de sus ingresos totales han representado alrededor del 20 por ciento, identificándose un incremento de 10 por ciento en el año 2008 (Figura 25). Con relación a los ingresos propios del Ayuntamiento, el subtesorero de la administración 2012-2015, señala que éstos alcanzaron el máximo histórico en el año 2011, recaudándose más de 133 mdp. La base gravable del municipio ha crecido a partir de la localización de empresas en la región, dentro de las que destacan las de la industria automotriz. Tal oportunidad para captar recursos propios ha sido aprovechada por el Ayuntamiento a partir de la implementación de estrategias como

campañas de fiscalización y la diversificación de los medios de pago para el contribuyente³⁸.

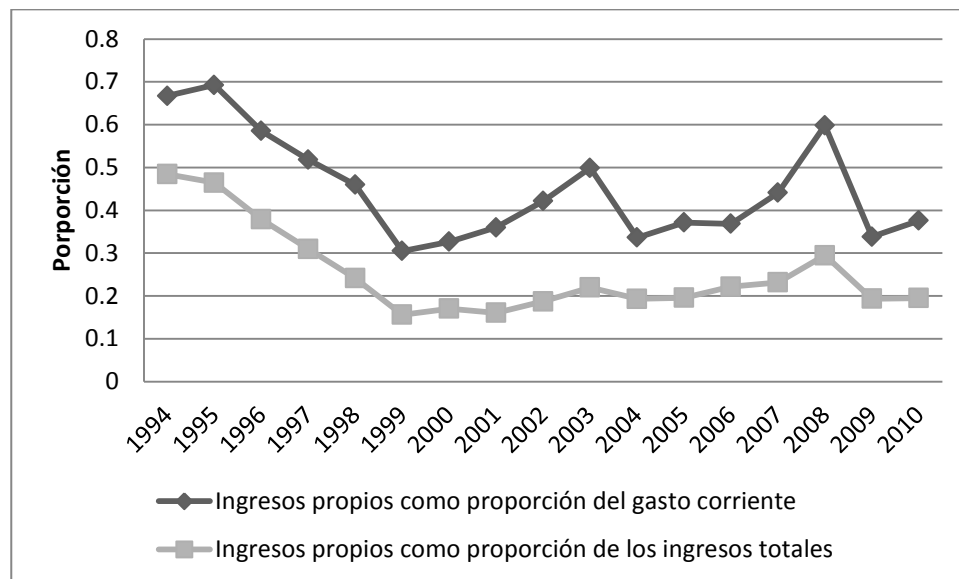


Figura 25. Indicadores de autonomía financiera de Salamanca 1998-2010

Fuente: elaboración propia con base en el SIMBAD, INEGI.

No obstante lo anterior, el incremento de los ingresos totales del municipio se explica, en mayor medida, por el incremento en la percepción de aportaciones: aumentaron más de 150% en el periodo 2005- 2010. En el año 2012, el presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación del Congreso anunció reducciones en las aportaciones a municipios que habían reducido sus niveles de marginación y pobreza con relación al año 2005. La decisión implicó una reducción de 48 mdp para el municipio de Salamanca (INAFED, 2012/2013). A partir de ello, la principal estrategia seguida por el Ayuntamiento ha sido la gestión para la realización de obra convenida con el gobierno federal, el gobierno estatal y

³⁸ Entrevista realizada al subtesorero Noé López García, el 24 de abril de 2013.

la Cámara de Diputados. La administración municipal 2012-2015, por ejemplo, ha firmado convenios con el congreso local por 160 mdp³⁹.

Otra importante fuente de ingresos para Salamanca proviene de las donaciones (apoyos en combustible y asfalto) y donativos (apoyos en efectivo) que le otorga PEMEX. Estos recursos se destinan a obra pública y tienen como objetivo "impulsar condiciones que propicien el desarrollo social y en el comunitario del país, particularmente en las zonas de mayor influencia petrolera" (PEMEX, 2013, 10). Se trata de una importante fuente de ingresos para el ayuntamiento si se considera que la refinería de PEMEX se instaló en el municipio en los años 50. Se estima que en periodo 2007- 2012, Salamanca ha percibido más de 110 mdp en donativos.

Así, el flujo creciente de las aportaciones federales y de otras fuentes de ingresos podría explicar el hecho de que sus distintas administraciones no hayan recurrido al endeudamiento del año 2000 al año 2008. Ello, a pesar de que, en promedio, la generación de recursos propios no presentó incrementos importantes en el periodo 2000- 2010.

La relevancia de otras fuentes de ingresos —distintas a los ingresos propios— en las finanzas municipales también se vislumbra en la calificación otorgada por Fitch Raitings en 2012. El municipio fue calificado con "BBB+", que en términos generales indica que "la deuda tiene una adecuada capacidad de pago tanto de intereses como del principal. Normalmente contempla parámetros de protección adecuados pero condiciones económicas adversas o cambios circunstanciales podrían llevar al debilitamiento de la capacidad de pago" (IXE, 2009: 2).

³⁹ Información proporcionada por el subtesorero Noé López García. Entrevista realizada el 24 de abril de 2013.

Capacidades administrativas

En el apartado anterior se ha sugerido que las capacidades administrativas de los funcionarios de Salamanca han tenido un papel relevante en la obtención de ingresos adicionales y en los distintos procesos de contratación de deuda, a pesar de que tal incidencia podría verse atenuado por la afiliación de los distintos vetos de la decisión al mismo partido político.

En este sentido, la experiencia de un regidor de oposición de la administración 2012- 2015, indica que el proceso de toma de decisiones implica una suerte de negociación entre los jugadores con veto, a través del siguiente mecanismo: las direcciones generales se coordinan con los regidores de la comisión cuyo mandato es similar para la elaboración de propuestas específicas y proyectos técnicos. Posteriormente, los regidores sondean entre sus pares —o con el propio presidente municipal— la posibilidad de que la propuesta en cuestión sea aprobada en la junta de Cabildo; de ser necesario, realizan ajustes al proyecto. Previo a la sesión de Cabildo, ocurre la negociación de proyectos que serán aprobados. En este proceso, la profesionalización de los funcionarios es relevante en la toma de decisiones en la medida en que sirva para aprobar proyectos mínimamente razonables, a pesar de no comprenderse o conocerse a profundidad cada uno de los temas sobre los que versan las propuestas que son llevadas al Cabildo⁴⁰.

Por otro lado, las capacidades administrativas del municipio de Salamanca, medidas con el indicador de capacidad de gestión financiera (CGF) se encontraron por encima de la media de los municipios de la región centro-occidente en los periodos 2000, 2005 y 2010. A excepción del año 2010, su capacidad financiera también fue superior a la de la media

⁴⁰Información proporcionada en entrevista del 24 de abril de 2013.

nacional (Figura 26). Si bien este indicador sólo refleja el nivel de escolaridad y la experiencia profesional del presidente y tesorero municipales, se observa que la mayor parte de los funcionarios de Salamanca cuenta con estudios de nivel superior.⁴¹

En el año 2012, el Congreso emitió una recomendación al Ayuntamiento de Salamanca para reordenar y homologar los salarios de sus funcionarios. A decir del alcalde recién electo, la oportunidad sería aprovechada para rediseñar la administración municipal atendiendo a los perfiles y capacidades de cada uno de los funcionarios (INAFED, 2012/2013). En este sentido, destaca, por ejemplo, que el subtesorero de la actual administración ya había desempeñado el mismo cargo en el Ayuntamiento de Salamanca, fue tesorero del municipio de Comonfort, Guanajuato y cuenta con estudios de contabilidad. El tesorero, por su parte, tiene una amplia trayectoria en el sector público y tiene estudios de posgrado en el área financiera.

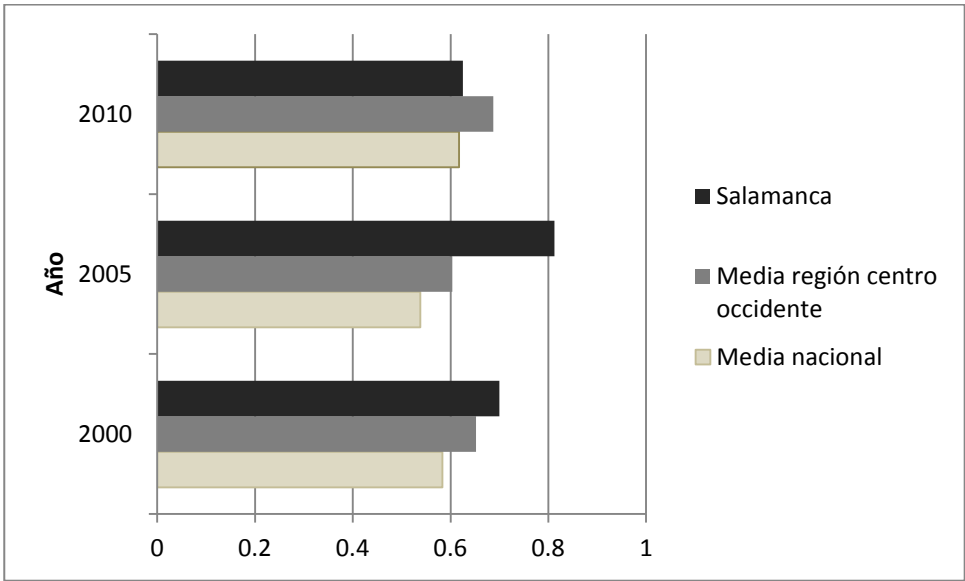


Figura 26. Indicador de capacidad de gestión financiera: Salamanca, media nacional y media región centro occidente

Fuente: elaboración propia

⁴¹ Funcionarios de las administraciones 2009-2012 y 2012-2015.

4.2.5. Síntesis de los hallazgos

Ahora bien, a riesgo de sobre simplificar los hallazgos identificados, la Tabla 21 muestra que el mecanismo causal propuesto por la investigación se replica en Tzitzio, Michoacán: un municipio rural con alta marginación. Sus actuales niveles de deuda se relacionan con una crisis política- laboral al interior del Ayuntamiento y con retrasos en la llegada de las transferencias federales.

La hipótesis con relación al diseño institucional laxo se identifica en el municipio de Tequila, al tratarse de un municipio en el que su diseño institucional —interno y externo— ha derivado en una suerte de institucionalización en el uso de la deuda pública; ya no como un instrumento para financiar obras de gran calado o resolver contingencias, sino como una fuente de ingresos que expande el presupuesto hasta los niveles previos al pago por servicio de la deuda.

Tabla 21. Validación de la hipótesis: municipios seleccionados

Variable	Municipio con deuda pública alta: Tequila, Jalisco	Municipio con deuda pública media: Tzitzio, Michoacán	Municipio con deuda pública baja: Tijuana, Baja California	Municipio con deuda pública muy baja: Salamanca, Guanajuato
<u>Bajas capacidades administrativas</u>	No	Sí	No	No
<u>Baja autonomía financiera</u>	No	Sí	No	No
<u>Diseño institucional externo laxo</u>	Sí	Sí	No	No
<u>Diseño institucional interno laxo</u>	Sí	Sí	No	No

Fuente: elaboración propia.

Tanto en Tzitzio como en Tequila se identifica que la deuda constituye un círculo vicioso, pues los Ayuntamientos están cumpliendo cabalmente con sus obligaciones financieras, sin

embargo, la carga de estos pagos está condicionando la estabilidad de sus administraciones y la provisión de servicios públicos. Ello deriva en nuevas contrataciones de crédito.

A partir del estudio de los cuatro casos, se concluye que hay factores relacionados con las variables de interés, que a su vez, inciden en la suscripción de deuda. En este sentido, la autonomía financiera municipal no sólo se relaciona con el conocimiento que tienen los funcionarios de la cuenta pública y su capacidad para establecer nuevos impuestos, derechos o aprovechamientos: también incide de manera importante el dinamismo económico que prevalezca en el municipio, pues de ello depende que existan posibilidades de expandir la base gravable. Esta posibilidad es prácticamente nula en el municipio de Tzitzio.

Otro elemento que relaciona a las capacidades administrativas con la contratación de deuda es la gestión de ingresos —distintos a los propios— por parte de sus funcionarios. Esto redundaría en la expansión del presupuesto municipal y la consecuente provisión de bienes públicos sin recurrir al financiamiento. Esta dinámica se presenta en el municipio de Salamanca, Guanajuato, donde los donativos y donaciones que le otorga Petróleos Mexicanos subsidian de manera importante el gasto municipal.

Por el contrario, la ausencia de *otras* fuentes de ingreso redundaría en la alta vulnerabilidad financiera de Tzitzio ante choques internos o externos al municipio. En Tequila se presenta una situación distinta, pues a pesar de que el Ayuntamiento tiene niveles medios de autonomía financiera y sus funcionarios gestionan recursos federales y estatales, la carga de la deuda es tal que no permite que los recursos propios se canalicen a cubrir la aportación que corresponde al municipio, lo que se traduce en nuevas contrataciones de deuda.

Se arguye entonces, que la laxitud del diseño institucional ha jugado un papel preponderante. En este sentido, cabe destacar que la ausencia de polarización política al

interior del Cabildo o la alineación partidista de sus integrantes respecto de los vetos externos, puede redundar en un diseño institucional restrictivo en lo formal pero laxo en la práctica, como sucede en Salamanca, Guanajuato; o bien, tratarse de características que relajan aún más las reglas laxas, como sucede en Tequila y Tzitzio.

Como se verá a continuación, el caso de Tijuana es el que más se aleja del mecanismo de incidencia planteado por la investigación.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

De manera creciente, los municipios mexicanos utilizan la deuda pública para financiar las políticas públicas locales. En el periodo 2000- 2011 se observa que cerca del 50 por ciento de los municipios ha recurrido al endeudamiento en al menos un ejercicio fiscal. Para el primer trimestre de 2013 las obligaciones municipales ascendieron a 44, 378 millones; cifra que representa 28 por ciento del PIB nacional.

A pesar de que el fenómeno de endeudamiento municipal no es reciente en México, existen muy pocos estudios al respecto. La mayoría son documentos emitidos por entidades gubernamentales y su propósito ha sido, básicamente, describir su tendencia en el tiempo. La presente investigación ha indagado en los factores que explican la contratación de deuda municipal. Sin embargo, en reconocimiento de que se trata de un fenómeno de política pública altamente complejo, el estudio se ha acotado a tres factores que, de acuerdo con la literatura, podrían incidir en la suscripción de deuda: la autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional.

Al respecto, la hipótesis que sostiene la investigación es que los municipios que contratan deuda son aquellos que tienen baja autonomía financiera; baja capacidad de gestión financiera; y diseño institucional interno y externo laxo. El método seguido para poner a prueba esta hipótesis fue el de estudios mixtos, combinando un análisis cuantitativo descriptivo de la totalidad de los municipios del país con un estudio a profundidad de cuatro casos.

En términos generales, se concluye que existe evidencia suficiente para decir que el mecanismo de endeudamiento propuesto está operando en los gobiernos municipales; sin embargo, la evidencia cuantitativa y cualitativa recabada sugiere que no se trata de un

mecanismo unívoco, lo cual, sin duda, se relaciona con la alta heterogeneidad de los municipios mexicanos.

La medición empírica se realizó a través de un modelo de efectos fijos con datos panel para los periodos 2000, 2005 y 2010. El ejercicio incluyó a la totalidad de municipios con información disponible. Como variable dependiente fueron utilizados los pagos por servicio de la deuda per cápita y como variables independientes se incluyeron una serie de factores financieros, institucionales, políticos y sociodemográficos, entre ellos, la autonomía financiera y los índices de diseño institucional interno y externo.

De la medición empírica se concluye que el endeudamiento se relaciona con menores niveles de autonomía financiera, lo cual podría indicar que no se está cumpliendo una condición básica para que el arreglo fiscal federal funcione: la distribución del gasto entre los niveles de gobierno debe cubrir las necesidades de cada uno. Esto también puede relacionarse con la pereza fiscal en los municipios o que, de acuerdo con el diseño institucional de los estados, los niveles de autonomía financiera no son un requisito para la contratación de deuda.

Las capacidades administrativas, de manera directa, no se relacionan con la contratación de empréstitos. En el contraste de modelos de efectos fijos, éstas no presentan una tendencia clara ni significativa. Ello puede deberse a que la contratación de deuda puede estarse relacionando con intereses político-electorales mediante la provisión de obra pública, y no necesariamente con el conocimiento técnico que los funcionarios tengan sobre el manejo de la deuda. No obstante, la presente investigación ha sostenido que la forma en que las capacidades administrativas se relacionan con la deuda, es a través de los niveles de autonomía financiera, lo cual se corrobora al realizar un modelo de efectos fijos que sólo

incluye a la autonomía financiera (dependiente) y las capacidades administrativas (independiente). El resultado es un coeficiente significativo y positivo.

Ahora bien, con relación a la restrictividad del diseño institucional, se ha encontrado evidencia a favor de la hipótesis planteada: los municipios que contratan empréstitos son aquellos que tienen una arquitectura institucional laxa. El coeficiente del indicador de restrictividad del diseño institucional interno tiene un signo negativo y significativo. De esta manera, la posibilidad de endeudamiento se reduce cuando hay un mayor número de partidos representados en el Cabildo y cuando la decisión de endeudamiento debe tomarse por la mayoría calificada de los miembros.

Con relación al diseño institucional externo, destaca que la mayor restrictividad de sus dimensiones técnica y política está incidiendo en menores contrataciones de deuda. La magnitud de esos dos estimadores es similar —aunque mayor para la dimensión técnica— por lo que se concluye que el establecimiento de requisitos técnicos a la contratación de deuda puede ser igual o más efectivo en la regulación de los niveles de deuda que la inclusión de un mayor número de vetos, como el ejecutivo estatal u otros funcionarios de secretarías estatales.

Por otro lado, el análisis cualitativo tuvo dos propósitos fundamentales. El primero fue conocer el mecanismo por el cual la autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional resultan en la contratación de deuda. El segundo propósito, fue identificar otros elementos que al conjugarse con esas variables ayudaran a explicar el endeudamiento municipal. Del estudio de Tequila (Jalisco), Tzitzio (Michoacán), Tijuana (Baja California) y Salamanca (Guanajuato) se concluye que el mecanismo causal propuesto se replica en Tzitzio: un municipio rural con altos niveles de marginación. El

mecanismo propuesto también ayuda a explicar el endeudamiento de Tequila, Jalisco y en menor medida, el de Salamanca, Guanajuato.

La escasa autonomía de Tzitzio se relaciona con las reducidas capacidades de sus funcionarios para generar recursos propios. Dado que el municipio cuenta con un convenio de colaboración con el gobierno del estado para que éste último recaude los ingresos municipales, se infiere que sus funcionarios no han tenido que desarrollar capacidades para captar recursos propios. Su autonomía financiera también está condicionada por la reducida base gravable, pues se combina la escasa localización de unidades económicas con las condiciones de marginación de sus habitantes.

Por otro lado, se identificó que los municipios con escasa autonomía financiera tienden a contratar empréstitos en la medida en que su gobierno municipal requiere ingresos adicionales para hacer frente a contingencias o necesidades urgentes de financiamiento. Así, el endeudamiento actual de Tzitzio se explica, en gran medida, por una crisis política-laboral al interior del Ayuntamiento.

Lo que se observa en Tzitzio y en Tequila es que la deuda se ha constituido en un círculo vicioso, pues sus Ayuntamientos están cumpliendo cabalmente con sus obligaciones financieras, sin embargo, la carga de estos pagos podría condicionar la estabilidad de sus administraciones y la provisión de servicios públicos, lo cual, deriva en nuevas contrataciones de crédito. En este sentido, lo que se identifica en Tequila es una especie de institucionalización (rutinización) en el uso de la deuda pública, pues sus distintas administraciones la utilizan como una fuente de ingresos que permite expandir el presupuesto hasta los niveles previos al pago por servicio de la deuda. Los gobiernos municipales de Tzitzio, por su parte, han encontrado en el endeudamiento una salida de corto plazo a las presiones del gasto.

Una implicación adicional es que los municipios con baja autonomía financiera y bajas capacidades administrativas tienden a endeudarse con la banca de desarrollo, como sucede en los municipios de Tequila y Tzitzio. Ello se debe, en primer lugar, a que la baja autonomía financiera y la dependencia de transferencias federales —u otras fuentes de ingresos— incrementan el riesgo crediticio de un ayuntamiento: ante variaciones en el flujo de los recursos, la capacidad de pago se reduce. La autonomía financiera es un indicador básico que consideran las instituciones de la banca comercial para extender crédito a un municipio.

En segundo lugar, para los municipios con baja autonomía financiera y bajas capacidades administrativas se presenta un problema de acceso al mercado financiero, pues para muchas instituciones de la banca comercial, es requisito que el ayuntamiento cuente con una evaluación de riesgo crediticio emitida por una institución reconocida internacionalmente. Los municipios con presupuestos muy pequeños, en principio, tendrían problemas para cubrir el costo de estas evaluaciones, cuyo monto supera los 125 mil pesos; presentándose así una barrera de acceso. Más aún, si el municipio pudiera cubrir dicho costo, es posible que no obtenga una calificación favorable, pues en metodologías como la de Moody's se asigna cierto valor a la cultura crediticia del ayuntamiento, misma que difícilmente se genera a no ser que se presenten círculos virtuosos entre las mayores capacidades administrativas y los mayores ingresos propios y totales, como sucede en el municipio de Tijuana.

En contextos como el de Tzitzio y Tequila, Banobras cumple con su mandato: atender la falla de mercado que se produce en el financiamiento de obras e infraestructura, relacionada con el riesgo moral y la selección adversa. Sin embargo, deben considerarse una serie de medidas de política, que paralelas a la banca de desarrollo, permitan consolidar a la deuda

pública como un instrumento de política pública. La primera señal de que ello estaría sucediendo es que los empréstitos son destinados a aprovechar oportunidades de inversión o aliviar contingencias en los municipios, observándose un suavizamiento en los presupuestos de los gobiernos locales posteriores a la contratación. En este sentido, se considera que la posibilidad que tienen los municipios de garantizar los empréstitos con participaciones federales está funcionando adecuadamente, pues es un mecanismo que en el corto plazo alerta a sus Ayuntamientos sobre las posibles presiones del gasto.

Por el contrario, cuando los pagos por servicio de la deuda ejercen tal presión en el gasto que los gobiernos municipales deciden contratar nueva deuda —como sucede en Tijuana, Tequila y Tzitzio— sin elevar los ingresos propios o de otras fuentes, entonces la deuda puede convertirse en un círculo vicioso que vulnera la capacidad de los gobiernos municipales como proveedores de servicios públicos.

Con relación al diseño institucional, en el análisis cualitativo se ha encontrado evidencia de que los municipios que contratan empréstitos tienen un diseño institucional laxo. Este diseño ha derivado a que en municipios como Tequila, la deuda se utilice, sistemáticamente, como un instrumento para expandir el presupuesto municipal.

Por otro lado, se identificó que un diseño institucional restrictivo en lo formal puede resultar en uno muy laxo de no existir una distancia ideológica-partidista importante entre los vetos de la decisión. Se concluye entonces que en las instancias de veto sólo operan los juegos políticos de "mayoriteo", difuminándose su labor como instancias de veto técnico para propuestas de carácter presupuestal. La laxitud del diseño institucional también se relaciona con la falta de *expertise* en materia financiera de los tomadores de decisión y en el caso de los jugadores con veto externos se presenta una falla paralela a la de los mercados

financieros, pues no cuentan con información completa, confiable e inteligible para la toma de decisiones.

Ahora bien, ¿por qué prevalecería un diseño institucional laxo en municipios que han presentado crisis financieras a causa de sus niveles de endeudamiento? En principio, porque las reglas del juego en materia de deuda deben ser funcionales para municipios altamente diferenciados. Un elemento adicional es que la reforma de la legislación e incluso la reglamentación al interior de un ayuntamiento puede constituirse en un proceso complejo y costoso. En este escenario, se considera que los poderes legislativos estatales cuentan con información suficiente del endeudamiento de sus municipios para iniciar procesos de "dialéctica regulatoria", lo que implica adecuar las legislaciones a los problemas de endeudamiento local, en reconocimiento de que estas leyes fueron diseñadas en un contexto de premura tras el proceso de descentralización fiscal.

Lo anterior no implica que la posibilidad de endeudamiento deba ser negada a los ayuntamientos o que deba complejizarse el diseño institucional a través de la incorporación de más trámites o más instancias de veto, pues ya se ha mostrado aquí que una mayor cantidad de vetos no necesariamente se corresponde con la mayor restrictividad del diseño institucional. Lo que se sugiere aquí es que las legislaciones estatales deben promover la cultura crediticia y lograr que los empréstitos municipales adopten criterios de disciplina del mercado. Tales mecanismos de "regulación legislativa" pueden ser objeto de futuras investigaciones.

Como insumo para los Congresos locales también sería importante desarrollar una metodología que ofrezca información cuantitativa y cualitativa acerca de la capacidad de pago y la cultura crediticia de los ayuntamientos. Debe considerarse, sin embargo, que los incentivos para regular a largo plazo son bajos dado el reducido periodo de las legislaturas.

Finalmente, cabe destacar que para analizar los procesos de contratación de deuda subnacional es fundamental disponer de información confiable y oportuna. Los datos que al respecto publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, dista mucho de serlo. A partir de esa información, es imposible conocer cuál fue la deuda contratada por periodo fiscal, con cuál entidad financiera, cuál fue su destino y cuál su perfil de vencimiento.

LITERATURA Y FUENTES CITADAS

- Arellano, D. (2006). *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño Operativo en México*. México, D.F.: Documento de Trabajo DTAP número 183. CIDE.
- Auditoría Superior de la Federación. (2011). *Deuda sub nacional en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. México, D.F.
- Arellano, D. (2010). Arellano, David (2010). "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales". ., CIDE. México. Cap. II. En M. y. (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones* (pág. Cap. 2). México: CIDE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). The economics of natural disasters. A survey. IDB: documento de trabajo IDB.WP.124.
- Bittencourt, M. (2012). *Economic growth and government debt: evidence from the young democracies of Latin America*. Documento de Trabajo 2012- 03. Departamento de Economía de la Universidad de Pretoria.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública, Vol. XIII, núm. 3* , 753-784.
- Cabrero, E. (2003). *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*. México, D.F.: Documento de Trabajo DTAP 129. CIDE.
- Cabrero, E., & Carrera, A. (2000). *Fiscal decentralisation and institutional constraints. Paradoxes of the mexican case*. México, D.F.: Documento de Trabajo DTAP 85. CIDE.

- _____ & Ady Carrera (2004). "Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Paradojas del caso mexicano". En Juan Pablo Guerrero (Coord.): *Impuestos y Gasto Pública*. Miguel Ángel Porrúa- CIDE, pp. 343- 393.
- Casar María Amparo (2010) Sistema Político Mexicano. Oxford University Press. Capítulo 6.
- Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México, D.F.: Documento de Trabajo DTAP número 207. CIDE.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Modificado 13 10 11. Consultado el 28 de Octubre, 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- Fernández, M. A. (2005). *Emisión de deuda pública municipal en el mercado de valores*. CIDE. México, D.F.
- Flamand Laura (2010). *Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos*. En Méndez José Luis (coordinador) Los grandes problemas de México, tomo XIII. Políticas Públicas. Colegio de México. México D.F.
- Hayek, Friedrich von (1939). *The Economic Conditions of Interstate Federalism*. En *Individualism and the Economic Order* (1948). University of Chicago Press. Chicago.
- Hernández, F., & Chávez, J. (1996). Hacia el federalismo fiscal en México. *Gestión y Política Pública Vol. V, núm. 2* , 475-486.
- Hernández, F. & A. Villagómez (2001). La estructura de la deuda pública en México. *Revista de análisis económico Vol. 16, núm. 1*. México.
- Hernández, F. (2003). La economía de la deuda. Lecciones desde México. FCE. México.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Nacional de Desarrollo Social (2001). Encuesta Sobre Desarrollo Municipal - 2000 [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [Consultado en enero de 2013], <http://hdl.handle.net/10089/16189>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría de Desarrollo Social. (2002). Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social - 2002 [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [Consultado en enero de 2013], <http://hdl.handle.net/10089/16194>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal - 2009 [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [Consultado en enero de 2013], <http://hdl.handle.net/10089/1628>
- Leigland, J. (1997). Accelerating Municipal Bond Market Development in Emerging Economies: An Assessment of Strategies and Progress. En *Public Budgeting & Finance* Vol. 17 issue 2, 57-80.
- López, M. y R. Mesa (2008). *Mejoramiento de las finanzas públicas locales: el caso del municipio de Medellín 2002-2005*. Cuadernos de Administración, enero-junio, vol. 21 núm. 035. Pontificia Universidad Javeriana.
- Mora, L. y. (2007). Relación entre descentralización administrativa y disciplina presupuestaria en los grandes municipios españoles. *Revista Española de Financiación y Contabilidad* Vol. XXXVI Núm. 136, 727- 755.

- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1984). *Public finance in theory and practice*. USA: McGrawHill.
- North, D. (1984/ 1994). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid, España: Alianza.
- North, D. (1990/ 2006). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México, D.F.: FCE.
- Oates, W. (1993). *Fiscal Federalism*. Inglaterra: Gregg Revivals.
- Olson, M. (1965/ 1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y teoría de grupos*. México, D.F.: Ed. Limusa.
- Petróleos Mexicanos (2010). Donativos y donaciones. PEMEX. Disponible en <http://www.pemex.com/files/content/PEMEX07.pdf>
- Qian, Yingyi y Gérard Roland (1998). *Federalism and the soft budget constraint*. American Economic Review 5. Pp. 1143-1162.
- Sánchez Mier, M. (2011). Endeudamiento y ciclo político- presupuestario: aplicación a los municipios asturianos. *Presupuesto y Gasto Público 65, Instituto de Estudios Fiscales*, 75-96.
- Sour, L., & Girón, F. (2008). *The flypaper effect in mexican local governments, 1990-2006*. México, D.F.: Documento de Trabajo DTAP número 217. CIDE.
- Seawright, J. y Gerring J. (2008). “*Case selection techniques in case study research. A menú of qualitative and quantitative options*”. En *Political Research Quarterly* vol. 6, núm. 2, 294-308. Universidad de Utah.
- Secretaría de Desarrollo Social (2006). Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales - 2004 [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [Consultada en febrero de 2013], <http://hdl.handle.net/10089/16333>

- Secretaría de Gobernación y Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1997). Los municipios de México: información para el desarrollo municipal 1995 [CD-ROM]. México, D.F.
- Tanzi, Vito (1995). *Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomics aspects*. En Annual World Bank Conference of Development Economics. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Trapé, A. (2001). Autonomía financiera municipal: aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la provincia de Mendoza. Disponible en: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/mfinpub/estufp12.pdf>
- Treisman, Daniel (2000a). *The causes of corruption: a cross national study: a cross-national study*. Journal of Public Economics número 76, Vol. 3, pp. 399-458.
- _____ (2000b). *Decentralization and the quality of government*. Documento inédito, UCLA.
- Tsebelis, G. (2002b). Veto players and Institutional Analysis. Documento presentado en UCLA.
- Tsebelis, G. (2002a/ 2006). *Veto players: how political institutions work*. México, D.F.: FCE.
- Ugalde Vicente (2010). *Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano*. En Méndez José Luis (coord.) Los grandes problemas de México, tomo XIII. Políticas Públicas. Colegio de México. México D.F.
- Weber, Max (1922/ 1983). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Johannes Winckelmann (Ed.). FCE. Caps. I y III.
- Weimer, David L. y Aidan R. Vining (2004). *Policy analysis. Theory and practice*. Pearson-Prentice Hall. New Jersey, Estados Unidos. Cap. 3-5.
- Wildasin, D. E. (1997). Fiscal aspects of evolving federations. Issues for policy and research. En D. E. (Ed.), *Fiscal aspects of evolving federations* (pág. Cap. 1). Cambridge: Cambridge University Press.

Wilson, Woodrow (1887/1981). *The study of administration*. En Mosher, F. (Ed.): Basic literature of American Public Administration, 1787-1950, pp. 66-81. Holmes and Meier. New York.

Zafra, J. L. (2011). Influencia de los factores económico- financieros, políticos y de las formas de gestión sobre el nivel de deuda viva en las entidades locales usando la metodología de datos panel. *Economía Pública: reflexiones para después de la crisis*. Málaga: XVIII Encuentro de Economía Pública.

Sitios web consultados

Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, INEGI

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/engspjm/default.aspx>

Sistema de Información Hacendaria, INAFED

http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_Sistema_de_Informacion_Hacendaria

Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos, INEGI. <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/>

Otras fuentes

INEFED: Base de datos de conflictos municipales. Periodo 2009- 2012. Consultada en abril del 2013.

Gaceta parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato.

Gaceta parlamentaria del Congreso del Estado de Michoacán.

ANEXO I. LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE DEUDA

Entidad federativa	Legislación consultada	Fecha de publicación	Fecha de última reforma
Aguascalientes	Ley de Deuda Pública del Estado de Aguascalientes	10.11.96	22.03.11
Baja California	Ley de Deuda Pública del Estado de Baja California y sus Municipios	12.03.07	28.06.10
Baja California Sur	Ley de Deuda Pública para el Estado de Baja California Sur	25.11.06	11.03.08
Campeche	Ley de Deuda Pública del Estado de Campeche y sus Municipios	19.09.06	23.12.10
Chiapas	Código de La Hacienda Pública para el Estado de Chiapas	23.12.99	31.12.12
Chihuahua	Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios	31.12.94	11.05.11
Coahuila	Ley de Deuda Pública para el Estado de Coahuila de Zaragoza	07.08.11	07.08.11
Colima	Ley de Deuda Pública del Estado de Colima	22.04.01	26.09.09
Durango	Ley de Deuda Pública del Estado de Durango y sus Municipios	21.04.05	16.02.11
Guanajuato	Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	30.08.96	11.06.11
Guerrero	Ley Numero 616 de Deuda Pública para el Estado de Guerrero	11.11.05	24.07.09
Hidalgo	Ley de Deuda Pública del Estado de Hidalgo	30.05.05	05.11.12
Jalisco	Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios	16.01.97	02.10.08
México	Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México	31.12.86	31.12.86
Michoacán	Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	17.01.03	02.10.12
Morelos	Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos	16.07.08	30.12.09
Nayarit	Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit	20.12.95	19.12.09
Nuevo León	Ley de Administración Financiera para el Estado de Nuevo León	18.11.94	21.11.12
Oaxaca	Ley de Deuda Pública	31.08.96	07.04.11
Puebla	Ley de Deuda Pública para el Estado Libre y Soberano de Puebla	14.12.06	19.09.12
Querétaro	Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro	20.03.09	21.12.10
Quintana Roo	Ley de Deuda Pública del Estado de Quintana Roo	19.10.04	16.11.10
San Luis Potosí	Ley de Deuda Pública del Estado y Municipios de San Luis Potosí	27.12.08	27.12.08
Sinaloa	Ley de Deuda Pública para el Estado de Sinaloa	04.08.03	28.12.07
Sonora	Ley de Deuda Pública	06.07.95	14.07.08
Tabasco	Ley de Deuda Pública del Estado de Tabasco y sus Municipios	13.12.05	18.05.10
Tamaulipas	Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal de Tamaulipas	19.12.95	23.04.10
Tlaxcala	Ley de Deuda Pública para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios	09.10.08	10.05.11
Veracruz	Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de Veracruz-Llave	10.06.97	10.06.97
Yucatán	Ley de Deuda Pública del Estado de Yucatán	24.07.09	16.12.10
Zacatecas	Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas	19.12.06	19.12.06

ANEXO II. DESCRIPCIÓN DE BASE DE DATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MODELO EMPÍRICO

La base de datos fue construida para los periodos 2000, 2005 y 2010. Concentra un total de 71 variables y corresponde a 2440 municipios mexicanos; no se incluyen las delegaciones del Distrito Federal.

La realización de una inferencia descriptiva en la investigación tiene como objetivo medir la incidencia de la autonomía financiera, las capacidades financieras y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal (DPM). La DPM es operacionalizada con la variable deuda pública municipal per cápita (DPPC). Su indicador es el pago anual por servicio de la deuda entre la población censal para ese año.

La colección de datos se encuentra agrupada en cinco grandes dimensiones: autonomía financiera, capacidad de gestión financiera, diseño institucional externo, diseño institucional interno y variables de contexto. Para los fines de la investigación, la autonomía financiera mide la capacidad del municipio para procurar sus propias fuentes de ingresos. Las capacidades financieras están dadas por el perfil de las oficinas de finanzas municipales. (Tabla A).

Tabla A. Colección de datos para la medición empírica. Dimensiones *autonomía financiera* y *capacidades administrativas*

Variable	Definición	Indicador/ valores que asume	Tipo de variable	Fuente	Hipótesis con relación a DPM
I. Autonomía financiera	Autosuficiencia para financiar el gasto de operación	$\frac{\text{ingresos propios}}{\text{población total}}$	Numérica	SIMBAD	Negativa
II. Capacidades administrativas	Capacidades administrativas	Perfil de la oficina municipal de finanzas	Numérica	BIIACS	Negativa

Las variables de las dimensiones *diseño institucional* interno y externo tienen como objetivo medir la rigidez del marco legal al que se sujeta la contratación de DPM. Las variables de diseño institucional externo han sido extraídas del análisis de las leyes estatales de deuda y las leyes orgánicas del poder legislativo de las 31 entidades federativas. Las de diseño institucional interno, de las 31 leyes orgánicas municipales. (Tabla B y Tabla C).

Finalmente, la dimensión *variables de contexto* tiene un doble objetivo. Por un lado, identificar otros factores causales en la contratación de DPM. Por otro, fungirán como variables de control al momento de medir la incidencia de los componentes previos. (Tabla D). A continuación, una síntesis de los datos recopilados a propósito de la medición de las cinco dimensiones descritas.

Tabla B. Colección de datos para la medición empírica. Dimensión de diseño institucional externo

Variable	Definición	Indicador/ valores que asume	Tipo de variable	Hipótesis con relación a DPM
Aprobación de deuda de corto plazo	Las obligaciones contraídas cuya vigencia es menor a un ejercicio fiscal es considerada deuda pública, además de tener que aprobarse en el Congreso local	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa
Aprobación de deuda de largo plazo	El Congreso aprueba la contratación de DPM cuya vigencia rebasa el periodo de la administración municipal	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa
Toma de decisión de DPM en el Congreso	Se requiere la aprobación de la mayoría absoluta de diputados en la comisión de hacienda (u homólogo) y en su caso, en el Pleno	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa
Aprobación por autoridades estatales	Se requiere la aprobación de un comité integrado por autoridades estatales	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa
Indicador de rigurosidad técnica	Tipo de proceso de evaluación técnica (ET) por el que pasa la iniciativa de deuda	Ninguno=0; ET opcional=0.25; ET basada en análisis elaborados por municipio=0.5; ET basada en análisis de especialistas certificados=0.75; ET realizada por un comité de funcionarios estatales=1	Numérica con escala	Negativa
Techos de endeudamiento	La legislación establece un porcentaje máximo de endeudamiento con relación al presupuesto de ingresos o egresos, participaciones o aportaciones	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa
Inversión productiva	La legislación amplía la definición de inversión pública productiva establecida en el Art. 117 de la CPEUM	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa
Rubros no financiados	La legislación establece los rubros del gasto que no son financiados con DPM	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa
Fiscalización a cargo del Congreso	La autoridad fiscalizadora estatal es la encargada de monitorear el uso de los recursos de la deuda	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa
Información periódica	El Ayuntamiento está obligado a informar al gobierno estatal sobre el uso de los recursos de la deuda en periodos menores a un año	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa
Registro estatal	El gobierno estatal está obligado a registrar el monto, las características y el destino de la deuda	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa
Equilibrio financiero	La obligación de mantener equilibrio financiero es explícita en la legislación	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa

Tabla C. Colección de datos para la medición empírica. Dimensión de diseño institucional interno

Variable	Definición	Indicador/ valores que asume	Tipo de variable	Hipótesis con relación a DPM
Competitividad en la toma de decisión de endeudamiento	Hay alta probabilidad de que haya competitividad en la toma de decisión de endeudamiento cuando al interior del Cabildo están representadas distintas facciones partidistas	Mayoría o totalidad de regidores son electos por principio de representación proporcional= 1 Mayoría o totalidad de regidores son electores por principio de mayoría relativa=0	Dicotómica	Negativa
Toma de decisión de DPM en el Ayuntamiento	Se requiere la aprobación de una mayoría calificada de los regidores	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Negativa

Tabla D. Colección de datos para la medición empírica. Variables de control

Tipo de variable	Variable	Definición	Indicador/ valores que asume	Tipo de variable	Fuente	Relación esperada con DPM
Financiera	Participaciones federales	Transferencias por concepto de participaciones que recibe el municipio	Transferencias por concepto de participaciones que recibe el municipio	Numérica	Elaboración propia con base en SIMBAD	Positiva
Financiera	Aportaciones federales	Transferencias por concepto de aportaciones que recibe el municipio	Transferencias por concepto de participaciones que recibe el municipio	Numérica	Elaboración propia con base en SIMBAD	Positiva
Financiera	Gasto público	Egresos totales municipales	Egresos municipales	Numérica	Elaboración propia con base en SIMBAD	Positiva
Financiera	Tasa de crecimiento de recursos no etiquetados	Tasa de crecimiento de participaciones	Tasa de crecimiento promedio anual de las participaciones en el quinquenio previo	Numérica	Elaboración propia con base en SIMBAD	Positiva
Financiera	Tasa de crecimiento de recursos etiquetados	Tasa de crecimiento de aportaciones	Tasa de crecimiento promedio anual de las aportaciones en el quinquenio previo	Numérica	Elaboración propia con base en SIMBAD	Negativa
Política	Yuxtaposición	Yuxtaposición partidista respecto gobierno estatal	Sí= 1 No= 0	Numérica	Elaboración propia con base en CIDAC	Negativa
Política	Competitividad electoral	Presidente electo por mayoría relativa	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Elaboración propia con base en CIDAC	Positiva
Política	Pluralidad política	Número efectivo de partidos que participaron en la elección municipal	$\frac{1}{\sum(prop\ votos\ partido\ i)^2}$	Numérica	Elaboración propia con base en CIDAC	Negativa
Política	Competitividad electoral	Margen de victoria	Diferencia entre la proporción de votos del presidente electo y el segundo candidato	Dicotómica	Elaboración propia con base en CONAPO	Negativa
Socioeconómica	Nivel socioeconómico	Índice de marginación	$-\infty$ a ∞	Numérica	CONAPO	Positiva

Tipo de variable	Variable	Definición	Indicador/ valores que asume	Tipo de variable	Fuente	Relación esperada con DPM
Socioeconómica	Nivel educativo	Tasa de alfabetización	0-100	Numérica	SIMBAD	Neutral
Socioeconómica	Acceso a servicios médicos	Tasa de derechohabientes	0-100	Numérica	SIMBAD	Neutral
Socioeconómica	Metropolitano	De acuerdo con el tamaño de su población (más de 50 mil habitantes) es un municipio urbano	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Elaboración propia con base en CONAPO	Positiva

ANEXO III. RESULTADOS DE LA MEDICIÓN EMPÍRICA

Tabla A. Prueba de robustez: contraste de variaciones en el modelo de efectos fijos. Variable dependiente: deuda pública per cápita

VARIABLES	-1 dppc	-2 dppc	-3 dppc	-4 dppc	-5 dppc	-6 dppc	-7 dppc	-8 dppc
Autonomía financiera	-0.0438*** (-0.00888)	-0.0413*** (-0.00896)		-0.0438*** (-0.00888)	-0.0344*** (-0.0089)	-0.0360*** (-0.0087)	-0.0351*** (-0.00839)	-0.0418*** (-0.00861)
Capacidades administrativas	-0.948 (-7.631)	0.216 (-7.728)	-0.741 (-7.656)		1.186 (-7.742)	5.505 (-7.185)	13.51* (-7.184)	3.096 (-7.606)
Dimensión política del DIE	-27.38*** (-7.311)		-22.14*** (-7.257)	-27.42*** (-7.301)		-21.18*** (-6.878)	-3.276 (-6.667)	-21.91*** (-7.222)
Dimensión técnica del DIE	-44.51*** (-4.416)		-43.29*** (-4.423)	-44.51*** (-4.415)		-33.99*** (-4.016)	-35.38*** (-3.997)	-42.45*** (-4.381)
Dimensión financiera del DIE	-0.777 (-6.066)		-0.855 (-6.086)	0.74 (-6.058)		-5.035 (-5.546)	24.07*** (-5.35)	-1.505 (-5.93)
Indicador de DII	-39.57*** (-7.886)	-37.49*** (-7.551)	-35.22*** (-7.863)	-39.52*** (-7.875)		-35.35*** (-7.384)	-46.58*** (-7.619)	-33.46*** (-7.8)
Participaciones per cápita	-0.0979*** (-0.00617)	-0.0978*** (-0.00627)	-0.0776*** (-0.00463)	-0.0978*** (-0.00617)	-0.0948*** (-0.00626)	-0.0961*** (-0.00608)	-0.0881*** (-0.00577)	-0.101*** (-0.00613)
Aportaciones per cápita	-0.0915*** (-0.0069)	-0.0893*** (-0.00699)	-0.0716*** (-0.00561)	-0.0915*** (-0.00689)	-0.0867*** (-0.00699)	-0.0821*** (-0.00671)	-0.0814*** (-0.00635)	-0.0948*** (-0.00669)
Egresos totales per cápita	0.0923*** (-0.00548)	0.0922*** (-0.00556)	0.0727*** (-0.00377)	0.0923*** (-0.00548)	0.0902*** (-0.00556)	0.0891*** (-0.0054)	0.0832*** (-0.00513)	0.0945*** (-0.00548)
Índice de marginación	7.297** (-2.922)	5.303* (-2.958)	10.30*** (-2.868)	7.305** (-2.921)	2.991 (-2.928)	6.473** (-2.695)	0.961 (-2.645)	
Municipio metropolitano	15.86*** (-4.233)	15.20*** (-4.283)	15.80*** (-4.247)	15.82*** (-4.222)	13.63*** (-4.284)	13.28*** (-4.082)	14.14*** (-4.117)	
Tasa de alfabetización	1.797*** (-0.641)	0.942 (-0.639)	1.984*** (-0.642)	1.794*** (-0.64)	0.638 (-0.639)	0.754 (-0.497)	0.617 (-0.592)	
Tasa de derechohabencia	30.14*** (-9.769)	32.22*** (-9.718)	28.87*** (-9.798)	30.12*** (-9.766)	27.08*** (-9.722)	22.70** (-9.383)	38.61*** (-8.896)	
Tasa de crecimiento poblacional	-233.9*** (-72.39)	-252.6*** (-73.19)	-261.7*** (-72.41)	-233.8*** (-72.37)	-288.5*** (-73.17)	-161.4** (-70.01)	-225.6*** (-66.74)	-212.6*** (-70.95)
Tasa de crecimiento de participaciones	0.753	0.723	0.787	0.752	0.723		0.814	0.695

VARIABLES	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8
	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc
	(-0.503)	(-0.51)	(-0.505)	(-0.503)	(-0.512)		(-0.496)	(-0.505)
Tasa de crecimiento de aportaciones	-4.93E-05	-5.22E-05	-6.09E-05	-4.95E-05	-5.57E-05		-4.82E-05	-5.63E-05
	(-0.0000778)	(-0.0000788)	(-0.000078)	(-0.0000778)	(-0.0000792)		(-0.0000768)	(-0.0000781)
Yuxtaposición	5.187	13.26***	5.623*	5.192	12.14***	2.165		5.312
	(-3.262)	(-3.181)	(-3.272)	(-3.262)	(-3.186)	(-3.076)		(-3.275)
Presidente electo por mayoría relativa	11.50***	12.45***	11.36***	11.49***	14.99***	8.020**		12.71***
	(-4.337)	(-4.382)	(-4.351)	(-4.335)	(-4.373)	(-4.048)		(-4.349)
Número efectivo de partidos	-1.325	-5.240*	-0.582	-1.329	-7.067**	-1.812		-2.031
	(-2.888)	(-2.892)	(-2.894)	(-2.888)	(-2.886)	(-2.694)		(-2.868)
Margen de victoria	0.128	0.114	0.145	0.128	0.11	0.103		0.143
	(-0.115)	(-0.116)	(-0.115)	(-0.115)	(-0.117)	(-0.102)		(-0.115)
Indicador de DIE		-29.65***						
		(-11.14)						
Constante	-111.5*	-44.44	-137.6**	-111.7*	-45.37	-16.34	-26.03	70.22***
	-61.67	-61.58	-61.65	-61.62	-61.86	-47.77	-57.48	-11.17
Observations	3,557	3,557	3,557	3,557	3,557	4,318	3,853	3,557
R-squared	0.165	0.143	0.16	0.165	0.135	0.129	0.15	0.158
Number of ciclo	3	3	3	3	3	3	3	3
R2 ajustada	0.16	0.138	0.155	0.16	0.13	0.125	0.146	0.153
F	35.03	32.75	35.35	36.88	34.42	35.51	42.22	41.38
p-value	0	0	0	0	0	0	0	0

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabla B. Prueba de robustez: contraste de variaciones en el modelo OLS. Variable dependiente: deuda pública per cápita

VARIABLES	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8
	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc
Autonomía financiera	-0.0416*** (-0.00881)	-0.0388*** (-0.0089)		-0.0416*** (-0.00881)	-0.0323*** (-0.00884)	-0.0349*** (-0.00864)	-0.0326*** (-0.00834)	-0.0391*** (-0.00862)
Capacidades administrativas	-2.424 (-7.528)	-1.371 (-7.622)	-1.455 (-7.548)		0.293 (-7.632)	4.714 (-7.094)	10.92 (-7.096)	5.831 (-7.512)
Dimensión política del DIE	-28.24*** (-7.275)		-23.42*** (-7.225)	-28.32*** (-7.27)		-22.47*** (-6.838)	-3.402 (-6.603)	-20.97*** (-7.257)
Dimensión técnica del DIE	-44.74*** (-4.419)		-43.55*** (-4.425)	-44.73*** (-4.419)		-33.85*** (-4.016)	-35.99*** (-3.992)	-41.75*** (-4.411)
Dimensión financiera del DIE	1.492 (-6.061)		1.613 (-6.079)	1.386 (-6.052)		-4.426 (-5.541)	24.81*** (-5.35)	-2.856 (-5.969)
Indicador de DII	-39.75*** (-7.839)	-37.07*** (-7.536)	-35.97*** (-7.822)	-39.57*** (-7.818)		-36.79*** (-7.35)	-45.39*** (-7.587)	-29.43*** (-7.815)
Participaciones per cápita	-0.0978*** (-0.00617)	-0.0978*** (-0.00626)	-0.0785*** (-0.00462)	-0.0977*** (-0.00615)	-0.0950*** (-0.00626)	-0.0965*** (-0.00607)	-0.0879*** (-0.00577)	-0.102*** (-0.00616)
Aportaciones per cápita	-0.0890*** (-0.00684)	-0.0867*** (-0.00694)	-0.0699*** (-0.00553)	-0.0890*** (-0.00684)	-0.0838*** (-0.00693)	-0.0795*** (-0.00663)	-0.0797*** (-0.00631)	-0.0857*** (-0.00662)
Egresos totales per cápita	0.0920*** (-0.00548)	0.0917*** (-0.00555)	0.0732*** (-0.00377)	0.0919*** (-0.00547)	0.0899*** (-0.00556)	0.0892*** (-0.0054)	0.0827*** (-0.00512)	0.0953*** (-0.00551)
Indice de marginación	9.892*** (-2.78)	7.960*** (-2.817)	12.62*** (-2.728)	9.915*** (-2.779)	5.759** (-2.789)	8.371*** (-2.567)	3.134 (-2.499)	
Municipio metropolitano	16.11*** (-4.227)	15.51*** (-4.278)	15.89*** (-4.24)	16.03*** (-4.219)	13.77*** (-4.277)	13.27*** (-4.074)	14.60*** (-4.114)	
Tasa de alfabetización	2.213*** (-0.623)	1.355** (-0.622)	2.375*** (-0.624)	2.205*** (-0.622)	1.081* (-0.623)	1.031** (-0.483)	1.007* (-0.57)	
Tasa de derechohabencia	44.52*** (-7.536)	46.64*** (-7.562)	43.44*** (-7.556)	44.35*** (-7.516)	43.52*** (-7.575)	35.49*** (-7.226)	48.22*** (-6.913)	
Tasa de crecimiento poblacional	-220.8*** (-69.44)	-241.1*** (-70.33)	-239.6*** (-69.54)	-221.4*** (-69.4)	-266.0*** (-70.44)	-141.9** (-67.13)	-227.3*** (-63.89)	-86.53 (-66.54)
Tasa de crecimiento de participaciones	0.767	0.738	0.795	0.766	0.735		0.834*	0.632

VARIABLES	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8
	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc
	(-0.503)	(-0.51)	(-0.505)	(-0.503)	(-0.512)		(-0.497)	(-0.508)
Tasa de crecimiento de aportaciones	-4.80E-05	-5.07E-05	-6.00E-05	-4.83E-05	-5.50E-05		-4.47E-05	-6.08E-05
	(-0.00007)	(-0.00007)	(-0.00007)	(-0.00007)	(-0.00007)		(-0.00007)	(-0.00007)
Yuxtaposición	6.741**	14.96***	6.955**	6.766**	13.82***	3.354		9.973***
	(-3.225)	(-3.137)	(-3.235)	(-3.224)	(-3.141)	(-3.033)		(-3.23)
Presidente electo por mayoría relativa	11.17***	12.19***	10.93**	11.15**	14.58***	7.690*		11.65***
	(-4.33)	(-4.377)	(-4.342)	(-4.328)	(-4.37)	(-4.042)		(-4.372)
Número efectivo de partidos	-0.586	-4.449	0.0427	-0.593	-6.283**	-1.299		-0.819
	(-2.881)	(-2.883)	(-2.887)	(-2.881)	(-2.877)	(-2.687)		(-2.883)
Margen de victoria	0.118	0.104	0.137	0.117	0.103	0.0925		0.124
	(-0.115)	(-0.116)	(-0.115)	(-0.115)	(-0.117)	(-0.102)		(-0.116)
Indicador de DIE		-30.08***						
		(-11.14)						
Constante	-160.5***	-93.71	-183.9***	-161.2***	-98.88*	-49.83	-67.79	52.02***
	(-58.94)	(-58.93)	(-58.91)	(-58.9)	(-59.18)	(-45.66)	(-54.6)	(-10.95)
Observaciones	3,557	3,557	3,557	3,557	3,557	4,318	3,853	3,557
R cuadrada	0.183	0.161	0.178	0.183	0.153	0.152	0.162	0.165
R2 ajustada	0.178	0.157	0.173	0.179	0.149	0.148	0.159	0.161
F	39.61	37.67	40.27	41.7	39.91	42.65	46.42	43.8
p-value	0	0	0	0	0	0	0	0

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1