



**“La influencia política en el proceso de endeudamiento
en municipios urbanos de México”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas**

Presenta

José Antonio Sevilla Sevilla



**“La influencia política en el proceso de endeudamiento
en municipios urbanos de México”**

T E S I S

Que para obtener el grado de
Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas

Presenta

José Antonio Sevilla Sevilla

Director de tesis

Dr. José Santos Zavala

DEDICATORIA

A José y Donalda,
sin ustedes nada de esto hubiera sido posible.

Irene, Lidia y Juan,
mi motor.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer a aquellas personas que guardan un parentesco familiar hacia mí, decirles que sus palabras fueron muy importantes para cumplir con este cometido. En segundo al Colegio de San Luis y al CONACYT por el apoyo institucional y financiero, aspectos determinantes para acceder y concluir una maestría.

En tercer lugar, al mundo académico que impulsó mi crecimiento de forma determinante: al Dr. José Santos Zavala por sus consejos y paciencia en la dirección de esta tesis; al Dr. Juan Mario Solís, Dr. Víctor Hugo Martínez, Dr. Hugo Borjas, Dr. Javier Contreras, Dra. Cecilia Costero, al Mtro. Patricio Rubio y a mi director de tesis, porque con sus enseñanzas en el aula me brindaron nuevas formas de interpretar la realidad.

A la Mtra. Lucía Selios por su apoyo y energía durante mi estancia en Montevideo; al Dr. Daniel Buquet porque a pesar de que nunca tuvimos una charla académica, las informales me transmitieron el ánimo para terminar este trabajo, que sólo a retrospectiva se logra rescatar; a Emilia por sus consejos y recomendaciones, y en general a los académicos que en tierras lejanas nunca dudaron en tenderme la mano.

En cuarto lugar a mis compañeros de la maestría: Irlanda, Martha e Ivonne Rodríguez, sin ustedes mi estancia en SLP no hubiera sido tan grata; a Diego y Juan José agradecerles por todos los conocimientos y enseñanzas que me dejaron, esas charlas nunca tendrán comparación; y a Raúl e Ivonne Muñoz por las pláticas esporádicas y apoyos que nunca dudaron en ofrecerme.

Por último, a mi camarilla de la UAM, que a la distancia con pláticas informales y/o sustentos académicos ahí estuvieron presentes: Manuel, Moisés, Alan, Erandy, Cristóbal, Luisa, Javier, Rodrigo, Gustavo, Paulina, Tania y Nydia, gracias.

ÍNDICE

Dedicatoria-----	2
Agradecimientos-----	3
Lista de tablas-----	8
Lista de gráficas-----	9
Lista de figuras-----	10
INTRODUCCIÓN-----	11
Objetivos-----	15
Preguntas e hipótesis-----	17
Desarrollo de la investigación-----	17
CAPÍTULO 1: Las pautas que norman el endeudamiento municipal y su influencia política-----	20
1.1 Identificando a la deuda pública-----	20
1.1.1 ¿Qué es la deuda? Pros, contras y características nacionales y locales en México-----	21
1.2 La deuda pública municipal-----	28
1.2.1 ¿Por qué es relevante la deuda pública a nivel municipal?-----	29
1.2.2 Atribuciones de captación de recursos en el municipio-----	30
1.2.3 Capacidades municipales en la recaudación de ingresos-----	39
1.2.4 Las Transferencias Federales-----	46
1.2.5 Opción de la deuda-----	52
1.3 El Proceso de Contratación de Deuda (PCD)-----	55
1.3.1 Actores participantes en el PCD-----	59
1.3.2 ¿Qué define que el PCD sea aprobado?-----	60
1.4 ¿Cómo explicamos los niveles de deuda municipales-----	62
1.5 Conclusiones-----	63

CAPÍTULO 2: ¿Cómo surge una decisión que implica a varios actores gubernamentales?-----	65
2.1 Política, la política y lo político-----	66
2.2 El municipio como una organización (actor) gubernamental-----	68
2.2.1 Definición de organización-----	69
2.2.2 Organización gubernamental y sus similitudes con la Teoría de las Anarquías Organizadas-----	73
2.2.3 La ambigüedad, la incertidumbre, y la negociación al interior de una OG-----	75
2.3 La deuda como una decisión-----	78
2.3.1 La decisión y sus diversos enfoques-----	78
2.4 La decisión emanada de varias organizaciones (actores)-----	84
2.4.1.- La acción como algo racional o al menos limitada racionalmente, deliberada y dirigida hacia el logro de metas-----	85
2.4.2 La acción como restringida externamente o determinada por el medio-----	86
2.4.3 La acción que emerge de los procesos sociales y en ellos---	88
2.4.4 NIE o NIS-----	91
2.4.5.1 La individualidad innata de los individuos (I)-----	95
2.4.5.2 La interpretación de experiencias del individuo (E)	95
2.4.5.3 Los datos objetivos del mundo físico y exterior (M)-----	96
2.4.5.4 El comportamiento de los demás individuos o grupos (C°)-----	96
2.5 La política dentro de lo social-----	97
2.6 Conclusiones-----	100
 CAPÍTULO 3. El PCD, un proceso político influenciado por costos de transacción-----	 102
3.1 El Sistema Político Mexicano como generador de costos políticos----	103
3.2 Diagrama del PCD y sus costos políticos-----	105

3.3 La conducta de los actores participantes en el PCD (Incentivos de acción) (C)-----	107
3.3.1 La carrera política del Presidente Municipal (I)-----	107
3.3.2 La experiencia del Presidente Municipal (E)-----	113
3.4 Instituciones y otros actores presentes en el PCD (S)-----	114
3.4.1 Variables que funcionan como contextos en el PCD (M)-	115
3.4.1.1 Las diversas normas estatales para la contratación de deuda municipal-----	115
3.4.1.2 Contexto fiscal de los municipios: recaudaciones propias y transferencias federales-----	118
3.4.1.3 Otros aspectos que pueden influenciar el PCD-----	122
3.4.2 El comportamiento de los demás actores que participan en el PCD (C°)-----	128
3.4.2.1 Comportamiento de los Congresos Locales-----	130
3.4.2.2 Comportamiento entre PPM, PCMG, PG-----	133
3.5 Conclusiones-----	138

CAPÍTULO 4: La deuda pública en municipios urbanos explicada por factores políticos: casos representativos-----	140
4.1 ¿Qué vamos a comprobar?-----	141
4.1.1 La variabilidad de la deuda como variable independiente--	142
4.1.2 ¿Cómo explicamos a la variabilidad de la deuda? (Variables independientes)-----	143
4.2 Muestra representativa y periodos a comparar-----	144
4.2.1 Selectividad de casos-----	145
4.2.2 Temporalidad-----	149
4.3 La variabilidad de la deuda-----	151
4.3.1 Asignándole un puntaje a la variabilidad de la deuda-----	152
4.3.2 Estableciendo periodos de comparación-----	155
4.3.3 Variabilidad de la muestra elegida-----	156
4.4 Construcción del índice-----	158

4.4.1 ¿Por qué un índice?-----	159
4.4.2 Índice de Influencia Política en la Contratación de Deuda (IIPCD): construcción e interpretaciones-----	160
4.4.3 Definición de las variables con escalas de medición-----	161
4.4.3.1 Carrera política del Presidente Municipal-----	161
4.4.3.2 Aumento o disminución de deuda en coyuntura electoral-----	162
4.4.3.3 Aumento o disminución de recaudaciones propias-	164
4.4.3.4 Aumento o disminución de participaciones federales-----	165
4.4.3.5 Combinación de PPM, PCMG y PPG-----	165
4.4.4 El IIPCD en la muestra elegida-----	167
4.5 Resultados del cruzamiento de la variabilidad (variable dependiente) con el IIPCD (conjunto de variables independientes)-----	169
4.5.1 Primer periodo 2003-2006-----	172
4.5.2 Segundo periodo 2006-2009-----	175
4.5.3 Tercer periodo 2009-2012-----	178
4.6 Correlación individual-----	182
4.6.1 Periodo 03-06-----	182
4.6.2 Periodo 06-09-----	184
4.6.3 Periodo 09-12-----	185
4.7 Conclusiones preliminares-----	187
 CONCLUSIONES-----	 189
Reseña final-----	189
Resultados metodológicos-----	190
Confrontación de objetivos, preguntas e hipótesis inicial-----	192
 ANEXOS-----	 197
 BIBLIGRAFÍA-----	 206

Lista de tablas

Tabla 3.1: Concepto y clasificación de la deuda pública estatal, 2010 (artículos de ley)-----	117
Tabla 3.2: Población de los municipios más endeudados (junio 2012)-----	123
Tabla 3.3: Ubicación geográfica de los municipios más endeudados (junio 2012)-----	124
Tabla 3.4: Porcentaje contratado por acreedor de los municipios más endeudados (Dic. 2013)-----	125
Tabla 3.5: Autorización a los financiamientos y límites al endeudamiento de los Estados-----	127
Tabla 3.6: Combinación de Coaliciones o Negociaciones entre PPPM, PCMG y PPG-----	137
Tabla 4.1: Variables independientes-----	144
Tabla 4.2: Selección de muestra-----	147
Tabla 4.3: Proporciones municipio por estado en el universo de municipios con deuda superior a 100 MDP-----	148
Tabla 4.4: Tipos de valores en el IDP-----	161
Tabla 4.5: Carrera Política del Presidente Municipal después de su mandato y puntajes-----	162
Tabla 4.6: Puesto en el que siguió, tiempo y puntaje respectivo-----	162
Tabla 4.7: Combinaciones y puntaje de Coaliciones o Negociaciones entre PPPM, PCMG y PPG-----	166
Tabla 4.8: Correlación entre variables, periodo 03-06-----	173
Tabla 4.9: Correlación entre variables, periodo 06-09-----	176
Tabla 4.10: Correlación entre variables, periodo 09-12-----	179
Tabla 4.11: Relación variables teóricas con variables empíricas-----	181
Tabla 4.12: Correlación individual entre variables, 03-06-----	182
Tabla 4.13: Correlación individual entre variables, 06-09-----	184
Tabla 4.14: Correlación individual entre variables, 09-12-----	185

Lista de gráficas

Gráfica 0.1: Aumento de la deuda contratada por los municipios en México 2002-2012 (cifras constantes)-----	12
Gráfica 0.2: Variación en el aumento de deuda pública municipal por periodos-----	13
Gráfica 1.1: Recaudación total municipal-----	42
Gráfica 1.2: Impuestos recaudados por nivel de gobierno-----	43
Gráfica 1.3: Recaudaciones municipales por estado MDP (cifras constantes)--	44
Gráfica 1.4: Recaudación municipal 2000-2012 (cifras constantes)-----	45
Gráfica 1.5: Recaudación municipal p/c por estado (cifras constantes)-----	46
Gráfica 1.6: Participaciones Federales municipales 2000-2012 (Cifras constantes)-----	49
Gráfica 1.7: Aportaciones Federales municipales 2000-2012 (Cifras constantes)-	50
Gráfica 1.8: Participaciones Federales por Estado 2012-----	51
Gráfica 1.9: Ingresos municipales por estado en 2012: recaudaciones propias, aportaciones federales, participaciones federal, y otros ingresos-----	53
Gráfica 1.10: Proporción deuda/ingresos municipales por estado, al 2012-----	54
Gráfica 4.1: Variabilidad de la deuda de la muestra elegida; últimos tres periodos-----	157
Gráfica 4.2: IIPCD de la muestra elegida; últimos tres periodos-----	168
Gráfica 4.3: Interpretación de las gráficas de dispersión por cuadrantes-----	170
Gráfica 4.4: Identificación de los casos en el período 03-06 por cuadrantes----	173
Gráfica 4.5: Curva de regresión entre Variabilidad de deuda e IIPCD 03-06---	174
Gráfica 4.6: Identificación de los casos en el período 06-09 por cuadrantes----	175
Gráfica 4.7: Curva de regresión entre Variabilidad de deuda e IIPCD 06-09----	177
Gráfica 4.8: Identificación de los casos en el período 09-12 por cuadrantes----	178
Gráfica 4.9: Curva de regresión entre Variabilidad de deuda e IIPCD 09-12---	180
Gráfica 4.10: Curva de regresión entre Variabilidad de deuda y (M) 03-06-----	183
Gráfica 4.11: Curva de regresión entre Variabilidad de deuda e (I) 09-12-----	186
Gráfica 5.1: Evolución de los puntajes de correlación obtenidos por (I), (M) y (C°)-----	195

Lista de figuras

Figura 1.1: Caracterización de la deuda pública en los gobiernos subnacionales-----	28
Figura 1.2: Diagrama del Proceso de Contratación de Deuda en el municipio--	58
Figura 2.1: Diferencias entre <i>Polity</i> , <i>Politics</i> y <i>Policy</i> -----	67
Figura 2.2: Contratación de deuda en los municipios-----	69
Figura 2.3: Equilibrio de una OG tomando en cuenta los elementos de una AO-----	77
Figura 2.4: El ciclo completo de la elección-----	82
Figura 2.5: La toma de decisiones del individuo y su interacción con la cognición-----	83
Figura 2.6: La decisión que emerge de un proceso social-----	94
Figura 2.7: El PCD como un proceso político al interior de la sociedad-----	100
Figura 3.1: Diagrama del Proceso de Contratación de Deuda en el municipio, señalando posibles influencias políticas-----	106

Introducción

Las reformas políticas al municipio mexicano de 1983 fueron un punto de quiebre donde se establecieron facultades y obligaciones al mismo, pero fue hasta la reforma de 1999 cuando se reconoció al municipio como un nivel de gobierno, delimitando los aspectos en los que podría tomar decisiones sin la intromisión de otros niveles de gobierno (salvo para tomar asesorías).

Una de las obligaciones y facultades del municipio es la administración de los ingresos y egresos de sus finanzas públicas, la llamada hacienda municipal (Nolasco, 2002: 154); sus ingresos están integrados por recaudaciones propias, transferencias federales y estatales, otros ingresos¹ y la contratación de deuda pública. Este último aspecto nos llamó poderosamente la atención ya que en la década de 2002 a 2012 mostró un incremento de 465%.²

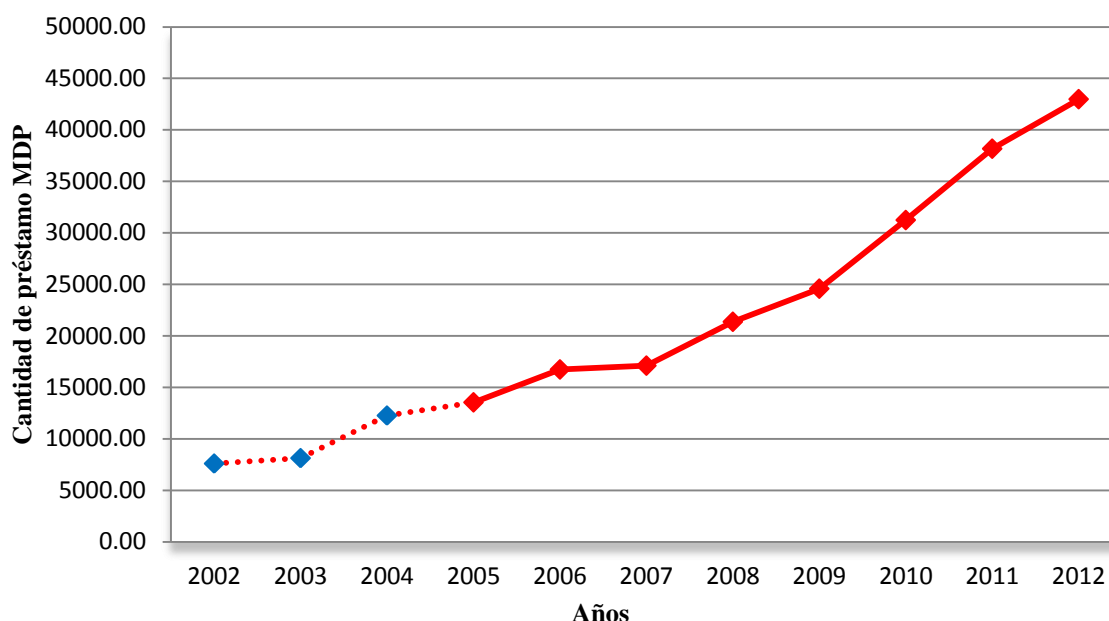
La deuda pública es un instrumento para financiar a los diversos niveles de gobierno ante escenarios de escasez o falta de recursos. Sin embargo, el uso excesivo y la mala planeación para su aprovechamiento pueden traer problemas financieros en dichos gobiernos, generando un daño por partida doble: no se realiza el objeto que justificó el empréstito (o se utiliza mal) y además la cantidad utilizada se debe devolver con un interés (Buchanan, 1985: 3).

¹ Según el glosario de Finanzas públicas, estatales y municipales, una base de datos del INEGI, son percepciones que por su naturaleza no pueden agruparse en ningún otro capítulo de ingreso del sector público tanto estatal como municipal.

² La gráfica 0.1 muestra esta variación. La misma fue hecha por dos bases de datos, que si bien no están en total armonía, conjuntamente muestran una continuidad en la tendencia observada. De 2002 a 2004 son datos del Sistema de Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD), mismo que muestra datos de finales de cada año, y de 2005 a 2012 son datos extraídos de la pestaña Estados=> Deuda pública en estados y municipios=> Indicadores de deuda subnacional y afectación de participaciones, de la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mismos que sólo llegan hasta el tercer trimestre de 2005, el resto de los datos corresponden al segundo trimestre de cada año.

Derivado de lo anterior surge nuestra preocupación acerca del incremento de la deuda en los gobiernos municipales. Sobre todo si tomamos en cuenta los datos acerca de la baja profesionalización, capacidad de recaudación y uso de la planificación³ en este nivel de gobierno, los cual nos sugiere grandes incentivos para una mala ejecución de los recursos, generando escenarios futuros dónde los municipios no puedan cubrir con sus obligaciones ni realizar inversión pública al mismo tiempo.⁴

Gráfica 0.1: Aumento de la deuda contratada por los municipios en México 2002-2012 (cifras constantes)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP y el SIMBAD.

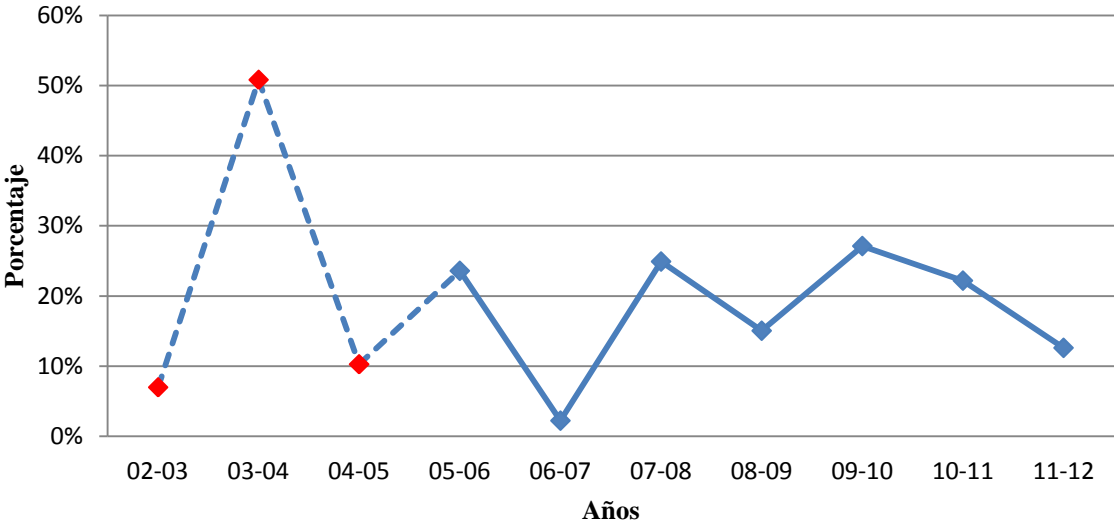
La gráfica 0.1 no muestra la tendencia de aumento en las cifras de endeudamiento. En la misma podemos darnos cuenta que después de 2007 los montos de incremento fueron mucho mayores. A pesar de esta clara tendencia al aumento, en la gráfica 0.2 podemos observar que éste no es constante, más bien existen variaciones del mismo.

³ Para un mayor acercamiento en estos temas se recomienda consultar Cabrero (2010), Cabrero (2004), Sour (2008), Hernández (2002), Sánchez (2010), Castillo (2006) y Lugo (2008).

⁴ Cabe destacar que esta hipótesis ya ha sido comprobada en municipios de Jalisco, Michoacán, Chiapas y Estado de México. Información más detallada en Barrera (2012), Mandujano (2012) y Melgar (2013).

Es por ello que surge la necesidad de identificar las causas por las que en ciertos años se han dado mayores variaciones en la contratación de deuda por parte de los municipios y en otros no, lo cual nos explicaría en el fondo los motivos del aumento neto en los niveles de endeudamiento en este nivel de gobierno, al menos para el periodo 2002-2012.

Gráfica 0.2: Variación en el aumento de deuda pública municipal por periodos



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP, el SIMBAD y el INPC.

Cabe destacar que no es el objetivo de este trabajo desincentivar o denostar el instrumento de la contratación de deuda, lo que buscamos es una explicación certera acerca del porqué sus variaciones y la tendencia marcada. Tampoco pretendemos abarcar aspectos como lo es el ejercicio de los recursos, más bien nos enfocaremos en la aprobación del proceso de contratación de deuda pública (PCD) en los gobiernos municipales, es decir, el paso anterior a la ejecución de los mismos.

El PCD se verá a fondo en el apartado 1.3, pero de momento podemos decir que el mismo se rige por normatividades que limitan aspectos como garantías, montos y justificaciones, de igual forma también incluye el comportamiento de varios actores, unos

más interesados que otros en la aprobación de la deuda. Es decir, qué no sólo son las figuras al interior del municipio quienes definen que se contrate deuda o no, sino es el entramado de la participación del Cabildo municipal, los Congresos locales, y el Gobernador, y su actuar frente a las reglas establecidas.

Lo anterior lo hemos definido como una decisión que es producto de un proceso, el cual implica la intervención de varios actores en conjunción de instituciones ya establecidas. Entonces nos surge la pregunta acerca de ¿qué influencia a que dicho entramado genere una resolución aprobatoria, reflejada en los municipios con mayor nivel de endeudamiento?

Ahora bien, un aspecto a destacar es que el PCD tiene ciertos contrapesos para que en caso de riesgo financiero se pueda denegar la contratación de deuda. No obstante existe un marcado señalamiento hacia los gobiernos municipales, destacando que son los únicos responsables de que un municipio se encuentre al borde del quiebre financiero, sin tomar en cuenta que el incremento de la deuda también fue aprobado por la Cámara local y que el Gobierno estatal omitió cualquier intento de rechazo del mismo.

Es decir, existen mecanismos para denegar la contratación de deuda, pero ¿los actores encargados de los mismos se guiarán bajo una lógica totalmente técnica para definir si se aprueba contratar deuda o no? Nuestra respuesta implica un aspecto que puede caer en un lugar común pero que nadie ha comprobado empíricamente, nos referimos a que son aspectos e intereses políticos los que fungen como lógicas de acción entre los actores participantes.

Siendo explícitos, hablamos de intereses políticos reflejados en proseguir las carreras políticas de los actores más interesados, y de las coaliciones partidarias existentes (o no) entre el resto de los actores participantes. Conseguir lo anterior supone costos que

influyen la decisión que tomen estos actores, ya que se perciben como incentivos. Pero si existe una normatividad ¿cómo es posible que los aspectos anteriores destaquen más que las propias reglas ya establecidas?

La respuesta estriba en que no existe una contradicción entre la normatividad y el proceder de los actores, inclusive la propia normatividad genera incentivos para que los actores más interesados tengan en mente contratar deuda ante la escasez de recursos: otra forma de garantizar un empréstito pueden ser los recursos que un municipio obtiene de las transferencias federales que anualmente se le asignan.

Entonces, en este trabajo identificaremos a los actores e instituciones involucrados en el PCD para enmarcar en la medida de lo posible el actuar de cada uno de ellos, con el fin de identificar si la variabilidad de la deuda en los municipios mexicanos en diferentes periodos, puede explicarse por las influencias políticas que existen sobre los actores participantes y/o de las emanadas de la propia normatividad.

Cabe mencionar que nuestro universo de selección sólo radicará en municipios urbanos mexicanos, lo anterior ya que son los de este tipo quienes mayores niveles de deuda tienen, aunado a que comparten la característica de poseer un número significativo de población, y hasta cierto punto un desarrollo mayor en contraste con municipios rurales; es importante considerar estos aspectos ya que pueden ser variables explicativas si se toman casos de ambos tipos de municipios.

Objetivos

Derivado de lo anterior los objetivos que pretende alcanzar este trabajo son:

1. Identificar a los actores que son parte de la aprobación en la contratación de deuda y determinar el grado de responsabilidad que cada uno tiene en dicho proceso.

Aunque la iniciativa surge desde el municipio (Cabildo) tanto el congreso local, el gobierno del estado y los partidos políticos interfieren de una u otra manera en la aprobación o rechazo de la contratación de deuda.⁵

2. Establecer si existen influencias políticas en la conducta de los actores presentes en el PCD que determinen la aprobación de la misma; esclarecer si prevalece una justificación técnica en la aprobación de deuda es difícil,⁶ pero hallar conexiones partidarias o de interés político entre los actores participantes nos pueden sugerir las motivaciones que dieron pie para aprobar o no dicha decisión.
3. Destacar que el contexto fiscal normativo del municipio incentiva la contratación de deuda; los gobiernos subnacionales mexicanos no sobresalen por su capacidad recaudatoria, generando la situación de escasez de recursos necesaria para solicitar financiamiento, y debido a que éste puede ser contratado con garantía en recursos federales, existen incentivos para que el municipio no mejoré sus recaudaciones.
4. Revelar que la dinámica del Sistema Político Mexicano (SPM) influye de manera decisiva en la resolución del PCD. Es decir, que las influencias políticas tanto para que un Presidente Municipal (PM) opté por contratar deuda, así como el actuar de los demás participantes en dicho proceso son emanadas de normas informales acordadas por los actores para darle funcionalidad al régimen, reflejadas en las

⁵ Mencionamos lo anterior ya que existen tendencias que plantean una centralización en la toma de decisiones, aludiendo a que los niveles inferiores de gobierno no tienen la capacidad de afrontar lo que ello conlleva, y en alguna medida este razonamiento es válido, sin embargo, no se debe pasar por alto que en este caso el gobierno municipal no es el único actor en dicho proceso, y que la presencia de otros actores implica la representación de intereses de otras esferas de gobierno, por ello la responsabilidad puede ser compartida y no sólo recaer en un actor.

⁶ La dificultad radica en la incapacidad de concentrar un número significativo de actas de cabildo donde se muestre la justificación de la deuda, así como los documentos que avalen dicha justificación. Lo anterior no es imposible pero la falta de recursos económicos y de tiempo no hace factible realizar esta tarea de momento; aunque no se descarta realizarla en un futuro.

condiciones para que un PM siga su carrera política, y lo costos que una coalición partidaria entre los actores participantes representa.

Preguntas e hipótesis

Ahora bien, tomando en cuenta los objetivos anteriores así como las variaciones de la gráfica 0.2, la pregunta principal que rige esta investigación es: ¿Qué elementos determinan la contratación de deuda en un municipio? Teniendo como preguntas complementarias las siguientes: ¿Por qué un PM antepondría aspectos políticos antes que técnicos para decidir contraer deuda?, ¿Existe una relación entre la baja recaudación municipal y un aumento en la contratación de deuda? y ¿Qué condiciones políticas deben existir para que los demás actores inmiscuidos en la contratación de la deuda no trunquen esta decisión? La respuesta a estas preguntas es:

La decisión de contratar deuda pública por parte de los municipios urbanos en México está determinada por factores políticos que experimentan los actores inmiscuidos en dicho proceso y no por factores técnicos, necesarios en la justificación de la misma. En sentido estricto, los municipios urbanos mexicanos tienden a aumentar su deuda cuando existen incentivos que aminoran costos políticos respecto a: las aspiraciones de los actores interesados en optar por esta decisión; mantener una baja capacidad de recaudaciones propias municipales; la existencia de coaliciones partidarias por parte de los tres actores gubernamentales que participan en dicho proceso (Ayuntamiento, Congreso Local y Gubernatura Estatal).

Desarrollo de la investigación

Para explicar detalladamente todo lo anterior, en primera instancia desglosamos un capítulo donde se explica porque la importancia de estudiar la deuda pública municipal; posteriormente se expone la situación actual aludiendo a los niveles de recaudación y de

participaciones federales; finalizando con las reglas del juego para contratar deuda en un municipio, identificando a los actores que intervienen en el mismo.

En el segundo capítulo estructuramos un marco conceptual y teórico para explicar al municipio y a los demás actores como una organización, y cómo el PCD es una decisión emanada de la interacción de todos los anteriores. Posteriormente elegimos al paradigma del neoinstitucionalismo económico como la corriente teórica que fundamenta el comportamiento de los actores, dándole una explicación mediante la teoría de los costos de transacción.

El tercer capítulo identifica al PCD dentro del marco teórico expuesto. Establecimos que la decisión de contratar deuda es determinada por las aspiraciones del PM, los costos políticos para el partido político del PM que sugieren un aumento en la capacidad de recaudación municipal, y la existencia de coaliciones entre los partidos políticos que representan a los diversos actores. Además identificamos que estos comportamientos son producto de influencias políticas emanadas de prácticas surgidas en el Sistema Político Mexicano.

Para el cuarto capítulo, buscamos comprobar o refutar la hipótesis tomando en cuenta la variables (independientes) desarrolladas en el capítulo tres. Posteriormente se seleccionó una muestra representativa del universo de los municipios más endeudados del país y delimitamos tres periodos donde se observaran los supuestos planteados. Teniendo lo anterior, la investigación se dividió en dos etapas.

La primera fue la realización del Índice de Influencia Política en la Contratación de Deuda (IIPCD), el cual es producto de las variables independientes ya seleccionadas; el mismo midió si el PCD en un municipio se vio mayormente influenciado por aspectos de

índole política. Teniendo esta información, fue cruzada con la variabilidad de deuda en los tres periodos definidos.

La segunda fue la realización de una correlación de la variabilidad pero ahora entre las variables que representan el marco teórico desarrolladas en el tercer capítulo. Es decir, ya no van como índice. Lo anterior con el fin de darle una mayor explicación a la variabilidad. Básicamente exponemos cómo algunas variables del IIPCD explican más el aumento/disminución de la deuda y otras no.

Por último, en las conclusiones describimos las interpretaciones extraídas de la aplicación del índice en la muestra elegida, así como los resultados emanados del segundo ejercicio de correlación. Por último identificaremos si la hipótesis fue comprobada o refutada, tomando en cuenta los objetivos planteados en este apartado.

CAPÍTULO 1: Las pautas que norman el endeudamiento municipal y su influencia política

Hablar de "política" suele ser un lugar común dónde se insertan una cantidad inmensa de características y/o consecuencia de las mismas, pero que pocas veces se explica de qué manera pueden dar cabida en este campo. Antes de identificar a la deuda pública en el mismo, y corroborar que se ha transformado en una suerte de tema de política, es decir que responde a tensiones de poder⁷ (Bobbio, 2005: 1215), es preciso definir a la misma.

Por ende, los objetivo de este capítulo son: en primer lugar identificar qué es la deuda, las diferencias entre su carácter público y privado, los pros y los contras de la deuda pública, y las características que ostenta en el nivel nacional y subnacional. En segundo lugar, destacamos la importancia que tiene estudiar la deuda pública en el municipio mediante una breve historia de esta atribución, y refiriendo a los aspectos del contexto fiscal normativo que han incentivado el aumento de esta práctica.

Por último, desarrollamos el Proceso de Contratación de Deuda (en adelante PCD) que lleva un municipio, describiendo a los actores que en él participan y enfatizando, cómo la interacción entre éstos y el contexto fiscal ya mencionado son la causa que llevó a los niveles de endeudamiento que hoy ostentan los municipios en México.

1.1 Identificando a la deuda pública

Cómo mencionamos en la introducción de este trabajo, la deuda pública es un instrumento de financiamiento de los diversos niveles de gobierno para que lleven a cabo las políticas

⁷ Entendemos por poder a la capacidad o posibilidad de obrar, de producir efectos, tanto a individuos o grupos humanos como a objetos o fenómenos de la naturaleza (Bobbio, 2005: 1190).

que demanda su sociedad, esto ante escenarios de escasez de recursos. Básicamente el acceso al crédito funge como una palanca de desarrollo si es tratado con la importancia que el mismo requiere. Y esto aplica tanto para usuarios individuales, entidades privadas, así como públicas.

Ahora bien, llegar a la caracterización anterior implica saltarse varios aspectos desde la sola concepción de la deuda, e identificar las diferencias que tiene en su sentido público respecto a otros tipos de deuda. Por ello, es preciso definir bajo qué nociones tenemos a los conceptos centrales presentes en esta investigación, con el fin de no tener una mala interpretación de los mismos⁸ que confunda la relación que más adelante se tendrá con los marcos teóricos, y a su vez, obstaculicé una buena comunicación y entendimiento del lector con este trabajo.

1.1.1 ¿Qué es la deuda? Pros, contras y características nacionales y locales en México

Podemos definir a la deuda como una promesa de pago⁹ (principal e interés) por parte de un prestatario (deudor) a un prestamista (acreedor) cuyo cumplimiento, por naturaleza, es incierto (Hernández, 2003: 13). La importancia de esta conceptualización recae en el acento que se hace en lo incierto de esta promesa de pago, un aspecto fundamental para que en determinadas circunstancias el prestatario tenga mayores incentivos para contratar deuda.¹⁰

⁸ Aunque no parezca de importancia, el anclaje etimológico de cada palabra tiene un gran valor, sobre todo en el uso de los conceptos que caracterizaron fenómenos en ciertas épocas de la humanidad. Respetar los orígenes de las palabras, nos puede ayudar a evitar su estiramiento y atribuirles propiedades que no tienen, y qué el mal uso de las mismas le han otorgado (Sartori, 2012: 125).

⁹ Dicha promesa es vista como un contrato que contiene una serie de características diversas: a) la cantidad; b) la tasa de interés, sea fija o variable; c) el vencimiento y/o la calendarización de pagos; d) la garantía que el deudor pone a disposición del acreedor en caso de incumplimiento; e) las previsiones de rendición; f) la especificación de la antigüedad del acreedor; g) las especificaciones de futuros prestamos por parte del acreedor; h) la denominación, entre otras (Hernández, 2003: 13).

¹⁰ Este aspecto se retoma en la página 118, cuando se habla de gobierno municipal como el prestatario, las garantías que ofrece para contratar la deuda y una teoría que explica lo anterior.

Podemos comprender hasta cierto punto la celosa actitud que existe por parte de las instituciones financieras para conceder un crédito, ya que deben tener algún tipo de confianza respecto a sí el recurso regresará. Existen dos tipos principales de deuda: la comercial (privada) y la pública, y aunque ambas tienen el mismo propósito (suavizar el consumo de un agente económico a través del tiempo y permitir el aprovechamiento de oportunidades de inversión rentable), el análisis de cada una no se puede generalizar (Hernández, 2003: 12).

La deuda privada (o comercial) es aquella que se contrata entre particulares (puede ser un individuo u entidad) y acreedores internos o externos (Greco, 2006: 194). Pero la característica principal de este tipo de deuda es que en ningún momento, dicha obligación será sustentada por recursos o apoyos gubernamentales.

Sin embargo, el tipo de deuda que compete a este trabajo es la pública; Samuelson la define como aquella que está integrada por los préstamos totales o acumulados que ha recibido un Estado (2006: 682). Ayala la caracteriza como la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público derivadas de la celebración de empréstitos, tanto internos como externos, sobre el crédito de la nación. Y dentro de las principales razones para recurrir a la misma destaca:

- a) Situaciones de emergencia
- b) Construcción de obras públicas
- c) Hacer frente al déficit presupuestal
- d) Para pagar deuda (1999: 309).

Entonces la principal diferencia entre a deuda privada y la pública es el origen de los recursos. Podemos observar que la deuda contratada por un gobierno no sólo sirve de palanca de desarrollo como lo señala el inciso b), sino que también se utiliza para sortear

imprevistos como los desastres naturales, crisis financieras o cuestiones que impliquen riesgo de salud pública. Otra utilidad es para enfrentar la falta de recursos derivado de un excedente de gasto total sobre el ingreso total (déficit presupuestal) (Samuelson: 2006: 707), que bien puede ser producto de una baja recaudación de impuestos.

El inciso d) nos habla de la consecuencia de un mal manejo en el proceso de resarcimiento de la deuda, es decir, con el fin de que los intereses pactados en la misma no sigan aumentando, se decide contratar más deuda para cubrir la anterior, aunque ésta debe tener menores intereses y un plazo de pago mayor (Rosas, 2004: 4). No obstante, el problema de fondo es la herencia financiera que tiene que cubrir otro gobierno, producto de las obligaciones que una administración anterior dejó.

En sí, esta última característica para recurrir a la deuda es el reflejo de una mala planeación, que genera a su vez un círculo vicioso, ya que si un gobierno no procede a sanear sus finanzas seguirá heredando esa losa financiera, ocasionando que la deuda más que un instrumento o palanca de desarrollo, sea un obstáculo para el mismo.

De este modo, por un lado un mejor acceso al crédito tiene el potencial de impulsar el crecimiento económico mediante la aceleración de acumulación de capital y de la productividad (Harbo, 2013: 52), reflejados en el sector público con la construcción de infraestructura o la puesta en marcha de nuevos programas; un claro ejemplo de esta relación es el desarrollo que países como Chile han tenido basándose en la profundización de acceso al crédito (Rojas, 2006).¹¹

¹¹ Dentro de Harbo (2013) se puede identificar un estudio muy completo acerca del crecimiento del crédito entre 2004 y 2011 en América Latina, identificando aspectos distintivos entre los diversos países dónde se puede decir que existe un desarrollo o un boom crediticio sin respaldo suficiente. Si bien nuestro tema es la deuda pública, en este trabajo se pueden identificar las mismas ventajas y consecuencias que la contratación de deuda privada trae.

Sin embargo, el rápido crecimiento del crédito también puede tener efectos adversos en la estabilidad financiera tanto por el deudor como el prestatario (Harbo, 2013: 52). Esto significa que de no existir las suficientes garantías el deudor, en este caso el gobierno, puede fallar con su obligación y por otro lado la oferta de créditos y sus condiciones se endurecen al existir resultados negativos en la reposición del activo prestado.

México tiene en la memoria colectiva aún las consecuencias de un pésimo manejo de la deuda a nivel nacional, mismas que en combinación con otros factores,¹² pero principalmente por la falta de pagos, originaron crisis y devaluaciones durante la década de los setentas, ochentas y noventas del siglo pasado. Cabe destacar que actualmente no sólo los gobiernos en su carácter nacional tienen esta potestad, sino que también existe normatividad para que los de niveles subnacionales puedan tener acceso a créditos.

Regresando a las concepciones de deuda pública de Samuelson y Ayala, veremos que el primero se refiere a la entidad deudora como Estado y el segundo como nación, si bien ambos conceptos no son lo mismo,¹³ se entiende que ambos se refieren a la deuda que contrata un país; para efectos de este trabajo la conoceremos como deuda pública nacional. Una característica fundamental de este tipo de deuda es que su contratación está sujeta a indicadores establecidos por las instituciones financiadoras (FMI y BM), como el tipo de régimen político que ostente o bien sus expectativas de crecimiento económico en el mediano y largo plazo (Stiglitz, 2000: 700).

¹² Tales como la disminución de los precios del petróleo, el gasto que representaba el pesado aparato burocrático del gobierno, y la carga impositiva sobre todas las actividades que el Estado tenía a su cargo, pues generaba desde servicios como las telecomunicaciones hasta la producción de bicicletas (Pardo, 1990).

¹³ Aunque existen muchas definiciones e interpretaciones de ambos conceptos, en términos estrictos entendemos por Estado al marco e instituciones político-administrativas de un país; y nación a un grupo cuyos miembros comparten una identidad nacional diferenciada y reclaman para sí un territorio. La distinción principal es que una nación no tiene necesariamente un Estado, pero sí un Estado quiere tener bases de solidez es necesario que fomente algún tipo de identidad nacional (Sodaro, 2006: 109), misma que puede estar compuesta por distintas naciones.

En caso de que un país no pueda cubrir su deuda, si busca mitigarla y así evitar mayores intereses, se ven obligados a incrementar o crear impuestos y/o a reducir el nivel de vida de su población (Stiglitz, 2000: 700) disminuyendo el gasto en programas de beneficio social característicos del Estado de Bienestar.¹⁴ Es decir, los aspectos negativos de no cumplir con esta obligación repercuten directamente con la ciudadanía.

Ahora bien, en países como el nuestro y sobre todo los que se administran de forma federal (aunque eso no exime a los centralistas),¹⁵ los gobiernos subnacionales han logrado obtener facultades para contraer deuda. Con el fin de que estos gobiernos no experimenten consecuencias como las que se describen en el párrafo anterior, en México está prohibido que entidades y municipios contraigan deuda con un ente (privado o público) extranjero (CPEUM, Art 117: Frac VII).

Este aspecto normativo sugiere un obstáculo hacia el acceso a una mayor oferta crediticia, sin embargo, es una precaución frente al escenario que implica la falta de pago, que en caso de que el acreedor sea un gobierno nacional externo o transnacional supondría problemas de soberanía nacional, por ende un Estado debería intervenir para cubrir la obligación, invariablemente si la garantía es con recursos federales o del propio municipio (Hernández, 2002: 365).

Ya que nuestro tema de interés son gobiernos subnacionales, se dejará de lado la deuda nacional, misma que por las características antes mencionadas requiere un

¹⁴ El caso más representativo es Grecia, debido a que la deuda se incremento hasta en un 120% de su PIB en 2010, se tuvieron que tomar medidas como congelar las pensiones, aumentar la edad de jubilación y hubo reestructuraciones en los servicios de seguridad social como pagar las visitas al hospital, aunque en teoría estas después serían reembolsables (AISS, 2010).

¹⁵ Los gobiernos subnacionales de los siguientes países tienen acceso a deuda: Argentina, Brasil, Estados Unidos, India, México, además de China, Colombia, Francia, Indonesia, Polonia, Rusia, Sudáfrica y Turquía (Canuto, 2010). Cabe destacar que estos últimos ocho ostentan un régimen centralista.

tratamiento independiente.¹⁶ Entonces lo siguiente es saber ¿cómo y por qué obtuvieron los gobiernos subnacionales la capacidad de contratar deuda? Antes de responder esta pregunta es preciso aclarar que el municipio fue designado como nivel de gobierno hasta el año 1999, pero desde la primera versión de la Constitución de 1917 se le dio esta potestad.

En su artículo 117 mencionaba tácitamente: "Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos" (Muñoz, 1979: 84). Es decir, ambos organismos subnacionales tenían la capacidad de contratar deuda desde principios del siglo XX, sin embargo no fue sino hasta 1978 con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) cuando se normó a nivel federal este aspecto.

Entonces la pregunta más bien sería ¿por qué hasta ese momento se le dio importancia al establecimiento de reglas para la contratación de deuda tanto en estados como en municipios. Una respuesta se encuentra en los procesos de democratización que ocurrieron en América Latina en las últimas dos décadas del siglo XX, mismos que generaron una presión descentralizadora (Hernández: 2003, 213).

Es decir, la alternancia política en los gobiernos subnacionales trajo como consecuencia la existencia de pluralidad política, misma que pugnó para que los gobiernos subnacionales obtuvieran mayores atribuciones. En México desde la década de los 80's se hicieron presentes dichas alternancias¹⁷ y reformas de descentralización,¹⁸ pero fue después de las elecciones de 1988 que este proceso se aceleró, pero como una forma de

¹⁶ Para mayor información referente a este tema, consultar Cardero (1984) y Vázquez (2010).

¹⁷ La primer alternancia a nivel estatal fue en Baja California en 1989, aunque en 1986 se habla de un fraude que le impidió al estado de Chihuahua ser el primero que tuviera alternancia. (Espinoza, 2002: 67). Las primeras alternancias dadas en municipios capitales de los estados datan de 1982 (Rodríguez, 1999: 117).

¹⁸ Las primeras reformas descentralizadoras datan del gobierno de De la Madrid, en rubros como la educación, los recursos y la organización política (Merino, 2010).

legitimación, lo cual implicó una pérdida de control y poder de parte del ejecutivo (Merino, 2010).

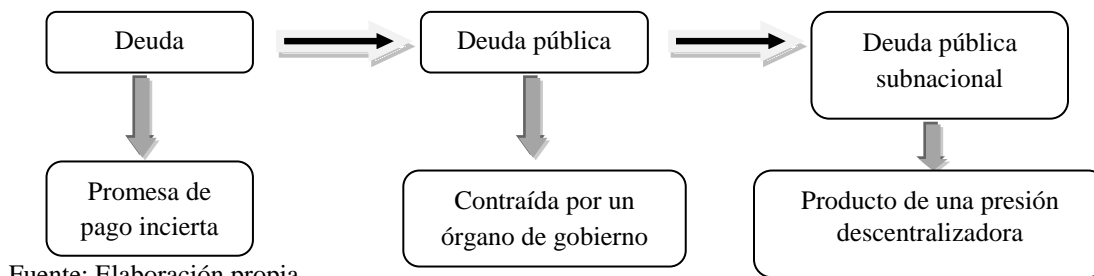
Ahora bien, por descentralización entendemos la acción político-administrativa de transferir a diversas corporaciones parte de la autoridad o funciones que antes ejercía el Estado o el poder principal (Maldonado 1992: 816), aunque existe un dilema ya que a pesar de la implementación de este tipo de políticas, en la realidad no existe una autonomía total en la toma de decisiones por parte de los gobiernos subnacionales (Rodríguez, 1999: 39). Lo cual no quiere decir que dichos gobiernos no tengan bajo su mando ciertas potestades.

Por ello Rodríguez nos aclara que las políticas descentralizadoras deben tomarse más como un proceso antes que una meta u objetivo final, es decir, que son medidas que se aplican para eliminar o reducir el exceso de concentración de poder y funciones (Rodríguez, 1999: 39) de un gobierno central. Por lo tanto, este aspecto tuvo mucho que ver con la delegación de acciones y/o potestades a los gobiernos subnacionales, plasmadas en las reformas políticas de 1983 y 1999.

Como ya lo mencionamos, en México existen dos niveles de gobiernos subnacionales: entidades federativas (estados¹⁹ y el D.F.) y los municipios. Para efectos de este trabajo, nos enfocamos en éstos últimos, pero ¿por qué es importante estudiar a la deuda pública en el nivel municipal? Antes de responder esta pregunta, en la figura número uno se puede observar a grandes rasgos como se fue desarrollando el concepto de deuda en este apartado.

¹⁹ Es preciso hacer una diferenciación de términos; la palabra escrita en minúsculas "estado" hace referencia a una forma de división territorial y organizativa al interior del país, pero con atribuciones distintas al municipio, sería el equivalente en otros países a una provincia. La palabra escrita en mayúsculas "Estado" hace referencia al marco e instituciones político-administrativas de un país.

Figura 1.1: Caracterización de la deuda pública en los gobiernos subnacionales



1.2 La deuda pública municipal

El municipio es el nivel de gobierno más próximo a la población, y encargado directo de brindar servicios (o vigilar que sean bien distribuidos) como el abastecimiento de agua potable, la existencia de una red de drenaje, administración de mercados, recolección de basura, entre otros. Lo anterior está plasmado de manera amplia en el artículo 115 constitucional.

Dentro del mismo artículo se prevé que estos servicios puedan proveerse en conjunto con otro municipio en caso de ser zonas metropolitanas, o cuando no cuenten con los recursos necesarios, el estado al que pertenezca se haga cargo de brindarlo (Fracc: III, IV y VI). Aunque si analizamos detenidamente esta salida va en detrimento de las políticas descentralizadoras.

Ahora bien, ¿qué pasa cuando a un municipio no le es posible cubrir los servicios mencionados en el artículo 115 constitucional? en primer lugar habrá inconformidades por parte de la población afectada ya que estos servicios son esenciales ¿Y si la causa por la que estos servicios no fueron cubiertos es porque los recursos destinados para ello se usaron para cubrir intereses o una parte de la deuda contratada por el municipio?

1.2.1 ¿Por qué es relevante la deuda pública a nivel municipal?

Tenemos claro que la falta de pago o las altas tasas de intereses pueden asfixiar financieramente al municipio, y esto se ve reflejado en la provisión de servicios de mala calidad o la suspensión de los mismos, pero ¿y si la deuda no fue contratada por el gobierno en turno?, ¿y si la deuda es heredada?

Sea heredada o contratada por el gobierno en turno, el problema de fondo es que el abuso del instrumento de la deuda puede truncar el desarrollo de un gobierno municipal actual o futuro, ya que reduce el espacio de acción de los mismos ante la falta de recursos. Es por ello que consideramos de vital importancia conocer qué ha incentivado a que una cantidad importante de municipios tenga elevados niveles de endeudamiento.

Si recordamos, nuestra hipótesis no toma en cuenta los aspectos técnicos y financieros como los que definen el PCD, pero no con la finalidad de ignorarlos, más bien, es porque buscamos comprobar que son otros aspectos los que determinan si se aprueba la contratación de deuda o no. Lo anterior aunado a que los periodos de gobierno municipales son tan cortos que la mayoría de sus administraciones sólo planea para el corto plazo.²⁰

Asimismo no podemos omitir que la agenda de acción de los municipios se ha ampliado, llevando a cabo proyectos productivos, obras de infraestructura, creación y aplicación de programas, lo cual es celebrado, pero sin los recursos necesarios, es muy probable que se vean truncados. Y la salida más pronta siempre será la contratación de deuda; ya veremos más adelante como las reglas de contratación permiten esto.

A continuación desarrollaremos una breve reseña acerca de las principales reformas que le dieron al municipio en México las capacidades de recaudación y libertad en el

²⁰ Recordemos que el periodo de donde se obtuvieron los datos es de 2002-2012, en el cual la duración de gobierno municipal es de sólo tres años, tiempo insuficiente para plantear planes de largo plazo.

ejercicio de sus recursos, aspectos clave para comprender el marco normativo en el que se instala y justifica la contratación de deuda en este nivel de gobierno.

1.2.2 Atribuciones de captación de recursos en el municipio

Parecería que las atribuciones que da el 115 constitucional han estado presentes a lo largo de la historia pero no es así, fue una larga transición en la búsqueda de mayores libertades y espacios de acción, hasta el municipio obtuvo el reconocimiento como un nivel de gobierno, y todo lo que ello implica. En este espacio describiremos cómo es que se fueron dando las condiciones para que el municipio obtuviera la capacidad de contratar deuda.

Tampoco es el objetivo de este trabajo realizar una reseña de todo el camino que tuvo que recorrer la institución municipal a través de la historia de México para obtener las facultades fiscales actuales. Por ello sólo nos remontaremos en aspectos destacados del siglo XX. Si se desea saber más acerca de la evolución de las facultades municipales en el siglo XIX se pueden consultar trabajos como los de Ortega (1994) y Medina (2009).

Antes de describir el proceso evolutivo de atribuciones, debemos resaltar el aspecto que permitió que los gobiernos subnacionales tuvieran cierta autonomía, aspecto contemplado después del fracaso del primer imperio mexicano. Nos referimos al carácter federal²¹ que ostenta la república²² de México. Este modelo se estableció con el fin de

²¹ Las características que enmarcan este modelo de convivencia, pueden variar de autor a autor, un piso mínimo de las mismas son las siguientes: a) Supremacía constitucional, subordinación de los diversos estados; b) La existencia de dos niveles de gobierno: federal y local; c) Distribución de competencias entre federación y estados miembros; d) Poder de autogobierno en los estados miembros que garantice su autonomía; e) Representación de los estados miembros en un poder legislativo federal; f) Intervención de los estados miembros en la formulación de leyes federales; g) Intervención de los estados miembros para revisar o reformar la constitución federal; h) Existencia de un poder judicial que interprete la constitución para dirimir conflictos entre los estados miembros; i) Un reparto tributario normado y equitativo; j) Un lugar determinado

brindar competencias a los departamentos (ahora estados) para obtener una forma de convivencia política al interior del naciente Estado mexicano, y así superar las limitaciones existentes (Medina, 2009, 2) en este heterogéneo país.

Sin embargo, nuestro país ha enfrentado desde esas épocas la existencia de una extrema centralización de poderes fundamentales en la capital del país (Rodríguez, 1999: 51). Entonces ¿para qué establecer que México era una república federal? La diferencia estriba en que un sistema central también puede echar mano de los principios de descentralización (González, 2007: 153), pero estos al final siempre son definidos por un poder central, reduciendo la capacidad de acción (tomar decisiones) e inclusive plantea la inexistencia de los gobiernos subnacionales.²³

Aclarado el aspecto anterior, podemos iniciar nuestra descripción de atribuciones desde las que se establecieron en la constitución de 1917. Aunque se considera al Estado mexicano como una república federal, en los artículos y en la práctica resalta la concentración de poder, tanto político como económico, esto fue en gran medida por los riesgos de una división e insubordinación por parte de las entidades, así como por los liderazgos nacionales ampliamente legitimados (Medina, 2009: 16) (Ortega, 1994: 23).

Centrándonos en el municipio, podemos decir que entre la década de los 20's y 70's éste fue reconocido como una unidad territorial y administrativa con pocas capacidades pero sin ninguna atribución jurídica, ni mucho menos un lugar para que tomaran decisiones. Inclusive los decretos y reformas se realizaban con el fin de quitarle

para el establecimiento de los poderes federales; k) El establecimiento de un nuevo estado, depende de la autorización del pueblo del estado afectado (Maldonado, 1992: 825).

²² Forma de gobierno donde el poder lo ejercer muchos para el beneficio en común (Vallés, 2000: 99).

²³ Esto no quiere decir que un municipio o su equivalente en un sistema centralista no tenga atribuciones, sin embargo, el hecho de que este sujeto a un poder central, mina en el poder de acción de estas atribuciones.

atribuciones²⁴ al otro nivel de gobierno subnacional: los estados de la república (Medina, 2009: 30), proporcionando en las mismas el marco normativo para que la federación, encarnada en el poder ejecutivo, tuviera mayor capacidad de acción.

Derivado de estas reformas, fue en 1942 cuando ciertas contribuciones se federalizaron (Medina, 2009: 30)²⁵, es decir que impuestos que antes recaudaban los estados ahora iban directo a la federación, tales como los originados del petróleo, cerveza, gasolina, pesca, impuesto sobre ingresos mercantiles, sobre la renta, tenencia de automóviles, entre otros (Soria, 2004: 155).

Es decir, que se minó la capacidad de recaudación, en ese momento de los estados, aunque con ello también se afectaba a los municipios. Para contrarrestar lo anterior surgieron los fondos de compensación, es decir, que un porcentaje de las recaudaciones de los impuestos antes mencionados fungieran como participaciones a las entidades por su sacrificio fiscal (Soria, 2004: 153). Así fue como en 1943 se instituyó un sistema formal de participaciones, para transferir recursos a estados y municipios, aunque estos no eran suficientes para cubrir los gastos de ambos niveles de gobierno (Rodríguez, 1999: 181).

Con base en lo anterior, se dio una política llamada coloquialmente *de la zanahoria y el garrote*. Ésta consiste en que la federación ofrece, vía participaciones, mayores ingresos a estados y municipios (zanahoria) a cambio de que éstos deroguen o suspendan sus propias fuentes de tributación o deberían atenerse a las consecuencias (garrote) (Soria, 2004: 153), lo que significaría un menor monto en las participaciones respectivas.

²⁴ Como lo fueron en 1921 la educación, en 1933 el trabajo, en 1934 la electricidad, en 1937 los límites territoriales (Medina, 2009: 30).

²⁵ Para una descripción más profunda de las diversas reformas que progresivamente le fueron quitando la capacidad de recaudación a los estados por parte de la federación ver a Rodríguez (1999) y Soria (2004).

Es así como se paso de una negociación por parte de los estados y municipios para ver qué nuevos rubros cobrarían, a una donde se verían qué porcentajes de participaciones les corresponderían (Merino, 2010). Así pues, para 1965 los impuestos más importantes estaban en manos de la federación, es decir: el ISR, lo relativo a la producción y comercio de bienes y servicios (hoy IVA), los gravámenes al comercio exterior, herencias y legados, y una multitud de impuestos especiales (minerales, petróleo, alcohol, automóviles, cerveza, energía eléctrica, tabacos y teléfonos, entre otros) (Medina, 2009: 23).

En este acto estriba el antecedente de que hoy en día las recaudaciones tanto de estados como municipios sean bajas o muy bajas. Ahora bien, durante las décadas de los 50's, 60's y 70's no hubo mayores cambios en cuanto a atribuciones de recaudación ni en estados ni municipios, más allá de una modificación en los porcentajes de participaciones que les corresponderían.²⁶

Fue hasta 1983 que se dio una reforma que abarcaba grandes aspectos que formalizaban una descentralización, donde se establecieron responsabilidades y atribuciones al municipio en México. Pero esta reforma no llegó como producto de una concientización por parte del gobierno federal, más bien fue la combinación de varios factores. Para Merino hubo al menos tres aspectos que definieron la profundidad y el alcance de dicha reforma.

El primero fue en respuesta de una demanda legítima contra la excesiva centralización de decisiones que existía en el país, misma que fungió como promesa de campaña por parte de De la Madrid. Aunque en el fondo, esto era para disminuir el gasto

²⁶ Aunque fue en los años 70's cuando se promulgo la Ley de Coordinación Fiscal en dónde se reglamento por primera vez la contratación de deuda, sin la definición de los ingresos propios municipales, la garantía de un empréstito aún no quedaba del todo clara.

que el abultado tamaño que la burocracia implicaba. A grandes rasgos, disminuir el tamaño que el Estado adquirió en la administración de López Portillo (Merino, 2010: 496)

En segundo lugar, fue la modificación al modelo de intervención y regulación del Estado en la economía. Derivado de la crisis de 1982 y como herencia de la de 1976, se propuso un modelo que exigiría un control más rígido del déficit público, ante lo cual se propuso el recorte de gastos, la reducción del tamaño de la burocracia y la venta de empresa improductivas (Ibídem: 497). En gran medida se pretendía que el gastos de la burocracia fuera absorbida ahora por los estados de la república y los municipios.

En tercer lugar, y como ya se vio en el apartado anterior, los procesos de democratización marcaron la pauta de pluralidad política,²⁷ lo cual trajo como consecuencia la apertura de nuevos puentes de comunicación política a través de los cuales se fue desconcentrando el poder que en gran medida aún aglutinaba la capital del país (Ibídem: 498).

Como podemos observar, existe una diversidad de aspectos que definieron la propuesta de reforma municipal de 1983, pero lo qué más resaltamos es que por fin se estipularon constitucionalmente las obligaciones del municipio. A saber y en grandes rasgos, ésta reforma normalizaba los siguientes diez aspectos:

1. Regula los procedimientos electorales de los ayuntamientos.
2. Otorga al municipio autonomía en la administración de sus finanzas y les permite diseñar sus propias reglas y leyes de gobierno.
3. Define con precisión los servicios que deben ser provistos por los municipios.

²⁷ A partir de 1982 empezaron a existir alternancias políticas en municipios de gran importancia, tales como: Chihuahua, Durango, Hermosillo, Guanajuato, San Luis Potosí y Ciudad Juárez, las cinco primeras capitales de los estados homónimos. Sin embargo, el aspecto fundamental es el respeto que el partido oficial tuvo ante estos resultados, ya que existía una amplia historia acerca de la realización de fraudes para no perder ningún espacio de gobierno (Rodríguez, 1999: 117).

4. Se establece la forma en que se administrarán las finanzas locales, además otorga a los gobiernos municipales todos los ingresos recaudados por el impuesto predial y la dotación de servicios públicos.
5. Permite que el municipio diseñe y ejecute sus propios planes de desarrollo urbano
6. Lo anterior con asistencia y cooperación del gobierno estatal y federal.
7. Estipula que el ejecutivo federal y local tiene control sobre la fuerza policiaca en el lugar donde resida.
8. Regula procedimientos electorales para gobernadores y miembros de legislaturas estatales.
9. Proporciona seguridad de empleo a servidores estatales y municipales.
10. Permite que los municipios celebren acuerdos formales de asistencia y cooperación con el gobierno estatal y federal para la prestación eficiente de servicios públicos y la realización de obras públicas (Rodríguez, 1999: 159)

Es claro que fue una reforma de gran calado donde la federación perdió control sobre recursos, planeación urbana y organización electoral. Ocho de las acciones repercuten directamente a los municipios; cinco hablan de una libertad acerca de la toma de decisiones local; y la dos y la cuatro implican aspectos relacionados a la recaudación municipal, que en el sentido teórico supondría el acceso a mayores recursos.

Pero es en el cuarto aspecto donde se sienta el precedente para que el municipio pueda acceder a la contratación de deuda. Recordemos que antes de esta reforma sólo se mencionaba al municipio respecto a su forma de organización (Rodríguez, 1999). Sin embargo, no dejaba claras las funciones que éste tenía por obligación cubrir, ni la fuente de los recursos necesarios para su funcionamiento. En este sentido, la fracción cuarta del artículo 115 constitucional, derivado de la reforma municipal de 1983 tácitamente dice:

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en la relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles (Gutiérrez, 2002: 110).

Debemos destacar lo puntual que es la reforma para definir las formas en que el municipio adquirirá sus recursos (tanto propios como en forma de participaciones federales), así como la especificación acerca de que ningún otro orden de gobierno podrá contravenir los aspectos que aquí se plasman. Pero la parte que abre la puerta a que los municipios puedan contratar deuda es el enunciado donde menciona que los ingresos se formaran por "los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor".

Ya que no se especifica a qué se refiere con otros ingresos, deja abierta la puerta para cualquier tipo de financiamiento, aunque éstos deben ser aprobados por la legislatura correspondiente, en este caso la del estado a que pertenezca el municipio en cuestión.²⁸

²⁸ Como veremos en el punto 1.4, el Congreso Local es un actor fundamental dentro del PCD.

Pero lo sobresaliente es la definición de fuentes de ingreso, con lo cual ya se pueden delimitar las garantías que una deuda requiere. Entonces podemos afirmar que la reforma municipal de 1983 cerró la pinza que se abrió con la LCF en 1979 (Art. 9) para normar debidamente la atribución de contratar deuda por parte del municipio.

Ahora bien, la otra gran reforma municipal fue realizada en 1999, y la importancia de la misma radicó en que se reconoció al municipio la facultad de gobernar y no solo de administrar a través del ayuntamiento, además se le adjudican competencias exclusivas, y se le protege no solo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos (Gutiérrez, 2002: 225).

La trascendencia de designar al municipio como un nivel de gobierno, es que reafirma en el papel su capacidad de tomar decisiones y que estas serán respetadas por los otros organismos o niveles de gobierno. Ya que es el rubro de los ingresos él que nos interesa, a continuación veremos las modificaciones a la fracción IV del artículo 115 de la reforma de 1999, la misma que retomaba este aspecto en la reforma de 1983. Dicha reforma quedo de la siguiente manera:

IV. ...

a) a c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley (Gutiérrez, 2002: 195).

En términos generales esta reforma permite al municipio hacer subsidios y exenciones respecto al cobro de impuestos; le permite definir cuotas y tarifas para el cobro de derechos, impuestos y contribuciones; le da la facultad a la legislatura local de fiscalizar sus cuentas públicas; y establece que será el ayuntamiento quién ejercerá directamente sus recursos.

Los primeros dos puntos repercuten en la recaudación propia, el primero negativo y el segundo positivamente, ya sea bajando impuestos (pero quedando bien con un sector de la población), o aumentarlos y obtener mayores ingresos. Los dos últimos forman un equilibrio, el último le permite al municipio hacer uso libre de los recursos obtenidos, pero el penúltimo es un contrapeso ante un posible mal ejercicio de los mismos, vía la fiscalización.

Como podemos observar no existen cambios respecto a la contratación de deuda pública, aunque se fortalece la libertad para el ejercicio de estos recursos. Posterior a esta reforma han seguido otras pero que impactan en cuestiones mínimas.²⁹ La fracción IV sólo ha tenido otra modificación que data de 2009, la misma menciona que en el presupuesto de egresos deberá venir un tabulador desglosado donde se especifiquen las remuneraciones de los servidores públicos municipales (Artículo 115, Fracc. IV, 3er párrafo).

²⁹ En estas se especifica la forma de gobiernos que tendrá el municipio, que en la práctica ya se daba y se le da potestades de colaboración a las comunidades indígenas con el municipio.

Hasta aquí hemos visto que los principales avances en cuanto a atribuciones al municipio en México se han dado posterior a la década de los 80's del siglo pasado, las cuales han estado dentro del marco de la descentralización y el federalismo. El primero se ve reflejado en la distribución de competencias en los diversos niveles de gobierno como fue la estipulación del derecho a recaudar ciertos ingresos por parte del municipios así como su acceso a la contratación de deuda.

Respecto al federalismo es en dos sentidos, el primero en la fortaleza a los Congresos Locales, mismos que vigilan la asignación de ingresos y ejecución de egresos municipales; y el segundo en su carácter fiscal³⁰ estableciendo la asignación de recursos al municipio vía transferencias (participaciones) federales.

De igual forma, tanto las recaudaciones como las transferencias son aspectos contextuales que apoyan la opción de contraer deuda, ya que una combinación de baja recaudación y transferencias federales incondicionales que pueden fungir como garantía de deuda, son grandes incentivos para la contratación de la misma. En los siguientes dos apartados se desarrollarán plenamente ambos aspectos, mostrando cifras históricas para identificar cómo ha sido la evolución de las recaudaciones y de las transferencias federales en los municipios de México.

1.2.3 Capacidades municipales en la recaudación de ingresos

En el apartado anterior observamos cómo a partir de 1983 se delimitaron facultades de cobro y se establecieron las fuentes de dónde emanaría los recursos para la administración municipal; en 1999 se le dio la libertad a los municipios de establecer las

³⁰ Se entiende por federalismo fiscal al reparto de responsabilidades entre la administración central, regionales y locales (Stiglitz, 2000: 651). En este caso, la federación asume su responsabilidad transfiriendo recursos con el fin de fomentar el desarrollo en los municipios.

tasas a cobrar de las mismas fuentes de recursos. A continuación veremos en qué medida, al menos en el presente siglo, han variado las recaudaciones propias en los municipios mexicanos.

Este ejercicio pretende identificar las capacidades de recaudación institucionalizadas en el municipio, es decir, en cuanto han ayudado las reglas establecidas en 1983 y 1999, ya que una fuerte capacidad se relaciona de manera positiva con la contratación de deuda en dos aspectos: el primero es que si existen altos niveles de recaudación no existirá necesidad de contratar deuda; y la segunda, es que en caso de adquirir deuda la garantía principal serían las recaudaciones propias, y si hay conciencia del costo que genera recaudarlas, existen incentivos para un ejercicio responsable de la misma, cuidando plazos e intereses.

Entonces, por principio de cuentas debemos tener claro cuáles son los ingresos que el municipio ostenta. Básicamente este nivel de gobierno obtiene sus recaudaciones derivado del cobro de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Si bien sus ingresos totales se complementan con aportaciones y participaciones federales, financiamiento y un rubro circunstancial de otros ingresos,³¹ los primeros miden directamente la capacidad de recaudación ya que los últimos se definen por medio de otros aspectos, principalmente ya estipulados o negociados en otros escenarios.

Los conceptos de recaudación propia se pueden definir de la siguiente manera:

- Impuestos: son las contribuciones en dinero o especie que el Estado cobra obligatoriamente a todas aquellas personas que las leyes fiscales consideran como contribuyentes. Algunos ejemplos en el municipio son: el impuesto predial, sobre compraventa de bienes inmuebles, sobre rifas, concursos, loterías y sorteos, por el mantenimiento y conservación de vías públicas, entre otros.

³¹ Son las percepciones que por su naturaleza no pueden agruparse en algún otro capítulo de ingresos de los sectores públicos estatal y municipal (INEGI, 2014).

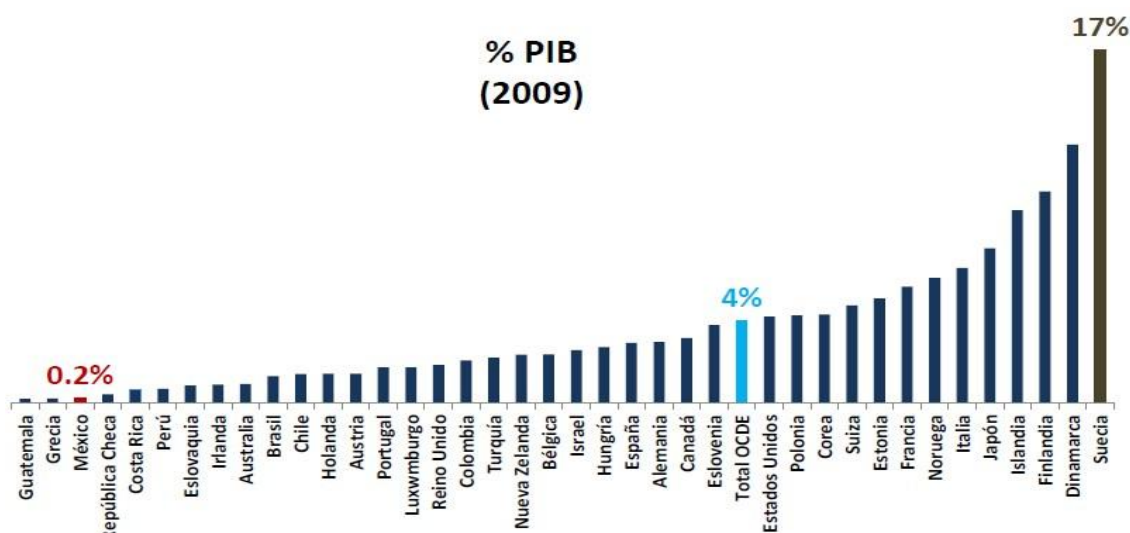
- Derechos: son los pagos que percibe el municipio a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo. Como bien puede ser la expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas, por los servicios que preste el Registro Civil, por la expedición de licencias de construcción reparación o restauración de fincas, por la expedición de permisos para la propaganda y promociones comerciales, por el abastecimiento de agua potable y drenaje, etc.
- Productos: son los cobros que hace el municipio por el aprovechamiento y/o explotación de sus bienes patrimoniales. Algunos ejemplos son los derivados de concesiones, de explotación o arrendamiento de bienes inmuebles (edificios, instalaciones, mercados, centros sociales, etc.), o la venta de bienes muebles e inmuebles patrimonio del municipio.
- Aprovechamientos: son todos los ingresos de la Hacienda Pública Municipal que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, productos y participaciones. Por ejemplo: las multas, los donativos, los recargos, las indemnizaciones por daños a bienes municipales, los reintegros (E- Local, 2014).
- Contribuciones de mejoras: son las cantidades que por ley reciben los gobiernos, a cargo de personas físicas y morales, que se benefician de manera directa por la realización de obras públicas (INEGI, 2014).

Podemos distinguir que existe un gran abanico de fuentes desde dónde el gobierno municipal puede echar mano para obtener recursos, necesarios para afrontar las responsabilidades que la misma reforma de 1983 le estableció y que para 1999 aumentó.³² Teniendo todas estas opciones se esperaría que después de más de una década, sus capacidades recaudatorias hayan aumentado progresivamente. Pero antes es importante saber cómo se encuentra a nivel internacional la recaudación de los municipios en México, con el fin de establecer un parámetro de comparación y de acción.

³² En la reforma de 1983 se estableció que el municipio era responsable de brindar los servicios de: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito. Para 1999 se le adicionaron drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; y el equipamiento de calles, parques y jardines (Gutiérrez, 2002).

Según la OCDE, México no se destaca por su recaudación a nivel municipal, como podemos ver en la gráfica número 1.1, los gobierno municipales sólo recaudan el 0.2% respecto al PIB, siendo de los últimos lugares en la muestra comparativa. Pero inclusive, lo que se recauda en México apenas es el 5% de lo que en promedio recaudan lo países pertenecientes a éste organismo. La siguiente cuestión sería, ¿cuál es el porcentaje de recaudación del municipio respecto al total de recaudación nacional?

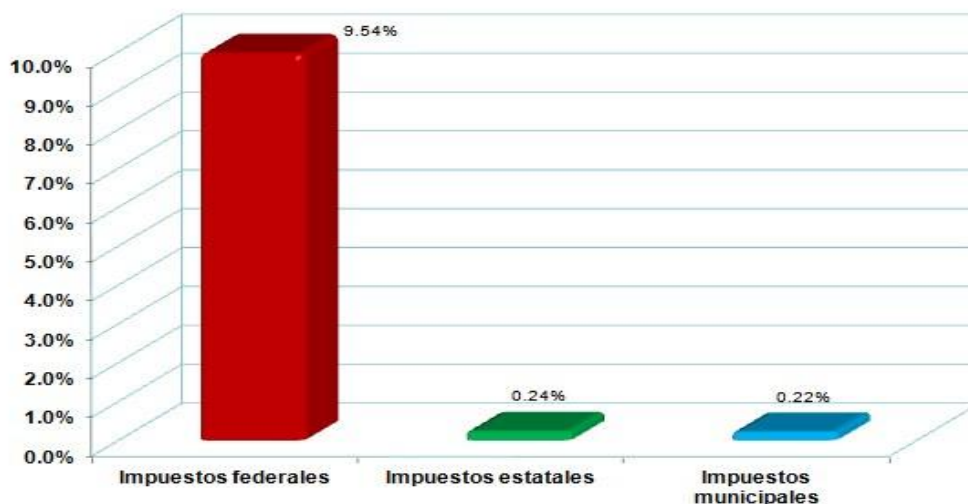
Gráfica 1.1: Recaudación total municipal



Fuente: IMCO, 2012.

Desde inicio de siglo no hay buenos datos para este aspecto, ya que en el año 2002 el gobierno federal captaba alrededor del 95% de los ingresos totales del sector público (Hernández, 2003: 224), podríamos especular acerca de una disminución de esta gran predominio de recaudación por parte del nivel federal después de 8 años, pero como se ve en la gráfica 1.2 elaborada por la SHCP, este porcentaje no ha variado, inclusive podemos constatar que la recaudación estatal también está por los suelos.

Gráfica 1.2: Impuestos recaudados por nivel de gobierno



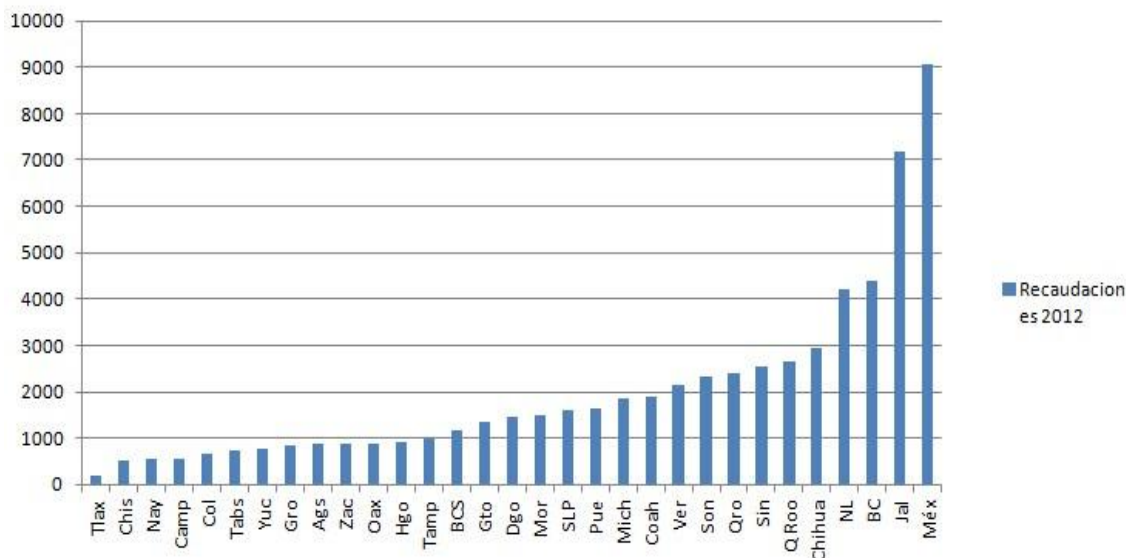
Fuente: SHCP, 2010

Cabe destacar que ambos datos son promedios, es decir, hay estados y municipios que tienen una buena recaudación, sin embargo, son más los que no la tienen y es por ello que la media final es un resultado sumamente bajo. Lo anterior se puede comprobar en la gráfica 1.3, donde se representa la recaudación municipal por estados, y sólo son diez los que rompen el umbral de los 2 mil millones de pesos. Pero entonces sí se le dio la facultad a los municipios para incrementar sus recaudaciones ¿por qué esto no se refleja en los datos presentados?

Una primera respuesta es un aspecto que ya mencionamos, es decir, que la práctica de recaudación es baja como consecuencia de que la federación le quitó capacidades recaudatorias tanto a estados como a municipios a lo largo del siglo XX (Soria, 2004: 154). Estas prácticas, son instituciones informales³³ difíciles de erradicar además de que la mayor parte de los recursos del municipio no provienen de sus recaudaciones propias (esto se verá en el siguiente apartado), es decir, no se esfuerzan en recaudarlas .

³³ Entendemos por instituciones informales las extensiones, interpretaciones y modificaciones de reglas formales; normas de comportamiento social reconocidas que son premiadas o sancionadas; acuerdos, códigos de conducta y convenciones que provienen de costumbres, tradiciones y en general de lo que se conoce como cultura (North, 1993: 55). En el capítulo 2 en el apartado 2.4.4 se ahonda más en el tema de las instituciones.

Gráfica 1.3: Recaudaciones municipales por estado MDP (cifras constantes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD.

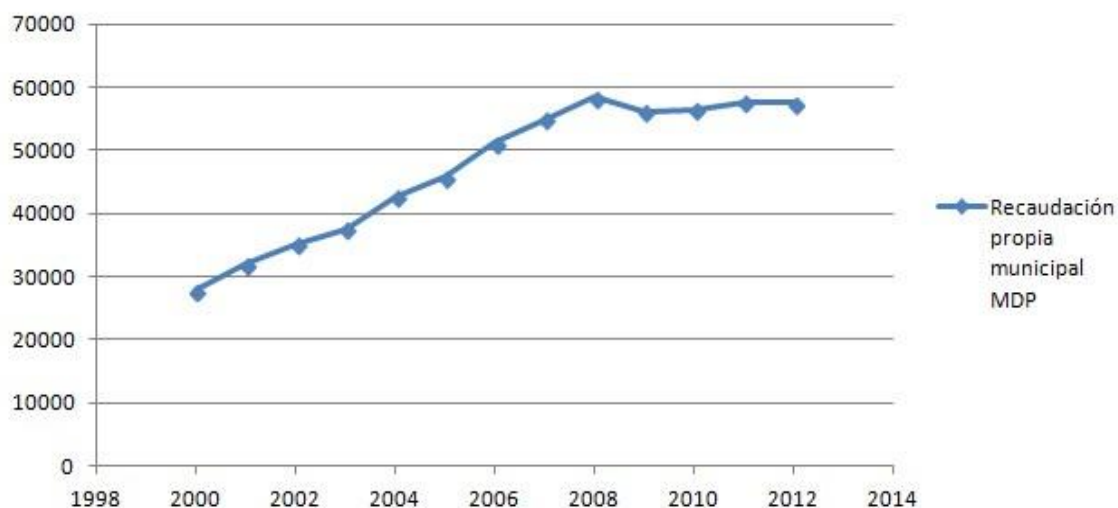
Otra respuesta nos la ofrece Sour, quien menciona que en gran medida el bajo porcentaje de recaudaciones municipales se debe a los costos políticos que conlleva la recaudación, el aumento o la creación de impuestos (2008), lo que disminuye considerablemente la capacidad de recaudación en este nivel de gobierno. Es decir, hay una influencia política ya que se temió por la reacción de los ciudadanos de cara a futuros procesos electorales.

Además, la existencia de transferencias federales, en ocasiones incondicionales, propician un gran incentivo para que no exista un esfuerzo firme en mejorar el porcentaje de recaudaciones municipales. Aunque las cifras que corresponden a este aspecto se desarrollaran en el siguiente apartado. A continuación la gráfica 1.4 muestra el aumento histórico de las recaudaciones propias de los municipios en los últimos 12 años.

Podemos apreciar que existe un incremento sostenido en las recaudaciones hasta 2008, posteriormente se ha mantenido constante. Comparando los datos entre el año 2000 y el 2012, la recaudación municipal se ha incrementado en un 106%, cifra nada despreciable,

pero suponemos que los otros niveles de gobierno también han incrementado su recaudación, entonces podemos apreciar una tendencia positiva en la recaudación de los municipios, pero que no es suficiente en el nivel de las recaudaciones totales.

Gráfica 1.4: Recaudación municipal 2000-2012 (cifras constantes)

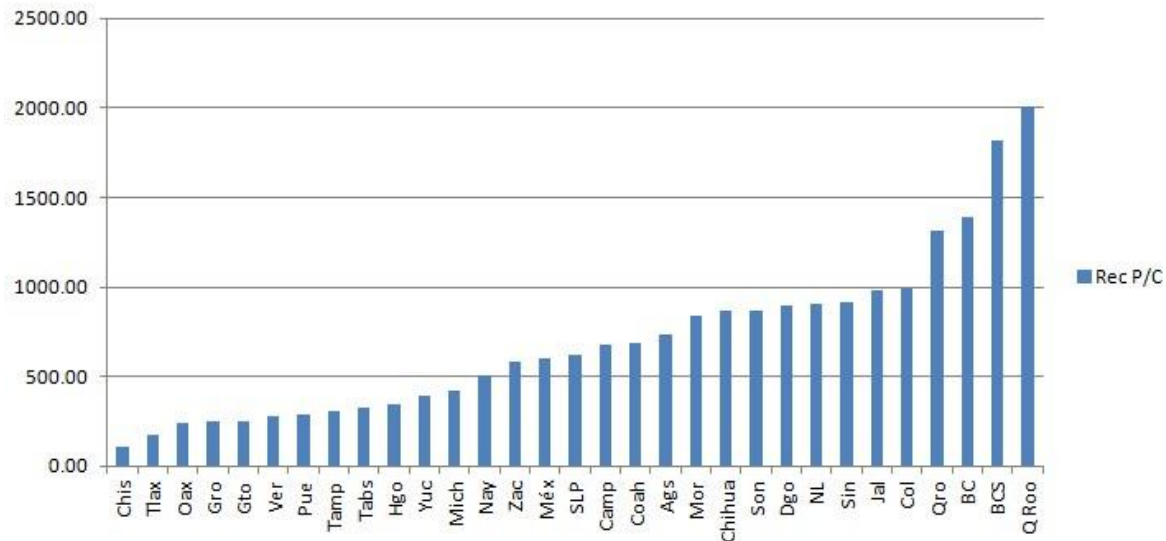


Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD.

Con todo lo anterior ¿cómo podemos saber acerca de las capacidades recaudatorias de los municipios? Un trabajo explícito y en el nivel municipal sería prácticamente otro tema de estudio, pero en un intento por reflejar estas capacidades, la gráfica 1.5 muestra la recaudación municipal por estado pero a nivel per cápita, es decir se cruza a la población que existe en una entidad con los niveles de recaudación.

Los estados también pueden influir en estos datos ya que ellos definen tasas de recaudación sobre propiedades inmobiliarias y la base del cambio de valor de los inmuebles (Artículo 115, Fracc. IV). Además también las legislaturas locales son las encargadas de aprobar la ley de ingresos, es decir, indirectamente también participan en definir la manera en que los municipios planean obtener sus recursos.

Gráfica 1.5: Recaudación municipal p/c por estado (cifras constantes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD.

Derivado de la gráfica, observamos que en sólo cuatro estados los municipios logran recaudar más de 1000 pesos por persona, pero además esos estados no se destacan por su gran población lo cual habla de una buena capacidad de recaudación. Es claro que el filtro de la población nos muestra qué estados tienen mayores capacidades recaudatorias y cuáles no.

Entonces, podemos concluir que no existen las suficientes capacidades de recaudación por parte de los municipios, a pesar de que estas han ido en aumento en la última década. Con todo este panorama, ¿cómo funciona una administración municipal la escasez de recursos? La respuesta podemos hallarla en las transferencias federales.

1.2.4 Las Transferencias Federales

Ante las atribuciones de recaudación que la federación le quito a estados y municipios para, se crearon fondos de compensación que repartían porcentajes de las recaudaciones federales tanto a estados como a municipios. Los impuestos de donde provenían estos

fondos eran el ISR, el IVA y el IEPS, sin embargo, ante la ausencia de una reglamentación para la distribución equitativa de los recursos, el sistema se modificó en 1990 estableciendo las directrices de lo que hoy son las transferencias federales (TF) (Rodríguez, 1999: 182).

Durante las décadas de los 80's y 90's han existido bastantes modificaciones respecto al nombre de las TF así como en los porcentaje que le correspondían tanto a estados como a municipios.³⁴ En la actualidad hay dos tipos de TF que brindan directamente recursos a los municipios. Su modelo es excepcional ya que no hay intermediarios y disminuye incentivos de corrupción. Sin embargo, cada tipo de transferencia cumple con distintos objetivos, las mismas se describen a continuación.

Las Aportaciones Federales (AF): También conocidas como el ramo 33, es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: educación; salud; infraestructura básica; fortalecimiento financiero y seguridad pública; programas alimenticios y de asistencia social; infraestructura educativa (Reyes, 2011: 11).³⁵

Y las Participaciones federales (PF): También conocidas como el Ramo 28, son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de

³⁴ Para una descripción detallada de estos fondos se puede consultar a Rodríguez (1999) y Merino (2010).

³⁵ Dichas transferencia se efectúa a través de los siguientes fondos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal; Fondo de Aportaciones Múltiples; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Para una explicación más extensa ver Reyes (2011).

Coordinación Fiscal (LCF) y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (Reyes, 2011: 6).³⁶

La principal diferencia entre AF y PF, es que las primeras están etiquetadas, es decir, ya tienen como destino ciertos proyectos en específico, mismos que dependerán del fondo a que se hayan adscrito, en comparación, las segundas no contemplan algún tipo de fiscalización ni transparencia obligatoria en su ejercicio,³⁷ por lo cual un Presidente Municipal o Gobernador puede hacer cualquier uso de esos recursos.

Básicamente son las PF las que se relacionan directamente con nuestro tema; aunque la ley contempla que éstas no pueden ser embargables, también dice que pueden servir de garantía para la contratación de deuda, estipulando que una vez que los recursos sean asignados al municipio correspondiente, les serán retiradas las cantidades respectivas a lo que se hayan comprometido para amortizar, o liquidar de sus obligaciones financieras (INDETEC, 2004: 7).

Lo anterior origina dos grandes incentivos para que un municipio contrate deuda:

- Primero: al estar directamente garantizado dicho préstamo, el riesgo de incumplimiento de pago para el banco es inexistente. Por ello la banca comercial o de desarrollo tiene incentivos para prestarle a alguna entidad o municipio, sin evaluar necesariamente el riesgo del proyecto.
- Segundo: cuando las participaciones federales constituyen la principal fuente de ingresos y cuando la proporción de gasto corriente a proporciones federales es elevada, el estado o municipio, se paraliza cada vez que incumple con el pago de la deuda (Hernández, 2003: 234).

³⁶ Los recursos se obtiene través de los fondos siguientes: Fondo General de Participaciones; Fondo de Fomento Municipal Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; Fondo de Fiscalización; Fondo de Compensación; Fondo de Extracción de Hidrocarburos; Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos; El 0.136 por ciento de la RFP. Para una explicación más extensa ver Reyes (2011).

³⁷ Es decir pueden ser fiscalizadas por parte de la Auditoría Superior de la Federación, pero debido a la forma en que ésta trabaja, es difícil que se audite a todos los municipios que reciben PF.

El primer punto evidencia la razón por la que decidimos retomar el concepto de deuda que destacaba lo incierto en una promesa de pago, misma que evade la incertidumbre, ya que al ser incondicionales dichas participaciones, se elimina esta traba. Además suprimir el obstáculo de acceso a mayores ofertas de crédito, trae como consecuencia la falta de incentivos por parte de los gobiernos locales para elegir los mejores proyectos, o las mejores tasas del mercado (Ayala, 1999: 387).

Gráfica 1.6. Participaciones Federales municipales 2000-2012 (Cifras constantes)



Fuente: Elaboración propia con base en información del SIMBAD.

Y el segundo punto es el que más nos preocupa, ya que una parálisis de acción por parte del municipio, afectaría en gran medida a una determinada población.³⁸ Pero ¿qué tan cierta es esta afirmación respecto a el aumento en las PF de los municipios? En la gráfica 1.6 podemos observar el ritmo del incremento. Cabe destacar su incremento en compañía de una baja recaudación aumenta potencialmente el incentivo de contratar deuda.

Podemos observar un crecimiento sostenido hasta 2006, y posteriormente una serie de altibajos. Aunque para tener un panorama más amplio del comportamiento de las TF es

³⁸ Cabe destacar que esta hipótesis ya ha sido comprobada en municipios de Jalisco, Michoacán, Chiapas y Estado de México. Información más detallada en Barrera (2012), Mandujano (2012) y Melgar (2013).

necesario también tomar en cuenta a las AF. En la gráfica número siete podemos observar su comportamiento en el mismo período de años.

Gráfica 1.7. Aportaciones Federales municipales 2000-2012 (Cifras constantes)

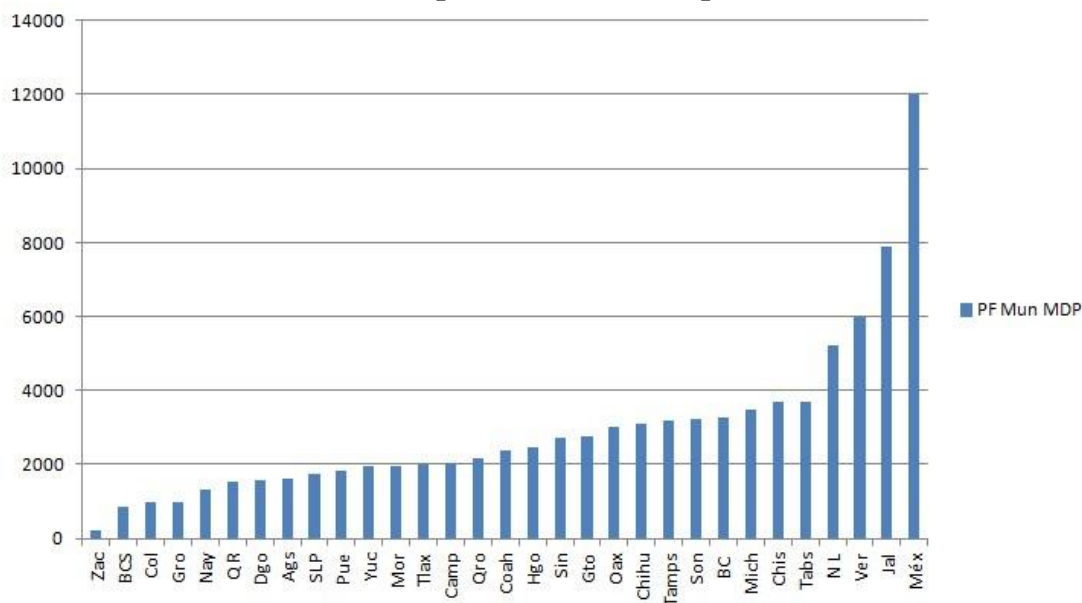


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Simbad.

Esta gráfica nos muestra una tendencia creciente en los recursos destinados a las AF, el único retroceso es en el reciente año. Sin embargo, debido a que estos recursos están etiquetados y sujetos a ciertas reglas no pueden ser opción para garantía de deuda, por ello en adelante no se tomarán en cuenta. Ahora bien, como en el apartado anterior, nos faltaría ver qué estados son los que se llevan una mayor parte de las PF municipales, lo cual sugeriría en los mismos un mayor incentivo para contratar deuda pública.

En la gráfica 1.8 se retoman datos de 2012, en los cuales el monto de las PF municipales de cuatro estados representa el 34% del total, es decir, los municipios en esos estados tienen un apoyo financiero federal de consideración. Aunque habría que hacer la aclaración acerca del número de municipios que cada entidad ostenta, ya que algunos no cuentan con más de diez (Baja California y Baja California Sur) y otros que tienen más de 100 (México, Jalisco, Oaxaca), por ende las bolsas de ingreso varían en demasía.

Gráfica 1.8: Participaciones Federales por Estado 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Simbad.

Derivado de lo anterior es preciso hacer un estudio más preciso con unidades municipales bien definidas, las cuales deberán tener como principal característica una cifra de endeudamiento considerable e identificar cómo juega el aspecto de las recaudaciones, así como las participaciones en conjunción. De momento no podemos establecer hasta qué punto el aumento o disminución de las PF han impactado en la contratación de deuda, a pesar de su facultad de garante.

Como conclusión de este apartado, podemos decir que los primeros ocho años del siglo XXI muestran una tendencia de incremento constante en las transferencias federales, las cuales bajan entre los años de 2009 y 2010, posteriormente vuelven a incrementarse, Aunque son las AF las que muestra un mayor crecimiento en comparación con las PF. La explicación de la baja se explica por la crisis económica suscitada en esos años, es decir, ante una decremento del PIB, también bajan los gravámenes, tanto locales como federales, y éstos últimos son el sustento de las transferencias.

1.2.5 La opción de la deuda

Como pudimos ver en los apartados anteriores, las facultades de ingresos, tales como las recaudaciones propias y el acceso a transferencias federales han incrementado los recursos con los que cuentan los municipios, pero si estos recursos hubieran sido suficientes no tendríamos la tendencia ascendente de niveles de deuda (gráfica 0.1), entonces nuestra siguiente pregunta sería, ¿por qué se incrementaron las cifras de endeudamiento?

Una primera respuesta serían los escenarios que el municipio tiene, es decir, una combinación entre una baja recaudación y mayores recursos federales, en especial PF. Para identificar este aspecto generamos la gráfica 1.9, la misma nos muestra hasta qué punto los municipios, siguen dependiendo de las TF, distinguiendo la composición de ingresos municipales por estado correspondientes al año 2012.

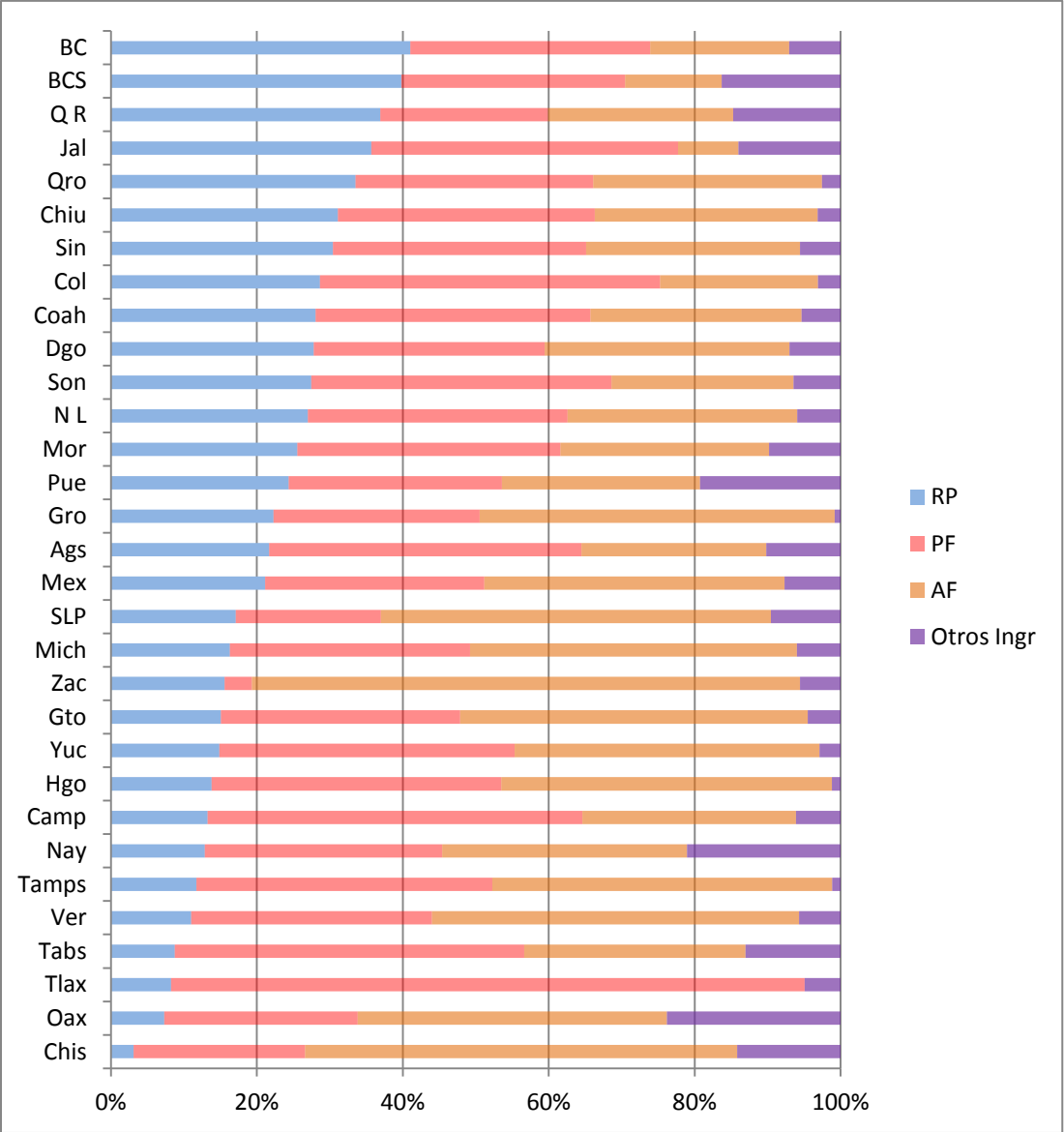
La columna en azul corresponde a las recaudaciones municipales, y en sólo siete estados de 31 superan el 30% (Sinaloa, Chihuahua, Querétaro, Jalisco, Quintana Roo, Baja California Sur y Baja California) y al menos cuatro no consiguen ni el 10 % (Tabasco, Tlaxcala, Tabasco y Chiapas). La columna en rojo corresponde a las PF y la de anaranjado a las AF, que en conjunto serían las transferencias federales, y como podemos observar, salvo los municipios correspondientes a Baja California Sur y Quintana Roo, el resto depende de estos ingresos.³⁹

Ahora bien, hablando tácitamente acerca de la deuda, cuando la barra en color rojo (PF) es amplia existen incentivos para acceder a la contratación de la misma, pero cuando existe este caso acompañado de una minúscula barra azul (recaudaciones), los incentivos

³⁹ La columna en morado obedece a otros recursos, los cuales no interfieren con nuestro análisis, sin embargo decidimos considerarlos para tener el panorama total de los ingresos municipales.

aumentan ya que no sólo tienen acceso a recursos públicos sino que no tienen una capacidad de recaudación que les haga concientizar acerca de los costos que ésta supone.

Gráfica 1.9: Ingresos municipales por estado en 2012: recaudaciones propias, aportaciones federales, participaciones federal, y otros ingresos

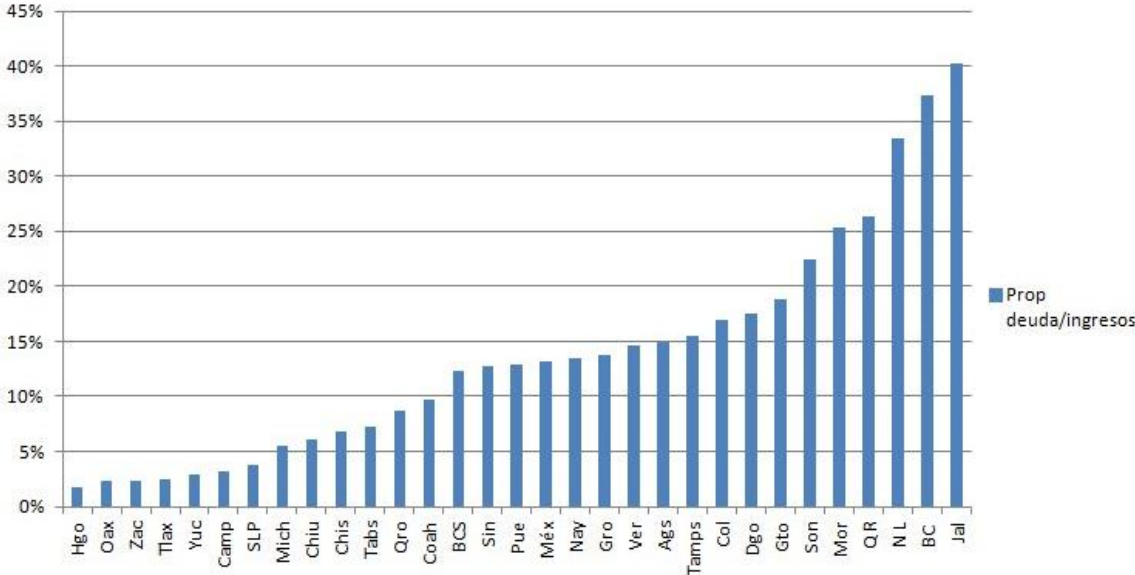


Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD.

En este caso mencionaríamos a Tlaxcala, Tabasco, Campeche, Aguascalientes, Colima y Sonora. No obstante, lo anterior siguen siendo supuestos generales, ya que no sabemos qué relación tienen los ingresos arriba descritos con respecto a la deuda en ese

momento contratada. La gráfica número 1.10 nos muestra el porcentaje que representa la deuda municipal en cada estado, respecto a sus ingresos municipales totales en el año 2012.

Gráfica 1.10: Proporción deuda/ingresos municipales por estado, al 2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIMBAD.

No hay un umbral que nos diga cuál sería el porcentaje ideal respecto a los ingresos que un gobierno tiene para endeudarse, pero tomemos en cuenta que entre mayor sea éste, mayores serán los montos a cubrir sumándole los intereses o la deuda está comprometida a pagarse en un muy largo periodo de tiempo, afectando los presupuestos de varias administraciones futuras.

Podemos ver que sólo en trece estados los municipios tienen contratada deuda correspondiente al 10% de sus ingresos totales, lo cual desde nuestro punto de vista es manejable, pero el resto (diez y ocho) van desde el 13 hasta el 40%.⁴⁰ Teniendo este panorama, creemos que es de vital importancia saber ¿qué elementos determinan la

⁴⁰ Aunque la muestra definida en el capítulo cuarto no abarca sólo municipios de los estados con mayor porcentaje en esta proporción (debido a la metodología diseñada para ello), el 85% de los casos se ubican en la misma.

contratación de deuda en un municipio?, ya que en ello estriba comprender de mejor manera la tendencia que muestra la gráfica 0.1.

Hasta ahora tenemos dos aspectos relevantes que pueden explicar este aumento, la variación en las recaudaciones municipales, así como las variaciones en las participaciones federales; sin embargo las mismas no nos explican toda la dinámica existente en el PCD, ya que es difícil entender que los municipios de Jalisco recauden un 35% de sus ingresos totales, dependan en un 50% de transferencias federales (42% en PF), y que tengan contratada una deuda que equivale al 40% de todos esos recursos.

Más allá de que no debería existir la permisibilidad para esos niveles de endeudamiento, debemos de investigar cómo es que se llegó a tal cifra. ¿de qué manera se aprobaron esos montos? ¿Hubo algún tipo de interés de fondo? ¿influyó en algo el nivel de recaudación o de PF con las que cuenta un municipio?

Como conclusión de este apartado, vemos que los diversos ingresos municipales han ido en aumento en la última década, incluido el rubro de la deuda, pero destacamos que éste último representa un porcentaje significativo respecto a los ingreso totales que se deberán cubrir en algún momento. En ello radica la importancia de atender al tema, en este caso identificando las causas que permitieron contratar todo ese monto de endeudamiento.

1.3 El Proceso de Contratación de Deuda (PCD)

Una de las formas en que el municipio puede acceder a recursos es mediante el financiamiento, pero para contratar deuda pública, este nivel de gobierno debe seguir una ruta que implica ciertas limitaciones o reglas. En las mismas existen contrapesos, lo cual evita que esta decisión (aprobar o denegar la contratación de deuda) emane de una resolución determinista, o ese sería el supuesto.

A continuación mostramos la ruta que los municipios deben seguir, teniendo como conclusión la aprobación o no de la contratación de deuda. Sin más los pasos son los siguientes.

1. La existencia de una normatividad y garantía que permitan contratar deuda (reglas); cada estado de la república debe contar con una Ley que reglamente lo anterior, en ella deberán venir límites, plazos, y el proceso que llevará en cada instancia que éste se desarrolle.
2. El Presidente Municipal y su cabildo deben aprobar la contratación del empréstito mediante mayoría calificada; esto será en una sesión de cabildo donde los regidores y síndicos también estarán presentes. Dicha petición deberá traer justificación, plazos y garantías de la misma, además de un acreedor tentativo que puede ser un banco (comercial o de desarrollo), recursos estatales o federales.⁴¹
3. La aprobación deberá ser enviada a la Cámara de Diputados local. De preferencia debe efectuarse a finales de año, cuando el legislativo local aprueba la ley de ingresos. Sin embargo, cada estado regula este aspecto.
4. Cuando la Cámara local recibe la petición, la dictaminará acorde a reglamento (uso y factibilidad del proyecto), además de tomar en cuenta sus límites estatales (si es que existieran) y de recursos; dentro de la Ley que norma este aspecto se establecerá qué Comisión Legislativa (hacienda y/o municipal) dictaminará dicha petición.

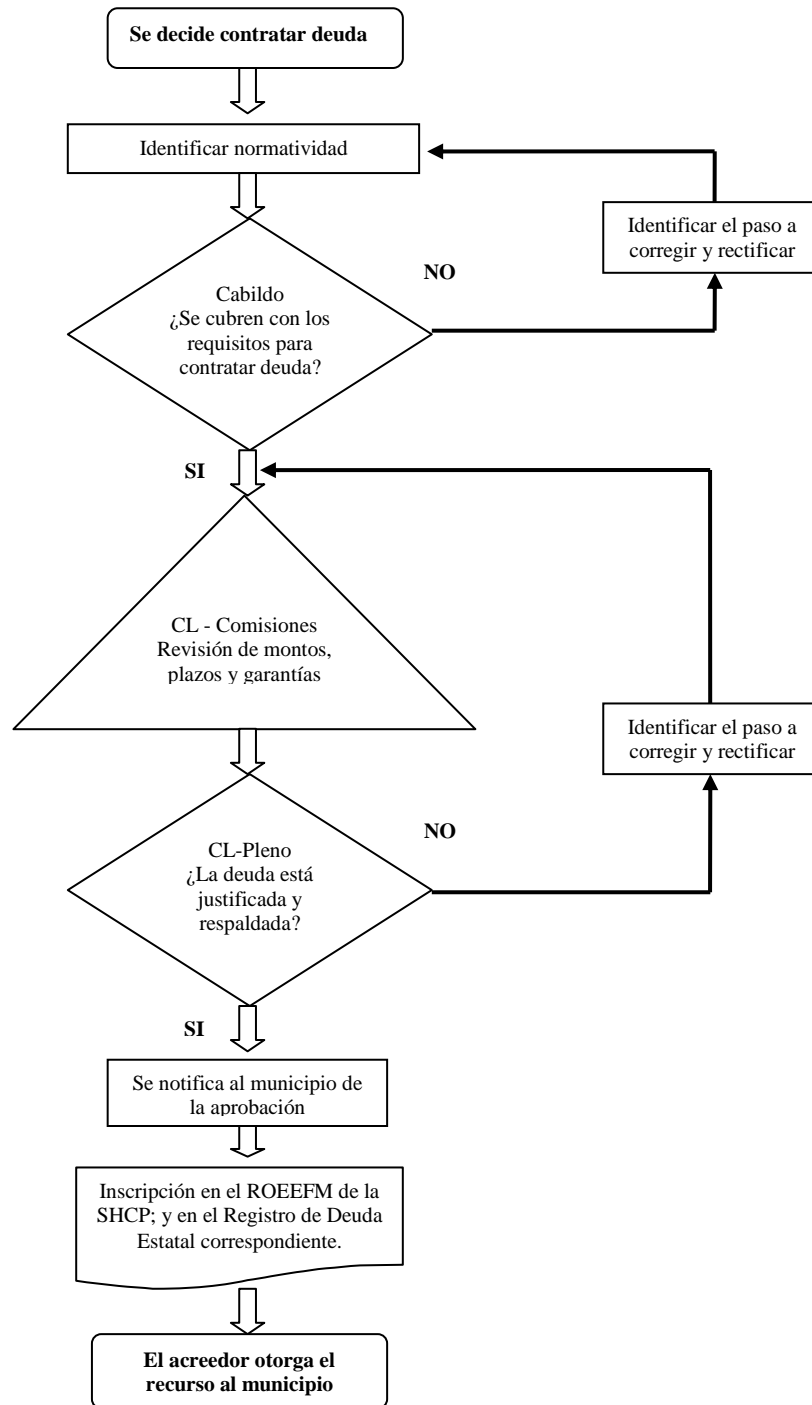
⁴¹ Tanto en este aspecto como en las Cámaras existe un aparato administrativo que se encarga de las cuestiones burocráticas que implica el Proceso de Contratación de Deuda; éste no es tomado en cuenta debido a que desde la hipótesis del trabajo la característica distintiva es la política al rededor de dicho proceso. Lo anterior no quiere decir que en los aparatos administrativos no exista política, pero para efectos de este trabajo consideramos que los actores políticos llevan la batuta en cuanto a la decisión de contratar deuda, por ende se omite el actuar de dicho aparato. Esto debido a la dificultad que supone medir hasta qué punto las burocracias municipales y legislativas pueden influenciar el PCD, y más si esta también es política. Aunque es un aspecto por demás relevante, esperamos tratarlo a fondo en trabajos futuros.

5. A pesar de la resolución (aprobación o rechazo de la deuda) decidida en comisiones, esta deberá ser aprobada mediante mayoría absoluta por los representantes (diputados), ya sea aprobando la Ley de Ingresos o en el decreto que formalice dicha petición.
6. En caso de la aprobación, el municipio debe inscribir la operación de crédito y su garantía en el Registro de Operaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la SHCP; no se otorgará fondo alguno sin esta inscripción. Además también debe inscribirlo en un Registro Estatal, pero sólo como medida de información.
7. Realizado el trámite anterior, el municipio acude con el acreedor correspondiente (institución financiera) para recibir los fondos, mismo que en el paso 2 ya debió haber realizado una valoración respecto a los intereses que cobrará con base en una calificación crediticia que se le debió haber asignado.

Cabe destacar que los pasos anteriores son un marco general, pueden existir diferencias mínimas pero esto depende de la legislación de cada estado. Entonces podemos identificar que la resolución final acerca de la contratación de deuda no recae en un actor. Si bien la decisión de contratarla emana del cabildo, e inclusive por iniciativa de un solo actor (Presidente Municipal), este es solo un paso y la decisión final es parte de la intromisión de más actores.

El aspecto a distinguir es que todos estos actores responden a intereses y dinámicas propias, es por ello que tenemos la hipótesis de que existen intereses políticos inmiscuidos en el PCD, que al final definen si se aprueba o no la deuda. Por ello un primer acercamiento es identificar plenamente a cada uno de estos actores, colectivos y en individual. Antes de esto podemos observar en la figura 1.1 el diagrama dónde se observan los pasos del PCD.

Figura 1.2: Diagrama del Proceso de Contratación de Deuda en el municipio



Fuente: Elaboración propia con base en INDETEC (2004), FUNDIBEQ (2010) y las Leyes de deuda municipal de los estados de México, Jalisco, Baja California y Nuevo León.

1.3.1 Actores participantes en el PCD

Si bien los pasos y el diagrama anterior nos muestra a los diversos actores que participan en el PCD, su actuar no es homogéneo. Aunque en este espacio no explicaremos el peso ni las conductas que tienen dentro de este proceso (esto será realizado en el tercer capítulo), más bien identificaremos su parte al interior del mismo. En términos concretos tenemos la intervención de cinco actores, los cuales son:

- I. Primer actor: el Cabildo. Mismo que está integrado por el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores. Todos ellos deben aprobar los términos en los cuales se pretende contratar deuda. Sin embargo, el peso de las consecuencias de dicha petición caerá de manera significativa en el Presidente Municipal, ya que es la figura principal del gobierno municipal.
- II. Segundo actor: las Cámaras Locales. Antes de la resolución hay actores internos que van interactuando de manera distinta en el PCD, como son las comisiones dictaminadoras (su integración); y ya en la resolución existe un actor en común: el pleno (momento de aprobación de la deuda), mismo que estará integrado los diputados aliados, opositores e indefinidos (o indiferentes).
- III. Tercer actor: las instituciones financieras. Básicamente es el banco que proveerá los recursos, éste puede ser público o privado, y las calificadoras financieras. Ninguno de ellos tiene la facultad de aprobar o no la deuda, pero brindan certidumbre al proceso, el segundo adjudicando una calificación respecto a la capacidad de cumplir con un crédito y el primero estableciendo con base en lo anterior una tasa de interés.
- IV. Cuarto actor: SHCP. Este actor tampoco juega un rol determinante en la aprobación de la contratación de deuda; si bien es necesario su aval para la liberación de los

recursos, sólo funge como un trámite burocrático con fines de control, pero no de evitar el acceso al crédito.

- V. Quinto actor: El gobierno estatal. Su actuar no es definitivo, puede fungir como aval y también lleva un registro de los empréstitos mediante su secretaría de finanzas. Aunque no debería influenciar de ninguna otra manera al proceso, en México a pesar de la división de poderes en los estados su titular, es decir el gobernador, que tiene mucha injerencia en los procesos legislativos, por ende no debe dejarse de lado.⁴²

Cada uno de estos actores obedece a objetivos e intereses propios. Ya que la SHCP, no tiene una participación determinante en el PCD más que llevar el registro de las operaciones; de los cuatro restantes, tres operan en lógicas políticas⁴³ (las instituciones financieras no opera en esta lógica) y no necesariamente consideraran cuestiones técnicas para decidir si aprueban o no la contratación de deuda. Es por ello que nuestra hipótesis retoma que las coaliciones políticas entre estos tres actores pueden definir el PCD.

1.3.2 ¿Qué define que el PCD sea aprobado?

Entonces las lógicas de comportamiento de cada uno de estos actores, derivado de sus diversos intereses, pueden determinar el sentido del PCD, aunque este análisis se desarrollara puntualmente en el capítulo tres, de momento podemos plantear ciertos escenarios donde estos actores inciden en la aprobación o no del PCD.

⁴² Los gobernadores, sobre todo en sistemas federales, tienen varios poderes informales como lo es el de influenciar el sentido del voto en las legislaturas estatales, acción efectiva ante un conflicto de intereses ya sean partidarios o propios (Tchintian, 2009:111).

⁴³ Más adelante se hace el debate acerca de "la política", de momento por lógicas políticas debemos entender, a aquellas resoluciones que llevan por motivación aspectos concernientes a la conservación de cotos de poder para la representación ideológica o partidaria que ostente.

En primer lugar el Cabildo, actor directamente interesado en la aprobación de la deuda, sobre todo ante una situación de escasez de recursos. Pero como la figura central es el Presidente Municipal, éste debe reflexionar los diversos escenarios: por un lado puede generar simpatías que abonen a una posible carrera política por una buena obra pública o programa empleado,⁴⁴ o todo lo contrario, un escándalo por malversación de recursos que pueden significar sanciones administrativas y penales.⁴⁵

En segundo lugar las Cámaras Locales, éstas pueden considerar los aspectos técnicos, pero independientemente de ello, el hecho de que una opción política tenga mayoría de representación, tanto en las comisiones como en el pleno, harán que existan condiciones más blandas o más ásperas para aprobar esta contratación. Todo ello también gira en torno a el partido político al que este adscrito el Presidente Municipal que hizo la petición.

Derivado de lo anterior, es que en tercer lugar ponemos al Gobernador. Si bien no tiene una relación directa con el proceso, puede tener influencia en la aprobación o no de dicha contratación, y su actuar dependerá de la opción política que represente a quién tiene mayoría en la Cámara Local y a la que pertenezca del Presidente Municipal que inició el PCD.

Por último, aunque su comportamiento es distinto de los tres actores anteriores, los bancos pueden actuar más o menos flexibles en la firma del contrato, ya que la garantía de deuda pueden ser los ingresos propios o las PF. Dado que las PF son recursos seguros y no

⁴⁴ En gran medida estas simpatías pueden ser producto de que se hicieron mejoras u obras pero sin aumentar las tasas de impuestos o la creación de los mismos (Cuamatzin, 2006: 253).

⁴⁵ Actualmente hay un debate acerca de las sanciones que se pueden aplicar a Presidentes Municipales que después de su administración dejen un endeudamiento significativo (SinEmbargo, 2013).

representa riesgo en la recuperación del crédito, podemos suponer una competencia en las instituciones financieras por firmar estos empréstitos, sobre todo en los privados.

Derivado de lo anterior podemos identificar varios escenarios en dónde tanto los actores como la inercia fiscal normativa representan un aspecto esencial para que se considere contratar y se apruebe la deuda. Pero ¿cómo podemos explicar todo lo anterior? ese es uno de los objetivos de este trabajo.

1.4 ¿Cómo explicamos los niveles de deuda municipales?

En los apartados 1.2 y 1.3 pudimos identificar al menos a dos grandes aspectos que nos ayudan a entender los niveles de endeudamientos que ostentan los municipios en México: el contexto fiscal normativo y el comportamiento político de los actores presentes en el PCD.

Sin embargo lo anterior siguen siendo supuestos emanados de un marco empírico focalizado, pero ello no nos permitiría explicar el mismo fenómeno en otros aspectos, ni en otros escenarios. Entonces, es necesario conformar un marco conceptual y teórico que nos dé lugar a explicar la forma en que la influencia política puede determinar el aumento en la contratación de deuda.

Derivado de lo anterior, nos surgen las siguientes preguntas: ¿Cómo es que las aspiraciones políticas de los actores presentes en el PCD influyen en el resultado de la misma? ¿de qué manera los niveles de recaudación y de PF influyen para que un municipio considere contraer deuda? ¿cómo podemos asegurar que estos aspectos conjugados en el PCD definen que se apruebe o no un empréstito?

Estas preguntas serán respondidas en los capítulos subsecuentes. En el segundo se establecerá un marco teórico-conceptual mediante el cual se explicará como los actores

políticos y el contexto fiscal normativo pueden comportarse de tal manera que influyen decididamente en la aprobación de la deuda pública. El tercero capítulo, identificará a los conceptos y teorías del segundo capítulo en el PCD, justificando así el comportamiento de cada uno de los actores, así como la influencia de las normas en el mismo.

Finalmente en el cuarto, se comprobará lo anterior, con base en variables extraídas del PCD. A pesar de las gráficas expuestas a lo largo de este capítulo, la información está representada de forma global, con el fin de tener un acercamiento al fenómeno municipal, la metodología a emplear será aplicada en una muestra de municipios que en su momento será plenamente justificada.

1.5 Conclusiones

Como conclusión, en este capítulo establecimos que la deuda pública es una obligación contratada por una unidad estatal, y la importancia de estudiarla a nivel municipal radica en los problemas que puede generar en el largo plazo un incremento en la misma sin la planeación suficiente para su ejercicio y resarcimiento. Esta preocupación radica en los bajos niveles de recaudación municipal los cuales representan apenas el 0.22% del total de recaudaciones en el año 2012.

No obstante las recaudaciones municipales se han incrementado, sólo que en los últimos cinco años se han estancado. La explicación puede ser también la crisis suscitada en 2009, pero sobretodo vimos que este nivel de gobierno dependen en gran medida de las TF. Al menos los municipios de 24 estados no recaudan ni el 30% de sus ingresos totales. Y el dato más claro es que salvo Baja California Sur y Quintana Roo, 29 entidades de la república dependen de la TF.

Si a este antecedente le aumentamos los intereses de los actores que participan en el PCD, nos podemos dar cuenta que hay muchos escenarios que nos pueden explicar los actuales niveles de deuda pública en los municipios mexicanos. Con el fin de identificar una explicación, en el siguiente apartado desarrollaremos un marco conceptual y teórico para tratar de encuadrar todo lo anterior.

CAPÍTULO 2: ¿Cómo surge una decisión que implica a varios actores gubernamentales?

Como pudimos observar en el apartado anterior, la contratación de deuda pública por parte del municipio es una decisión en la que influyen el comportamiento de varios actores, así como la existencia de contextos fiscales para que la misma sea considerada y aprobada. La hipótesis de este trabajo nos habla de la existencia de influencias políticas como un argumento base para que se den dichos comportamientos y que no se procuré modificar a esos contextos.

En este capítulo se enmarcaron los términos empíricos identificados en el primer capítulo, de modo que puedan ser caracterizados conceptualmente, posterior a ello y retomando las características que los conceptos sugieren, estos se encuadraron en una teoría a través de la cual explicaremos cómo ciertos contextos normativos y los comportamientos con influencia política, son aspectos relevantes que definen la toma de decisiones en un organismo gubernamental.

El párrafo anterior nos puede suscitar conflictos en cuanto a la comprensión, por ello recomendamos, tomar en cuenta las características de los conceptos y los supuestos generales de las teorías sugeridas, con base en ellas se dará una explicación e interpretación teórica-empírica del PCD, que será plenamente plasmada en el tercer capítulo. Pero para ello es necesaria la base teórica, misma que a continuación exponemos.

2.1 Política, la política y lo político.

Dentro de la estructura de la tesis, no se había contemplado este apartado y se proseguía a conceptualizar los términos clave del trabajo: municipio y deuda. Sin embargo, hasta el momento se había utilizado en gran medida la palabra política o político, como lo es la acepción de costo político, interés político, influencia política, y como se verá cuando se mencione a una organización política y un proceso político. En este apartado no vamos a explicar propiamente estos términos, ya que cuando se haga referencia a los mismos se hará de una manera puntual, lo que aquí desarrollaremos es el concepto de política, y una diferenciación entre *lo político* y *la política*.

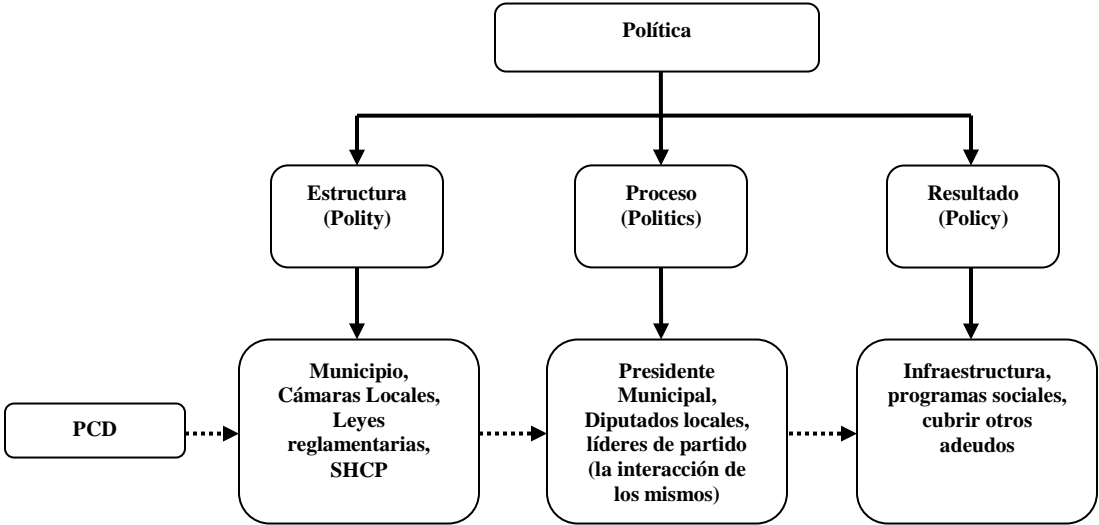
Así pues, en primer lugar podemos definir al término política como la actividad que atañe a los conflictos colectivos y la resolución de los mismos (Bealey, 2003: 328) y en la praxis humana está íntimamente relacionada con el poder, es decir, la capacidad o posibilidad de efectuar dicha resolución (Bobbio, 2005: 1215). Esta concepción se puede separar en tres dimensiones, y su comprensión y uso tiende a generar confusiones

En el mundo anglosajón esta separación está bien definida, aspecto que no ocurre en su traducción al castellano. Las tres dimensiones son: estructura (*polity*), proceso (*politics*) y resultado (*policy*). La estructura corresponde a *lo político* y el proceso a *la política* (Vallés, 2000, 46). Entonces, si tomamos en cuenta la definición del párrafo anterior: la estructura son las reglas mediante las cuales se accede al poder y se atienden los conflictos; el proceso son las capacidades de los actores para llegar al poder y resolver problemas; y el resultado implica los planes y/o programas mediante los cuales un actor ya en el poder atiende los problemas.

Para explicar esto de una mejor manera, veremos reflejado cada una de estas dimensiones en el PCD. La estructura serían tanto las leyes que norman el proceso, así

como el propio municipio, las Cámaras Locales y la SHCP. El Proceso se refiere a la conducta de los actores inmiscuidos, es decir, Presidente Municipal, Síndicos, Regidores, Diputados Locales, Gobernadores, Líderes de Partido. Y el resultado, sería la forma en que se hubieran utilizado los recursos procedentes de la deuda, es decir, infraestructura, programas sociales o para cubrir otros adeudos. Los anterior se plasma en la figura 2.1.

Figura 2.1: Diferencias entre *Polity*, *Politics* y *Policy*



Fuente: elaboración propia con base en Vallés (2000).

Entonces, el objetivo de este trabajo es identificar si existe influencia de *la política*, dentro de las bases establecidas por *lo político* dentro del PCD. Para esto es necesario saber ¿qué motiva a que los diversos actores dentro del PCD consideren y aprueben dicha deuda? Antes de responder esta pregunta debemos seguir con la abstracción de nuestros conceptos clave. De momento dejamos hasta aquí la discusión de *la política*, misma que será retomada en el apartado 2.5 dónde identifiquemos a ésta dentro del entramado social.

2.2 El municipio como una organización (actor) gubernamental

Aclarado lo anterior, retomamos la abstracción de los conceptos empíricos base de este trabajo. Por principio de cuentas iremos con el municipio. A pesar de que el PCD está compuesto por varios actores, éste es quien inicia todo el proceso, y además es el principal beneficiado en caso de que se contrate deuda, por ello es nuestro actor central. De ahí la importancia de definirlo y saber qué es.

En el artículo 115 constitucional, el municipio es mencionado como la base de la división territorial de la organización política y administrativa de cada estado. Una concepción más desarrollada nos dice que es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, está regida por un ayuntamiento⁴⁶ y es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política de un Estado (Cortés, 2001: 15).

Derivado de las características que le adjudican tanto Cortés como la Constitución, identificamos la importancia del municipio, además cabe mencionar que esta institución no es propia de un sólo sistema económico, ya que podemos encontrarlos tanto en el capitalismo como en el socialismo (Ortega, 1994: 20). Lo cual nos habla de la capacidad de adaptabilidad de la misma; aunque ello dependerá de las atribuciones que el brinde un Estado.

Pero lo que más nos llamó la atención es que en ambas concepciones lo consideran como una organización. Entonces, intuimos que el municipio es una organización política, base de un territorio, con facultades y características que dependerán del régimen en el que se encuentre. O sea, es parte de la estructura (*lo político*) ya que cuenta con una marco de

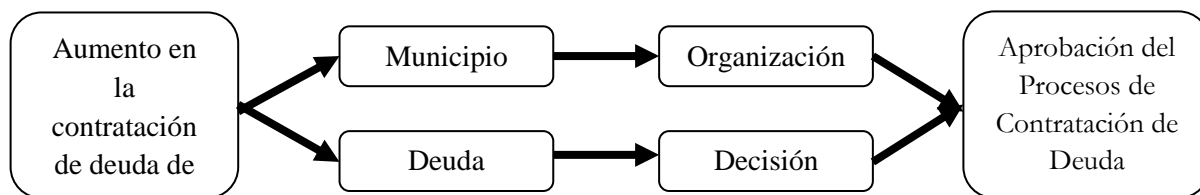
⁴⁶ Se entiende por ayuntamiento el órgano colegiado que administra al municipio, electo por el voto popular directo de la población, y entre él y el gobierno del estado no debe haber ninguna autoridad intermedia (Art. 115); es decir, es la personalidad jurídica que encarna al municipio.

funcionamiento establecido. Pero la forma de llevar a cabo sus atribuciones depende de los actores que lo conforman, es decir, nos interesa ver un proceso al interior del mismo.

Dadas estas caracterizaciones, podemos entrar a una escala de abstracción, donde se puede manejar al municipio como una organización y a la deuda como una de sus atribuciones, decisiones; sin embargo, recordemos que el municipio no es la única organización inmiscuida en el PCD, por ende también debemos tomar en cuenta la participación de los otros actores y si *la política* puede influir al interior de los mismos.

De este modo, estaríamos hablando de la toma de una decisión como resultado de la interacción entre varias organizaciones. Antes de referirnos a alguna teoría que enmarque esta propuesta, es preciso identificar a los conceptos de organización y decisión por separado. La figura número 2.2 detalla cómo se paso de un problema empírico a una cuestión abstracta.

Figura 2.2: Contratación de deuda en los municipios



Fuente: Elaboración propia

2.2.1 Definición de organización

La importancia de definir este concepto (así como el de decisión), obedece a que por sí solo tiene características que las teorías ya no discuten, no porque no sea necesario, sino porque las dan por entendidas, para no caer en esa evasión es que desarrollamos de una forma más puntual el concepto de organización.

Entrar en el mundo de las organizaciones es adentrarnos a un mundo complejizado, en donde existen una variedad inmensa de teorías que han buscado identificar rasgos distintivos en la conformación, operación y comportamiento de las mismas. Sería un gran reto revisar todas éstas tratando de encontrar la que me permita una mayor capacidad explicativa.⁴⁷ Por ende, iniciaré con una concepción de autores clave en este tema.

Dentro de *Teoría de las Organizaciones* (1969), March y Simon ironizan al inicio preguntándose ¿por qué son importantes las organizaciones? respondiendo tranquilamente, porque pasamos mucho tiempo en ellas. Y tienen toda la razón, estamos rodeados de organizaciones aunque quizá no nos demos cuenta de ello. Para tener clara la respuesta de estos autores, veamos su principal caracterización:

Las organizaciones son un conjunto de personas que actúan unidas y son los conjuntos más grandes en nuestra sociedad que poseen lo que más se parece a un sistema coordinado central; consideremos que estos sistemas coordinadores no están desarrollados ni con mucho en un sistema nervioso central en organismos biológicos de alto nivel, ya que las organizaciones tienden a ser más lombrices que monos. Sin embargo la detallada especificación de la estructura y la coordinación dentro de las organizaciones en contraste con las relaciones difusas y variables entre las organizaciones y entre individuos no organizados, señalan a la organización concreta como una unidad sociológica comparable en su significado al organismo individual en biología (March, 1969: 4).

Si nos detenemos a observar, tenemos organizaciones en la escuela, el trabajo, el gobierno, la sociedad, la propia familia, o en la interacción de todas la anteriores.⁴⁸ Es

⁴⁷ Un trabajo que resume ampliamente todos los enfoques y teorías derivadas es el de Ibarra (2002).

⁴⁸ Aunque más adelante se desarrollará plenamente el concepto de institución, es preciso abordar ahora la diferenciación entre este concepto e institución. Por instituciones entendemos las restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales; incluyendo restricciones informales (North: 2002). Estas limitaciones son lo marcos que van moldeando una organización, sin embargo, el hecho de que se hagan constantes y permanentes sin la dependencia de un (o unos) humano(s) en especial, hace que se institucionalicen. Es decir, una institución sin lugar a dudas depende de una

decir, vivimos entre conjuntos de personas desde que nacimos hasta que morimos, ya sea por iniciativa o inclusive por segregación.

Ahora bien, este concepto nos sugiere que las organizaciones creadas por el humano aún están lejos de ser perfectas y funcionales, es decir, que tengan resultados óptimos, eficientes y eficaces. Sobre todo por lo complicado que podría resultar la coordinación de los individuos que la conforman, dado que no es posible normar de una manera determinante su comportamiento. Sin embargo, como veremos más adelante, normar no es la única salida.

Pero la segunda parte del concepto nos hace referencia acerca de que "una detallada especificación de la estructura y coordinación" podrían generar muy buenos resultados ante el fin que persiguen. Es decir, March y Simon aceptan que la naturaleza del humano hace difícil constituir una organización ideal, como suponen que es la biológica, pero que en la medida en que se defina su estructura ésta funcionará mejor.

Sin embargo, esta acepción es muy determinista, ya que supone que la existencia de una estructura y coordinación será suficiente para el buen funcionamiento de una organización. Aunque no tenemos la prueba para comprobar lo anterior, este trabajo trata de evidenciar que aspectos distintos a la estructura son los que definen el funcionamiento de una organización, es por ello que no aceptamos dicha acepción.

Es decir, no nos interesa estudiar la estructura de la organización, que sería propiamente la dimensión de *lo político*, más bien la conducta y los comportamiento (*la política*) que a pesar de los marcos de la estructura ocurren en su interior. Para poder estudiar a la organización en esta dimensión, existen al menos dos planteamientos:

organización base, pero una organización no necesariamente será una institución, esto dependerá del tiempo que llevé funcionando sin la necesidad del primer conjunto de individuos que la formó.

...el primero es el nivel de análisis en que se examina la actividad, donde se destaca a las teorías que manejan *la organización principalmente como unidad, y las que se ocupan de unidades sociales más pequeñas dentro de la organización*, como los individuos, las coaliciones y las subunidades; el segundo es la perspectiva sobre la acción que se toma, con tres principales posiciones: *la acción como algo racional; la acción como restringida externamente o determinada por el medio, y la acción que emerge de los procesos sociales y en ellos* (Pfeffer, 1992: 15).

La diferencia entre uno y otro es la unidad de estudio, en este caso, si el PCD sólo se llevará a cabo en la organización municipal, utilizaríamos el primer nivel de análisis, pero recordemos que están implicadas más organizaciones, por ende, se utilizará el segundo nivel como marco para la explicación del proceso en cuestión.

Antes de pasar a esta cuestión, es necesario caracterizar al tipo de organización con la que estamos trabajando. Tanto el municipio, la Cámara de Diputados Local, un Gobierno Estatal, la SHCP y las instituciones financieras, todas son organizaciones, sin embargo, cada una obedece a distintos incentivos de comportamiento. Las Cámaras, así como las instituciones financieras trabajan bajo aspectos más racionales, ello no quiere decir que no tengan influencias de *la política*, más bien que sus escenarios de actuación están mejor delimitados. Pero ello no se ahondará en este apartado.⁴⁹

Cuestión distinta con el municipio, un Gobierno Estatal y la SHCP, ésta última representaría al Gobierno Federal. Es decir, los tres niveles de gobierno de México están inmiscuidos en el PCD. Entonces estamos hablando de organizaciones gubernamentales, mismas que tienen lógicas de acción singulares, las cuales desarrollaremos plenamente a continuación.

⁴⁹ Serán retomados en el tercer capítulo, ya insertados en la teoría que explica el PCD.

2.2.2 Organización gubernamental y sus similitudes con la Teoría de las Anarquías Organizadas

El objetivo de este apartado es destacar ciertas características propias de las organizaciones gubernamentales, mismas que retomaremos cuando establezcamos un marco teórico para explicar el PCD. Por ello, en primer lugar debemos caracterizar esta conceptualización.

Arellano nos dice que las organizaciones gubernamentales (OG):

... son criaturas sociales y humanas que hemos llenado, como sociedad, de muchas expectativas y que comprendemos poco. Tendemos a pensar que son instrumentos, obedientes espacios o robots sociales para alcanzar objetivos de la sociedad o de la política. Pero en realidad son construcciones flojamente acopladas afectadas políticamente, duales en su esencia (creadas con base a su normatividad pero que pronto adquieren vida propia, respondiendo a su contexto) tironeadas por intereses externos e internos, y habitadas por seres humanos (llamados despectivamente burócratas) con objetivos, intereses, valores y capacidades cruzadas y diversas, y que muy a menudo pertenecen y deben lealtad a redes externas a la organización en la que laboran (2010: 61).

Es decir, el marco de la estructura está presente, pero debido a la cantidad de intereses y objetivos en su interior, es difícil determinar quién influye en los procesos y el grado en que se genera dicha influencia. Arellano pone el dedo en la llaga, cuando como ciudadanos nos quejamos de nuestras OG, ya que solemos pensar que en su interior todo funciona mecánicamente, lo cual podemos inferir que no es así.

Pero ante la existencia de todo este caos en las OG, ¿cómo es posible su funcionamiento? la respuesta se halla en la propia estructura, que delimita la existencia y a ruta de los diversos procesos, ya sean administrativos o de toma de decisiones. Pero lo que no queda claro es el sentido en que se ejecutan o determinan las acciones a realizar, acorde a las atribuciones de los gobiernos.

Para encuadrar más allá de lo conceptual las características de los procesos al interior de una OG, nos auxiliaremos de una teoría que nos permita un mejor acercamiento a este tipo de organismos. La Teoría de las Anarquías Organizadas (TAO), caracteriza a las organizaciones que no tiene coherencia en qué es lo que pretenden, cómo se supone que lo lograrán y quién o quiénes son los responsables de tomar las decisiones (Cohen y March, 1974); está llena de azar y aún así logra un equilibrio de acuerdo al proceso emergente que se va dando, y los procesos decisorios al interior de las mismas pueden ser entendidos mucho mejor en la medida en que se enmarquen en su contexto (March y Olsen, 1976).

Pero, cómo es posible que dentro de los gobiernos exista una "anarquía", y sobre todo, no es un término que contradice a la "organización". El sentido de este término, es respecto a la inexistencia de un orden claro en las acciones que se llevan al interior de los gobiernos, y que a pesar de ello, las cosas logran realizarse. No es difícil imaginar que en gobiernos federales y estatales, dado su tamaño, sea difícil hallar quién es el responsable de ciertas acciones o al que le toque la siguiente parte de un proceso.

Pero ¿y los gobiernos municipales? Recordemos que estamos trabajando con municipios urbanos y estos también pueden adolecer de este aspecto, y si nos referimos a aquellos de menor tamaño, es muy probable que exista un problema con la profesionalización en los mismos, ya que no hay trabajo de planes y programas en su interior.⁵⁰

Ahora bien hay dos aspectos en la concepción de las TAO que llaman mucho la atención para el entendimiento de la OG: el contexto y el azar. El primero podemos encontrarlo claramente en las condiciones que rodean a las organizaciones, pero el segundo nos causa serios problemas para su tratamiento en un trabajo científico. Ambos aspectos

⁵⁰ Para mayor información acerca de este tema se sugiere consultar a Lugo (2008).

son desarrollados en tres características de las TAO, mediante los cuales se logra el equilibrio necesario para su funcionamiento, mismas que veremos a continuación.

2.2.3 La ambigüedad, la incertidumbre y la negociación al interior de una OG

Retomando la importancia que cumplen el contexto y el azar, a continuación desarrollamos los tres aspectos que nos explican la forma en que ese puede encuadrar todo lo que sucede al interior de una OG. No debemos olvidar que estos aspectos son retomados de la TAO.

En primer lugar nos encontramos con la ambigüedad, utilizada para expresar la compleja red de relaciones que se producen en torno y dentro de los procesos organizativos (Del Castillo, 1995: 16). A esto se refieren los autores con el término azar, ya que no sabemos qué aspectos definirán el comportamiento de los actores y por ende los procesos finales. Es decir, ignoramos cuales intereses, objetivos, valores o capacidades definen los comportamientos de los actores al interior de una OG.

Entonces podemos identificar a la ambigüedad de la organización como la imposibilidad de identificar patrones de conducta y participación de los actores en la toma de decisiones (March y Olsen, 1976a: 12), o mejor dicho la incapacidad de identificar los valores mediante el que se detenta el poder de elección (Del Castillo, 1995: 10).

Esto no quiere decir que todo lo que suceda dentro de las OG está determinado por el desconocimiento, es sólo una de las cuestiones, que detonó el uso del término "anarquía". Ahora bien el segundo aspecto es la incertidumbre, misma que Crozier y Friedberg la identifican como la indeterminación en cuanto a las modalidades concretas de una solución (1977: 20).

Dicha concepción puede confundirse en un primer momento con la ambigüedad, sin embargo, en la primera hay un claro desconocimiento de qué influyó un acto por parte

de todos los integrantes de una organización, en este caso, la incertidumbre sólo afecta a una parte de la misma, y quién sepa las soluciones, es decir, quién controle la incertidumbre puede vaticinar ciertas conductas en torno al resto de los actores a quienes les afectará el sentido de una acción.

Entonces, los diversos intereses y objetivos de quien maneje la incertidumbre al interior de una OG, nos permitirán identificar cotos de poder e interacción de los actores, que al final afectaran el comportamiento de la organización en su conjunto. Este aspecto es claramente parte de un contexto, es decir, entendiendo el entramado anterior, es posible comprender la forma en que la llamada "anarquía organizada" logró el equilibrio.

Pero recordemos que no existe un sólo interés al interior de una OG, por ello, pueden existir más de un individuo que maneje la incertidumbre, ante ello sale a relucir el tercer aspecto: la negociación; ésta es entendida como el conjunto de actividades encaminadas a influir en la percepción que tienen los individuos de una situación problemática, es decir, aquella en la que persisten intereses divergentes e incluso contrapuestos, y escasos recursos para poder satisfacer las demandas de todos los involucrados (March, 1962).

Para poder establecer un punto idóneo entre ambas percepciones, sale a relucir la laxitud organizativa que perciban los participantes, o en otras palabras el margen de ganancia de ambos negociadores, respecto a lo que ambos tuvieron que ceder, si esta es percibida en un nivel inferior al deseado, la negociación cambiaría su sentido consensual (Olsen, 1976: 87-88).

Este aspecto también es parte del contexto, y a través del mismos entendemos comportamientos al interior de una OG donde un solo individuo o una parte de ellos ostentan la incertidumbre, identificando los motivos de su actuar y por ende el equilibrio

experimentado. Es decir, detallamos a *la política* dentro de los OG, a pesar de todo lo que hay y sucede en su interior.

Entonces, teniendo claro quién maneja la incertidumbre o los términos de una negociación podemos saber las causas de comportamiento de una OG. Inclusive, el aspecto de la negociación también implicaría al actor del Congreso Local, tal como lo veremos en el próximo capítulo. La figura 2.3 nos muestra la manera en cómo podemos entender el equilibrio que nos plantea la TAO, mismo que se puede hallar al interior de la OG.

Figura 2.3: Equilibrio de una OG tomando en cuenta los elementos de una AO



Fuente: Elaboración propia

Pero nos queda un eslabón débil e impredecible, la ambigüedad, por sus características descritas, es difícil trabajar con la misma, sin embargo, la propia negociación es un mecanismo de preservación del equilibrio organizativo, aún en condiciones de ambigüedad e incertidumbre (Del castillo, 1995: 26). Más adelante veremos la forma en

que podemos neutralizarla. Antes de esto debemos precisar el concepto de decisión y posteriormente identificar su interacción con los aspectos que nos brinda la TAO.

En este apartado identificamos al municipio, estado y gobierno federal como Organizaciones Gubernamentales, las cuales guardan intereses y objetivos propios que las hacen ver como anarquías organizadas. Ello no quiere decir que no sean funcionales, más bien, que existen características en su interior que logran su equilibrio y con ello resultados que hasta el momento han justificado su existencia.

2.3 La deuda como una decisión

Como venimos hablando desde el capítulo anterior, la deuda es una atribución del municipio establecida desde la primera versión de la Constitución de 1917, pero que se normó hasta principios de los años 80's, es decir, una decisión que inicia desde esta organización. Y aunque no la toma él solo, antes de identificar cómo varias organizaciones toman una decisión, debemos saber a qué nos referimos con este concepto y las diversas acepciones que tiene.

2.3.1 La decisión y sus diversos enfoques

Uno de los primeros académicos que trabajó este concepto fue Pavesi, quién define a la decisión como aquel proceso deliberado que lleva a la selección de una acción determinada entre un conjunto de acciones alternativas (2000: 4). Dicha acción consiste en un acto o en una cadena de actos físicos, que implican un uso relevante de energía en relación a la situación específica en la cual se desarrolla, que constituye cierta forma de movimiento, desplazamiento, articulación o desencadenamiento de hechos (Ibídem, 2000: 5).

Esta concepción nos parece muy acertada, pues distingue decisión de acción, y establece que es parte de un proceso donde existen más alternativas. Aunque el término "deliberado" nos genera un problema de percepción, pero como veremos más adelante ya existen varios autores que han debatido al respecto.

Ahora bien, para entender mejor su concepto, Pavesi utiliza el término influencia, que define como el proceso por el cual un agente A modifica la conducta prevista de B. La influencia se desarrolla a través de la decisión y de la acción: se define por la decisión pero sólo puede ejercerse con la acción; el autor también aclara que la acción no precedida por una decisión se le llama reacción (Ibídem, 2000: 3). Y para exponer mejor este aspecto, expone la siguiente fórmula:

$$\text{Influencia} = \text{Decisión} + \text{Acción}$$

Entonces, para Pavesi la intuición o la acción por instinto no es una decisión, lo cual nos refleja en un primer momento la discriminación que hace a las cuestiones emocionales en una decisión. Pero lo que le da un anclaje ideológico a su concepto, es cuando menciona que la decisión implica un proceso consciente, es decir, que la decisión configura la concepción de la influencia y la acción su implementación, y para redondear la idea, establece que el conjunto de actividades estructuradas en pasos para llegar a la decisión, es el proceso decisorio (Ibídem, 2000: 5).

La propuesta de Pavesi nos remite a la postura teórica de la elección racional, donde el individuo o la organización esta consiente de todas las opciones y toma la que más se

acople a cumplir con su objetivo o meta, inclusive hasta satisfacer criterios básicos de coherencia como son las decisiones transitivas y completas⁵¹ (Bell, 1988).

Es Sfez quién cuestiona a Pavesi cuando reflexiona la linealidad, maximización y utilidad que un individuo sigue al tomar una decisión. Esto, derivado de que el hombre no siempre busca optimizar (lograr metas) sino sólo satisfacer sus preferencias subjetivas, las cuales, no necesariamente siguen el orden medios-fines de manera clara y sustancial. Mas bien, la decisión es el producto de un proceso complejo y extendido en el tiempo y no el simple fruto de una acción libre, lineal y racional: la intención no controla la conducta con precisión (Sfez, 1984).

En otras palabras, no hace falta que se tenga un objetivo claro para tomar una decisión, ya que existen cuestiones (preferencias subjetivas) que influyen el actuar de un individuo, aunque estas no necesariamente sean racionales ni aporten en nada en cumplir con un objetivo; lo anterior genera dilemas cuando los intereses de un individuo no son los mismos que los de un grupo u otro individuo y con los que tiene que interactuar.

Pero entonces, ¿la toma de decisiones puede ser un proceso tan complejo?, Simon retoma aspectos de ambas posturas al puntualizar que las decisiones están cargadas de razón, intuición y emoción (1989), es decir, el individuo puede tener intereses de maximización, mismos que pueden ser modificados e inclusive influenciados por otras preferencias subjetivas, lo cual le presagia una racionalidad limitada en la toma de decisiones (Simon, 1983).

Lo anterior puede resultarnos contradictorio, ya que se estaría afirmando que se puede ser racional desde las preferencias subjetivas. Pero a los que Simon se refiere es que

⁵¹ Las decisiones transitivas son cuando un individuo prefiere A en lugar de B, y B antes que C, entonces preferirá A antes que C; y las completas son cuando se prefiere a todo A en lugar de B, o bien, a todo B en lugar de A. (Del Castillo, 1995).

los individuos no siempre están conscientes de todas las consecuencias que derivan de tomar una decisión, pero que hasta cierto punto, si está conscientes de las que él puede percibir.

Hasta el momento tenemos dos enfoques mediante los cuales el humano tiene un peso fundamental en la toma de una decisión, ya sea teniendo una racionalidad total o limitada. Sin embargo, el individuo o el conjunto de los mismos, no siempre puede darse el lujo de decidir con base en sus propias preferencias, ya que en algún punto las coyunturas o contextos que existen en su alrededor también le impactarán (Pfeffer, 1978), influyendo en el sentido de una decisión.

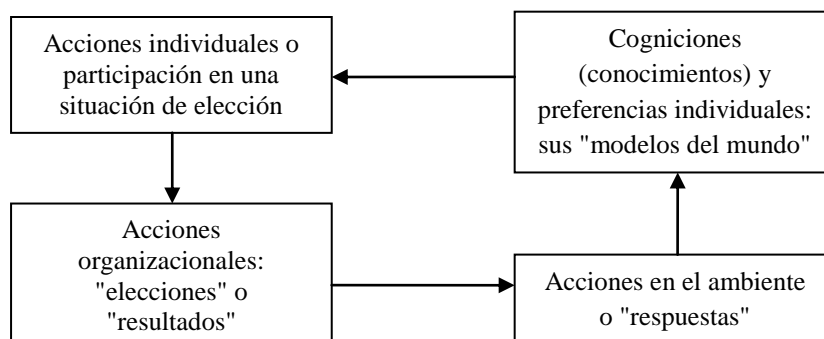
Esto nos presente un problema aún más intrincado, es decir, en primer instancia vemos que existe una estructura racional (lineal) que guía la toma de decisiones, en segunda la influencia, los intereses o reacciones propias del individuo (maximización en condiciones de racionalidad limitada), y en tercera los contextos presentes en el ambiente que influyen en el resultado final; cada uno de estos enfoques tiene tras de sí una lógica de acción propia.

Y ahora la pregunta sería, ¿cuál de las tres posturas y en qué medida, influyen en la toma de una decisión? una respuesta puede ser la experiencia del individuo, es decir, su inclinación será respecto al resultado de su actuar en situaciones similares que anteriormente puso en práctica, una especie de *feedback* hablando de sistemas (March, 1988: 336).

Prácticamente, este sería un cuarto enfoque de elección, ya que también se está ejecutando una decisión. Ahora bien, el término "experiencia" nos remite a una característica de la TAO, la ambigüedad, ya que no podemos saber hasta qué punto la experiencia define o influye en una decisión, además de que no necesariamente el individuo más experimentado es quién vaya a tomar una decisión al interior de las organizaciones.

Para hallar la relación entre la experiencia y la ambigüedad, nos auxiliaremos del ciclo de la elección, que según March y Olsen (1988) es la base para entender las decisiones en una organización. El cuadro 2.4 nos muestra dicho ciclo. Esta figura, explica cómo el individuo con sus preferencias y conocimientos individuales (experiencias), lleva a cabo acciones que lo hacen participe de elecciones, que se ven reflejadas en resultados de las organizaciones, los cuales deben materializarse como respuestas en el medioambiente, y dependiendo de la experiencia de estas respuestas el individuo construirá su conocimiento y preferencias, es decir, va tomando decisiones con base en actos vividos; el punto sustancial es que la interpretación de los mismos genera una ambigüedad respecto a la manera en que actuará (March, 1988: 337).

Figura 2.4: El ciclo completo de la elección



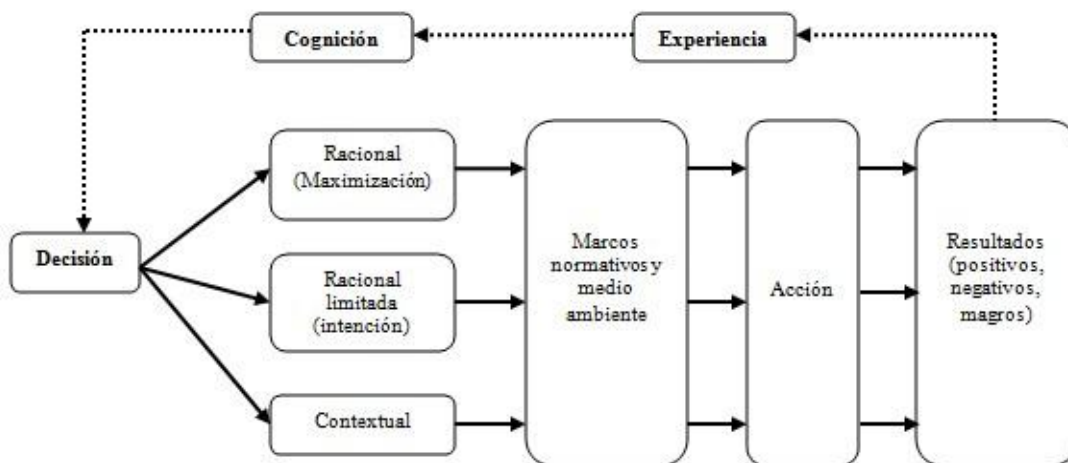
Fuente: March, 1988: 338.

Sin embargo, esto último no es necesariamente cierto, ya que el hecho de llevar a cabo acciones implica el seguimiento de ciertos marcos, escritos o no (aspectos racionales), además de que el ambiente también juega un aspecto trascendental (el contexto), pues de él llegan a depender los resultados. De igual manera, la racionalidad limitada como parte de las acciones individuales también delimita escenario de actuación. Entonces sólo el aspecto de las cogniciones correspondería a una cuestión ambigua.

En otras palabras, este cuarto enfoque incluiría elementos de los tres anteriores, pero con un aspecto que nos genera un vacío en la comprensión de una decisión: la ambigüedad respecto a las formas en que un individuo genera sus cogniciones. Esta no es una cuestión para nada fácil de superar dentro de una teoría, sin embargo omitirla implicaría un sesgo de consideración en este trabajo. La forma en que lo resolvimos se verá en el apartado 2.4.4.

Como conclusión, existe una discusión muy nutrida acerca de los tipos de decisión existentes, por un lado se nos menciona una estructura racional; otro enfoque toma en cuenta la intencionalidad y los intereses propios del individuo; un tercero nos habla de la influencia de los contextos, y por último March nos propone a la experiencia de los individuos como un determinante en una decisión, y lo que le discutimos es que dicho enfoque no solo está definido por la cognición del individuo.

Figura 2.5: La toma de decisiones del individuo y su interacción con la cognición



Fuente: Elaboración propia.

Pero entonces, ¿cuál de estas tipologías y en qué medida se utilizan en la toma de una decisión dónde influye *la política*? ¿Cómo jugarán estas tipologías en el PCD de un municipio? Estas preguntas se responderán en el siguiente apartado donde se retomarán tanto los enfoques que de decisión que aquí vimos, así como las características de una OG,

para enmarcarlas en la teoría de la toma de decisiones en las organizaciones. La figura 2.5 nos describe el proceso de la toma de una decisión, remarcando el papel que tiene la cognición.

2.4 La decisión emanada de varias organizaciones (actores)

En el apartado referente a las organizaciones, una dimensión para estudiarlas es respecto a la acción que se toma, y ya que una decisión es una acción elegida entre varias alternativas, llamaremos a esta la Teoría de la toma de decisiones por parte de organizaciones. Ésta tiene tres principales posiciones: *la acción como algo racional; la acción como restringida externamente o determinada por el medio, y la acción que emerge de los procesos sociales y en ellos.* (Pfeffer, 1992: 15).

Como podemos ver hay dos enfoques que se asemejan mucho a los que ya vimos en la conceptualización de las decisiones, y no es para menos ya que prácticamente describen la misma función, aunque ahora en condiciones distintas, ¿pero qué paso con los enfoques de racionalidad limitada y el cognitivo? éstos no están descartados y nos volveremos a encontrar con los mismos.

Ahora bien, una primera caracterización teórica de la toma de decisiones en las organizaciones está presente en la obra de March y Simon,⁵² sin embargo, en su obra el actuar del individuo es lo primordial. Veinte años más tarde Pfeffer, bajo una recopilación

⁵² March y Simon las exponían de la siguiente manera: 1.- Propositiones que suponen que los miembros de la organización y en particular los empleados son primordialmente, instrumentos pasivos, capaces de realizar un trabajo y aceptar órdenes, pero no de una acción de iniciativa o de ejercer influencia en alguna forma relevante. 2.- Los miembros traen a sus organizaciones actitudes, valores y objetivos; que han de tener un motivo o ser inducidos a participar en el sistema de comportamiento de la organización; que hay un paralelismo incompleto entre su objetivo personal y el objetivo de la organización; y que conflictos actuales o potenciales sobre el objetivo dan importancia central a los fenómenos de poder, actitudes y moral en la explicación del comportamiento en la organización. 3.- Los miembros de la organización son autores de problemas y solucionadores de problemas, y que los procesos de percepción y pensamiento son de importancia central para la explicación del comportamiento en la organización (1969: 10).

de las teorías de la organización emanadas durante todo este tiempo las vuelve a exponer, pero de una manera más incluyente ya que toma en cuenta tanto al individuo como a las instituciones que giran en torno al proceso.

A continuación describiremos los tres enfoques de modo general con el fin de identificar sus principales rasgos, y derivado de ello elegiremos al que nos explique de una mejor manera la aprobación del PCD del municipio, pero tomando en cuenta los aspectos que se identificaron en una OG, es decir, la ambigüedad, la incertidumbre y la negociación.

2.4.1 La acción cómo algo racional o al menos limitada racionalmente, deliberada y dirigida hacia el logro de metas.

En este enfoque la acción está vinculada más estrechamente con una perspectiva sobre su aplicación y práctica; sus principales elementos son que las conductas se analizan para ser elegidas. Dicha elección se da de acuerdo con un conjunto de preferencias internamente congruentes, y dicha acción se dirige hacia el logro de una meta (Pfeffer, 1992:17).

Si recordamos la caracterización de las OG, sabremos que esta perspectiva queda completamente sobrepasada para explicar el fenómeno que pretende este trabajo, ya que no es sensible con las limitaciones cognitivas de que adolecen los individuos (Pfeffer, 1992: 18), es decir, el aspecto de la ambigüedad.

Esta acepción nos remonta claramente a la Teoría de la Elección Racional; si bien Elster llega a reflexionar que no todos los individuos tienen toda la información y reduce la decisión racional a una decisión en incertidumbre o de riesgo (1979: 197), la crítica de Sfez sale a relucir, ya que no necesariamente el individuo está buscando la maximización de su bienestar.

Pero esta crítica se neutraliza ya qué, cómo lo menciona Elster, quién maneje la incertidumbre dentro de una OG pueden crear escenarios, generando decisiones con racionalidad limitada. Lo cual nos remite a la percepción de Simon, ¿pero qué estos enfoques no son antagónicos?

Desde la Teoría de la Elección dura claro que lo son, pero con el paso del tiempo los propios teóricos de esta línea matizaron su discurso, como el propio Elster, quien años más tarde acepta la condición normativa de la elección racional, cuando trata de predecir el actuar de las personas dejando de lado otros paradigmas o explicaciones que pueden dar otro enfoque al mismo problema (1989: 11).

Entonces, este enfoque nos ayudaría si los actores del PCD manejaran su incertidumbre, o tienen plenamente identificada la laxitud organizativa en las negociaciones, (esto tendría que ver directamente con el actuar de los congresos), pero ya vimos que no tiene cabida para la ambigüedad, estaríamos omitiendo su posible impacto. Por ende no lo tomaremos en cuenta.

2.4.2- La acción como restringida externamente o determinada por el medio.

Para este enfoque la acción se ve no como el resultado de una elección consistente y premeditada, sino como el resultado de restricciones, demandas o fuerzas externas sobre las cuales el actor social puede ejercer escaso control o incluso las ignora. La acción se deriva de una pauta de restricciones, contingencias o demandas que enfrenta la unidad social (Pfeffer, 1992: 20), en este caso las OG.

En primera instancia se podría pensar que esta perspectiva también está dictada por cuestiones racionales, sin embargo, como su nombre lo menciona, la acción está "restringida" por cuestiones externas, contextos, ambientes, más no está definida por los

mismos. Y la pregunta ahora sería ¿qué son estas cuestiones externas, el medio, el contexto?

Estas cuestiones las identificamos en el sentido abstracto y conceptual como instituciones, es decir, aquellas restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales; incluyendo restricciones informales como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones y los códigos de conducta, y también las reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) (North, 2002).

Al remitirnos a las instituciones formales, claramente nos hablan de restricciones con un grado de racionalidad, pero cuando se retoman las instituciones informales⁵³ el paradigma racional es desechado, pero entonces, ¿qué paradigma explica la influencia de estos contextos en la toma de decisiones?

Dado el peso que se le da a las instituciones estaríamos hablando del viejo institucionalismo, donde se le pone una atención especial a las leyes, las estructuras y la historia (Peters, 2003: 20), y aunque el título del enfoque nos sugiere influencia más no determinación, el peso que tienen las instituciones sería de consideración.

Es decir, que independientemente de las características propias de la OG, todas las decisiones al final estarían influidas decididamente por el contexto o el medio en el que se desarrolla el individuo o la organización (Hannan y Freeman, 1977). Tanto la incertidumbre, como la ambigüedad y las negociaciones estarían determinadas por las restricciones, ya sean formales e informales.

Al mismo también le podemos llamar marco contingente, y podría ser el idóneo para explicar el PCD pero omite aspectos propios del comportamiento de los actores que

⁵³ Como las que sugieren la intervención del Gobernador en ciertas decisiones de los Congreso Locales, a pesar de la división de poderes existentes, y plasmada en una institución formal.

integran dicho proceso. Cuestiones como la actuación de un titular de gobierno que puede basar sus decisiones, ya sea por aspectos ambiguos o racionales, son difíciles de explicar desde este enfoque.

Sin embargo, no podemos omitir que existen aspectos históricos (capacidad de recaudaciones y transferencias federales incondicionales) y normativos (las leyes que regular la contratación de deuda) que influyen el PCD, pero no son las únicas, por ende el enfoque contingente queda rebasado.

2.4.3 La acción que emerge de los procesos sociales y en ellos.

Este último enfoque, consideran a las organizaciones como contextos en los cuales convergen personas, problemas y soluciones, y los resultados se determinan mediante el proceso y las restricciones sobre este proceso. La racionalidad no puede orientar la acción en esta perspectiva, las metas y las preferencias surgen de la acción en vez de orientarla (Pfeffer, 1992: 21).

Nos llama la atención que este enfoque toma en cuenta la convergencia entre instituciones, la racionalidad limitada de los individuos así como la interacción entre los mismos, y que el resultado de una decisión es producto de todo lo anterior, lo cual nos parece difícil de explicar.

En segunda instancia vemos que existe una similitud de términos lo cual nos puede generar o empatías o confusiones. Nos referimos al término proceso. Para definir si este enfoque nos puede explicar de una mejor manera el PCD, es preciso ahondar más en el término proceso social.

Pero antes, debemos entender la palabra proceso por sí sola; derivado de la RAE: es el conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial.

Entonces nos preguntaríamos ¿a qué fenómeno u operación nos estamos refiriendo?; para poder generar una mayor reflexión retomamos una definición más desarrollada, la cual sería: el proceso es un conjunto de actividades planificadas que implican la participación de un número de personas y de recursos materiales coordinados para conseguir un objetivo previamente identificado (UJAEN, 2010).

Considerando ambas definiciones, identificamos al fenómeno u operación como el objetivo de un proceso, y para su cumplimiento son necesarios ciertos actores y recursos, mismos que pueden ser identificados como instituciones, dependiendo de su función en el logro del objetivo. Ahora bien, qué implicaciones trae la palabra social a éste concepto.

Se entiende por proceso social, a las relaciones que se traban entre hombre y hombre, entre hombres y grupos o entre grupos sociales, dentro de la estructura más amplia de la sociedad (Pinto, 1959: 486), pero ¿y qué pasa con los objetivos del proceso, así como los actores y recursos inscritos en el mismo? Pinto nos dice que las diversas interacciones entre los individuos llevan cierta coherencia, mismos que se pueden resumir en la siguiente fórmula:

$$\mathbf{PS= C \times S}$$

Esto significa que el proceso social (PS) es resultado de la *conducta de los hombres participantes* (C) y de la *situación social existente* (S) (Pinto, 1959); por si fuera poco, esta fórmula puede desagregarse de una manera más puntual: que la conducta (C) es producto de la *individualidad más o menos innata del individuo* (I), además de la *interpretación de experiencias del mismo* (E). Por otro lado, la situación social (S) sería el producto de los *datos objetivos del mundo físico y exterior* (M) y el *comportamiento de los demás individuos o grupos* en el mismo proceso (C°) (Pinto, 1959: 487). Es decir la fórmula quedaría de la siguiente manera:

$$PS = C \times S$$

$$PS = (I \times E) \times (M \times C^\circ)$$

Antes de identificar qué teoría nos puede explicar este enfoque, debemos resaltar dos cuestiones. En primer lugar podemos hallar en las variables que conforman esta fórmula aspectos relacionados con los dos enfoques vistos anteriormente integrados en éste. Por un lado *la individualidad innata (I)*, nos remite a la teoría de la elección racional pero moderada, enmarcada en el primer enfoque; y *los datos del mundo físico y exterior (M)*, pueden ser interpretadas como contextos, es decir el segundo enfoque. Entonces, lo destacable de los anteriores enfoques, se puede rescatar en éste.

El segundo lugar va de la mano, ya que derivado de lo anterior, tanto la incertidumbre como la negociación al interior de las OG, también puede ser enmarcada y explicada, tanto en (I), (M) y (C°). Pero la cuestión que nos distingue a este enfoque de los anteriores,, es que toma en cuenta el aspecto de la ambigüedad dándole cavidad en la *interpretación de experiencias del individuo (E)*.

Ahora bien ¿qué teoría nos explica que una decisión puede emanar de todo este entramado llamado proceso social? Dentro de la fórmula se observa que hay una interacción entre instituciones y actores, por ello la teoría del Viejo Institucionalismo sería descartada, para remitirnos a lo que sería un campo de estudio más amplio: el Neoinstitucionalismo.

La Teoría del Neoinstitucionalismo es discutida por North (2002), en esencia nos habla de la importancia de los actores y las instituciones en diversos paradigmas; ya que no hay una delimitación de paradigmas de ejecución, esto nos trae problemas de identificación, ya que existen múltiples enfoques de ésta teoría y el alud literario nos puede desvirtuar. Con fines prácticos retomamos la división que Del Castillo desarrolla en su obra *El nuevo*

institucionalismo en el análisis organizacional (1995): El Neoinstitucionalismo Económico (NIE) y el Sociológico (NIS).

Donde el NIE ve a las instituciones como normas de conducta y se apoya en las teorías e interpretaciones económicas disminuyendo el papel del individuo; y el NIS que ve a las instituciones como pautas de comportamiento, sustentado e interpretado en teorías sociológicas, revalorando el papel del individuo.

Ambos enfoques se pueden hallar en un proceso social, sin embargo, ambos no actúan en la misma intensidad, es decir, que existen procesos sociales cuyos resultados son determinados más por la situación social (el autor se refiere a (M), es decir los contextos) que por la conducta, en tanto que en otros procesos predomina la influencia del comportamiento personal (Pinto, 1959: 487).

Antes de proseguir, vemos que la fórmula enmarcada en la acción emergente de los procesos sociales, explica de una forma más completa el PCD, ya que considera cada una de las características de las OG, además de que adhiere aspectos rescatables de los anteriores enfoques, por ende, este enfoque es el elegido como nuestro marco teórico. Ahora bien, la siguiente cuestión será saber a qué corriente teórica (NIE o NIS) nos vamos a remitir para explicar el PCD en una OG.

2.4.4 NIE o NIS

Como vimos, ya tenemos el marco mediante el cual explicaremos el PCD en una OG, misma que ya aglutina ciertas variables generales que se pueden llenar con distintas variables específicas emanadas de nuestra investigación. En otras palabras, ya tenemos el marco que nos explica la manera en cómo una decisión puede emanar de un entramado

donde conviven, actores (con racionalidad limitada y percepciones subjetivas) y contextos (instituciones formales e informales), básicamente, una Organización Gubernamental.

Sin embargo, aún no tenemos una teoría que nos vaticine que esos actores y contextos se van a comportar de cierta manera para definir el sentido de una decisión, es decir, cuáles son las motivaciones, sobretodo de los actores, para que hayan elegido una decisión y no otra. Para ello podemos utilizar tanto al NIE como al NIS, sin embargo, es preciso elegir uno ya que ello implica el uso de teorías complementarias al interior de la misma, que marcarían el uso de una metodología⁵⁴ al momento de comprobar la hipótesis.

Ya que el NIS le da un peso específico al actuar del individuo, y en los aspectos como la ambigüedad, la incertidumbre y la negociación él mismo tiene una participación determinante, este podría ser el marco teórico elegido. Además, de que no es incompatible para la explicación de *la política*. Sin embargo, optar por esta teoría implica un estudio profundo de los actores presentes en el PCD, así como las interpretaciones que estos le dan a los contextos, lo cual implica un trabajo de campo arduo y amplio.

El punto en contra es el tiempo que se debe destinar para realizar un trabajo de esta magnitud, ello no significa que no se pueda realizar, sin embargo, los alcances del mismo se verían acotados. Además, este tipo de trabajos se centra en el uso de metodologías cualitativas, ya sea entrevistas, cuestionarios, grupos focales, y para un mejor análisis se precisaría de una N pequeña, lo cual no encuadra con los intereses de este trabajo.

Ahora bien, el NIE que disminuye el papel del individuo, anteponiendo la influencia de los contextos, también nos puede explicar a la incertidumbre y a la negociación, además tiene profundas relaciones con la Teoría de la elección racional ya matizada, pero entonces

⁵⁴ El NIE por sus características más económicas implicaría una metodología más cuantitativa y el NIS por las cuestiones sociológicas una más cualitativa. Esto no quiere decir que sean excluyentes ambas metodologías, sin embargo su relación obedece a los marcos explicativos que cada corriente teórica da.

¿se volvería a dejar de lado la ambigüedad? para nada, porque eso sería una contradicción para este trabajo, ya que hemos buscado un marco que tome este aspecto en cuenta.

Recordemos la inferencia obtenida cuando analizamos el ciclo de la elección de March (1988), es decir, que la propia experiencia está definida por los marcos normativos y contextuales y que el punto ciego sería la forma en que el individuo forma su cognición derivado de esto. Sin embargo, Hodgson (2001: 24) nos menciona que las instituciones juegan un rol esencial en proveer un marco cognitivo para interpretar los datos de la experiencia y en proveer hábitos intelectuales o en rutinas para transformar información en conocimiento útil.

Es decir, que la fuerte influencia de las instituciones sobre la cognición individual provee una estabilidad significativa en sistemas socioeconómicos (Hodgson, 2001: 25), tal como lo puede ser el PCD.⁵⁵ Entonces, la ambigüedad se neutralizará en la medida en que las variables independientes a considerar sean significativas con la variable dependiente, en caso contrario, estaríamos comprobando que el aspecto de la cognición derivado de la experiencia, tiene mayor peso que la influencia de cualquier institución.

Además la probable dependencia al aspecto único de la cognición disminuye en la medida en que las diversas OG que integran el PCD pueden encontrar sistemas de autoayuda establecidas en sus prácticas, esto ya que el procesos social es una construcción y reconstrucción de sí misma y de las relaciones sociales (Wendt, 1997: 407). Y la autoayuda también es un aspecto que puede explicarse desde el NIE.

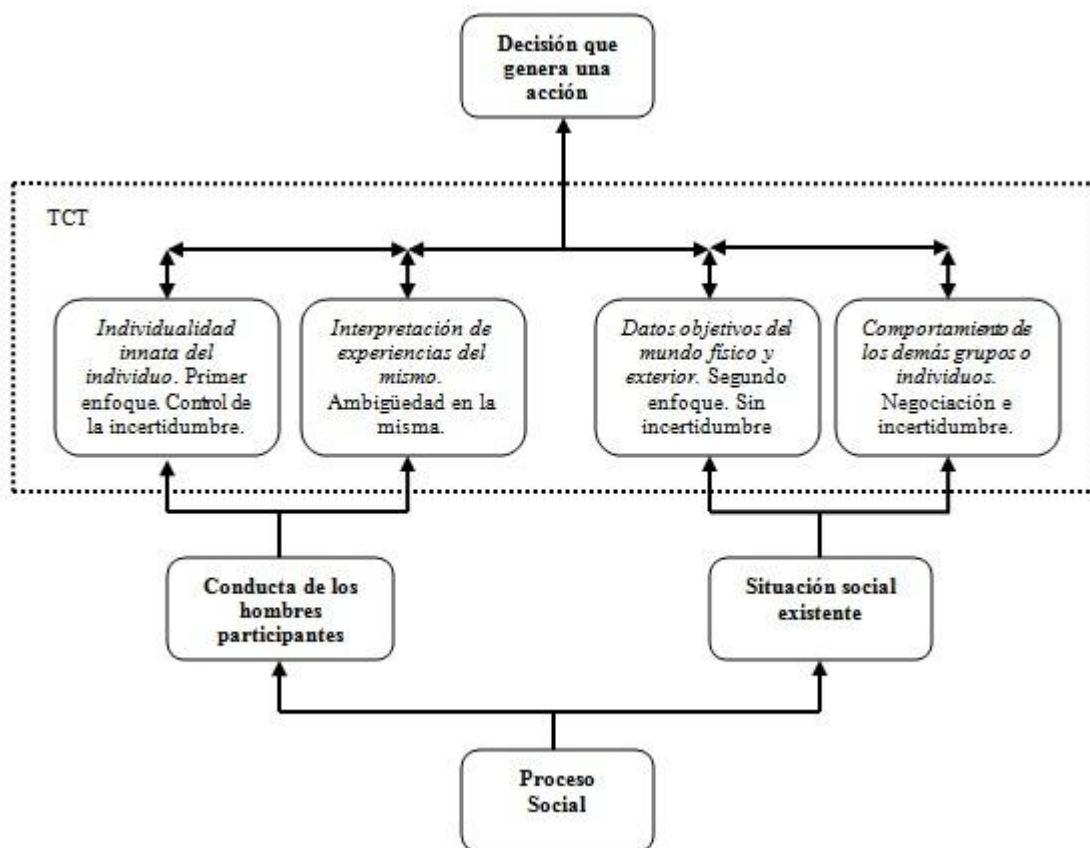
Otro punto a favor para la elección del NIE es que contamos con bastantes datos que pueden utilizarse de una mejor manera bajo postulados de economía en comparación con

⁵⁵ Si estamos considerando al PCD como un procesos social y nos inclinamos en teorías económicas para darle una explicación a lo que acontece al interior del mismo, sin duda este proceso puede identificarse como un sistema socioeconómico.

los de sociología. Además de que esta corriente teórica nos permite trabajar con una N más amplia dando lugar a un análisis más general.

Ahora bien, dentro del NIE también existen varias teorías, para este trabajo utilizamos la teoría de los costos de transacción (TCT), misma que fue desarrollada por Coase, la cual nos dice que existen costos en cualquier acción, tanto en la ejecución de la misma como en la no ejecución (1960), entonces la apreciación de estos costos definen la toma de decisiones.

Figura 2.6: La decisión que emerge de un proceso social



Fuente: Elaboración propia con base en Pfeffer (1992) y Pinto (1959)

A continuación, desglosaremos cada uno de los componentes de la fórmula "PS= (I x E) x (M x C°)", en los cuales se identificará la manera en que la TCT definirá su actuar

ante una decisión, tomando en cuenta las características presentes en una OG. Antes de ello la figura 2.6 nos muestra cómo es que la decisión surge de un proceso social.

2.4.5.1 La individualidad innata de los individuos (I)

Esta percepción está claramente ligada al primer enfoque visto, es decir, a una cuestión racional dónde la individualidad puede verse reflejada con el beneficio propio, pero limitada. Recordemos el postulado de Elster al mencionar que ante la falta de información se puede realizar una decisión en incertidumbre o de riesgo (1979: 197), entonces los costos (TCT) generados respecto al manejo o la presencia de la misma (incertidumbre), define su actuar.

En este aspecto el individuo es egoísta y ve por su bienestar, por ende, no existe la ambigüedad, y derivado de un manejo de la incertidumbre puede realizar una negociación que mejor le convenga, acorde a los costos que el mismo perciba.

2.4.5.2 La interpretación de experiencias del individuo (E)

Como ya lo habíamos visto anteriormente, este aspecto se neutraliza cuando la cognición que obtiene de sus las experiencias, está enmarcada en los costos que le generó el resultado que obtuvo. Sin embargo no olvidemos que esta es la interpretación que desde el NIE le damos; el NIS tiene mejores marcos para explicar las experiencias ya que también incluye el estudio de percepciones valorativas y adaptativas personales.⁵⁶

Pero recordemos que ello implica un trabajo que no se realizará en este estudio, y como ya lo expusimos, en la medida en que las otras tres variables tengan relación con

⁵⁶ En Selznick (1957) se habla de los marcos valorativos, adaptativos y sensibles que conforman la estructura organizativa.

nuestra variable dependiente, la experiencia será un aspecto que tenga poca participación en nuestro objeto de estudio, o que se acopla al marco que desde el NIE le establecimos.

2.3.5.3 Los datos objetivos del mundo físico y exterior (M)

Básicamente estas representaciones del mundo físico y exterior son los contextos, es decir nos estamos refiriendo al segundo enfoque visto. Dado que estas restricciones que identificamos como instituciones son las que prevalecen, veríamos a los individuos actuar en función de los costos que genera acatar o no dichas restricciones.

Aquí tampoco existiría ambigüedad ya que existen normas implementadas, que delinear al llamado mundo exterior, orientando en definitiva la cognición del individuo; la incertidumbre se ve menguada ya que las mismas normas la disminuyen, y la negociación tiene marcos implícitos para la definición de la llamada laxitud organizativa.

2.3.5.4 El comportamiento de los demás individuos o grupos (C°)

El propio Pinto (1959: 487) nos expone el dilema de no saber, si estos individuos orientarán su actuar de manera que busquen su beneficio propio (racional) o tomen en cuenta sus valores; para resolver dicho dilema nos avocamos a la lógica de la acción colectiva expuesta por Olson, es decir, que los grupos que tengan acceso a incentivos selectivos probablemente actuarán con mayor frecuencia de manera colectiva para obtener bienes colectivos que los grupos que no disponen de tales incentivos (Olson, 2007: 219).

Es decir, al final el individuo, solo o en conjunto, sigue la tendencia racional pero implica también el aspecto limitado, ya que los incentivos determinaran el grado de beneficio que el individuo cree que obtendrá del bien colectivo. Y hacemos referencia a incentivos selectivos, ya que se aplican selectivamente a los individuos según contribuyan o

no a procurar el bien colectivo. Los mismos pueden ser positivos o negativos (Ibídem: 206).

En este caso el bien colectivo sería la acción final, es decir la toma de la decisión. Ahora bien, el actuar del individuo solo o en conjunto, será determinado por los costos que le generarán el bien colectivo respecto al incentivo (Ibídem: 213), mismo que puede aminorar (positivo) o incrementar (negativo) dicho costo.

El aspecto valorativo queda relegado ya que los incentivos clarifican los patrones de conducta. Por otro lado, la incertidumbre se matiza al momento de elegir valorar los incentivos, y la negociación se da en función de los beneficios obtenidos por el bien colectivo respecto a los costos que conlleva ser parte de dicha acción colectiva. Este aspecto será clarificado en el apartado 3.4.2 del capítulo 3.

Hasta aquí hemos visto las diversas formas mediante las cuales podemos encuadrar la toma de decisiones por parte de una organización. Eligiendo la que emana de un proceso social como la que mejor nos explica el PCD. Justificando la conducta de los actores e instituciones al interior de dicho proceso mediante la Teoría de los costos de transacción una teoría en marcada en el Neoinstitucionalismo Económico. Y aunque nos presenta un problema para manejar el aspecto de la experiencia humana (ambigüedad), derivado de la fuerza de las otras tres variables, ésta sería neutralizada.

2.5 La política dentro de lo social

En los anteriores apartados de este capítulo, hemos desarrollado el marco conceptual, teórico y explicativo mediante el cual entenderemos las diversas interacciones al interior del PCD. Sin embargo falta un aspecto a cubrir. Al principio de este capítulo establecimos la diferencia entre *lo político* y *la política*, definiendo que este trabajo iba a encuadrar *la*

política dentro del PCD. Y básicamente este proceso lo hemos enmarcado como un proceso social más que como un proceso político. En este apartado veremos que no existe una contradicción entre uno y otro.

Recordemos que Pinto nos mencionaba que el proceso social son las relaciones que se traban entre hombre y hombre, entre hombres y grupos o entre grupos sociales, dentro de la estructura más amplía de la sociedad (Pinto, 1959: 486), en las cuales hay interacciones con cierta coherencia que ya hemos discutido. Es decir, un proceso social se da en todo lo que se denominaría la sociedad.

Sin embargo, el PCD no interactuaría con toda la estructura que la sociedad representa, y por otro lado nuestro objetivo es identificar cómo influyen aspectos de *la política* en dicho proceso, ¿existirá una contradicción en esto? Por principio de cuentas debemos identificar qué es la sociedad.

Entendemos por sociedad al grupo de seres humanos que cooperan en la realización de varios de sus intereses principales, entre los que figuran, de modo invariable, su propio mantenimiento y preservación (Fairchild, 1997: 281); lo anterior es una generalidad, ya que actualmente somos una sociedad que busca preservarse, sobrevivir. Pero para ello se necesitan muchos procesos y no sólo uno, pero que todos se resumen en el marco de la interacción de las variables ya identificadas que conforman el proceso social.

Pero la cooperación no es un hecho *a priori*, e implica recursos y contextos, además de que no está a salvo de conflictos, es ahí donde la política aparece con sus estructuras (*lo político*) y ejercicios (*la política*). Entonces la política está inserta en la sociedad, cuando las relaciones entre los individuos conllevan aspectos referentes al poder (su conservación o ejercicio).

Es decir, no existe ninguna contradicción respecto a nuestro objetivo de identificar *la política* en el PCD y que éste lo expliquemos como una acción emanada de un proceso social. Pero ya que la política es parte de la resolución de conflictos entre individuos entonces estaríamos identificando al PCD como un proceso político además de un proceso social, que como ya vimos el primero es una parte de este último.

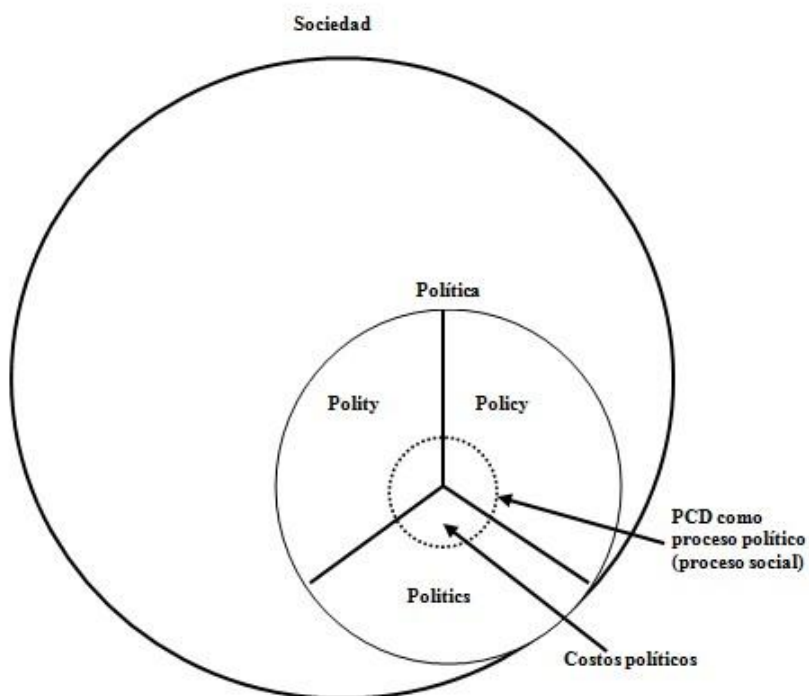
Aclarado lo anterior, entendemos por proceso político al continuo devenir de la política, un proceso que no se interrumpe mediante el cual existe un accionar político, que abarca, la percepción de una necesidad la deliberación sobre el problema, la toma de decisión,⁵⁷ la instrumentación de la solución, su ejecución, la percepción de los resultados por parte de sus destinatarios y de la población en general,⁵⁸ y su respuesta (Arnoletto, 2007: 70).

Como pudimos ver, el proceso político abarca las formas en que se hace presente *la política*, pero también conlleva parte de lo que sería el resultado, es decir, *la policy*. Sin embargo, ahora nos queda la cuestión acerca de si ¿también esté proceso se puede interpretar mediante el NIE, en específico mediante la TCT? Antes de contestar esta pregunta, podemos observar en la figura 2.6, las dimensiones de la política insertas en el gran todo que es la sociedad.

⁵⁷ Por lo tanto, una de estas decisiones es la contratación de deuda, misma que cómo se verá más adelante, estará influenciada por la forma en que se viven los procesos políticos en el Sistema Político Mexicano.

⁵⁸ Es por esto que el proceso político se encuentra incrustado en un sector, una parte de lo que se entiende como proceso social.

Figura 2.7: El PCD como un proceso político al interior de la sociedad



Fuente: Elaboración propia.

Entonces nuestra respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, ya que el accionar político para la precepción de un problema, deliberar sobre el mismo, tomar una decisión y ejecutarla se estaría definiendo con base en los costos de índole política que los actores consideren. En otras palabras, una decisión entre varias organizaciones de tipo gubernamental (con ambigüedad, incertidumbre y negociación) surgiría del proceso político (identificado como proceso social) en su interior, y sería explicada por la influencia de los costos políticos que los actores consideren respecto a los contextos, instituciones, beneficios propios y de los demás actores que participan en el PCD.

2.6 Conclusiones

Como conclusión en este apartado identificamos a los niveles de gobierno en México como Organizaciones Gubernamentales, mismos que por sus características la hacen parecer en el

interior como una anarquía, la cual logra un equilibrio mediante la existencia de características como la ambigüedad, incertidumbre y negociación.

Para identificar cómo deciden este tipo de organizaciones decidimos utilizar el enfoque donde la acción surge de un proceso social, mismo que se explica tomando en cuenta la individualidad innata del individuo, sus experiencias, los datos objetivos de mundo físico y el comportamiento de los demás actores o individuos. Teniendo como explicación de su actuar a la teoría de los costos de transacción, enmarcada en la corriente teórica del neoinstitucionalismo económico.

Por último, resolvimos que no existe un problema de correspondencia entre un proceso social y uno político, identificando a este último como parte del primero, entonces para nuestro trabajo consideramos que la toma de decisiones por parte de organizaciones gubernamentales como emanadas de procesos políticos definidos por costos políticos que los actores consideran respecto a los contextos, instituciones, beneficios propios y la interacción con los demás actores que son parte del proceso. En el siguiente capítulo identificaremos empíricamente todo lo expuesto en este último párrafo.

CAPÍTULO 3. El PCD, un proceso político influenciado por costos de transacción

En el capítulo anterior, definimos que la aprobación o no del PCD estaría identificada como una acción que surge de un proceso social, al cual por la naturaleza de este trabajo también podemos llamar proceso político, y el sentido de esta decisión está explicado por los costos de transacción que implican la interacción entre los actores e instituciones en su interior, así como aspectos característicos de las organizaciones gubernamentales inmiscuidas en dicho proceso.

Teniendo claro lo anterior, en este capítulo haremos un vínculo en cuanto a los datos y características identificadas en el capítulo uno con los marcos conceptuales y teóricos del capítulo dos, es decir, en las siguientes páginas identificaremos de manera empírica a las variables que componen el enfoque de la acción que emana de un proceso social, pero identificando los costos que orientan su comportamiento para que el PCD sea aprobado, lo cual explicaría el fenómeno que estudia esta investigación: el aumento de la deuda en los municipios en México.

En primer lugar tenemos que identificar de donde surgen estos costos, y si su existencia puede ser determinante en el PCD; posteriormente volveremos a ver el diagrama de flujo respecto al PCD para identificar en que pasos existirían dichos costos. Teniendo el mapa ya desarrollado, desglosaremos las variables identificadas en el capítulo dos identifican a los actores, instituciones o datos empíricos que las representarán, algunos ya han sido desarrollados en capítulo uno. Con esto estaríamos definiendo las variables que serán medidas en el capítulo cuarto con el fin de comprobar la hipótesis inicial.

3.1 El Sistema Político Mexicano como generador de costos políticos

Recordemos que la TCT nos sugiere que son los costos los que definen el sentido de una decisión, pero para nuestro trabajo, ¿de dónde emanan esos costos que influyen al PCD?, y si este es un proceso político, ¿será preciso decir que estos costos son de índole política?, y por último ¿qué se entiende por costos políticos? A continuación procederemos a definir estos últimos.

Entendemos por costo político aquel que surge cuando como resultado de su elección se siguen consecuencias negativas para la reputación del decisor, y este desmerecimiento afecta la capacidad de “hacer” presente o futura del mismo (IEEM, 2009). Por ende este costo es inherente a *la política*, y su presencia, superación y/o consecuencias condicionaran al actor en turno, es decir, la TCT se aplica perfectamente. Antes de identificar a estos costos en el PCD debemos saber de dónde provienen.

En este sentido, ¿cómo se afecta la capacidad de hacer de los decisores? Recordemos que los actores inmiscuidos en el PCD son los Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores, Diputados Locales, Líderes de Partido, Bancos, la SHCP y hasta los Gobernadores. La pregunta es, ¿existe algo que genere costos políticos para condicionar el actuar de todos los anteriores en el PCD? Esta pregunta puede tener diversas respuestas, pero de momento identificamos al Sistema Político Mexicano (SPM) como el origen de los condicionamientos.

Quizá las instituciones financieras estén libres de este condicionamiento, ya que propiamente no le generan costos políticos pero si financieros. No obstante este actor será considerado de manera específica más adelante. Ahora bien, ¿cómo es que el SPM tiene la capacidad de generar costos políticos a todos los actores del PCD?

En primer lugar debemos definir a un Sistema⁵⁹ Político; Easton (2007: 224) lo identifica como aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad. Esta definición nos habla de una suerte de reglas informales, existentes en la sociedad, pero que pareciera son de índole anárquica. Aunque si profundizamos en el concepto⁶⁰ nos hallaremos con los elementos que conforma a dicho sistema y veremos que esto implica más cuestiones.

No es el objetivo de este trabajo llevar a cabo dicho análisis, pero retomando una definición de Medina que va en el mismo sentido, nos aclara este vacío de concepción. Él concibe al sistema político como el conjunto de reglas informales acordadas por los actores políticos para darle funcionalidad y viabilidad a ese régimen en la cotidianeidad de la vida política. Reglas informales no prohibidas ni ordenadas por la ley, por lo tanto permitidas (Medina, 2007: 51).

Entonces el SPM son reglas informales que no están fuera de la ley y son definidas por actores políticos, y éstos en algún momento tuvieron que haber sido sometidos a un proceso de elección o designados por alguien emanado del mismo proceso, y dicho proceso también conlleva reglas. En pocas palabras el sistema político es parte de *la política*, pero que no transgrede a los marcos instituidos en *lo político*.

Derivado de lo anterior, tendremos claro que buscamos los costos que influyen en la aprobación o no del PCD, los cuales emanan de las reglas informales acordadas por los diversos actores que conforman al SPM. Pero ¿quienes integran este sistema? Vallés

⁵⁹ Entendemos por sistema a cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas (Easton, 2007: 224).

⁶⁰ Los elementos que constituyen al sistema y que son necesarios para comprender su funcionamiento son: el entorno, los inputs (entradas), los outputs (salidas) y una retroalimentación (Vallés, 2000: 49).

nos dice que la llamada "caja negra" está integrada por instituciones públicas, grupos sociales, élites dominantes, individuos racionales, entre otros (2000: 51).

Sin embargo las clasificaciones anteriores abarcan muchos actores, entre los cuales se hallan los que integran al PCD. Derivado de lo anterior, la siguiente tarea será identificar los costos que definen su actuar (TCT) en el PCD, identificando influencias del SPM que pueden ser determinantes en la toma de sus decisiones.

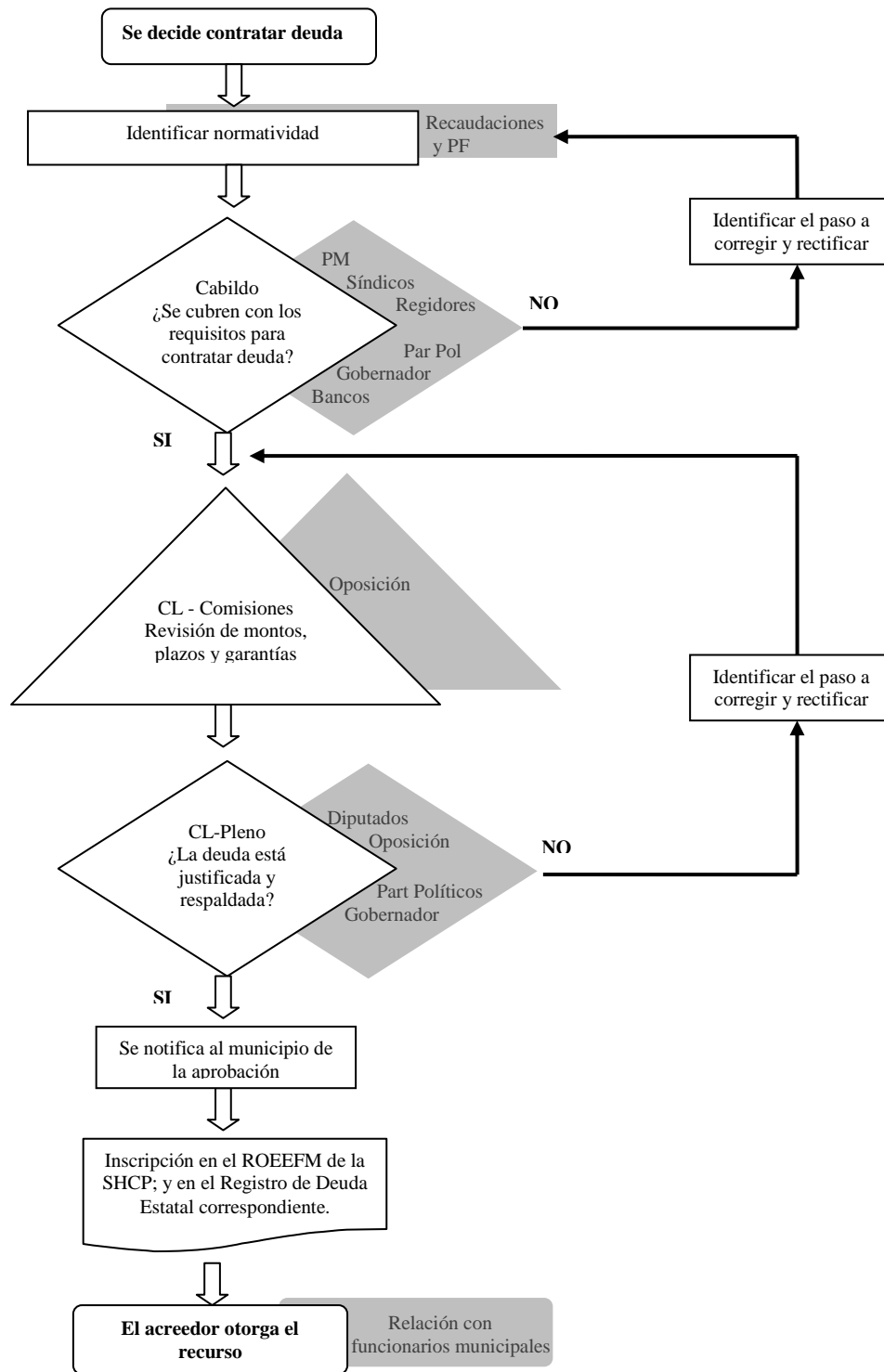
3.2 Diagrama del PCD y sus costos políticos

Derivado del diagrama de flujo donde se mostraron los pasos del PCD expuesto en el apartado 1.3 del capítulo uno, a continuación se presentará el mismo diagrama pero ahora se identificarán a los actores o instituciones que ante la influencia de costos políticos pueden definir el sentido del PCD.

Como podemos identificar en cinco de las siete etapas del PCD se pueden encontrar influencias con costos políticos. Lo que nos llama la atención es que no necesariamente en donde se toma una decisión (figuras en forma de rombo) es donde existen costos políticos, también lo hay en actividades (figuras con forma de rectángulo) y en la conclusión del diagrama, que no implicarían decisiones, pero que el hecho de llevarlas a cabo puede ocultar las influencias.

El único que se mantiene sin interacción con costos políticos es el registro de la deuda ante la SHCP, ya que esto es sólo un papeleo para mantener la información acerca de la deuda actualizada, y aunque de no hacer dicho registro no se pueden otorgar los recursos, este acto es sólo un trámite burocrático que no depende de nadie más que del municipio después de que recibe la notificación acerca de la aprobación de la deuda.

Figura 3.1: Diagrama del Proceso de Contratación de Deuda en el municipio, señalando posibles influencias políticas



Fuente: Elaboración propia con base en INDETEC (2004), FUNDIBEQ (2010) y las Leyes de deuda municipal de los estados de México, Jalisco, Baja California y Nuevo León.

Ya tenemos que tenemos identificados a los diversos actores e instituciones que pueden ser influenciados en el PCD, la pregunta ahora es ¿en qué medida y de qué forma pueden ser influenciados? La respuesta está en identificarlos dentro de la fórmula que vimos en el capítulo anterior; cada variable que compone el proceso social pueden identificar a uno u más de los actores identificados en el anterior diagrama, y eso es lo que a continuación se desarrollará.

3.3 La conducta de los actores participantes en el PCD (incentivos de acción) (C)

Recordemos que la fórmula que sintetiza el proceso social, es $PS = (I \times E) \times (M \times C^\circ)$, y ya que buscamos explicar el PCD desde este marco, vamos a identificar a los actores e instituciones presentes en la figura 3.1 en esta fórmula, pero tomando en cuenta los costos políticos que pueden influenciar su actuar y la forma en que interactúan con los elementos característicos de una OG: ambigüedad, incertidumbre y negociación.

En este apartado desarrollaremos la *conducta de los actores participantes (C)*, dónde se identificaría a los actores más interesados del PCD, es decir, a nivel general el municipio. Pero ¿en su interior habrá actores más interesados en que se apruebe la deuda que otros? esta pregunta será respondida a continuación.

3.3.1 La carrera política del Presidente Municipal (I)

En este espacio desarrollaremos a la *individualidad más o menos innata del individuo (I)*; recordemos que esta variable está sustentada en el enfoque racional pero limitada, ya que la individualidad implica enfocarse en el beneficio propio al cual un individuo puede aspirar, pero ante la falta de todos los escenarios posibles elegirá aquel que desde su perspectiva es el más conveniente.

Ahora bien, ¿qué actor del PCD caería en esta variable? Tenemos a nivel general al municipio, las cámaras locales, el gobernador, los bancos; todas ellas actúan de forma distinta en el PCD, y aunque su forma de actuar tiene lógicas similares, por el número de sus componentes, las influencias y el tratamiento de los actores va a ser diferente.

En este caso tomaríamos a los actores al interior del municipio, ya que son los que toman la primera decisión acerca de si ¿Se cubren con los requisitos para contratar deuda?, es decir inician el PCD; además son quienes se ven directamente beneficiados por la llegada de mayores recursos. Esto no quiere decir que el resto de actores no serán tomados en cuenta, más bien serán retomados en la variable correspondiente al actuar de otros individuos o grupos (C°).

Así pues, el municipio como ya lo habíamos visto es el marco jurídico y base de organización política del país, pero que se encarna como órgano de gobierno en el ayuntamiento, integrado por individuos sujetos a elección popular, mismos que son: el presidente municipal (en adelante PM), síndicos y regidores. Y es en sesión de cabildo dónde se decide si se iniciará el proceso de contratación de deuda, entonces surge una nueva cuestión ¿en qué medida tienen pertinencia en la toma de decisiones cada uno de los actores que conforman el cabildo?

Para responder esta pregunta necesitamos identificar las funciones de cada uno de estos tres actores, a continuación mencionaremos sus características principales. El PM es el encargado de dirigir política, legal y administrativamente al municipio; como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento (Hernández, 1991: 37). Es decir, su figura tiene un peso determinante en la toma de decisiones y la conducción del municipio.

El síndico municipal es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública municipal (Ibídem: 39). Mientras que los regidores son órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio como pueden ser servicios públicos, mercados, cementerios, por mencionar algunos. Su número varía respecto a las características económicas, urbanas y demográficas del mismo (Ibídem: 40).

Desde 1983 se empezaron a elegir regidores por representación proporcional (Merino, 2010), es decir, que el cabildo ya no está integrado por un solo partido político, esta medida se hizo con el objetivo de crear contrapesos al interior del ayuntamiento. Podemos observar que a cada actor le corresponden aspectos clave para la contratación de deuda, pero la cara del municipio es sin duda el PM. Es decir, si con la deuda se logran avances y mejoras él es quien contará con las simpatías emanadas de las mismas, o en caso contrario será quien cargue con el estigma de una mala administración de recursos.

Lo anterior sin duda tiene un beneficio que potencia una cuestión individualista por parte del PM, nos referimos a la promoción de su carrera política, aunque ésta también puede ser buscada por síndicos y regidores quien tiene la facilidad de utilizar los resultados sin duda es el PM. Aquí es dónde nos encontramos con ciertos costos políticos producto del SPM que pueden condicionarlo para tomar en cuenta la opción de contratar deuda, así como el momento en que opte por contratarla.

Forjar una carrera política supone tomar en cuenta aspectos institucionales así como del ámbito individual. Estos últimos se refieren a cuestiones como el género, la edad, la imagen, mismos que no tienen una relación con que un PM busqué contratar deuda. Pero los primeros se refieren a las reglas para ingresar y permanecer en la política, por ende

giran en torno a una vertiente electoral y al sistema de partidos existente (Alcántara: 2012: 107).

Y nuestra siguiente pregunta es ¿existe alguna relación entre la contratación de deuda con el hecho de proseguir una carrera política por parte del PM? Aquí es dónde empezamos a dilucidar los costos políticos que para un presidente municipal supone contratar o no deuda. La respuesta viene en dos vertientes, la primera obedece a los recursos con que cuenta el PM y la salida que se prevé para obtenerlos en caso de su ausencia. En segundo lugar es importante identificar quién define las candidaturas partidarias, es decir, quién define si un PM en funciones va a seguir con su carrera política.

Si recordamos los datos expuestos en el primer capítulo acerca de la recaudación municipal,⁶¹ nos daremos cuenta que es muy probable que los municipios urbanos no cuenten con los suficientes recursos para cumplir con sus obligaciones y mucho menos con las promesas de campaña de los Presidentes Municipales. Y aunque entre sus facultades este la creación de nuevos impuestos, esto supone un costo político con la población, disminuyendo aún más la capacidad de recaudación municipal (Sour, 2008).

Es decir, ante una escasez de recursos en las arcas municipales, la salida mediante el aumento de impuestos genera un costo respecto a la popularidad y/o aceptación del PM, ante dicho escenario la opción de contratar deuda es una opción muy lógica. Y aunque no necesariamente se utilice para que el PM obtenga simpatías, al no aumentar impuestos y realizar obras, las simpatías serán inherentes a su intención.

⁶¹ Recordemos que como país los municipios sólo recaudan e 0.2% del PIB, cuando la media en la OCDE es del 4%.

Por otro lado regresamos al aspecto relativo a la asignación de candidaturas; derivado de la ausencia de la reelección en nuestro país mediante otro PP,⁶² siguen siendo las cúpulas partidarias (en este caso locales) las que designan las candidaturas (Sarabia 2013), y en combinación con la falta de interés del por parte del ciudadano para evaluar a su PM, éste tienen que llamar la atención de los líderes de sus partidos con el fin de que les asignen nuevas candidaturas para seguir con sus carreras políticas (Manin, 2012).

Y una buena manera es con la popularidad que estos tengan en su municipio o la cantidad de gente que logre movilizar. Entonces, el PM en la búsqueda de llamar la atención o de generar un botín político a cambio de recibir una candidatura o algo que le augure el progreso de su carrera política, toman decisiones a corto plazo sólo con el fin de ganar elecciones (Bovero, 2012), como lo puede ser la contratación de deuda para cumplir con sus obligaciones ante la falta de recursos, pero sin un plan o programa que tenga alcances más allá de su administración.

Si bien existen rumores acerca de desvíos de recursos para el apoyo en elecciones, es muy difícil la comprobación de esto, así que trabajaremos bajo el supuesto de que son utilizados para que el Presidente Municipal en turno adquiera un botín político o llame la atención de la cúpula de su partido, con base en las obras que se realizaran con los recursos obtenidos de la deuda.

Ahora bien, toca el turno de analizar cómo interactúan los elementos de una OG respecto a la decisión del PM de considerar e iniciar el PCD. El primero de ellos la ambigüedad, misma que es inexistente ya que los patrones de conducta están delimitados en si se decide iniciar el PCD o no, además de que se conoce al resto de los actores

⁶²Ya existe la reelección, pero el hecho de que no pueda presentarse por un Partido Político distinto al que lo postuló anteriormente, sigue siendo una traba para que un diputado o Presidente Municipal pueda ser independiente de su PP.

participantes y también se puede identificar los incentivos de su conducta, lo cual no es lo mismo que predecir.

En segundo lugar la incertidumbre estaría en función de la respuesta final del PCD, pero ésta se controlaría desde la misma solicitud, cumpliendo con los requisitos como son la justificación, plazos, acreedor y garantía. Aunque el hecho de contar con aliados políticos en las Cámaras locales supondría una mayor certidumbre a la conclusión del procesos. Los aliados pueden ser del mismo Partido Político (en adelante PP) del PM o no, pero esto se verá más a fondo cuando se desarrolló la variable (C°).

La negociación en esta variable saldría a relucir cuando no haya una plena convicción por parte del síndico o los regidores para iniciar el PCD, sin embargo ante la escasez de recursos hay pocos argumentos para no contratar deuda. Del lado opuesto, es decir que sea el PM quién no esté de acuerdo, supondría un costo político centrado en él, dependerá de sus proyecciones futuras la probable negociación; es decir, la laxitud organizativa hace que ante la falta de recursos se vea a la deuda como una oportunidad más que una obligación futura.

Entonces, en este apartado vimos que los costos políticos emanados del SPM son respecto a las características que el PM necesita para proseguir su carrera política, y ya que las candidaturas son definidas por su Partido Político, necesita tener una fuerza que lo impulse para que éste lo tome en cuenta. Por ende algunos indicadores para medir si el inicio del PCD es por motivos político sería la combinación de las siguientes variables:

- Que el PM haya proseguido con su carrera política
- Que en un año anterior a las siguiente fecha electoral la deuda haya aumentado de forma considerable

3.3.2 La experiencia del Presidente Municipal (E)

Aquí se desarrollará *la interpretación de experiencias del mismo* (E). Como vimos en el capítulo anterior, esta variable es la que más nos cuesta medir al interior del PCD. La forma práctica para identificarla sería haciendo un estudio de caso mediante el cual se determine en qué medida la experiencia de un PM es un punto importante cuando decida o no contratar deuda. Recordemos que en dicha experiencia van inmiscuidos valores y procesos de cognición propios del PM.

Los probables costos políticos a la vista, pueden ser la experiencia de saber que sin una base de apoyo político no podrá lograr una candidatura, o qué es una mejor medida: endeudarse que aumentar impuestos. Podrían ser muchas más cuestiones, que en una entrevista con los ex PM se podría aclarar. Sin embargo por los alcances de esta investigación no es posible realizar este ejercicio de momento, pero sin duda dicha información nos generaría una mejor interpretación respecto a los costos políticos inmiscuidos en el PCD.

Dada la ausencia de esta información, nos avocamos a la salida teórica ya explicada: la fuerte influencia de las demás instituciones (o variables) sobre la cognición individual provee una estabilidad significativa (Hodgson, 2001: 25) en el PCD. Entonces, en la medida en que el resto de las variables sean significativas, disminuirá la influencia de los costos políticos que desde experiencia del PM surgen para decidir la contratación de la deuda.

Respecto a los elementos de una OG, sin duda la ambigüedad está presente ya que no sabemos a ciencia cierta qué aspectos internos son los que inciden en el PM para que considere contratar deuda, y en qué medida inciden unos más que otros. Es decir, no sabemos la forma en que los costos del SPM son procesados, ya que los valores propios del individuo generan diversas concepciones en dicho procesamiento.

La incertidumbre y la negociación dependen en gran medida de saber qué experiencias tiene el PM, y tanto la certidumbre como una buena laxitud organizativa se pueden alcanzar, pero dada la ausencia de esta información no es posible identificarlas de momento, lo cual no significa que sea imposible llevar a cabo dicha tarea.

Es preciso plantear que la salida propuesta (el estudio de caso) sería un estudio distinto al que se realiza en esta investigación, y como ya lo mencionamos, incluirlo en un futuro fortalecería las conclusiones de este trabajo.

Entonces, esta variable puede ser determinada en los costos políticos identificados por la experiencia del PM, sin embargo ante la ausencia de indicadores no nos será posible incluirla en el marco metodológico final del trabajo. Y en la medida en que el resto de las variables sean significativas para explicar nuestro objeto de estudio, esta variable se verá mermada respecto a su influencia en el PCD.

3.4 Instituciones y otros actores presentes en el PCD (S)

Ya hemos visto la forma en que el actor del municipio, y en especial el PM puede ver incentivado su actuar dentro del PCD. Ahora siguen las formas en que los demás actores pueden actuar respecto a esta decisión, tomando en cuenta que éstos ya no son los beneficiarios directos, pero que en dicho proceso pueden obtener ciertas ganancias o ventajas.

Además de las normas o instituciones que son parte del contexto e inherentes al mismo proceso, la presencia de éstas pueden interactuar con los actores con mayor beneficio, es decir, los PM, fungiendo como incentivos para que tomen en cuenta la contratación de deuda, independientemente de su carrera política. Es decir desglosaremos a la parte de la fórmula que corresponde a *la situación social existente (S)*.

3.4.1 Variables que funcionan como contextos en el PCD (M)

Como podemos recordar, *los datos objetivos del mundo físico y exterior (M)* nos hablan acerca de las instituciones existentes alrededor del PCD, pero queremos hacer énfasis primero en las formales, es decir aquellas que ya están estipuladas desde la propia normatividad que regula dicho proceso, y cómo los actores han ido utilizándolas para generar el mínimo costo político.

Por otro lado se hace una revisión se manera rápida de otras variables que también pueden influir en la contratación de deuda, que son parte del mundo exterior al PCD, pero que no necesariamente su existencia es utilizada para aminorar costos políticos. Es decir, no serán utilizadas en este trabajo, pero son el preámbulo de una futuro trabajo para contrastar si la influencia política es determinante frente a otras variables en el PCD.

3.4.1.1 Las diversas normas estatales para la contratación de deuda municipal

Retomando lo expuesto en el capítulo 1, las reformas de 1983 y 1999 le dieron al municipio la capacidad administrar sus recursos, dentro de los cuales figura la contratación de deuda. Aunque parecería una obviedad se necesita una base legal que de certidumbre al prestamista acerca del retorno del recurso; en México la Constitución Política en su artículo 117, fracción VII establece que los estados no pueden en ningún caso:

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los

respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

En la línea seis de esta fracción se menciona la existencia de una ley que va a establecer bases para la contratación de empréstitos, esta es de carácter estatal, es decir, cada estado va definir conceptos y montos de la misma. Lo anterior va en la lógica de la descentralización, ya que la federación esta delegando la estipulación de estos límites. Y es justamente esta base la que se debe acatar en la parte del PCD donde se debe identificar a normatividad que la regula.

En la tabla 3.1 podemos observar que en las 32 entidades federativas existe referencia en sus leyes acerca de la deuda pública, haciendo inclusive diferencias entre varios tipos de deuda, definiendo a la directa como la contratada por el gobierno del estado o el municipio; la indirecta a la que es contraída por los organismos y empresas estatales y municipales; y a la contingente cuando el estado o el municipio funge como aval (ASF, 2011: 26)

Entonces, es claro que el contexto está cubierto, y el mismo puede generar al mismo tiempo diferencias en los niveles de endeudamiento, sin embargo, esto no sería como tal un costo político, por ende no será una variable a considerar en esta investigación, pero era necesario aclarar la existencia de esta normatividad.

Ahora bien tomando en cuenta los elementos de una OG, la existencia de esta normatividad echa a fuera la existencia de ambigüedad ya que están puestas las bases para identificar patrones de conducta. Y esto será característico en cualquier variable que responda a los llamados datos objetivos. La incertidumbre también debería disminuir,

inclusive desaparecer, sin embargo puede permanecer debido a la falla en el acceso a la información.

**Tabla 3.1: Concepto y clasificación de la deuda pública estatal, 2010
(artículos de ley)**

<i>Entidad Federativa</i>	<i>Definición</i>	<i>Clasificación de deuda</i>		
		<i>Directa</i>	<i>Indirecta</i>	<i>Contingente</i>
Aguascalientes	3	2		2
Baja California	3	4	4	4
Baja California Sur	3	2	2	2
Campeche	4	2		2
Chiapas	417	416		416
Chihuahua	6 , 7	2		2
Coahuila	3	2		2
Colima	4	2	2	
Distrito Federal	2	1		1
Durango	2			
Edo. de México	259	256	256	256
Guanajuato	2	3		3
Guerrero	3	2	2	2
Hidalgo	3	2	2	2
Jalisco	2	2		2
Michoacán	2	3		3
Morelos	3	2		2
Nayarit	3	2		2
Nuevo León	124			
Oaxaca	2	3	3	3
Puebla	4			
Querétaro	3	2		2
Quintana Roo	3	3		3
San Luis Potosí	5	2		2
Sinaloa	3	2		2
Sonora	3	2		2
Tabasco	3	2	2	
Tamaulipas	5	2	2	2
Tlaxcala	3			
Veracruz	3	2	2	2
Yucatán	3			
Zacatecas	2	2	2	2

Fuente: ASF, 2011: 26

Es decir, muchas veces los mismos actores desconocen la existencia de estas normatividades, por ende, no saben acerca de las reglas que su estado tiene para la contratación, las cuales no varían mucho de entidad a entidad pero que sin duda son la base para acceder a la opción de contratar un crédito más allá de que tenga influencia política o

no. Entonces en la medida en que se conozca la normatividad tanto local como federal, dicha incertidumbre disminuirá.

Conociendo lo anterior puede ser posible llegar a la negociación, aunque como ya lo hemos planteado esta se verá más a fondo en el momento en que se inmiscuyen los demás actores al PCD.

Para esta variable no tenemos algún indicador que nos haga alusión a la existencia de costos políticos, aunque si los hay pero los trataremos específicamente en la siguiente variable; no la tomamos en cuenta aquí por dos cuestiones: la primera porque hablamos de la normatividad local que no habíamos tratado; y la segunda ya que su activación va de la mano con otro dato contextual, mismo que debe ser tratado en un espacio independiente: las recaudaciones municipales.

3.4.1.2 Contexto fiscal de los municipios: recaudaciones propias y transferencias federales

Cómo ya lo habíamos visto dentro de los costos políticos que subsisten para un PM es el aumento en los impuestos, ya que es una medida impopular la cual no abona en formar una imagen de aprobación ante la ciudadanía, y va en detrimento a los planes de una carrera a futuro. Para reafirmar que somos de los países dentro de la OCDE que menos recaudan, para el año 2010 dentro de los ingresos fiscales totales, los gobiernos subnacionales en México sólo habían recaudado el 3.6% (Tlacaélel, 2013).

Pero la capacidad de recaudación (Sour, 2008), no sólo implica cuestiones acerca de los impuestos, recordemos que dentro de las reformas de 1983 y 1999, el municipio, vía el ayuntamiento también recauda derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, cuotas por servicios (Fracc IV, Art. 115 Const.). Sin embargo, la capacidad de

recaudar también implica cobrar todo lo anterior, que en ocasiones el propio municipio no cuenta con las herramientas, recursos humanos y/o financieros para hacerlo.

Por ende suponemos que la mayoría de los municipios tiene una baja tasa de ingresos propios ¿y esto en qué se relaciona con el PCD? Si recordamos los pasos del PCD, esta la parte donde se tienen que garantizar el reintegro del recurso, para el mismo existen dos opciones, la primera de ellas es con base en las recaudaciones del municipio, pero si estas no son suficientes, entonces ¿con qué otra fuente se puede garantizar la misma? La respuesta es la otra opción: con base en las Transferencias Federales (TF).

Como ya lo habíamos visto en el capítulo 1, existen las Aportaciones Federales (AF) y las Participaciones Federales (PF) recursos provenientes del gobierno federal con diferentes fines a entidades y municipios, y hasta el año 2009 se tenía registrado que la hacienda municipal estaba integrada en 65% por este tipo de recursos (Peña, 2011: 88), pero el aspecto que nos interesa en las mismas es que puedan tomarse como garantía para el pago de la deuda (INDETEC, 2004: 7).

Entonces podemos tener una combinación idónea para que los contextos normativos inciten a que una municipio contrate deuda con mayor frecuencia: derivado de una baja capacidad de recaudación, que puede ser producto de los costos políticos que la misma sugiere (SPM), existe un bajo nivel de recursos propios; ante ello el municipio debe buscar hacerse de mayores ingresos, y aunque existen las TF estas ya pueden estar comprometidas, pero las del futuro aún no.

Ya que la normatividad permite que las futuras transferencias se usen como garantía, estas representan una entrada de recursos nada despreciable, ya que no implica costos de recaudación ni políticos que vayan en detrimento de la carrera del PM. Asimismo

podemos observar que la combinación de ambos contextos (datos objetivos del mundo físico), incentivan la contratación de deuda por parte de los municipios mexicanos.

Ahora bien debemos recordar que las AF son recursos etiquetados, es decir, ya tienen como destino ciertos proyectos en específico que dependerán del fondo al que se hayan adscrito y las PF no contemplan algún tipo de fiscalización ni transparencia en su ejercicio, salvo que en la muestra de la Auditoría Superior de Federación o la Estatal salgan elegidas; dada la flexibilización de las segundas,⁶³ son estas las que en mayor medida son sujetas a garantía de deuda. Además las gráficas 1.6 y 1.7 (ubicadas en el capítulo 1) nos muestran una tendencia al aumento tanto de PF como de AF.

Retomando los elementos de una OG, recordemos que la ambigüedad no está presente en esta variable; la incertidumbre en este caso está presente en dos aspectos: el primero estriba en la garantía de deuda ya que no sabemos si será con base en recursos municipales o TF, la cual disminuirá en la medida en que se sepan las tendencias acerca de los niveles de ingreso municipales plasmadas en la Ley de Ingresos Estatal correspondiente.

La otra fuente de incertidumbre radica en los montos de TF que le corresponden al municipio, sin embargo la asignación de las AF y de las PF es distinta. Para las AF se definen presupuestos a nivel federal, mismos que los municipios vía concursos o convocatorias pueden acceder, pero que como ya lo mencionamos, están etiquetados dentro de los fondos ya previstos en la Ley de Coordinación Fiscal,⁶⁴ por ende su uso es más focalizado y estricto, tanto en el uso corriente como en garantía de deuda.

⁶³ Además de su flexibilidad para ser garantía de deuda, representan una gran entrada de recursos para los municipios, tan solo en el año 2012 la proporción de ingresos municipales fue de la siguiente manera: ingresos propios 21%, PF 33%, AF 37% y otros ingresos 9%. Información obtenida del SIMBAD.

⁶⁴ Recordemos que los fondos son los siguientes: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal; Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud; Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones; Fondo de Aportaciones Múltiples; Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; Fondo de

Mientras que las PF son recursos incondicionales tanto para entidades como para municipios, los cuales están definidos en diversas fórmulas. Como incentivo para la recaudación propia existe un coeficiente dentro de las fórmulas mediante el cual las PF aumentan si éstas también aumentan (SHCP, 2014). A pesar de ello son recursos que no están sujetos a negociación.

Entonces la incertidumbre en el TF sólo se percibe cuando el municipio ignora a que fondo de las AF puede aplicar, y respecto a la cantidad final que el corresponde de PF, independientemente del coeficiente que toma en cuenta sus recaudaciones, existe muchos más que definen el monto final de las participaciones.⁶⁵ La negociación, sólo podría surgir si acaso hubiera algún aspecto de indefinición en las AF, de ahí en fuera no tiene alguna otra influencia.

Para concluir este apartado, vemos que existen costos políticos que pueden influenciar la baja capacidad de recaudación municipal, pero que la existencia de TF incentiva a que esta práctica se siga manteniendo. Más aún la posibilidad de que éstas sean usadas como garantía de deuda, aunado a que las PF son de uso discrecional además de que un buen porcentaje de las mismas son incondicionales. Entonces los indicadores de que existe costo político en la manipulación de la normatividad para el PCD existentes son:

- El aumento o disminución de recaudaciones propias de los municipios con más deuda
- El aumento o disminución de TF, en especial de PF de los municipios con más deuda

Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Reyes: 2011).

⁶⁵ Para una mejor explicación de los demás rubros y las fórmulas mediante las que se definen los montos correspondientes se puede consultar SHCP (2014).

3.4.1.3 Otros aspectos que pueden influenciar el PCD

En este apartado desarrollaremos de manera breve aspectos que desde nuestro punto de vista pueden influenciar que los municipios tengan niveles de deuda considerables y que son parte de los datos objetivos del mundo exterior. Los mismos están directa o indirectamente relacionados con el PCD, sin embargo, ya que estos no están sujetos a costos políticos, no son considerados en la metodología final de comprobación.

Aunque nuestra intención a futuro es que podamos tomarlos en cuenta junto con el resultado de esta investigación para corroborar que son los aspectos políticos los que definen el PCD o en qué medida los siguiente aspectos también influyen en el mismo. Sin más, a continuación describimos como la población, la ubicación geográfica, la oferta crediticia y las legislaturas estatales pueden ser decisivas en la contratación de deuda, y porque no creemos que sean influenciables por costos políticos.

I. Población

El número de población de un municipio tiene un vínculo con la contratación de deuda, aunque podemos suponer que un número elevado de la misma equivale a mayores fuentes de ingresos, si consideramos una baja capacidad de recaudación, surgirían problemas de equivalencia, es decir, una alta demanda de servicios contra una escasez de recursos para el cumplimiento de los mismos.

Por ende una fuente de financiamiento sin duda es la deuda, y el uso de las PF como garantía sin duda es una salida pronta. Pero entonces la causa de la deuda obedece más a un aspecto que no tiene tintes ni índole político, ya que de no acudir a la deuda, no se observa otra solución inmediata ante los problemas que un corte en los servicios pudiera ocasionar.

El caso contrario si puede tener influencias políticas, es decir, que un municipio con escasa población tenga una cifra considerable de deuda. Sin embargo, podemos ver en la tabla 4.3 que los municipios más endeudados son capitales de los estados o ciudades importantes donde en al menos cinco de ellas superan el millón de habitantes, por ende el aspecto de la población puede llegar a ser determinante para que se decida contratar deuda.

Tabla 3.2: Población de los municipios más endeudados (junio 2012)

	<i>Municipio</i>	<i>Deuda jun-12</i>	<i>Población 2010</i>
1	Guadalajara	2680.7	1,495,189
2	Tijuana	2539.9	1,559,683
3	Monterrey	2146.1	1,135,550
4	Zapopan	1447.0	1,243,756
5	Benito Juárez	1365.9	661,176
6	Nuevo Laredo	1114.7	384,033
7	León	1014.7	1,436,480
8	Mexicali	950.2	936,826
9	San Nicolás De Los Garza	901.8	443,273
10	Tlaquepaque	845.0	608,114

Fuente: SIMBAD e INAFED.

II. Ubicación geográfica

Para nadie es secreto que la parte norte de nuestro país está mucho más desarrollada que la parte sur, además de que existen zonas centrales como el occidente, el bajío y la capital dónde existe una amplia actividad económica. En este caso los municipios necesitan brindar infraestructura o invertir en la misma con tal de captar inversionistas a su territorio, que se reflejarían en creación de empleos y una base fiscal más amplia para el municipio.

Por ello una razón para contratar deuda puede obedecer a las tendencias económicas regionales, con el fin de poder cubrir con los requerimientos que potencien el desarrollo del municipio en cuestión. Es decir, todos los municipios deberían tener este aspecto en la mira, pero si éste se encuentra en una zona de amplio desarrollo económico es necesario

que invierta para seguir brindando características que incentiven un mayor desarrollo, y si para ello es necesario contratar deuda, esta petición no será rechazada. La tabla 3.3 tiene a los mismos municipios de la tabla anterior, aunque ahora señala su ubicación geográfica.

Tabla 3.3: Ubicación geográfica de los municipios más endeudados (junio 2012)

<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>	<i>Deuda jun-12</i>	<i>Zona Geográfica</i>
Jalisco	Guadalajara	2680.7	Centro Occidente
Baja California	Tijuana	2539.9	Nor occidente
Nuevo León	Monterrey	2146.1	Nor oriente
Jalisco	Zapopan	1447.0	Centro occidente
Quintana Roo	Benito Juárez	1365.9	Sur oriente
Tamaulipas	Nuevo Laredo	1114.7	Nor oriente
Guanajuato	León	1014.7	Bajío
Baja California	Mexicali	950.2	Nor occidente
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	901.8	Nor oriente
Jalisco	Tlaquepaque	845.0	Centro occidente

Fuente: INAFED e INEGI

Como podemos observar cinco de los municipios más endeudados corresponden al norte del país, cuatro a la zona céntrica (Occidente y Bajío) y sólo uno al sur. Aunque éste corresponde a una zona eminentemente turística (Cancún) por ende reafirma el aspecto acerca de la infraestructura.

III. Oferta crediticia

Como lo veíamos en el capítulo 1, el crédito se ha diversificado en toda América Latina tanto para individuos como para organizaciones. Dentro de las ofertas gubernamentales puede existir tanto opciones de la banca privada como de la banca de desarrollo. Las primeras como su nombre lo dice, son instituciones privadas las cuales son en gran medida beneficiadas cuando la garantía de deuda es vía PF, ya que no existe riesgo en la pérdida de sus recursos.

Las segundas son parte de ciertos aspectos que quedan el llamado Estado Benefactor, instituciones independientes pero que son respaldadas con recursos estatales con el fin de financiar proyectos tanto para particulares como para organizaciones públicas, las cuales se caracterizan por tener intereses moratorios menores a los de la banca privada.

Tabla 3.4: Porcentaje contratado por acreedor de los municipios más endeudados (Dic. 2013)

Municipio	Acreedor	% de deuda por acreedor
Guadalajara	BBVA BANCOMER	59.0%
	BANORTE	41.0%
Tijuana	BANOBRAS	71.7%
	BANORTE	28.3%
Monterrey	BANOBRAS	36.4%
	BBVA BANCOMER	60.2%
	BAJÍO	3.4%
Zapopan	BANAMEX	18.7%
	BANOBRAS	2.0%
	BANORTE	37.3%
	BANORTE	42.0%
Benito Juárez (Cancún)	BANOBRAS	12.4%
	BANORTE	12.4%
	BANOBRAS	12.2%
	BANOBRAS	63.0%
Nuevo Laredo	BANOBRAS	15.3%
	COFIDAN	16.4%
	COFIDAN	32.6%
	COFIDAN	23.8%
	COFIDAN	11.9%
León	BAJÍO	1.8%
	BAJÍO	18.7%
	BANORTE	29.7%
	BANOBRAS	17.8%
	BANOBRAS	32.0%
Mexicali	BANOBRAS	67.0%
	BANOBRAS	33.0%
San Nicolás de los Garza	INBURSA	13.1%
	BAJÍO	52.4%
	BAJÍO	29.9%
	BAJÍO	4.7%
Tlaquepaque	BANOBRAS	47.6%
	BANOBRAS	33.1%
	FINTEGRA	15.4%
	BANOBRAS	3.8%

Fuente: Elaboración propia con base en el ROEM de la SHCP.

Por lo tanto, una campaña de acceso al crédito por parte de la banca de desarrollo o la flexibilización en sus condiciones supondría un aumento en las contrataciones de deuda pero que es producto de una política pública, es decir, no supondría una influencia política, entendida ésta como proceso, más bien sería el resultado de la política como resultado. La tabla 3.4 nos muestra los 10 municipios más endeudados con sus respectivos acreedores.

En esta tabla podemos ver que las celdas sombreadas corresponden a créditos otorgados por la banca de desarrollo. Así pues, identificamos sólo a dos municipios dónde toda su deuda la tienen contratada con la banca comercial (Guadalajara y San Nicolás de los Garza). Y aunque el resto tiene combinación con ambas, al menos 5 tiene mayoría contratada con la banca de desarrollo, resaltando a Mexicali quién tiene la totalidad de su deuda contratada con ésta.

Entonces no podemos asegurar que la oferta crediticia tenga una fuerte influencia política. Aunque casos como el de Nuevo Laredo deja muchas dudas ya que COFIDAN no es propiamente una institución financiera regulada por la SHCP ni supervisada por la Comisión Nacional Bancarías y de Valores (CNBV),⁶⁶ y el hecho de tener varios contratos supone dudas. Derivado de lo anterior, este mismo ejercicio se realizó con la muestra elegida y ya que no existe una marcada presencia de este tipo de acreedores optamos por no tomarla en cuenta como una variable independiente.

IV. Legislación estatal

Este último aspecto obedece a la facultad que tienen las entidades de la república para legislar acerca de los límites para contratar deuda. En las leyes locales podemos encontrar

⁶⁶ La Corporación financiera de América del Norte S.A. de C.V. (COFIDAN) manifiesta estas condiciones dentro de un contrato que anterior mente tuvo con el municipio de Mexicali, aspectos puntuales del contrato en COFIDAN (2012).

que establecen un porcentaje de endeudamiento respecto a las diversas fuentes de ingresos del municipio, aunque no en todas se especifica éste dato.

Tabla 3.5: Autorización a los financiamientos y límites al endeudamiento de los Estados

Entidad Federativa	Artículos de ley		Variable base	Porcentaje
	Autorización	Techo de endeudamiento		
Aguascalientes	12			
Baja California	6	4	Presupuesto de Egresos del Estado	22.0
Baja California Sur	12			
Campeche	11	8	Presupuesto de Egresos del Estado	10.0
Chiapas	422	435	Participaciones fiscales + Ingresos propios	25.0
Chihuahua		23	Presupuesto de ejercicio inmediato anterior	10.0
Coahuila	6			
Colima	9			
Distrito Federal				
Durango	5	6	Saldo de la deuda / ingresos ordinarios	5.0
Edo. de México	262	271	Ingresos propios	30.0
Guanajuato	12	6	Presupuesto de Egresos del Estado	10.0
Guerrero	14			
Hidalgo	12	9	Ingresos ordinarios	5.0
Jalisco	11	5	Presupuesto de Egresos del Estado	10.0
Michoacán	6	8	Servicio de la deuda / Presupuesto de Egresos del Estado	2.5
Morelos	9		Endeudamiento neto / Presupuesto de Egresos del Estado	15.0
Nayarit	12	17		
Nuevo León	127			
Oaxaca	9			
Puebla	14			
Querétaro	9			
Quintana Roo	10			
San Luis Potosí	8	11	Capital contratado / Ingresos autorizados en su presupuesto anual	20.0
Sinaloa	12	9	Capital contratado / Ingresos autorizados en su presupuesto anual	5.0
Sonora	6			
Tabasco	6	13	Ingresos ordinarios	5.0
Tamaulipas	9	12	Saldo total acumulado / Ingresos autorizados en su presupuesto anual	5.0
Tlaxcala	10			
Veracruz	9	15	Capital contratado / Ingresos autorizados en su presupuesto anual	5.0
Yucatán	6	17	Participaciones	30.0
Zacatecas	9			

Fuente: ASF, 2011: 30

Sin embargo esta cuestión puede ser el factor que haya generado que un municipio tenga más deuda que otro, ya que los límites pueden ser más flexibles. Este aspecto no tiene tampoco ninguna injerencia de índole política, ya que sólo son cuestiones normativas que le

permiten a un municipio endeudarse en mayor medida porque así se lo permite su ley regulatoria.

La tabla 4.6 nos muestra el artículo donde viene especificado el límite, el propio límite y la variable base de dónde se calculará éste. Podemos observar una gran disparidad en cuanto a los límites, así como la base de cálculo, ocasionando con ello por ejemplo que los municipios de San Luis Potosí puedan endeudarse en mayor medida que los de Sinaloa. Y lo peor es la existencia de entidades donde no existe esta especificación, tales como Coahuila y Nuevo León.

De momento sólo ubicamos a estas variables como externas al aspecto político pero que también pueden tener influencia en los niveles de deuda contratada actuales; ya que no son producto de un costo político no se tomaron en cuenta en la metodología de comprobación, aunque no se descarta usarlas en trabajos futuros. La causa por la que las mencionamos fue debido a que son parte del contexto.

3.4.2 El comportamiento de los demás actores que participan en el PCD (C°)

Siguiendo con la fórmula que explica a la acción emanada de un procesos social, llegamos a la última variable empírica, la cual abarca *el comportamiento de los demás individuos o grupo (C°)*. Recordemos que según Olson (2007), el comportamiento de manera colectiva estará definido por los incentivos selectivos dados a los actores que participen en la obtención de un bien colectivo.⁶⁷ En este caso, el bien colectivo sería la contratación de la

⁶⁷ Olson identifica dos tipos de bienes colectivos, los inclusivos que se refieren cuando un bien es disputado por un determinado grupo y no lo comparten, en este grupo no hay representante que lleve la forma de administración de los bienes por lo que se crea un conflicto. Y los exclusivos es el bien que no crea un conflicto o competencia entre los grupos sociales (1967: 38). Entonces el PCD es un bien colectivo inclusivo cuando existen dificultades para lograr que la deuda se apruebe debido a las diferencias que tengan los actores inmiscuidos en el proceso; y es exclusivo cuando no existe estas diferencias o se dan las condiciones para superarlas. Para nuestra hipótesis consideraríamos que el PCD es un bien colectivo exclusivo, ya que en el

deuda, el comportamiento colectivo es la aprobación del PCD y los actores en este caso: los partidos políticos, las Cámaras Locales y el Gobernador.

Ante lo anterior, nos preguntamos ¿cómo es posible que la contratación de deuda sea un bien colectivo si el beneficiario directo de su aprobación es el municipio, y focalizadamente el PM? La respuesta la encontraremos en los costos emanados del SPM que se centran en las alianzas, coaliciones y posición ideológica que delinean el comportamiento de los Partidos Políticos, así como de los representantes emanados de sus filas.

A que nos referimos, el PCD implica a varios actores y sus aportaciones individuales definirán el resultado final, por ende los costos de estas aportaciones deben ser altos para incentivar a que actúen de manera colectiva, o bajos para que se desentiendan de la misma (Olson, 2007: 213).

Entonces nuestra tarea será encontrar los costos políticos que influenciarían la conducta de los actores al interior del PCD, así como los incentivos (positivos o negativos) para que éstos asuman dicho rol. Pero para esto debemos hacer dos análisis, en primer lugar el comportamiento al interior de los Congresos Locales; y en segundo el comportamiento entre organizaciones gubernamentales (municipio, Congresos Locales y Gobernador), teniendo en cuenta que cada una posee su orientación política propia, la cual puede coincidir o no con la de las demás.

mismo, los costos de transacción derivado de disputas partidarias son mínimos o inexistentes, por ende un incentivo para incrementar los niveles de endeudamiento.

3.4.2.1 Comportamiento de los Congresos Locales

Respecto al funcionamiento de los Congresos Locales, tendríamos que avocarnos en un primer momento al comportamiento de la comisión que revisarán la petición del municipio.⁶⁸ Pero ya que la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos⁶⁹ o el decreto que donde se plasma la aprobación de la contratación de deuda se hace en pleno, consideraremos sólo la composición política del Congreso para saber quién es el Partido Político con la Coalición Mínima Ganadora (en adelante PCMG).⁷⁰

Lo anterior ya que para la aprobación del decreto, ley o presupuesto se requiere la mayoría absoluta, cuestión difícil de conseguir en los Congresos mediante resultados electorales. A pesar de la existencia de un pluralismo político en los Congresos (representado por ocho Partidos Políticos nacionales y en los estados uno o dos locales), las mayorías suelen orientarse en tres opciones PAN, PRI o PRD; ante lo difícil que es obtener peso absoluto en el pleno son necesarias las coaliciones, por ende, el partido que tenga la capacidad de formarlas tiene la posibilidad de aprobar leyes o decretos, la pregunta sería ¿cómo funciona la realización de estas coaliciones?

Para clarificar este aspecto, me auxiliaré de los postulados de Tsebelis respecto a los *Veto Players*. En primer punto, en caso de que existiera un PP con mayoría absoluta en el Congreso sería identificado como un actor con poder de veto individual (2006: 49). Lo cual

⁶⁸ Las comisiones que llevan a cabo dicha tarea son la de hacienda o la de presupuesto, mismas que son de gran importancia por ende la mayoría en dicho congreso deberá verse representada en la conformación de dicha comisión. La información más exacta acerca del funcionamiento, disciplina y regulación de las comisiones se puede ver en Moreno (1996).

⁶⁹ En la Ley de Ingresos Estatal debe venir especificado el origen de los recursos derivados de la deuda, y en el Presupuesto de Egresos Estatal el destino de los mismos.

⁷⁰ Entiendo al PCMG como aquel que lidera a un grupo de partidos que le son afines ideológicamente hablando, o con los cuales tienen un pacto o coalición, mismos que en una suma matemática se ostentan con tener más del 50% de representación en la cámara respectiva. Dicha concepción fue definida por el autor, aunque es derivada del término Coaliciones Mínimas Ganadoras Conectadas (CMGC), misma que menciona lo difícil que son las coaliciones en las legislaturas, pero que el alto grado de disciplina partidaria nos sugiere la realización de las mismas (Díaz-Cayeros, 2004: 229).

significa que no tendría ningún costo la aprobación o no de cualquier ley o decreto. Pero recordemos que estos son escenarios excepcionales.

Por otro lado, en los Congresos donde no existen mayorías absolutas sólo es posible crear actores con poder de veto colectivos, los cuales funcionan acorde a los contextos políticos e ideológicos. Y aunque Tsebelis nos dice que las decisiones de éstos jugadores son ambiguas, nos aclara que este aspecto se puede eliminar ante ciertas condiciones (Ibídem: 51).

En primer lugar no hay decisión que no pueda ser aprobada si la mayoría la apoya (Ibídem, 53), es decir, lo ideal es conseguir el número de votos necesarios (50% + 1) para aprobar la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos o el decreto donde vendrá plasmada la aprobación de contratación de deuda. Aunque no lo vimos a detalle, esta misma cuestión deberá procurarse cuando el ayuntamiento en sesión de cabildo decida iniciar el PCD.⁷¹

En segundo lugar, de no emprender un proceso de negociación, a menos que un PP tenga más del 50% de representación, es probable que los otros PP se junten y sean un actor con veto determinante (Ibídem, 57); podemos observar los incentivos para formar coaliciones, ya que el costo puede ser que un partido con mayoría relativa se vea mermado por el actuar del resto de los integrantes de una legislatura, por ende, lo mejor será estar abierto a la negociación.

En tercer lugar, se debe considerar que siempre hay un precio a pagar en las negociaciones, (Ibídem, 58) (Coase, 1960). Podemos recordar el término de laxitud organizativa, y va en este sentido, cada coalición vendrá acompañada de una negociación, la cual puede ser un intercambio de favores (incentivos) que aminoré o al menos deje en

⁷¹ Es decir, tomar en cuenta el número total de los participantes, Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, procurando que más de la mitad apoye el inicio del PCD, aunque hay una ventaja clara respecto a los Congresos Locales, ya que en caso de empate, el PM tiene voto de calidad.

términos igualitarios los costos. Por ejemplo, permitir que un municipio afín al PPx que quiere negociar adquiera deuda a cambio de que a otro municipio que sea afín al PPy negociador también se le apruebe su endeudamiento.

Un costo a considerar emanado del SPM, sería la presencia política del PPx en el municipio afín al PPy, ya que si no es muy sólida, la llegada de recursos afianzaría la presencia del PPy, disminuyendo las posibilidades de que el PPx recupere ese municipio para las siguientes elecciones.

En cuarto lugar, el aspecto que determina las coaliciones, negociaciones y la aceptación de costos, es la distancia ideológica o las diferencias de opinión existentes entre los diversos actores de veto respecto a las decisiones a tomar (Tsebelis, 2006: 40); es decir, un primer filtro a considerar es la posición y distancia ideológica entre PP, entre más lejana sea esta, más difícil será negociar y realizar coaliciones, pues los costos se disparan.

Aunque esto no es determinante, por ende se debe considerar el contexto político, ya que la evidencia nos habla de coaliciones entre partidos alejados ideológicamente, pero ante la existencia de un bien colectivo (ganar una gubernatura) accedieron a cooperar, ya que los incentivos son altos y los costos bajos.⁷²

Entonces el análisis para hallar el PCMG de cada estado deberá considerar en primer lugar el número de legisladores que tiene cada PP; en segundo la identificación ideológica de cada uno de ellos y su propensión a generar coaliciones; y en tercero los antecedentes recientes acerca de coaliciones electorales, ya que estas también se ven reflejadas en el comportamiento del Congreso.

⁷² El PAN y PRD, partidos en condiciones opuestas en su definición ideológica, mediante coaliciones han logrado ganar gubernaturas como lo fue en los estados de Sonora, Baja California, Baja California Sur, Puebla, Oaxaca y Guerrero.

Ahora bien, retomando los aspectos referentes a una OG; la ambigüedad es inexistente ya que los escenarios de acción están plenamente delimitados. La incertidumbre estará en función de saber la fuerza que tiene la identificación ideológica de los PP al interior del congreso o el antecedente inmediato de coaliciones electorales; por último la negociación se verá presente en cada coalición, aunque es difícil identificar en que cedió cada PP; no obstante, un congreso sin mayorías relativas claras sin duda debe recurrir a la negociación de una manera cotidiana.

3.4.2.2 Comportamiento entre PPM, PCMG, PG

Teniendo claro lo anterior, ahora veremos la influencia política de la interacción de los diversos actores, básicamente volveremos a utilizar los postulados de Tsebelis para la comprensión de los mismos. Aunque claramente los incentivos de cada uno varían, pero como veremos de fondo siguen la lógica de costos políticos emanados del SPM. Aunque ya vimos los incentivos de comportamiento del PM, ahora lo integraremos junto con los demás actores pero tomando en cuenta su filiación política.

Entonces, en primer lugar tenemos al Partido al que este adscrito el Presidente Municipal (PPM), recordemos que el incentivo positivo para el PM es el seguimiento de su carrera política, y el costo político de no tomar la decisión de contratar deuda (o de apoyar la iniciativa si fuera el caso) es no obtener la base política que le permita aspirar a otro puesto ya sea administrativo o de elección.

Ya vimos las resoluciones para que se erija un PCMG en el Congreso Local. Y en sentido estricto, tomando los pasos del PCD, sólo se necesita de estos dos actores para que se apruebe la contratación de deuda. Dada la disciplina originada por el control del PP en la distribución de candidaturas, cuando el PPM y el PCMG es el mismo, controlan el

establecimiento y probable aprobación de la agenda (en este caso, iniciativa y aprobación de la contratación de deuda) y tendrán ventajas redistributivas (aprobación en municipios donde exista esta combinación partidaria) (Tsebelis: 2006: 49); es decir nos hallaríamos nuevamente ante actores con poder de veto individual (Primer postulado de Tsebelis). Pero ¿qué sucedería si estos dos actores no son del mismo partido o línea ideológica?

La respuesta es la misma que en las Cámaras Locales, pero antes debemos identificar a otro actor que no tiene una relación directa con el PCD municipal, aunque tiene injerencia en la normatividad de la deuda y cuando funge como aval de la contratación de la misma, el Gobernador. Además no olvidemos su injerencia en los Congresos, por ende ante una disyuntiva entre el PPM y el PCMG, éste puede fungir como determinante en la resolución final. Por ello es importante identificar al Partido Político del Gobernador (en adelante PPG), y su relación y/o combinación con los anteriores.

Siguiendo en la lógica de los incentivos y los costos, el principal es emanado de nuestro SPM con la existencia de actores con poder de veto individual, ya que como lo mencionamos, supone el establecimiento de una agenda, y aunque estos actores sean del mismo PP pero sin una comunicación idónea entre ellos, los costos de negociación son menores que si se realizan con otro PP.

Derivado de lo anterior es nuestra propuesta de que los Partidos Políticos están detrás del comportamiento tanto de PM, los liderazgos en las Cámaras Locales y del propio Gobernador, ya que al tener la potestad de definir candidaturas toman en cuenta el apoyo realizado entre los mismos para augurar su presencia en la mayoría de las posiciones a elección, ya sean en presidencias municipales, diputaciones locales y federales y también gubernaturas. Y si contratar deuda es capitalizable para ganar una municipio sin duda éste será bien colectivo a generar entre los distintos participantes.

Nos volvemos a encontrar con la toma de decisiones en el corto plazo y de confirmarse el postulado anterior, estaríamos corroborando que el PCD en los municipios está influenciado de una manera determinante en los costos políticos que supone la manera en que se consolidan carreras políticas por parte de todos los actores individuales que representan a las organizaciones inmiscuidas en el PCD.

Pero aún nos falta establecer qué sucede cuando el PPM, el PCMG y el PPG no son el mismo y el costo que sugiere una combinación entre los mismos. Cabe destacar que esto no es un aspecto de mayorías, es decir, el peso varía respecto a las diversas combinaciones. Por ende el segundo postulado de Tsebelis no nos sirve para esta explicación (buscar el 50% más uno de apoyo).

El tercer postulado (precio por negociaciones) sólo aplicaría ante ciertas combinaciones pero no es inherente a todas. Siendo el cuarto postulado (Distancia ideológica) el que defina la existencia de mayores y menores costos políticos en la aprobación de la deuda. A continuación exponemos las diversas combinaciones que se pueden dar, bajo el supuesto de que al final tenemos a tres opciones políticas, identificadas con las letras x , y y z .

- I. *Cuando el PPM, el PCMG y el PPG es el mismos (**PPM x , PCMG x y PPG x**). Como ya lo habíamos sugerido, este caso no supone costos políticos para la aprobación del PCD, y en caso de existir serían los mínimos, por ende se supone una aprobación sin problemas de cualquier iniciativa.*
- II. *Cuando el PPM y el PCMG son el mismo y el PPG no (**PPM x , PCMG x y PPG y**). Recordemos que ya habíamos visto este escenario, y ya que por sí solos el PPM y el PCMG pueden aprobar la contratación de la deuda no supone mayor problema, sin embargo ello no exime de costos políticos ante un interés en especial del PPG. Ya*

que muchos de los municipios con mayores niveles de deuda suelen ser las capitales, el hecho de que ésta no esté gobernada a nivel estatal por el mismo PPG, supone la existencia de estos costos, que aunque menores no se deben pasar por alto.

III. Cuando el PPM y el PPG son el mismo y el PCMG no (PPM_x, PCMG_y y PPG_x).

Podría parecer una situación similar al postulado anterior pero no es así. El hecho de que el PPM y el PCMG no sean del mismo partido nos supone ciertas trabas, sin embargo bajo la lógica de buscar un mayor número de posiciones para un PP, el PPG puede interceder en el Congreso para facilitar el objetivo del PPM, aunque esto supone ya una negociación con el PCMG, por ende un mayor costo que en el escenario anterior.

IV. Cuando el PPG y el PCMG son el mismo y el PPM no (PPM_x, PCMG_y y PPG_y).

Este escenario nos supone una condición en plena desventaja para el PPM ya que no cuenta con apoyo ni en el Congreso ni en el Gobierno del estado, y prácticamente queda ante la decisión del Congreso. Aunque siempre queda el aspecto de la negociación, la distancia ideológica o la existencia de coaliciones definirá los costos de la misma, aunque dicho costo puede significar mayores trabas como la aprobación de deuda pero en límite menor al sugerido.

V. Cuando el PPM, el PCMG y el PPG son distintos (PPM_x, PCMG_y y PPG_z). Este

escenario es el que más costos nos sugiere, y la eliminación de los mismos dependerá de la posición ideológica y/o coaliciones partidarias hechas para que derivado de las mismas el PPM se pueda hallar en el escenario II o III. Sin embargo los costos se duplican, ya que se deben sumar los que surgen para pasar a los escenarios mencionados, y los que ya existen en el actual.

Un resumen de todo lo anterior se puede observar en la tabla 3.6.

Tabla 3.6: Combinación de Coaliciones o Negociaciones entre PPPM, PCMG y PPG

<i>Combinaciones</i>			<i>Supuesto</i>
<i>PPM</i>	<i>PCMG</i>	<i>PPG</i>	
X	X	X	Un mismo partido en los tres ámbitos supone una aprobación inmediata de cualquier reforma.
X	X	Y	Un mismo partido en PPPM y el PCMG supone una fácil aprobación ya que no se necesita al PPG, sin embargo ello no significa que no existan costos con éste último.
X	Y	X	Diferente partido para poder aprobar una reforma, pero sí el PPPM es el mismo que el PPG, el primero puede encontrar apoyo en el segundo, así generar una buena coalición o negociación con el PCMG.
X	Y	Y	Diferente partido para poder aprobar una reforma, pero ahora el PPPM no cuenta con el apoyo del PPG, por ende supone una negociación con el PCMG más difícil que la anterior
X	Y	Z	Diferente partido en todos los frentes. Ello supone que no existen ni alianzas, ni afinidades, por ende la negociación podría suponer un conflicto de intereses mucho mayor.

Fuente: Elaboración propia.

Cómo podemos ver, mientras las combinaciones sean más diversas suponen mayores costos. En este caso la interpretación de los mismos supone que una aprobación de la deuda ante casos con mayores costos implicaría que prevaleció un aspecto técnico o de necesidades antes que un aspecto político, ya que los altos costos políticos derivados de coaliciones pueden suponer el bloqueo para la carrera el PM.

Por ello tendrá una causal política la aprobación de la contratación de deuda cuando sean menores los costos, es decir, hay facilidad de aprobación de deuda cuando son del mismos PP, hay afinidad ideológica o existen coaliciones que cuando no las hay, ya que de existir los costos estos podrías sobrepasar las ventajas de contratar deuda, por ello suponemos que en caso de existir el escenario V, la motivación para aprobar la deuda fue de un índole distinto al político.

Y la ambigüedad nuevamente es inexistente ya que están plenamente delimitados los escenarios a ocurrir, la incertidumbre depende de la opción política que representen los tres actores, misma que ya vimos en qué combinaciones puede manejarse y en cuáles no; y por último la negociación también está presente pero en comparación con el

comportamiento en el congreso, la utilización de la misma supone costos políticos de consideración, es decir, la laxitud organizativa tiende a perjudicar en mayor medida al municipio, en la figura del PM.

Como conclusión de este apartado, el indicador para identificar que diversos actores inmiscuidos en el PCD resolvieron aprobar la contratación de deuda mediante influencias emanadas de costos políticos es:

- Donde las combinaciones del PPM, PCMG y PPG en los municipios más endeudados sean de un mismo PP, de coaliciones respecto a identificación ideológica o hechas ante recientes jornadas electorales.

3.5 Conclusiones

En este apartado congeniamos los datos presentados en el capítulo uno con los marcos teóricos desarrollados en el capítulo dos, identificando variables empíricas procedentes de los actores e instituciones presentes en el PCD, dentro del marco teórico donde se propone que una acción (efecto de una decisión) surge de un proceso social (al que identificamos como proceso político).

Derivado de la asignación de variables empíricas a las variables teóricas, se establecieron indicadores, con base en estos se procederá a la realización del cuarto capítulo donde se pondrán a prueba todas las conjeturas realizadas en este capítulo, generando un índice con las variables propuestas y midiendo en una muestra representativa si existe alguna relación entre variables con influencia política respecto a el aumento o disminución de deuda pública en los municipios.

Sin más a continuación mostramos las variables empíricas que explican las variables presentes en la fórmula del proceso social:

- *I (individualidad más o menos innata del individuo)* → Las aspiraciones (carrera política) del PM; la relación entre incremento de deuda con respecto a fechas electorales próximas; y la relación entre el resultado electoral y un aumento en los impuestos por parte del municipio.
- *E (interpretación de experiencias del mismo)* → No contamos con una variable empírica que mida esta variable teórica, pero en la medida en que el resto de las variables sean significativas, está se verá mermada respecto a su influencia en el PCD.
- *M (datos objetivos del mundo físico y exterior)*→ Serían los niveles de recaudación de los municipios con más deuda; las cifra de las TF, en especial las PF en los municipios con más deuda.
- *C° (comportamiento de los demás individuos o grupos en el mismo proceso)* → La combinación partidaria del PPM, PCMG y PPG en los municipios más endeudados.

CAPÍTULO 4: La deuda pública en municipios urbanos explicada por factores políticos: casos representativos

Tomando en cuenta las variables empíricas definidas en el capítulo 3, a continuación desarrollaremos un trabajo metodológico mediante el cual se busca hallar una relación causal entre el aumento en los niveles de endeudamiento municipal con la existencia de factores políticos que influyen a los actores que conforman el PCD. Y en el sentido teórico trataremos de comprobar que las decisiones emanadas de un proceso social donde coexisten varias Organizaciones (actores) Gubernamentales, obedecen a los incentivos que aminoran costos de transacción en la interacción de las mismas.

Para ello se propone un trabajo metodológico estadístico-analítico aplicado a tres diferentes periodos. Los periodos tienen el fin de abarcar un intervalo mayor al de una administración municipal y con ello tener un panorama más amplio de lo que sucede, que en el mejor de los casos nos pudiera reflejar una evolución positiva o negativa de los indicadores que representaran a nuestras variables independientes.

El modelo estadístico está plasmado en la generación de una correlación y regresión en cada periodo, mismos que se realizarán para tratar de explicar la variabilidad de la deuda municipal con un índice que contemplará todas las variables explicativas propuestas. Un segundo ejercicio es la realización de correlaciones pero ahora entre la variabilidad y las variables empíricas (I, M y C°) con el fin de identificar una explicación más profunda de nuestra variable dependiente.

Entonces el desarrollo de este capítulo será: en primer lugar definir y establecer las variables a medir, sus dimensiones, los indicadores cómo serán medidas, y una sub-

hipótesis a las mismas. En segundo lugar fijar los criterios para la selección de la muestra representativa y la temporalidad de los tres periodos a identificar. En tercer lugar explicar la obtención de la variabilidad de la deuda. En cuarto, se justificará la pertinencia de realizar un índice, y se procederá a la construcción del mismo. Por último se correrá la relación planteada (variabilidad/índice), y también la de variabilidad/variables independientes, obteniendo las conclusiones preliminares.

4.1 ¿Qué vamos a comprobar?

Recordemos que nuestro objetivo es comprobar si existe causalidad entre la variabilidad de la deuda en municipios urbanos mexicanos con respecto a un Índice de Influencia Política en la Contratación de Deuda (IIPCD), mismo que se desarrollará en el punto 4.3.2 de este capítulo. Antes de ello es preciso recordar la hipótesis que planteamos al inicio de este trabajo. En la misma proponemos que:

La decisión de contratar deuda pública por parte de los municipios urbanos en México está determinada por factores políticos que experimentan los actores inmiscuidos en dicho proceso y no por factores técnicos, necesarios en la justificación de la misma. En sentido estricto, los municipios urbanos mexicanos tienden a aumentar su deuda cuando existen incentivos que aminoran costos políticos respecto a: las aspiraciones de los actores interesados en optar por esta decisión; mantener una baja capacidad de recaudaciones propias municipales; la existencia de coaliciones partidarias por parte de los tres actores gubernamentales que participan en dicho proceso (Ayuntamiento, Congreso Local y Gubernatura Estatal).

Teniendo en cuenta lo anterior es preciso desglosar dicha hipótesis para identificar plenamente la variable dependiente así como las independientes, y posteriormente operacionalizar éstas últimas.

4.1.1 La variabilidad de la deuda como variable independiente

Nuestra variable dependiente, es decir la variable cuyo valor se piensa varía en función de los valores que toman otras variables (Anduiza, 1999: 21), es el *Aumento de la deuda pública en los municipios*. En este sentido, nos preguntamos ¿de qué depende que un municipio aumente su deuda pública? Nuestra respuesta es que depende de la existencia de influencias políticas en el actuar de los actores inmiscuidos en el PCD.

Sin embargo esta variable tiene múltiples aspectos y facetas al interior de la misma (Abreu, 2012: 125) o lo que también llamamos dimensiones. En este caso la característica a medir es el *nivel de endeudamiento en los municipios*, ya que pretendemos explicar el porqué del aumento en los mismos, por ello es preciso conocer las cifras correspondientes. El indicador⁷³ que nos ayudara a medir dicho nivel es la *Variabilidad en los niveles de contratación de deuda*.

Lo anterior obedece a las características del modelo metodológico, ya que además de mostrarnos si hubo aumento o disminución de deuda, éste también se puede seccionar en los tres periodos tomados en cuenta, dándonos un dato distinto en cada uno de ellos, aspecto necesario ya que también ocurrirá la misma partición en las variables independientes.

El intervalo de los periodos tiene como base la duración de un gobierno municipal, la cual es más o menos de tres años. Entonces tomando en cuenta una relación histórica de la muestra elegida, suponemos que no todos los casos tendrán una tendencia al aumento de la deuda en los tres periodos, por lo cual también deben existir decrementos; por ello

⁷³ Propiedad manifiesta u observable que se supone está ligada empíricamente, a una propiedad latente o no observable que es la que interesa (Abreu, 2012: 126).

nuestra tesis es que al cruzar esta variabilidad con el IIPCD exista causalidad en el sentido positivo (aumentando la deuda) y en el negativo (disminuyéndola).

La justificación de los periodos, el año de corte, así como la definición específica de la fórmula mediante la cual se calculará la *variabilidad* se encuentran en los apartados 4.2.1, 4.2.2 y 4.3 respectivamente. No las exponemos en este apartado debido a que los dos primeros aspectos también afectan al siguiente apartado.

4.1.2 ¿Cómo explicamos a la variabilidad de la deuda? (Variables independientes)

Derivado de las variables empíricas que representan a las variables teóricas obtenidas en el capítulo tercero, se realizó la tabla 4.1 en la cual se describen las variables independientes, es decir, aquellas cuyos cambios o variaciones influyen en los valores de la variable dependiente (Anduiza. 1999: 21). Cada una viene acompañada de su dimensión, indicador y una sub-hipótesis, el conjunto de todas da como resultado la hipótesis del trabajo.

Cómo podemos observar, esta tabla se realizó con base en las conclusiones del capítulo 3. También se pueden distinguir las variables empíricas que representan a cada variable teórica emanada de la fórmula del proceso social. Derivado de los cinco indicadores identificados, se elaborará el IIPCD que buscará identificar en qué medida la decisión emanada de los actores inmiscuidos en el PCD, está mayormente influenciada por aspectos y cuestiones políticas, las cuales se especifican en el cuadro 4.1.

Posteriormente, las variables identificadas en este apartado también se cruzaran con la variabilidad de la deuda en cada periodo, lo anterior con el fin de identificar si alguna de ellas tiene mayor peso en la explicación de la misma, ya que una significancia destacable se puede perder al momento de ser conjuntada en el índice.

Tabla 4.1: Variables independientes

Variabes	Dimensiones	Indicadores	Sub-hipótesis
Carreras Políticas (I)	Aspiraciones políticas ⁷⁴	Escaño, candidatura o puesto directivo en el gobierno, partido político o administrativo del Presidente Municipal (PM) después de su mandato. ⁷⁵	Para proseguir con su carrera política un PM debe demostrar a su PP que cuenta con las bases para ello, ante una escasez de recursos esto será muy difícil por ende la contratación de deuda es una salida para cubrir este aspecto.
	Deuda en coyuntura electoral	Aumento o disminución de deuda en fechas electorales. (SIMBAD)	El PM puede construir la base para seguir su carrera política obteniendo recursos vía la contratación de deuda. Pero el momento de contratación es determinante, ya que se debe tomar en cuenta la duración del PCD, así como el tiempo necesario para ejercer los recursos y obtener como beneficio mínimo simpatías de sus gobernados.
Inercia del aspecto fiscal normativo del municipio (M)	Recaudaciones municipales	Aumento o disminución de recaudaciones propias (SIMBAD)	Aumentar la capacidad de recaudación municipal supone un costo político para el PM y su PP; una baja recaudación lo incentiva a buscar otra forma de ingresos, tales como contratar deuda.
	Transferencias federales	Aumento o disminución de las Participaciones Federales (PF) (SIMBAD)	Ya que las PF pueden usarse como garantía de deuda, su aumento en las mismas genera un mayor incentivo para endeudarse, considerando el nulo costo que representan para el municipio.
Costo en la existencia de coaliciones políticas (C ₁)	Coaliciones o negociaciones entre los actores que participan en el PCD.	Combinación del Partido con la Coalición Mínima Ganadora (PCMG), el Partido Político del Presidente Municipal (PPM) y del Gobernador (PPG).	La combinación de un mismo partido o de afinidades partidarias entre el PPPM, el PCMG, y el PPG supone un menor costo político en la aprobación de la contratación de deuda.

Fuente: elaboración propia.

4.2 Muestra representativa y periodos a comparar

A continuación se identificará la forma en que se eligieron los casos dónde se comprobaran las diferentes variables. La razón por la que se decidió utilizar una N mediana y no una

⁷⁴ En un principio, también se tomaron en cuenta las aspiraciones de los Diputados Locales correspondientes al distrito del municipio en cuestión, sin embargo las carreras de éstos implica intereses de toda la entidad y no sólo se remiten a apoyar la contratación o no de la deuda.

⁷⁵ En las especificación de esta variable también se incluye si el PM fue procesado por algún delito de malversación de recursos.

pequeña obedece a los objetivos del trabajo. Teniendo una N pequeña se pudieron haber identificado mayores atribuciones y generar un análisis más focalizado. Sin embargo, buscamos que la explicación no sólo aplique a una zona o un municipio en específico, por ello la necesidad de tener una muestra más amplia.

4.2.1 Selectividad de casos

La selección de la muestra significativa obedeció a un método constituido especialmente para este caso, el cual siguió específicamente al cumplimiento de dos criterios, pero antes de describirlos se hace una breve puntualización del universo total a considerar. México cuenta con 2457 municipios en México, pero a junio de 2012, la fecha de corte final de esta investigación, según la SHCP sólo 955 habían contratado deuda pública.

Esto representa el 39% del total de municipios. Debido a que la investigación se centra en los municipios endeudados, nuestro universo general son esos 955 municipios. De este número debemos sacar una muestra representativa; si hubiéramos optado por una muestra aleatoria se hubiera generado un sesgo en los casos que nos importa tratar, ¿cómo es esto? a continuación se explica.

Ya que nos interesa tratar los casos más significativos,⁷⁶ al dividir en dos el universo donde los municipios que adeudan más de 100 millones de pesos son identificados como los *más endeudados* y los que están por debajo de esta cifra los *menos endeudados*, se identificó que sólo 80 municipios concentraban el 80% del total de deuda, mientras que 875 acumulan el 20% restante. Lo que significa que en una muestra aleatoria sólo el 8% de los

⁷⁶ Esto, ya que los casos con mayor nivel de deuda tienen más probabilidades de experimentar un falló en sus obligaciones, la problematización de fondo desarrollada en la introducción de este trabajo.

casos representarían a los municipios con mayor nivel de deuda, un sesgo que desvirtúa el objetivo de tratar a los casos más significativos.

Por ello el universo se redujo a los 80 municipios, y la muestra representativa sería de 25 casos, un 30 % del total. El número obedeció al motivo expresado al inicio, se necesitaba un número representativo de casos que puedan aportar explicaciones no tan locales, y mediante los cuales se logren realizar trabajos susceptibles a la estadística. Aunque posteriormente veremos un dato que amplía la justificación de esta cifra.

Para llenar estos 25 casos se utilizaron dos criterios: El primero son los niveles de endeudamiento, y si queremos tratar a los casos más representativos nos remitiremos a los municipios más endeudados.⁷⁷ Una vez que obtuvimos esta primera lista, nos dimos cuenta que existen casos que corresponden a un mismo estado, lo cual nos llevo a preguntarnos si ¿hay repercusiones en qué un estado tenga más municipios que otro en la muestra elegida?

Por ello el segundo indicador es la proporción de representatividad que tienen los estados en el universo considerado, es decir, el porcentaje de municipios por estado que existe en el universo de 80 municipios deberá estar representado en nuestra muestra de 25. Lo cual nos arrojó una nueva lista, misma que ya fue definitiva.

Derivado de esta lista, se solidificó la justificación de tener una muestra de 25 casos, ya que los municipios elegidos representan al 64% del monto de los municipios más endeudados, y el 51% del universo general de los municipios endeudados (955). Es decir, que los resultados que obtengamos al comprobar la hipótesis, nos estaría dando supuestos o descartándolos, de los municipios que representan poco más de la mitad de la deuda contratada en todo el país.

⁷⁷ Si recordamos la gráfica 1.10, "Proporción deuda/ingresos municipales por estado, al 2012", mencionamos que al menos en 18 estados existe una proporción no tan manejable. Para nuestra muestra final, 21 de los 25 municipios elegidos corresponden a estas entidades federativas.

En la tabla 4.2 podemos observar la muestra final, en donde se puede apreciar el monto que tienen contratado los casos seleccionados, así como la aplicación de los filtros mencionados, que derivado de ello generó que se omitieran tres casos.

Tabla 4.2: Selección de muestra

No	Municipios	Estado	Saldo Total 30 de junio de 2012	Primer filtro	Segundo Filtro	Muestra elegida
			<i>MDP</i>	<i>Nivel End</i>	<i>Proporción</i>	
1	Guadalajara	Jalisco	2680.7	✓	✓	1
2	Tijuana	Baja California	2539.9	✓	✓	2
3	Monterrey	Nuevo León	2146.1	✓	✓	3
4	Zapopan	Jalisco	1447.0	✓	✓	4
5	Benito Juárez	Quintana Roo	1365.9	✓	✓	5
6	Nuevo Laredo	Tamaulipas	1114.7	✓	✓	6
7	León	Guanajuato	1014.7	✓	✓	7
8	Mexicali	Baja California	950.2	✓	✗	
9	San Nicolás De Los Garza	Nuevo León	901.8	✓	✓	8
10	Tlaquepaque	Jalisco	845.0	✓	✓	9
11	Puebla	Puebla	814.5	✓	✓	10
12	Tonalá	Jalisco	786.1	✓	✗	
13	Cuernavaca	Morelos	761.3	✓	✓	11
14	Hermosillo	Sonora	731.3	✓	✓	12
15	Ecatepec De Morelos	México	730.1	✓	✓	13
16	Guadalupe	Nuevo León	642.5	✓	✓	14
17	Aguascalientes	Aguascalientes	542.7	✓	✓	15
18	Tlajomulco De Zuñiga	Jalisco	523.2	✓	✗	
19	Centro	Tabasco	521.0	✓	✓	16
20	Morelia	Michoacán	509.7	✓	✓	17
21	Naucalpan	México	482.5	✓	✓	18
22	Querétaro	Querétaro	467.2	✓	✓	19
23	Huixquilucán	México	460.7	✓	✓	20
24	Durango	Durango	447.7	✓	✓	21
25	Tlalnepantla	México	445.2	✓	✓	22
26	Acapulco De Juárez	Guerrero	438.4		✓	23
27	Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	434.0		✓	24
28	Atizapán De Zaragoza	México	409.4		✓	25

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Puede existir un cuestionamiento acerca de ¿qué pasa con la representación de los demás municipios dentro del universo de 80? pero recordemos que nos interesa ver a los

casos representativos, y en gran medida por la cantidad tan alta de recursos que manejan, lo cual también nos muestra de mejor manera *la variabilidad*, el indicador de la variable dependiente . Ahora bien, con el fin de clarificar el segundo filtro, la tabla 4.3 muestra la proporción de municipios por estado, posteriormente se explica la composición de la misma.

Tabla 4.3: Proporciones municipio por estado en el universo de municipios con deuda superior a 100 MDP

Estado	Número de Municipios	Proporción	Muestra en 25	Estado	Número de Municipios	Proporción	Muestra en 25
México	17	0.2125	5.3	Durango	2	0.025	0.6
Jalisco	8	0.1	2.5	Chiapas	2	0.025	0.6
Nuevo León	8	0.1	2.5	Nayarit	2	0.025	0.6
BC	4	0.05	1.3	Chihuahua	2	0.025	0.6
Quintana Roo	4	0.05	1.3	Puebla	1	0.0125	0.3
Sonora	4	0.05	1.3	Aguascalientes	1	0.0125	0.3
Veracruz	4	0.05	1.3	Tabasco	1	0.0125	0.3
Morelos	3	0.0375	0.9	Michoacán	1	0.0125	0.3
Sinaloa	3	0.0375	0.9	Guerrero	1	0.0125	0.3
BCS	2	0.025	0.6	SLP	1	0.0125	0.3
Tamaulipas	2	0.025	0.6	Colima	1	0.0125	0.3
Guanajuato	2	0.025	0.6	Coahuila	1	0.0125	0.3
Querétaro	2	0.025	0.6	Campeche	1	0.0125	0.3

Fuente. Elaboración propia con base en datos del INEGI y la SHCP

La tabla anterior se realizó tomando en cuenta el universo de 80 municipios más endeudados. En la columna *Estado* se mencionan aquellos que tienen representantes en esta lista (26 de 31), en *número de municipios* nos muestra cuantos representantes tienen. La columna *Muestra en 25* nos dice cuántos municipios por estado deben estar presentes en la muestra que se elegimos, es decir la proporción. Ahora bien, este número se obtuvo de la siguiente fórmula.

$$CM= 25 (Nme / UM)$$

Dónde:

- CM= Casos presentes en la muestra
- Nme= Número de municipio por estado hallados en el universo para la muestra
- UM= el universo de la muestra, en este caso 80.

Entonces la proporción se obtiene al multiplicar el porcentaje que tendrían los representantes de un estado en el universo por 25. Esto último derivado de que es el número de la muestra, cuando ésta aumenta el mismo se tiene que modificar también.

Es así como el municipio de Tonalá no entró en la muestra debido a que Jalisco ya tenía 3 (2.5 se redondeó) municipios representados. Lo mismo sucedió con Mexicali y Tlajomulco de Zuñiga. Cabe mencionar que en un primer momento se consideró poner un tercer filtro que sería la representatividad por zonas geográficas, pero este variaba muy poco en la muestra actual, y generaba un efecto que forzaba a que la muestra abarcará municipios no tan representativos, ya que el filtro de proporcionalidad seguía jugando.

4.2.2 Temporalidad

En primer instancia, la fecha de corte final de los niveles de deuda pública es junio de 2012. La razón para elegir esa fecha obedeció a dos cuestiones, la primera es la practicidad en cuanto al acceso de datos ya que entre más cercano sea el corte más probabilidades existen de que no hallar datos de los indicadores seleccionados. La segunda es que en ese momento se estaba viviendo una coyuntura electoral tanto local como federal.

Entonces, derivado de los tres periodos de aproximadamente tres años, la fecha de corte inicial es 2003, por ende los periodos serían 2003-2006, 2006-2009 y 2009-2012. Un aspecto a destacar es que dichos periodos se ajustan a calendarios electorales tanto locales como federales, delimitaciones necesarias para identificar la fecha en que se requieren los

datos de nuestros indicadores. Pero esto nos genera un problema con los casos donde llevan un calendario distinto.

Si bien las elecciones federales generan un efecto de "arrastre" con los resultados en elecciones locales, estas sólo se da con el Partido ganador pero tiene un techo (Zafra, 2005: 47), es decir que los resultados federales no necesariamente tienen una influencia tan marcada en los resultados locales (Díaz-Cayeros, 2004: 240), debido a las condiciones propias como pueden ser de recursos y competencia.

Sin embargo, el 60% de nuestros casos esta en sincronía con este calendario, lo cual nos genera una facilidad metodológica para trabajar con los mismos, pero ¿qué sucede con el 40% restante? Esto supone un sesgo que debemos reconocer, ya que puede haber desfases en la relación de cifras con datos, por ejemplo que el año de termino de funciones de un PM sea distinto al nivel de endeudamiento con el que se le quiere relacionar.

Con el fin de obtener resultados fidedignos , la información de los casos que no van en sincronía será tomada de sus fechas electorales respectivas; aunque los datos y las cifras que se daremos a conocer tendrán la etiqueta de los periodos mencionados (2003-2009-2012), los casos que no están en sincronía llevaran los datos que le corresponden.⁷⁸

Definidas ambas cuestiones (temporalidad y casos), a continuación definiremos la forma en que se calcularán la variabilidad de la deuda (variable dependiente) y el IIPCD (conjunto de las variables independientes), para posteriormente identificar si existe una relación entre ambas, y en el mejor de los casos la dependencia de la primera sobre la segunda.

⁷⁸ El anexo 1 nos muestra los años que abarcaron los últimos tres periodos de cada caso que forma la muestra representativa.

4.3 La variabilidad de la deuda

En este apartado definiremos los parámetros mediante los cuales se obtuvo el dato correspondiente a la variable dependiente. Antes de ello, es preciso mencionar que en un primer momento se optó por obtenerla mediante porcentajes de incremento, para ir en sintonía con la variabilidad expresada en la gráfica 0.2; sin embargo lo anterior nos generó un problema de medición.

Esto fue debido a que los porcentajes obtenidos en el sentido positivo variaban de 5 y hasta 9000%, por ello para generar armonía con el IIPCD procedimos a darles una calificación. Por lo tanto, cuando un caso variaba en 50% su deuda de un periodo a otro se le otorgaba un puntaje de 0.7. Sin embargo, éste pudo habersele otorgado a un caso que pasó de tener 5 a 7.5 millones de pesos en deuda, así como a uno que haya pasado de 200 a 300. Lo mismo sucedía en el caso de un decremento de la deuda.

Es decir, estábamos magnificando el puntaje en aumentos mínimos y disminuyéndolo en incrementos significativos (y viceversa en caso de decremento). Pero entonces ¿cómo asignarle un puntaje a los montos de aumento o disminución?, y más bien ¿cómo definimos un tope mediante el cual se puedan asignar las puntuaciones que vayan en concordancia con el monto de la variación?

La salida que se tomó fue definir los topes de incremento y decremento con base en la media⁷⁹ de los mismos por cada periodo, y a partir de ese límite establecer los puntajes. En otras palabras, identificar un promedio de todos los casos que aumentaron o disminuyeron su deuda, y del 0 al mismo definir los puntajes correspondiente, y a los casos que sobrepasen ese límite se le adjudicaría la calificación más alta. En este sentido, los

⁷⁹ La media es una medida de tendencia central, la cual es la suma de un conjunto de puntajes dividido entre el número total de puntajes del conjunto (Levin, 1979: 42), también conocido como un promedio.

municipios que aumentaran su deuda obtendrían puntajes que irían de 0.51 a 1, y aquellos que lo disminuyeran iría de 0.49 a 0. El 0.5 se reservaría a los casos que no varíen de ninguna manera su deuda.

4.3.1 Asignándole un puntaje a la variabilidad de la deuda

Para explicar todo lo anterior, a continuación exponemos los pasos para obtener un puntaje para la variabilidad de la deuda, utilizando la media como el límite para la definición de los mismos. Además la misma se irá explicando con ejemplos correspondientes al primer periodo.

1.- Obtener la media de los casos de aumento (positivos) y de decremento (negativos) por periodo. La misma fungirá como el límite para dar los puntajes de 1 y 0.

$$\bar{X} + = \frac{\sum X+}{N} \quad \text{y} \quad \bar{X} - = \frac{\sum X-}{N}$$

Dónde:

- \bar{X} = Media de casos positivos o negativos.
- $\sum X$ = La suma de los casos positivos o negativos.
- N = El número de casos ya sea positivos o negativos.

Para el período 03-06, existen 19 casos con aumento de deuda y 6 con decremento; la suma de los primeros es de 7596.4 millones de pesos (MDP) y de los segundos -719. Por ende la fórmula quedo de la siguiente manera:

$$\bar{X} + = \frac{7596.4}{19} = 399.80 \quad \text{y} \quad \bar{X} - = \frac{-719}{6} = -119.83$$

Es decir, lo que definimos en este paso es que los municipios que hayan incrementado en 399.80 MDP su deuda o más obtendrán un puntaje de 1, los que hayan disminuido en 199.83 o más obtendrán 0.

2.- Especificar el monto que establecerá las escalas que nos darán el puntaje de cada caso. En otras palabras, fijar una cifra mediante la cual se pueda definir el puntaje de los casos que aumentaron su deuda pero no traspasaron el límite de 399.80 MDP o la disminuyeron pero no más allá de 119.83 MDP. Ya que la definición de puntajes es en un rango que abarca 5 unidades (para casos negativos de 0 a 0.49 y positivos de 0.51 a 1), la fórmula para definir las escalas es la siguiente:

$$EM_{+} = \bar{X}_{+}/5 \quad \text{y} \quad EM_{-} = \bar{X}_{-}/5$$

Dónde:

- EM= Es la escala de medición, la cuál será positiva o negativa dependiendo del apartado anterior
- \bar{X} = La media positiva o negativa obtenida en el paso anterior
- 5 = es el rango que abarca el incremento y decremento de la deuda, la conjunción de los mismos nos da un puntaje que abarca de 0 a 10.

Siguiendo con el ejemplo, el monto que define las escalas de dónde se obtendrán los puntajes para los casos positivos es de 79.96 MDP, y para los casos negativos -23.96.

Quedando la fórmula anterior de la siguiente manera:

$$EM_{+} = 399.80/5 = 79.96 \quad \text{y} \quad EM_{-} = -119.83/5 = -23.96$$

3.- Obtener el puntaje bruto de casos positivos y negativos, es decir, el puntaje que cada caso obtendría si nuestra escala sólo fuera de 0 a 5. Esto debido a que la división del caso anterior fue entre 5, pero porque la conjunción de los casos positivos y negativos representan una escala total del 0 a 10. Sin más la fórmula sería la siguiente:

$$PB_{+} = x/EM_{+} \quad \text{y} \quad PB_{-} = x/EM_{-}$$

Dónde:

- PB= Puntaje bruto
- X= Incremento o decremento del caso respectivo
- EM= La escala de medición obtenida en el paso anterior

Retomando el ejemplo, emplearemos a los casos de Aguascalientes que aumentó su deuda en 160.9 MDP, y Durango quién la disminuyó en 43.3, ambos en el periodo de 03-06. Entonces la fórmula quedaría de la siguiente manera:

$$\text{PB (+) de Aguascalientes} = \frac{160.9}{79.96} = 2.01$$

$$\text{PB (-) de Durango} = \frac{-43.3}{-23.96} = 1.81$$

Entonces en una escala de 0 a 5, Aguascalientes por su incremento tendría un puntaje de 2.01 y Durango por su decremento 1.81.

4.- Por último se obtendrá el puntaje definitivo que representará el aumento o disminución de la deuda de una escala del 0 al 1. Para ello se utilizaran dos fórmulas. Para el caso positivo será:

$$\text{PVD} = (5 + \text{PB (+)}) / 10$$

Dónde:

- PVD = Puntaje de la variación de la deuda
- 5= Este número ubica idóneamente a los casos positivos en una escala del 1 a 10, ya que el PB tiene una escala de 0 a 5, y recordemos que estos casos están representados en el rango que va del 5.1 a 10. Por ello al sumarle 5 sólo se le agrega el puntaje que representa a los casos negativos.
- PB = el puntaje bruto de los casos positivos obtenido el paso anterior.
- 10 = es con el fin de armonizar esta calificación con la que se obtendrá en el IIPCD, al efectuar esta división sólo se recorre el punto decimal hacia la derecha.

Para el caso negativo será:

$$\text{PVD} = (5 - \text{PB (-)}) / 10$$

En comparación con la fórmula positiva, la diferencia estriba en que al 5 se le resta el PB negativo. Esto debido a que al calcularlo se le da mayor puntaje (5) al caso que más disminuyó su deuda. Con el fin de asignarle 0 a quién la disminuya igual o más allá de la media, se le resta 5, dándole de esa manera un mayor puntaje a quién reduce en menor medida su deuda y uno menor a quién la aumenta.

Lo anterior se clarificará con el ejemplo. Entonces Aguascalientes, municipio que aumentó en 160.9 MDP su deuda en el periodo 03-06, en dónde la media de incremento fue de 399 MDP, obtuvo un puntaje de variación de deuda de 0.70, en una escala de 0 a 1, reflejando el último paso en la siguiente fórmula:

$$\text{PVD Aguascalientes} = (5 + 2.01) / 10 = 0.701$$

Para el caso de Durango, municipio que disminuyó su deuda en 43.3 MDP en el mismo periodo, en el cual la media de decremento fue de 119.83 MDP, obtuvo un puntaje de variación de deuda de 0.32, en una escala de 0 a 1; reflejando el último paso en la siguiente fórmula:

$$\text{PVD Durango} = (5 - 1.81) / 10 = 0.319$$

4.3.2 Estableciendo periodos de comparación

Aunque sabemos que el aspecto de la temporalidad ya está especificado, con el fin de buscar una relación que pondere aspectos políticos, la obtención del aumento o disminución de la deuda (dato inicial del modelo anterior) será obtenida del resultado que un municipio tenga producto de una diferencia en los niveles de deuda que éste tenga, en dos fechas que desde nuestra perspectiva nos parecen trascendentales.

La primera es la fecha en qué un PM toma posesión del cargo, esto debido a que los periodos de espera para ello varían de un estado a otro.⁸⁰ La segunda es la jornada electoral siguiente: tomando en cuenta que es el evento dónde se define la carrera política del PM, en caso de existir influencia política esta se debe reflejar en los datos correspondientes a esta fecha. Cabe mencionar que todos los datos están deflactados a precios de 2010.

Entonces, comparamos los niveles de deuda desde el momento en que un PM asume su cargo hasta el momento en el que se dé la siguiente elección a nivel local, que en el mejor de los casos dicho PM ya estará compitiendo por una nueva posición. O que derivado de los resultados que su PP logró en dicho municipio obtenga como recompensa un puesto en la administración pública, estatal o federal.

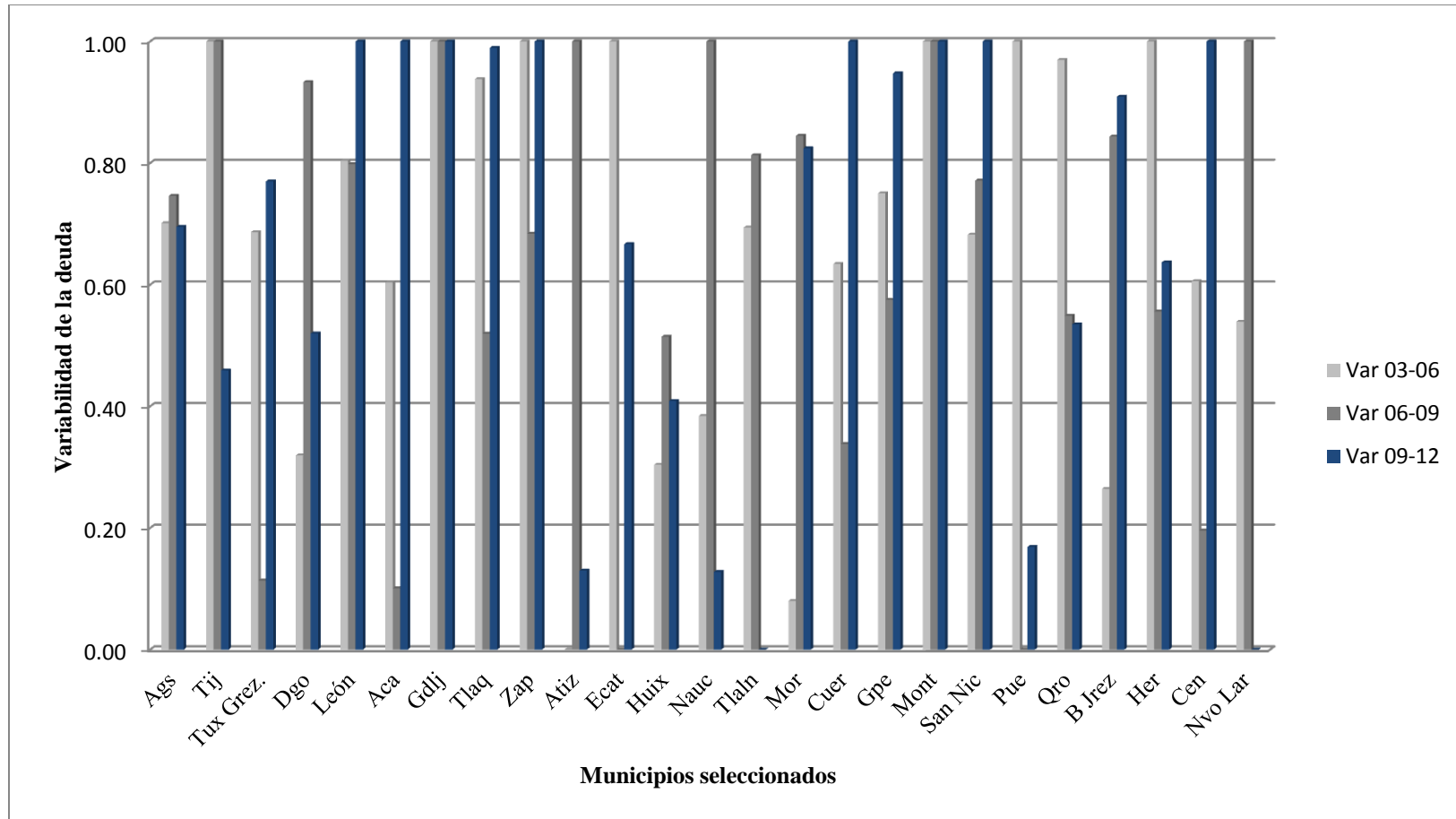
Ya que la mayoría de los datos son obtenidos del Registro de Operaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, el hecho de que reporte movimientos trimestrales nos da flexibilidad para tomar datos más precisos en cuanto a estas fechas. Ya que la información de este registro abarca hasta el tercer trimestre del año 2005, la información anterior será obtenida de los datos del SIMBAD. Recordemos que la Gráfica 1.2 fue construida con información de ambas fuentes.

4.3.3 Variabilidad de la muestra elegida

Definidos todos los aspectos para calcular este dato, a continuación de manera general exponemos la variabilidad hallada en la muestra elegida. Esto es sólo con el fin de identificar de qué manera los municipios elegidos se comportaron en los últimos tres periodos respecto a su nivel de endeudamiento.

⁸⁰ Estas fechas se pueden identificar en el anexo # 2.

Gráfica 4.1: Variabilidad de la deuda de la muestra elegida; últimos tres periodos



Fuente: Elaboración propia.

Podemos observar que nuestra muestra está llena de muchas situaciones, es decir no siempre se muestra una tendencia al incremento de la deuda. Por ejemplo, municipios como Aguascalientes, Guadalajara y Monterrey se mantienen constantes. Los que muestran una tendencia que va incrementándose cada nuevo periodo de gobierno son: León, San Nicolás de los Garza y Benito Juárez.

Por otro lado tenemos casos con altibajos como Tuxtla Gutiérrez, Durango, Acapulco, Tlaquepaque, Zapopan, Huixquilucán, Naucalpan, Cuernavaca, Guadalupe, Puebla, Hermosillo, Centro y Nuevo Laredo. Y municipios donde existe una tendencia a la disminución de la deuda son Tijuana, Atizapán, Ecatepec y Querétaro. Sin más, lo que tratamos de buscar en esta investigación es comprobar hasta qué punto las influencias políticas en el PCD, explican las situación aquí descritas.

Para ello procederemos a la construcción de un índice que reúna las variables que representan a esa influencia política, y posteriormente cruzarla con la información obtenida en este apartado.

4.4 Construcción del índice

Teniendo la muestra seleccionada y los periodos delimitados, lo siguiente es la realización del índice que aglutina todas las variables independientes, mediante el cual se identifique la existencia (o no) de aspectos de *la política* que influyen el comportamiento de los actores en el PCD en cada uno de los casos seleccionados.

Por ello en este apartado se desarrolla la justificación del índice, la especificación en cuanto a su construcción e interpretación, y por último los criterios mediante los cuales se les asignaron valores a las variables que lo integran.

4.4.1 ¿Por qué un índice?

El desarrollo de la metodología estadística no necesariamente requiere de un índice, sin embargo, este ejercicio se realiza bajo el supuesto de que cada una de las variables independientes no cuenta con la suficiente fuerza para explicar la *variabilidad de la deuda*, pero que en su conjunto generan combinaciones de peso que explican de mejor manera dicha variabilidad.

Los índices son instrumentos de medición que nos permite identificar la variación de los datos (Benson:1974, 178). Dicho instrumento debe contar con ciertas características mínimas y claras para que su comprensión sea sencilla pero sin restar importancia a la validez del mismo. En primer lugar debemos respondernos ¿exactamente qué queremos medir? (Ibídem: 179). Nuestra respuesta es: la influencia de aspectos políticos en la variabilidad de endeudamiento de los municipios seleccionados. Es decir, en qué medida aspectos que representan costos políticos a los actores presentes en el PCD se relacionan con la decisión de contratar y aprobar (o no) dicha deuda.

Otra cuestiones radica en la graduación del instrumento (Ibídem: 179), es decir, verificar la exactitud del mismo, por ello se deben ponderar el peso y la función de cada variable con respecto a el concepto central: influencia política en el PCD. Y por último, otro aspecto que debe cuidarse es la simplicidad del mismo, es decir, que pueda entenderse pero al mismo tiempo también pueda utilizarse con otros casos (Ibídem: 180). Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se especifica la manera en que se construyó y la interpretación que se le dará al resultado que emita.

4.4.2 Índice de Influencia Política en la Contratación de Deuda (IIPCD): construcción e interpretaciones

Derivado de las variables y los indicadores presentes en la tabla 4.1, los cuales corresponden a las variables explicativas (independientes) de este trabajo es que se construirá el siguiente índice.

Básicamente, el dato que corresponde al IIPCD es obtenido de la siguiente fórmula

$$\mathbf{IDP = \frac{(A + B + C + D + E)}{5}}$$

Dónde:

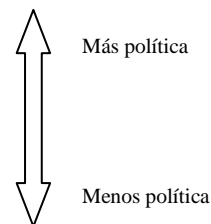
- A = Carrera política del Presidente Municipal.
- B = Aumento o disminución de deuda en coyuntura electoral.
- C = Aumento o disminución de recaudaciones propias.
- D = Aumento o disminución de participaciones federales.
- E = Combinación del Partido Político del Presidente Municipal (PPPM), el Partido con la Coalición Mínima Ganadora (PCMG) y el Partido del Gobernador (PG).
- 5 = Número de variables que influyen directamente con la variable dependiente.

Como se puede observar, las variables A, B, C, D y E pesan lo mismo y no existe ningún tipo de ponderación entre ellas, ya que cada una es susceptible a influencias políticas (que se traducen en costos para los actores del PCD) que den como resultado la aprobación de deuda. Y el valor que se le asignó a cada una por cada caso va entre 0 y 1.

Las combinaciones y puntuaciones de cada variable se desarrollaran párrafos adelante; a continuación exponemos la forma en que se interpretaran los datos emanados del IIPCD. Así pues, el índice contempla tres escalas dónde se refleja si la decisión tomada tiene: a) Alta influencia política, b) Mediana influencia política y c) Baja influencia política. En los incisos a) y c) mientras más tiendan a un número entero, mayor peso tendrá el postulado que representa. La tabla 4.4 muestra claramente lo anterior.

Tabla 4.4: Tipos de valores en el IDP

Decisión con alta influencia política	De 0.61 a 1.00
Decisión con mediana influencia política	De 0.40 a 0.60
Decisión con baja influencia política	De 0.00 a 0.39



Fuente. Elaboración propia

Definido lo anterior, procederemos a desarrollar cada variable presente en la fórmula, así como los diversos resultados que puede brindar y las puntuación que le corresponden.

4.4.3 Definición de las variables con escalas de medición

A continuación se desarrollaran cada una de las variables que conforman el IIPCD, en las mismas se especificará su relación con la hipótesis central (haciendo alusión a la sub-hipótesis planteada en el cuadro 4.1), y derivado de la misma se establecerán los diversos escenarios que podemos hallar así como el puntaje que le correspondería a cada uno. Es decir, reconocemos la existencia de datos que pueden contradecir nuestra hipótesis, lo anterior con el fin de que nuestra investigación sea falsable.

4.4.3.1 A) Carrera política del Presidente Municipal

Ya que puede existir una relación directa entre el proseguimiento de la carrera política del PM con la presencia de suficientes recursos en su municipio, si éste último no cuenta con ellos la deuda es una gran salida. Entonces en primer instancia la forma de medir esta variable es saber si prosiguió con su carrera política o no. En segunda instancia, debemos ponderar el lugar al que se incorporó, es decir, si ganó algún puesto de elección, sólo se quedo en una candidatura, o quizá se fue a una dependencia de gobierno.

Todo lo anterior sugiere un avance en la carrera política, pero también insinúa un peso mayor en ciertas posiciones en comparación a otras. Además también tomamos en consideración si los ex-Presidentes Municipales tienen un proceso penal a causa de malversación de fondos, ya que no sigue con su carrera política pero porque hizo mal uso de los recursos. Cabe mencionar que esta variable es parte de (I). Las tablas 4.5 y 4.6 nos muestra los diversos parámetros y la puntuación que se le asignó.

Tabla 4.5: Carrera Política del Presidente Municipal después de su mandato y puntajes

No siguió	0
Siguió en tiempo posterior	0.5 - 0.8
Siguió inmediatamente	0.81 - 1
Detenido por malversación de fondos	1

Fuente. Elaboración propia

Tabla 4.6: Puesto en el que siguió, tiempo y puntaje respectivo

<i>Puesto</i>	<i>Inmediatamente</i>	<i>Posterior</i>
Gobernadores	1	0.8
Senadores	1	0.8
Diputado Federal	1	0.8
Diputado Local	1	0.8
<i>Puestos AP</i>		
Secretarios	0.95	0.7
Directores	0.95	0.7
Procuradores	0.9	0.6
Subsecretarias	0.9	0.6
<i>Candidaturas</i>		
Gobernador	0.9	0.8
Senador	0.9	0.8
Diputado Local	0.9	0.7
Presidente Municipal (otro periodo)		0.8
<i>Puestos en su Partido Político</i>	0.81	0.5

Fuente. Elaboración propia

4.4.3.2 B) Aumento o disminución de deuda en coyuntura electoral

Este indicador tiene relación con el anterior ya que también corresponde a (I). Si el PM llegase a utilizar la deuda como trampolín para seguir su carrera política, es importante el momento en que se dé la contratación de la misma para que los efectos de la base política

se vean reflejados en la jornada electoral. La fuente de estos datos obedece al Registro de Operaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (ROEEFM) que lleva la SHCP, mismo que sólo llega hasta el tercer trimestre de 2005.

Ahora bien, ¿cuál sería la fecha a comparar? ya que el PCD lleva su tiempo, además de que se requiere el espacio para ejecutar los recursos y que los resultados se capitalicen a favor el PM, éste necesita los recursos al menos un año anterior a la elección. Dada la disparidad de los calendarios electorales de la muestra elegida son distintas las fechas a comparar.⁸¹ Como los datos del ROEEFM muestra los datos trimestralmente, se tomará en cuenta el dato más cercano a la fecha de la elección.

Dichas fechas corresponden a periodos más allá de 2005, por ello los datos faltantes se obtuvieron del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD) del INEGI. Entonces en caso de existir una influencia política ligada a la carrera del PM suponemos que la deuda de un municipio se incrementa de un año a otro, teniendo como antesala la jornada electoral.⁸²

Ahora bien, la manera en que se obtuvo este puntaje es la misma en que se obtuvo la variabilidad de la deuda, es decir el apartado 4.3.1. Pero con la diferencia de las fechas explicadas arriba. Lo anterior se decidió con el fin de darle armonía a la obtención de datos para todas las variables, ya que la definición de la calificación en un principio también habían sido mediante porcentajes, teniendo el mismo problema citado en la definición de la variable dependiente.

⁸¹ El anexo 1 muestra las distintas fechas de elección por casos en cada periodo seleccionado.

⁸² Aunque esto no augura necesariamente proseguir con su carrera política, la base política que puede obtener le da certidumbre acerca de la presión que puede ejercer para obtener una candidatura o dirigirse a otro puesto ya sea en la Administración Pública o en su Partido Político.

4.4.3.3 C) Aumento o disminución de recaudaciones propias

Ahora veremos a las variables correspondientes a (M). Como se expuso en el capítulo 3, aumentar las recaudaciones supone un costo político para el PM, ya que es una medida poco popular para él como para su PP, afectando el avance de su carrera política; además bajos los niveles de recaudación municipal generan incentivos para buscar otra forma de ingresos, tales como contratar deuda.

Los periodos a considerar obedecen a los intervalos de gobierno de cada caso. Recordemos que las recaudaciones propias representan los ingreso municipales por concepto de: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Estos datos son extraídos SIMBAD, y como ya lo mencionamos están deflactados a precios de 2010.

La manera para asignar un puntaje al aumento o decremento de esta variable, es esencialmente la misma para medir la variabilidad de la deuda, pero con un cambio sustancial en lo que sería el paso 4. El cual radica en que para calcular el puntaje de los datos positivos, es decir, aumento de la recaudación la fórmula sería:

$$\mathbf{PVD = (5 - PB (+)) / 10}$$

Y para calcular los datos negativos, que representan la disminución en la recaudación, la fórmula es:

$$\mathbf{PVD = (5 + PB (-)) / 10}$$

Este aspecto obedece a que, para nuestro trabajo el hecho de que aumente su recaudación nos significaría una menor influencia política, por ello entre mayor sea el monto de ésta más cerca estará de un puntaje en 0. Y viceversa, el hecho de que disminuya la recaudación nos representaría una mayor influencia política, por ende el puntaje será más cercano a 1.

4.4.3.4 D) Aumento o disminución de participaciones federales.

Esta variable también corresponde a (M), la consideramos una variable de peso ya que su aumento disminuye los costos políticos que sugiere un aumento en la recaudación de ingresos para el PM. Además, el hecho de que son incondicionales y que pueden ser utilizadas como garantía de deuda, son grandes incentivos para contratarla. Dicho supuesto sigue en concordancia con el escenario dónde un PM quiere proseguir su carrera política y su municipio tiene una escasez de recursos combinada con una baja capacidad de recaudación.

Los datos para calcular esta variable también son emanados del SIMBAD y las fechas corresponden a los periodos de gobierno; ahora bien la manera en que se calcularon los puntajes también es la misma que se utilizó para definir la variabilidad de la deuda sin ningún tipo de modificación. Recordemos que existen más transferencias federales, pero que las participaciones federal (PF) pueden ser utilizadas a discreción por los alcaldes, ampliando su escenario de acción para consolidar su carrera política.

4.4.3.5 E) Combinación del Partido Político del Presidente Municipal (PPM), el Partido con la Coalición Mínima Ganadora (PCMG) y el Partido Político del Gobernador (PPG).

Entramos en lo que corresponde a la variable (C°), es decir lo concerniente al comportamiento de los demás actores además de PM. En el análisis del capítulo 3, se identificó que mientras existan mayores afinidades ideológicas o de corte partidista menores serán los costos políticos, por ende al aprobación del PCD tendría menores complicaciones.

Ahora bien, definir la orientación partidaria del PPM y el PPG es un aspecto sencillo, sin embargo definir el PCMG obedece al agrupamiento de fuerzas al interior de

los Congreso Locales, además de los contextos tales como el PPG o el antecedente de coaliciones electorales también influye. En la definición del mismo tomamos en cuenta estas últimas cuestiones, además del número de diputados que cada Congreso ostentaba para identificar su peso en cuestiones numéricas.

Este paso no se expone aquí, pero en los anexos 3 a 5 se explican cada uno de ellos. Aquí sólo nos centraremos en los costos que originan las diferentes combinaciones ya analizadas en el capítulo 3. Cabe aclarar que dicho análisis se originó de este apartado, dónde al inició sólo se establecieron tres escalas de medición: 1, 0.5 y 0, pero ante la presencia de nuevas combinaciones esto ya no era factible. La tabla 4.7 nos muestra la 3.7 pero asignándole un puntaje a cada combinación.

Tabla 4.7: Combinaciones y puntaje de Coaliciones o Negociaciones entre PPPM, PCMG y PPG

<i>Combinaciones</i>			<i>Puntaje</i>	<i>Supuesto</i>
<i>PPPM</i>	<i>PCMG</i>	<i>PPG</i>		
X	X	X	1	Un mismo partido en los tres ámbitos supone una aprobación inmediata de cualquier reforma.
X	X	Y	0.8	Un mismo partido en PPPM y el PCMG supone una fácil aprobación ya que no se necesita al PPG, sin embargo ello no significa que no existan costos con éste último.
X	Y	X	0.6	Diferente partido para poder aprobar una reforma, pero sí el PPPM es el mismo que el PPG, el primero puede encontrar apoyo en el segundo, así generar una buena coalición o negociación con el PCMG.
X	Y	Y	0.4	Diferente partido para poder aprobar una reforma, pero ahora el PPPM no cuenta con el apoyo del PPG, por ende supone una negociación con el PCMG más difícil que la anterior
X	Y	Z	0.2	Diferente partido en todos los frentes. Ello supone que no existen ni alianzas, ni afinidades, por ende la negociación podría suponer un conflicto de intereses mucho mayor.

Fuente. Elaboración propia.

Podemos observar que en comparación con las variables anteriores, no existe un supuesto que represente un 0, esto debido a que se aprobó la deuda y un 0 representaría una falla total en cualquier coalición o negociación por lo cual no existiría deuda, es decir, no representa a ninguno de nuestros casos seleccionados.

Recordemos que el hecho de que sólo se contemplen tres opciones políticas (X, Y y Z) obedece a las características de nuestro SPM, dónde el espectro político está dominado principalmente por tres fuerzas políticas; en caso de existir dos o más de 3, se deben realizar los ajustes necesarios a esta tabla para considerar todos los escenarios posibles.

4.4.4. El IIPCD en la muestra elegida

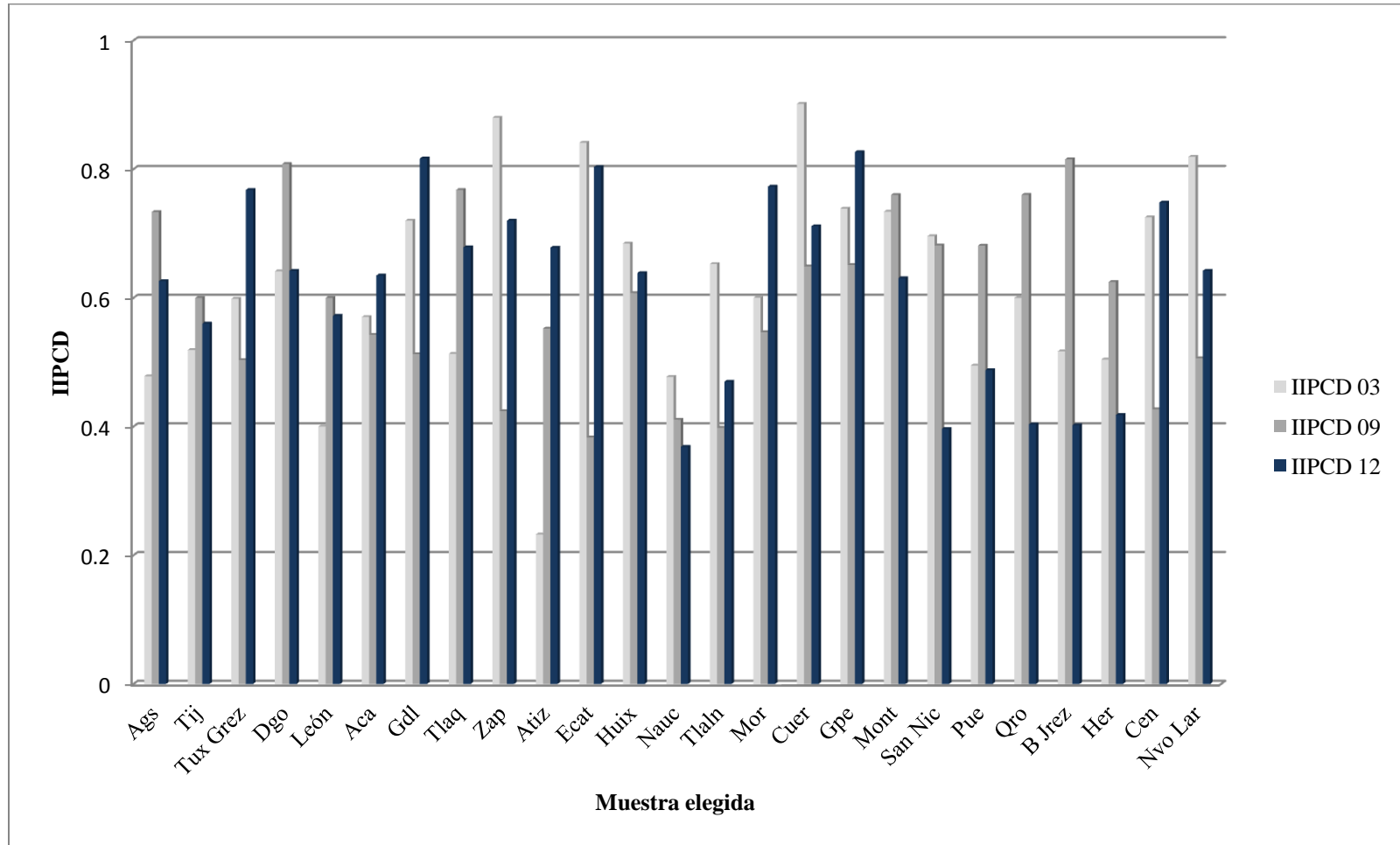
Antes de pasar a lo que es el resultado de nuestro cruzamiento, vamos a exponer el resultado que obtuvo cada municipio por periodo en éste índice. Al igual que con la variabilidad buscamos identificar de manera general, en este caso, la influencia política que cada municipio de nuestra muestra obtuvo en las últimas tres administraciones.

Como podemos observar en la gráfica 4.2, de manera preliminar podemos ver que a diferencia de la gráfica 4.1, no existen grupos de municipios que nos muestren tendencias de incremento o decremento a través de los periodos. Salvo Naucalpan y San Nicolás de los Garza donde se ve una disminución en la influencia política, el resto de los casos refleja un sin fin de altibajos.

Dentro de estas variaciones, un aspecto a señalar es que en municipios como Zapopan, Ecatepec, Huixquilucán, Naucalpan, Tlalnepatla, Cuernavaca y Nuevo Laredo, su punto con mayor influencia política fue en el años 2006. Por otra parta Aguascalientes, Tijuana, Durango, Tlaquepaque, Monterrey, Puebla, Querétaro, Benito Juárez y Hermosillo, tuvieron el mismo fenómeno pero en el año 2009.

Y los únicos casos que presentan mayor influencia política para el año 2012 son Tuxtla Gutiérrez, Acapulco, Guadalajara, Atizapan, Morelia, Guadalupe y Centro. Teniendo lo anterior procederemos a ver en qué medida hay una relación entre la variabilidad de la deuda y el puntaje que cada caso obtuvo en el IIPCD.

Gráfica 4.2: IIPCD de la muestra elegida; últimos tres periodos



Fuente: Elaboración propia.

4.5 Resultados del cruzamiento de la *variabilidad* (variable dependiente) con el IIPCD (conjunto de variables independientes).

Ahora trataremos de identificar si los actores que participan en la decisión de contratar deuda (PCD) están influenciados políticamente para determinar su aprobación. Los resultados aquí buscarán en primer lugar, hallar una explicación a los niveles de deuda de los casos con respecto a los puntajes del IIPCD. En un segundo lugar se realizará una correlación y regresión de ambos datos con el fin saber si con los datos del índice podemos predecir variabilidad de la deuda en otros casos o a futuro.

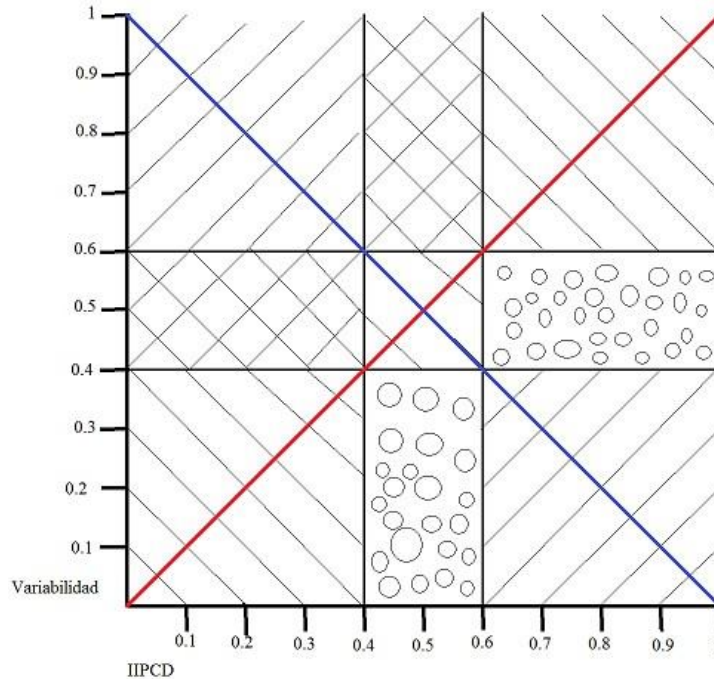
Entonces en cada periodo se presentará una primer gráfica producto del cruce de la *variabilidad* y el IIPCD dónde se identificaran cuántos casos de la muestra elegida se explican con el índice. En esta gráfica se establecerán cuatro líneas: dos horizontales las que representarán los límites entre un mayor aumento y un mayor decremento con respecto a un rango de equilibrio. Este rango corre de 0.40 a 0.60; si recordamos al momento de calcular la variabilidad, para definir el puntaje dividimos en 5 a la media, entonces esta delimitación contempla a los casos que aumentaron o disminuyeron su deuda abajo del 20% de la media respectiva.

Por otro lado dos líneas verticales, las cuales representarán los límites de la decisión con mediana influencia política (0.4 y 0.6). Lo anterior se representa de una mejor manera en la gráfica 4.3. Entonces veremos si el IIPCD explica la variabilidad de la contratación de deuda en nuestros casos, y la interpretación corresponderá a su ubicación en la gráfica, es decir, si el caso se encuentra en el cuadrante dónde:

- La diagonal esta hacia la izquierda, es un caso que comprueba nuestra hipótesis, ya que en disminuciones de deuda (menor a 0.4) existe un menor puntaje del IIPCD, hay una plena correspondencia entre el rango medio de variabilidad (0.4 a 0.6) y la

mediana influencia política en el IIPCD, y un aumento en los niveles de deuda (0.6 o más) supone un IIPCD superior a 0.6.

Gráfica 4.3: Interpretación de las gráficas de dispersión por cuadrantes



Fuente: Elaboración propia

- La diagonal esta hacia la derecha refuta nuestra hipótesis, ya que muestra un aumento en la variación de deuda (puntajes arriba de 0.6) y un puntaje mínimo del IIPCD (abajo de 0.4), o el caso contrario, disminuciones en la variación de la deuda (puntajes abajo de 0.4) y puntajes altos del IIPCD (arriba de 0.6).
- Existen taches, la hipótesis es comprobada pero sólo de forma parcial, ya que supone una baja medición del IIPCD (abajo de 0.4) pero no existen cambios marcados en la variabilidad (0.4 a 0.6); o aumentos en la variabilidad (arriba de 0.6) con puntajes del IIPCD que reflejan mediana influencia política.
- Existen círculos, la hipótesis es refutada pero sólo en forma parcial, ya que supone una disminución de los niveles de deuda (abajo de 0.4) ante puntajes del IIPCD que

reflejan mediana influencia política; o una amplía influencia política (arriba de 0.6) pero ante pocos cambios en la variabilidad de la deuda (0.41 a 0.59).

Entonces, la primera gráfica de cada periodo mostrará a los municipios y el porcentaje de los mismos que son explicados por este índice, tomando en cuenta la interpretación anterior. Posteriormente mostraremos el coeficiente de correlación de Pearson que se obtuvo en el cruce de estas variables, y con ello identificar el grado de relación que tienen; mientras este número se acerque más a 1 estaríamos comprobando nuestra hipótesis, o si es a -1 se estaría refutando. Un número cercano a 0 nos hablaría de una escasa relación entre estas variables. (Levin, 1979: 203).⁸³

Y en una segunda gráfica, se identificará en qué medida podemos predecir que la variabilidad de la deuda en municipios urbanos mexicanos depende de la influencia política que existe en el PCD (Ibídem, 212). Para ello se correrá una curva de regresión lineal, dónde el valor de la R^2 que corre de 0 a 1, nos reflejará el porcentaje de cuanto cambiará la variabilidad de la deuda (variable dependiente) cuando cambie el IIPCD (conjunto de variables independientes).

Cabe destacar que la existencia de pruebas con relación perfecta es muy difícil de hallar, es decir con grados de correlación y de dependencia cercanos a 1. Sin embargo, recordemos que en este caso aislamos las variables que desde nuestra perspectiva son más influenciadas políticamente, es decir, con estas pruebas identificaremos en qué medida el aspecto de *la política* determina el PCD, teniendo claro de antemano que no es el único aspecto inmiscuido en dicho proceso.

⁸³ Con el fin de identificar plenamente esta relación manejaremos los siguientes rangos: Con 0 hay una relación nula; De 0.01 a 0.2 hay una relación muy baja; De 0.2 a 0.4 hay una relación baja; De 0.4 a 0.6 hay una relación moderada; De 0.6 a 0.8 hay una relación alta; De 0.8 a 0.99 hay una relación muy alta; y con 1 hay una relación perfecta. Cabe aclarar que estas relaciones aplican a una relación positiva que comprueba la hipótesis. Para una relación negativa la interpretación es la misma sólo que los puntajes serían negativos y en ese caso serían los grados de refutación de la hipótesis.

Antes de proseguir, es preciso mencionar que la curva de regresión la podemos identificar en la gráfica 4.1. Obtener una línea lo más parecida a la roja nos estaría comprobando nuestra hipótesis, y una línea más parecida a la azul la refutaría. Derivado de la claridad de estos datos definiremos si aquí se termina la investigación o procedemos a identificar un marco explicativo de mayor profundidad.

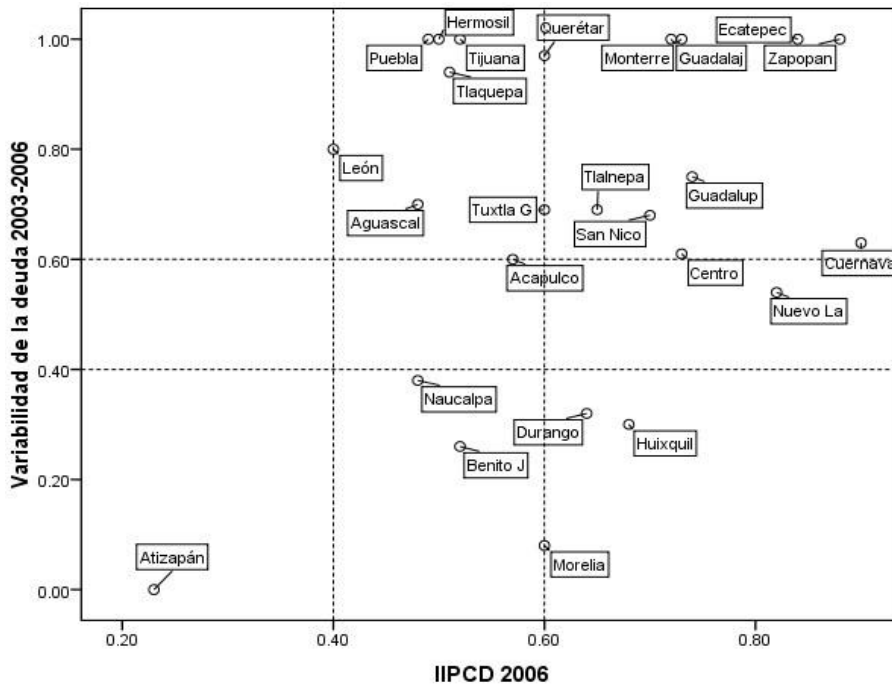
4.5.1 Primer periodo 2003-2006

Recordemos que dicho intervalo es meramente configurativo, que el objetivo fue tomar en cuenta las tres últimas administraciones municipales y aunque se de esta etiqueta al primer periodo, los datos corresponderán al calendario electoral de cada caso observado (Ver anexo 1). Entonces tenemos en primer lugar la gráfica 4.4, dónde en números redondos podemos explicar el 76% de los casos con el IIPCD. 12 casos de forma directa: Centro, San Nicolás de los Garza, Tlalnepantla, Cuernavaca, Ecatepec, Guadalajara, Monterrey, Guadalupe, Querétaro, Atizapán y Acapulco.

Y de forma indirecta a los casos de León, Aguascalientes, Tuxtla Gutiérrez, Tlaquepaque, Tijuana, Hermosillo y Puebla. De los seis casos restantes, tres contradicen totalmente al IIPCD, es decir, casos donde la variabilidad de la deuda no se explica por la influencia política: Durango, Huixquilucán y Morelia.

Sin embargo estos casos sólo son en escenarios donde existe una disminución en la contratación de deuda con alta influencia política. Es decir, que debemos destacar la ausencia de casos que explicarían el incremento de la deuda con una baja influencia política; lo anterior nos lleva a asegurar que para el periodo 03-06 no existe evidencia de un aumento en la contratación de deuda sin al menos una influencia política moderada,

Gráfica 4.4: Identificación de los casos en el período 03-06 por cuadrantes



Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS.

Esto sin duda abona a la comprobación de nuestra hipótesis, ahora bien pasamos a las pruebas estadísticas con el fin de identificar si aparte de explicar la variabilidad de la deuda, con nuestro IIPCD también podemos predecir el comportamiento a futuro de la muestra seleccionada, e inclusive muestras con las mismas características: municipios urbanos y con alto nivel de endeudamiento.

Tabla 4.8: Correlación entre variables, periodo 03-06

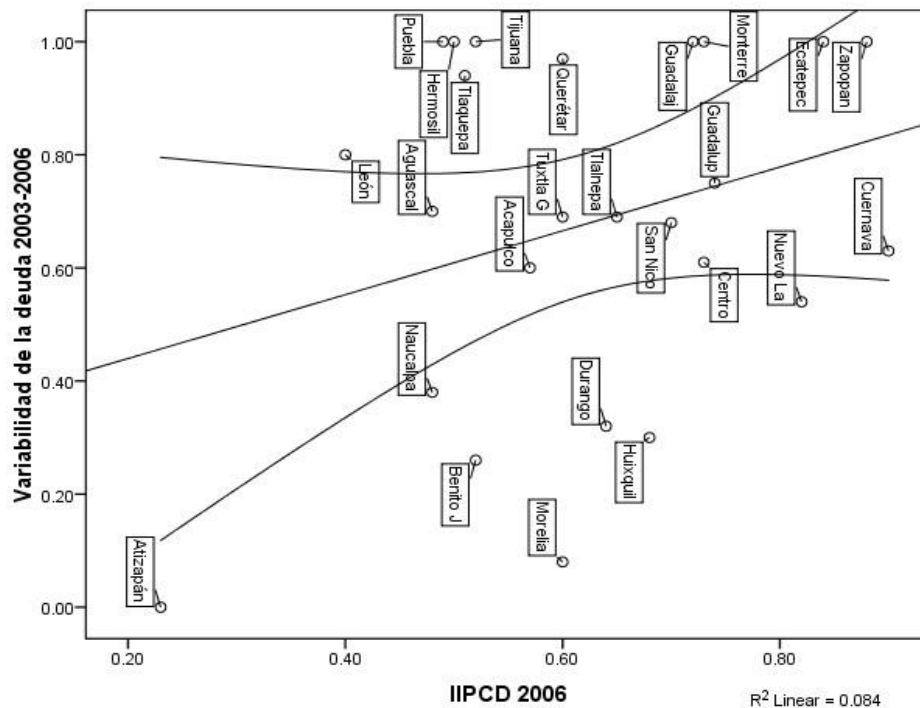
		Correlations	
		Variabilidad de la deuda 2003-2006	IIPCD 2006
Variabilidad de la deuda 2003-2006	Pearson Correlation	1	.290
	Sig. (2-tailed)		.160
	N	25	25
IIPCD 2006	Pearson Correlation	.290	1
	Sig. (2-tailed)	.160	
	N	25	25

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS

La tabla 4.8 nos muestra la correlación entre la variabilidad de la deuda con los datos del IIPCD de este periodo. Dentro del mismo podemos identificar que el grado de correlación de la medida Pearson sólo es de 0.290, es decir tenemos una relación baja.

Lo anterior nos sugiere que no existe una relación entre la variabilidad de la deuda con base en el IIPCD. Este aspecto se corrobora en la gráfica 4.5, donde podemos observar una curva de regresión que puede predecir plenamente sólo a los municipios de Guadalupe y Tlalnepantla, y de alguna manera a los municipios de Zapopan, Cuernavaca, Centro, Ecatepec, San Nicolás de los Garza, Tuxtla Gutiérrez, Acapulco y Aguascalientes.

Gráfica 4.5: Curva de regresión entre Variabilidad de deuda e IIPCD 03-06



Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS

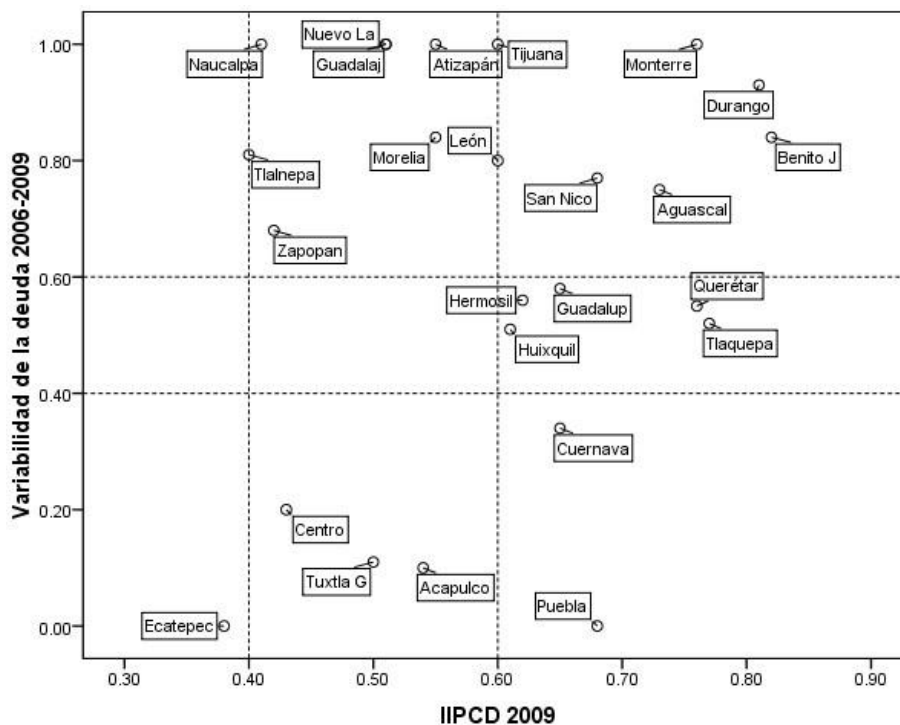
Es decir, a pesar de la existencia de una pendiente positiva, no existe la inclinación necesaria para predecir en estos casos la variabilidad con respecto al IIPCD, lo cual se corrobora al ver que la R^2 sólo tiene un 8%. Es decir el porcentaje que corresponde a los 2 municipios que se explican totalmente.

Entonces tenemos que en el periodo 03-06, el IIPCD explica al 76% de los casos de la muestra elegida. Que no existe evidencia donde se muestra que el aumento en la deuda está libre de influencia política aunque sea moderada. Pero que a pesar de todo esto, no podemos asegurar que la variabilidad de la deuda se explicó por el IIPCD.

4.5.2 Segundo periodo 2006-2009

En los casos correspondientes al periodo 06-09, se obtuvo una menor cifra de explicación respecto a la anterior. De este modo sólo el 60% de los casos se explican por el IIPCD, de forma estricta los municipios de Monterrey, Durango, Benito Juárez, Aguascalientes, San Nicolás de los Garza, Tijuana, León y Ecatepec; y de manera parcial Naucalpan, Nuevo Laredo, Guadalajara, Atizapán, Morelia, Tlalnepantla y Zapopan. En el 40% restante, sólo 2 casos contradicen plenamente a la hipótesis: Cuernavaca y Puebla.

Gráfica 4.6: Identificación de los casos en el período 06-09 por cuadrantes



Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS

Es decir que para este periodo la variabilidad de la deuda no está decididamente influenciada por aspectos políticos. A pesar de este resultado, un punto destacable es que tampoco existe evidencia donde se muestre que el aumento en la deuda no requiere de influencia política aunque sea moderada.

El bajo porcentaje de casos explicados, se ve reflejado en el coeficiente de correlación de Pearson, el cual es de 0.165, lo que significa una relación muy baja. Lo anterior nos sugiere que los aspectos de la política tuvieron una mínima implicación respecto al aumento o la disminución de la deuda en el periodo de 06-09. Es decir, que fueron otros factores los que definieron la variabilidad y no necesariamente la cuestión política, a pesar de la presencia de la misma.

Tabla 4.9: Correlación entre variables, periodo 06-09

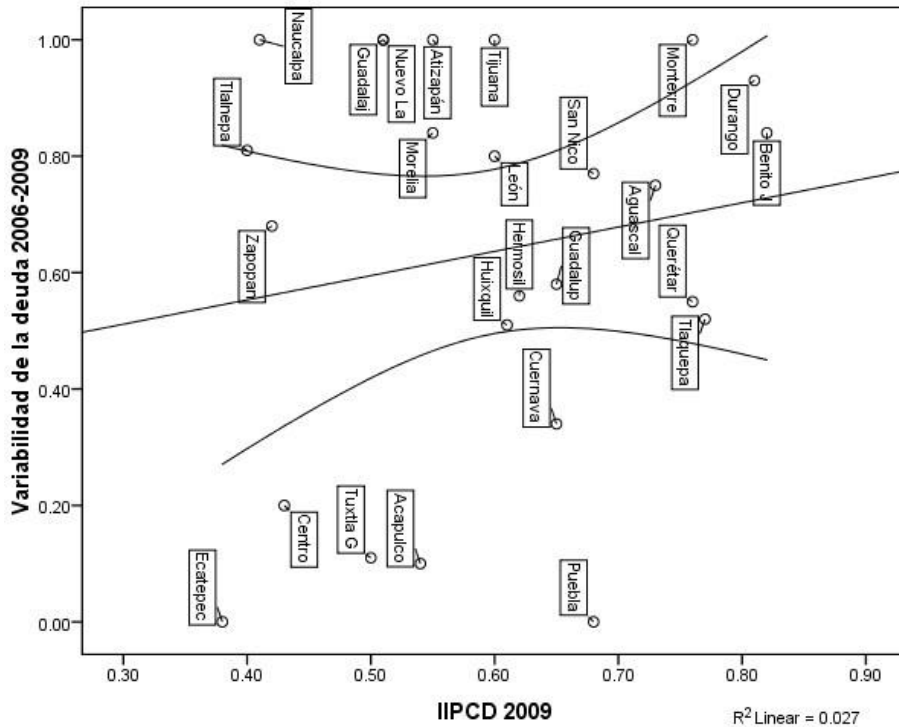
		Correlations	
		Variabilidad de la deuda 2006-2009	IIPCD 2009
Variabilidad de la deuda 2006-2009	Pearson Correlation	1	.165
	Sig. (2-tailed)		.432
	N	25	25
IIPCD 2009	Pearson Correlation	.165	1
	Sig. (2-tailed)	.432	
	N	25	25

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS

La anterior correlación se ve identificada plenamente en la curva de regresión, misma que en comparación con la anterior, ahora no predice a ningún caso de manera directa, contemplando de manera indirecta sólo a los municipios de Durango, Benito Juárez, Aguascalientes, Querétaro, Tlaquepaque, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, Hermosillo, Huixquilucán y Zapopán. Aunque el más cercano a la curva sólo es Aguascalientes.

La falta de casos que expliquen plenamente la variabilidad con el IIPCD se ve reflejada en el porcentaje de R^2 el cual sólo contempla un 2%, puntaje inclusive inferior al periodo 03-06.

Gráfica 4.7: Curva de regresión entre Variabilidad de deuda e IIPCD 06-09.



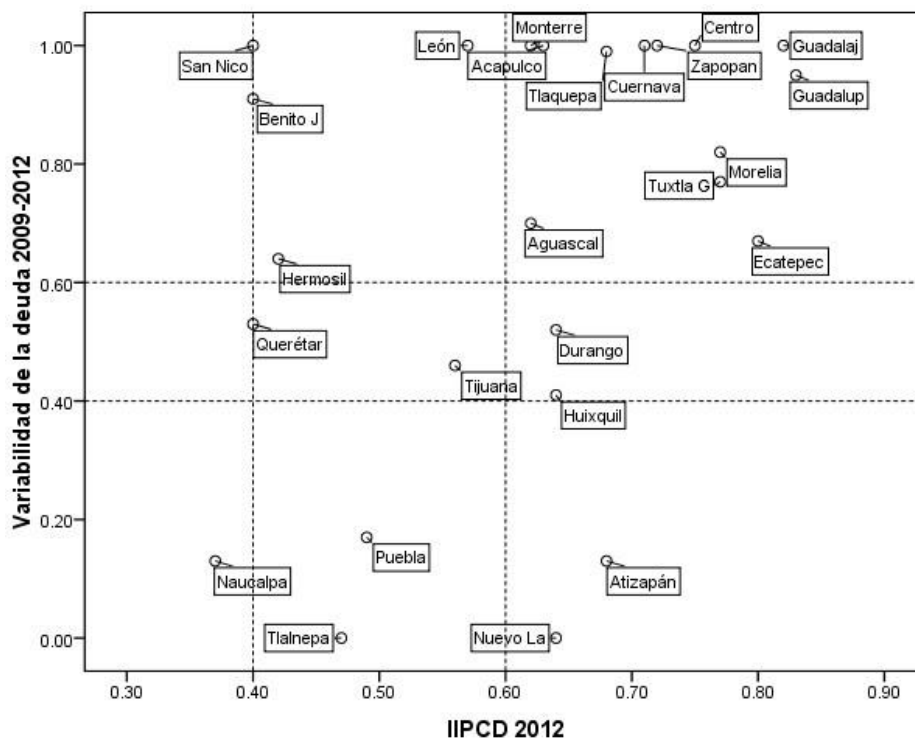
Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS

Entonces para el periodo 06-09 observamos que el 40% de los casos la variabilidad no se explica por el IIPCD, que deben ser otras variables no contempladas en este trabajo las que tienen mayor peso. Que a pesar de lo anterior, persiste el postulado dónde aseguramos que el aumento en la deuda requiere de influencia política aunque sea moderada. Y al igual que en el periodo anterior, no podemos afirmar que la variabilidad de la deuda se explique por el IIPCD.

4.5.3 Tercer periodo 2009-2012

Por último tenemos los resultados del periodo 09-12. En comparación con el periodo anterior hallamos mayor porcentaje de explicación, siendo exactos el IIPCD describe al 76% de los casos. 15 de manera plena los cuales son: Monterrey, Acapulco, Tlaquepaque, Cuernavaca, Zapopan, Centro, Guadalajara, Guadalupe, Morelia, Tuxtla Gutiérrez, Aguascalientes, Ecatepec, Tijuana, Querétaro y Naucalpan; y 4 de manera parcial: San Nicolás de los Garza, León, Benito Juárez y Hermosillo.

Gráfica 4.8: Identificación de los casos en el período 09-12 por cuadrantes



Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS

Del 24 % restante, 4 no se explican de manera parcial: Durango, Huixquilucán, Puebla y Tlalnepantla; y sólo 2 casos contradicen totalmente nuestra hipótesis: Atizapán y Nuevo Laredo. Esto lo podemos identificar en la gráfica 4.8. Es decir, nuevamente el IIPCD nos explica la mayoría de los casos.

Por parte de las pruebas estadísticas hallamos una mayor correlación, aunque sigue sin ser lo suficientemente significativa. Teniendo un valor del coeficiente de Pearson de 0.362, lo cual significa una relación baja. A pesar de esto, debemos recalcar que es la correlación más alta que hasta este momento hemos obtenido en los periodos revisados; este aspecto se refleja plenamente en la curva de regresión.

Tabla 4.10: Correlación entre variables, periodo 09-12

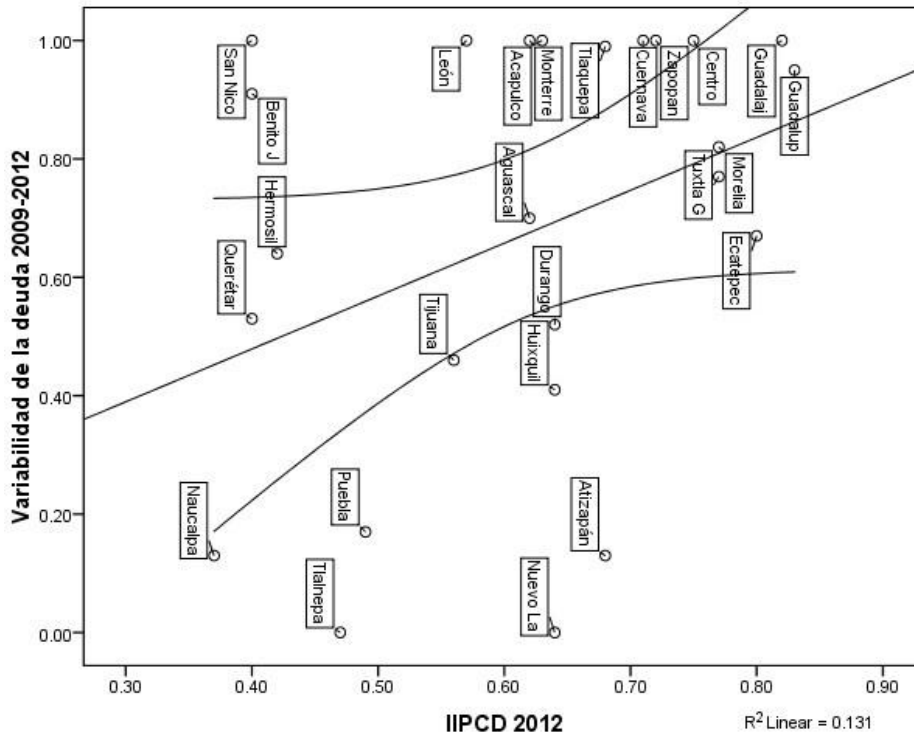
Correlations			
		Variabilidad de la deuda 2009-2012	IIPCD 2012
Variabilidad de la deuda 2009-2012	Pearson Correlation	1	.362
	Sig. (2-tailed)		.075
	N	25	25
IIPCD 2012	Pearson Correlation	.362	1
	Sig. (2-tailed)	.075	
	N	25	25

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS.

Ésta nos predice plenamente sólo el caso de Morelia, aunque si tomamos en cuenta la media de la misma también contempla de manera indirecta a los municipios de Guadalajara, Guadalupe, Tuxtla Gutiérrez, Ecatepec, Aguascalientes, Tijuana, Hermosillos y Querétaro. Y por parte de la R^2 nos muestra un porcentaje de dependencia en 13%, muy superior al 2% obtenido en la regresión del periodo anterior.

A pesar de ello, estos datos aún rechazan el postulado de que la variabilidad de la deuda se explica por parte del IIPCD. No obstante observamos que en el periodo 09-12 el 76% de los casos es explicado por este índice, aunque lo más sobresaliente es que al igual que en los otros dos periodos el cuadrante donde se situarían los casos que tienen un aumento en los niveles de deuda con baja influencia política está desierto. Por ello una primera conclusión de este ejercicio estadístico es que podemos asegurar, **que el aumento en la deuda requiere necesariamente de influencia política aunque ésta sea moderada.**

Gráfica 4.9: Curva de regresión entre Variabilidad de deuda e IIPCD 09-12



Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS.

Por otro lado, también es necesario mencionar que ninguno de los periodos nos demuestra una dependencia marcada de la variabilidad de la deuda con respecto al IIPCD. Aunque aún podemos hacer un ejercicio general tomando en cuenta el promedio de las variaciones y el IIPCD, el hecho de no contar con periodos homogéneos haría que los resultados no fueran del todo confiables, por ello omitiremos realizar dicha relación.

Ahora bien, ¿Por qué existe una gran cantidad de casos que son explicados por el IIPCD (70% en promedio⁸⁴) y esto no se representa en las curvas de regresión? Las respuestas son variadas, la primera y evidente radica en el tamaño de los cuadrantes de explicación, ya que tiene puntos muy alejados de la recta idónea de regresión. Por otro lado en nuestro porcentaje de casos explicados también se toman en cuenta los casos que son interpretados de manera parcial.

⁸⁴ Son 53 casos de 75 tomados en cuenta, esto ya que son tres periodos con 25 casos cada uno.

Otra explicación radica en la influencia de variables diferentes a las políticas, como las descritas en el punto 3.4.1.3 del capítulo 3, aunque sería interesante ver cómo impactan esas variables en la variabilidad de la deuda, esto no se realizará en este trabajo. Dado que buscamos comprobar si aspectos políticos influyen en la aprobación de contratación de deuda, y que tenemos evidencia de que al menos en 70% de los casos totales necesitan influencia política alta o moderada para incrementar su deuda (o viceversa), es preciso saber qué variable nos explica dicho porcentaje.

Es decir, esta correlación bivariada es de gran utilidad bajo nuestro postulado de que la suma de las variables se puede representar en un índice, pero otra explicación del porqué este índice esclarece a la mayoría de los casos pero no puede predecir al mismo porcentaje es debido a que las variables independientes consideradas tienen más peso que otras, entonces nuestro siguiente ejercicio será comprobar si esto es verdad.

Por ello a continuación realizaremos una correlación entre la variabilidad de la deuda y las tres variables teóricas con el fin de observar si alguna destaca más que otras en los diversos periodos considerados. Recordemos que tenemos cinco variables empíricas pero que cuatro de ellas se agrupan en dos teóricas, como se muestra en la tabla 4.11

Tabla 4.1: Relación variables teóricas con variables empíricas

<i>Variables teóricas</i>	<i>Variables empíricas</i>
Individualidad innata del individuo (<i>I</i>)	Carreras Políticas
	Deuda en Coyuntura Electoral
Datos físicos del mundo Exterior (<i>M</i>)	Recaudaciones propias
	Cifra de PF
Comportamiento de los demás actores (<i>C</i> •)	Combinación PPM, PCMG y PPG

Fuente: Elaboración propia.

4.6 Correlación individual

En este apartado trataremos de identificar en qué medida las variables teóricas tienen relación con la variabilidad de la deuda. Para ello en primer lugar llevaremos a cabo una correlación entre nuestra variable dependiente y el puntaje que representan individualmente las variables que aglutinan a (I), (M) y (C°) (Ver tabla 4.11.)

En caso de hallar una relación por encima de 0.4, es decir moderada, procederemos a realizar una curva de regresión con el fin de identificar a qué casos explica la variable explicativa señalada, obteniendo también el porcentaje de dependencia, es decir la R^2 .

4.6.1 Periodo 03-06

La correlación correspondiente a este periodo nos muestra cosas muy interesantes. En primer lugar la existencia de una relación moderada por parte de las variables correspondientes a (M). Es decir, que existe una relación entre la variación de la deuda y la combinación de los ingresos recaudados, así como de los montos que obtienen por concepto de las PF, las cual es de 0.501 en el coeficiente de Pearson.

Tabla 4.12: Correlación individual entre variables, 03-06

		Correlations			
		Variabilidad de la deuda 2003-2006	Variables de (I) 06	Variables de (M) 06	Variables de (C°) 06
Variabilidad de la deuda 2003-2006	Pearson Correlation	1	-.052	.501*	.151
	Sig. (2-tailed)		.804	.011	.471
	N	25	25	25	25

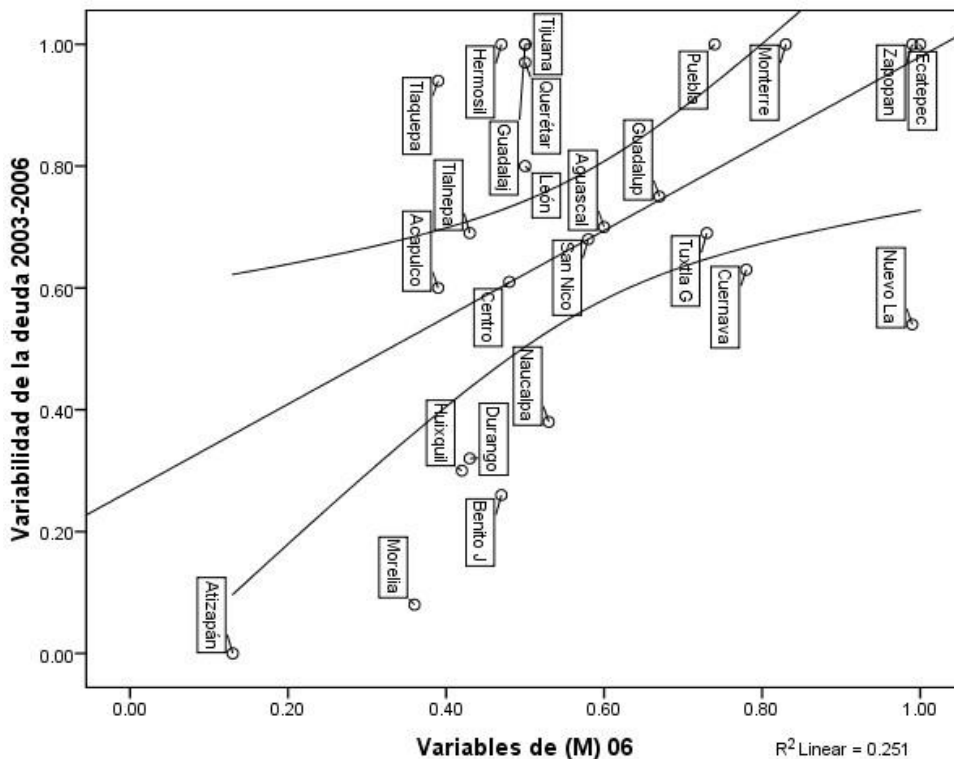
Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS.

En cambio, para este periodo las variables que representan a (I) tienen una relación negativa, aunque esta es ínfima ya que no llega ni a 0.1. Si bien la combinación de los otros actores políticos inmiscuidos en el PCD representa 0.151, dentro de nuestra escala sigue

siendo una relación muy baja. Derivado de lo anterior procederemos a realizar la curva de regresión entre la variabilidad y los puntajes obtenidos por (M).

Como podemos ver en la gráfica 4.10, al menos en los municipios de Guadalupe, Aguascalientes, San Nicolás de los Garza y Centro, la variabilidad de su deuda puede ser predicha por sus niveles de recaudación y de PF que perciben. Además dentro de la media del mismo, también se encuentran los casos de Ecatepec, Zapopan, Monterrey, Tuxtla Gutiérrez, Tlalnepantla y Acapulco.

Gráfica 4.10: Curva de regresión entre Variabilidad de deuda y (M) 03-06



Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS.

Cabe mencionar que la prueba de la R^2 nos dice que al menos en el 25% de los casos, la variabilidad se puede explicar por (M). Aunque este porcentaje sigue siendo bajo, es una cifra destacable ya que hablaríamos de que al menos una cuarta parte de los casos varía su deuda con base en la cambio de sus recaudaciones y los montos que percibe de las PF.

Y la razón por la que no existe una correlación así de significativa (0.501) ni el porcentaje de dependencia en cuanto a la variabilidad y el IIPCD, es debido a la poca incidencia que tienen tanto las aspiración del PM, así como el comportamiento de los actores inmiscuidos en el PCD. Ahora procederemos a identificar qué sucede en el siguiente periodo.

4.5.2 Periodo 06-09

Recordemos que la conclusión de este periodo en el cruce entre la variabilidad y el IIPCD, es que la primera no la explica en ninguna media la segunda, y deben ser otras variables las que inciden. Esto se comprueba al ver la correlación de forma individual. Las variables que aglutinan (I) sólo logran una relación baja (0.245), y las que conforman (M), una muy baja (0.137).

Tabla 4.13: Correlación individual entre variables, 06-09

		Correlations			
		Variabilidad de la deuda 2006-2009	Variables de (I) 09	Variables de (M) 09	Variables de (C°) 09
Variabilidad de la deuda 2006-2009	Pearson Correlation	1	.245	.137	-.243
	Sig. (2-tailed)		.237	.515	.241
	N	25	25	25	25

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS.

Por otro lado la variable (C°) inclusive tiene una relación negativa, es decir que ante la ausencia de una combinación o coalición partidaria se explicaría la variación de la deuda, no obstante el puntaje que obtiene también corresponde a una relación baja (-0.243). Entonces la explicación del porqué en el cruce del apartado 4.4.2 sólo se obtuvo un puntaje de correlación de 0.165 y una R² de 2%, es debido a los bajos niveles de representatividad positiva que tienen (I) y (M), el cual disminuye aún más si tomamos en cuenta que (C°)

tiene una relación negativa, la cual tampoco es significativa por ende tampoco se antepuso a las otras dos. Ya que ninguna es significativa, no realizaremos el ejercicio de la regresión.

4.6.3 Periodo 09-12

Por último tenemos al periodo 09-12, de la cual en primer lugar tenemos que destacar la existencia de una relación alta entre nuestra variable dependiente e (I), es decir, que en este periodo la variabilidad de la deuda tiene una correspondencia con que los PM siguieran su carrera políticas y que contratarán deuda en coyunturas electorales, lo cual se representa con un puntaje en el indicador de Pearson de 0.643.

Tabla 4.14: Correlación individual entre variables, 09-12

		Correlations			
		Variabilidad de la deuda 2009-2012	Variables de (I) 12	Variables de (M) 12	Variables de (C°) 12
Variabilidad de la deuda 2009-2012	Pearson Correlation	1	.643**	-.157	-.301
	Sig. (2-tailed)		.001	.452	.143
	N	25	25	25	25

Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS.

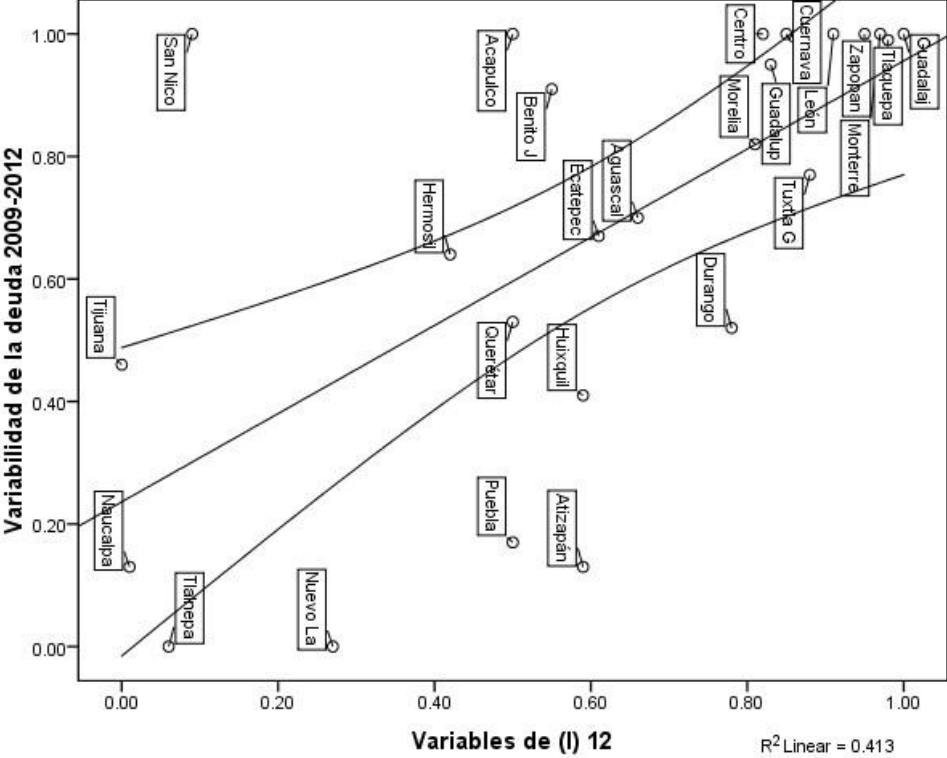
Por otro lado también es preciso mencionar que las otras dos variables tienen relación negativa aunque mínima: (M) con -0.157 (relación muy baja) y (C°) con -0.301 (relación baja). Lo que nos llama poderosamente la atención es que tanto en los anteriores periodos como en éste, la combinación de PPM, PCMG y PPG pasar de tener muy baja influencia positiva, a ir adquiriendo de a poco mayor influencia negativa.

Es decir, que se está experimentando más la cuestión de la negociación en la contratación de deuda dejando de lado el aspecto de la cercanía ideológica o la existencia de coaliciones previas, ya que esta ruta nos habla de que a pesar de los costos políticos que una combinación no idónea de estos tres actores sugiere, se están incrementando los niveles

de endeudamiento. Aunque esta es aún una conjetura temprana, es necesario dejar pasar el presente sexenio para tener dos periodos más y con ello afirmar el postulado anterior.

Ya que (I) tuvo una relación alta, en la gráfica 4.11 podemos observar la curva de regresión entre ésta y la variabilidad de la deuda. Podemos observar que en casos como Morelia, Aguascalientes y Ecatepec se demuestra plenamente que en la variabilidad de la deuda influye (I). Y dentro de la media también se explicarían Guadalajara, Tlaquepaque, Monterrey, Zapopan, León, Cuernavaca, Guadalupe, Tuxtla Gutiérrez, Hermosillo, Querétaro, Tijuana y Naucalpan.

Gráfica 4.11: Curva de regresión entre Variabilidad de deuda e (I) 09-12



Fuente: Elaboración propia con ayuda del programa estadístico SPSS.

Lo anterior explica porqué el 41% de R^2 , es decir, que ese es el porcentaje de los casos en los que la variabilidad de la deuda se modifica si (I) también lo hace. Aunque este porcentaje sigue siendo menor a 50%, es algo muy destacable ya que recordemos que sólo estamos trabajando con variables políticas, y la amplia diversidad de variables que aún

existen, nos hace dimensionar la influencia que la carrera política de los PM y la existencia de deuda en coyuntura electoral tienen sobre el aumento o disminución de la deuda.

Por último, podemos decir que la correlación (0.362) y regresión (13%) obtenida en el cruce de la variabilidad y el IIPCD 09-12 fue la más alta entre todos los periodos producto de la representatividad que (I) ostentó, aunque se vio disminuida por la relación negativa que las otras dos variables obtuvieron (M) y (C°).

Como conclusión de este apartado, pudimos observar de qué manera las variables independientes de manera individual influenciaban unas más que otras en la variabilidad de la deuda, y ya que no llevan una tendencia similar en los diversos periodos, es que se obtuvieron las bajas correlaciones en el primer ejercicio. Para profundizar más en los demás resultados a continuación pasamos a las conclusiones del capítulo.

4.7 Conclusiones preliminares

En este capítulo se llevo a cabo la metodología mediante la cual se puso a prueba la hipótesis planteada. Para ello se utilizaron dos ejercicios, ambos estadísticos, el primero consistió en la construcción de un índice que aglutinó a todas las variables, con este resultado y la variabilidad de la deuda se realizaron correlaciones y regresiones en tres periodos distintos. Derivado de este ejercicio, el IIPCD explicó al 70% de los casos aunque las pruebas estadísticas no mostraban el mismo porcentaje de relación o dependencia.

Derivado de lo anterior, procedimos a realizar una nueva correlación, pero ahora distinguiendo las variables que conforman el IIPCD (I, M y C°) con la variabilidad, buscando obtener entre las mismas un resultado más significativo y una explicación a los bajos niveles de relación obtenidos en el primer ejercicio.

Como resultado del primer ejercicio, podemos asegurar que para el incremento de la contratación de deuda se requiere de influencia política, al menos de forma moderada, ya que no existe evidencia que contradiga lo anterior. Por otro lado también debemos reconocer que el IIPCD no explica en un porcentaje aceptable la variabilidad de la deuda (8 % en el periodo 03-06, 2% en 06-09 y 13% en 09-12) en los municipios urbanos mexicanos, ante lo cual no es posible generar predicciones en casos con las mismas características.

Por parte del segundo ejercicio, podemos decir que en el primer periodo la variable (M), que aglutina los ingresos propios y los que son por concepto de PF, tiene una relación moderada con la variabilidad de la deuda, misma que en al menos el 25% de nuestros casos influye de manera determinante en la variable dependiente. En el periodo 06-09, observamos que ninguna de las tres variables tiene un peso significativo, e inclusive hay una tendencia negativa en (C°), aunque solo implica una relación baja.

Fue en el periodo 09-12 donde encontramos una relación alta entre la variable (I) y la variabilidad de la deuda, misma que se ve reflejada en el 40% de dependencia que ésta última tiene con respecto a la primera. El resto de las variables no tiene una significancia relevante, aunque el hecho de que éstas sean negativas pudo haber influenciado para que la significancia encontrada en (I) no se viera reflejada en la correlación (0.362) y relación (13%) realizadas entre la variabilidad y el IIPCD correspondiente este periodo.

CONCLUSIONES

Reseña final

A lo largo de este trabajo se buscó identificar si en el PCD la influencia política tiene un peso determinante. Para ello armamos un marco conceptual donde identificamos a la deuda como una decisión y al municipio como la organización (el actor) que lleva la batuta en dicho proceso; interpretando lo anterior a la tesis que dice que un acto (el producto de una decisión) emana de un proceso social (PS) (Pfeffer, 1992: 21).

A su vez identificamos al PS como el resultado de la interacción entre la individualidad innata del individuo (I) y las experiencias cognitivas del mismo (E) que representa la conducta de los individuos (C), en conjunción con la situación social existente (S), misma que abarca los datos del mundo físico y exterior (M), así como la conducta de otros participantes en dicho proceso (C°) (Pinto, 1959: 487).

Sustentamos el accionar de este modelo teórico con base en las costos de transacción que los actores presentes el PCD experimentan a modo de costo político. Por ello es que en el plano empírico la variable (I) está representada por las aspiraciones políticas de un PM y los montos de deuda en coyuntura electorales. La variable (M) está sustentada por los niveles de recaudación y de PF que tienen los municipios. Y por último la variable (C°) es obtenida de las combinaciones políticas existentes entre el PPM, PCMG y el PPG.

La variable (E) no está presente debido a que sus características no encajan en una explicación de costos de transacción, debido a la ambigüedad existente en la misma. Aunque con un instrumento metodológico apropiado, ésta se puede obtener. Por desgracia

para ello se requiere de recursos que no están a la mano. Con el fin de no obviarla nos conducimos bajo el argumento de que en la medida en que las otras variables sean lo suficientemente fuertes, esta no tendría un peso relevante (Hodgson, 2001: 25).

Resultados metodológicos

Con la variables empíricas construimos el IIPCD, mismo que cruzamos con la variabilidad de la deuda en una muestra seleccionada en tres diferente periodos. Dada la baja representatividad general que obtuvimos, procedimos a identificar si de las tres variables empíricas consideradas (I, M y C°), alguna tendría mayor peso que otra, ya que con los parámetros definidos, el índice explicaba al 70% de los casos totales (53 de 75, recordemos que son 25 casos en tres periodos distintos).

Como conclusiones de los ejercicios tenemos que para el periodo 03-06 la variable (M) tiene una relación moderada para explicar a la variabilidad de la deuda, es decir que al momento de bajar o aumentar las recaudaciones propias y los montos de PF, también lo harían los niveles de endeudamiento. Aunque en términos porcentuales esto sólo se puede demostrar en un 25% de los casos, es importante destacar al mismo. Dado el escenario anterior, es preciso mencionar que el variable cognitiva (E) podría tener una influencia, aunque no del todo marcada.

La etapa que cubre los años de 06-09, nos habla de una mínima relación por parte de todas la variables, sin que ninguna tenga un puntaje destacable. En este aspecto si podemos considerar a (E) como una variable que puede tener una influencia marcada. Aunque una explicación puede ser la importancia que supone una elección de "medio sexenio", es decir, a pesar de que las elecciones locales llevan sus propia inercia, el monto de gasto, la

participación y por ello los resultados son mucho menores en comparación con una fecha electoral presidencial (Zafra, 2005: 7).

Es decir, que los costos por seguir una carrera política, por el aumento en la recaudación de impuestos, o por las alianzas y negociaciones cuando el PM, PCMG y el PPG es mucho menor en fechas dónde no hay elección presidencial que cuando estas suceden, por ello el aumento o disminución de deuda no se ve influenciado en mayor medida por aspectos que reflejan nuestras variables políticas.

En la búsqueda de reforzar este argumento, recordemos que nuestros casos no obedecen a periodos delimitados y que estos sólo son configurativos, aunque los municipios que tienen un calendario de elecciones similar al federal en el periodo 03-06 fueron 16, en el periodo 06-09 fueron 16 también, y en el 09-12 fueron 18. Entonces podemos ver que existe el mismo número de casos y dos más en el último periodo, y si tomamos en cuenta el grado de correlación que se obtuvo en el cruce variabilidad/IIPCD, veremos que la influencia política en el periodo intermedio disminuyó.

Es decir, de 03-06 el coeficiente de Pearson fue 0.290, de 06-09 correspondió a 0.165, y en el de 09-12 se obtuvo 0.362. Entonces más allá de que aspectos políticos no explican la variabilidad de la deuda, creemos que estos no son de igual importancia en elecciones intermedias que en presidenciales.

Para el periodo 09-12, a pesar de ser dónde se obtuvo mayor significancia entre ella variabilidad y el IIPCD, de manera individual la variable (I) es la que tiene una relación alta con la variable dependiente, 0.643, lo que representa que al menos en un 41% de los casos tratados, si las aspiraciones del PM persisten y la deuda aumenta en coyuntura electoral, la variabilidad también lo hará. Esto podría suponerse obvio pero no lo es, ya que la

falsabilidad que corresponde a esta subhipótesis (ven en cuadro 4.1), es que no necesariamente los montos de deuda deberían incrementarse en fechas electorales.

Como la gran conclusión de estos ejercicios, destacamos que para el incremento de la contratación de deuda se requiere de influencia política, al menos de forma moderada, ya que de las 75 observaciones no hay ninguna que refleje lo contrario. Por otra parte, a pesar de los resultados anteriores, es preciso decir que el marco teórico-conceptual sugerido explica al fenómeno del PCD.

Recordemos que en el apartado 3.4.1.3 revisamos otras variables a las cuales se le puede atribuir el aumento en la contratación de deuda, mismas que se encontrarían dentro de (M), y aunque estas no serían explicadas desde la teoría de los costos de transacción, si sería desde la teoría del cambio institucional,⁸⁵ también adscrita al NIE.

El hecho de que esas variables como las relacionadas a la experiencia del individuo no fueran consideradas, es porque no consideramos que tuvieran una influencia decididamente política, o ante la falta de indicadores para medirla (el caso de la cognición). No obstante, son puntos que en un futuro con los recursos suficientes pretendemos abordar, teniendo como precedente la información obtenida en este trabajo.

Confrontación de objetivos, preguntas e hipótesis inicial

A continuación confrontaremos objetivos, preguntas e hipótesis planteadas al principio de este trabajo. En primer lugar y derivado de las correlaciones individuales, podemos observar que el comportamiento político del resto de los actores no es determinante para la

⁸⁵ Esta teoría nos dice que el cambio institucional es un proceso de naturaleza incremental, que es activado por variaciones a los precios relativos de los factores, los cuales proveen oportunidades de beneficios a corto plazo a los diferentes actores económicos movilizados (North, 1989: 242). Es decir, las variables ahí descritas pueden influenciar el PCD en la medida en que estas afecten o beneficien a los actores interesados, en este caso los PM.

contratación de deuda, pero al contrario de la subhipótesis planteada (Tabla 4.1), la negociación en la contratación de deuda resulta la conducta más común, dejando de lado el aspecto de la cercanía ideológica o la existencia de coaliciones anteriores.

Lo anterior debido a que la significancia de (C°) paso de una relación muy baja de 0.151 en 2006, a un -0.243 en 2009, a pesar de que el vínculo sigue siendo bajo ya es en el sentido negativo, mismo que se fortalece en 2012 con un -0.301. Esta ruta nos habla de que a pesar de los costos políticos que una combinación no idónea de estos tres actores sugiere en el PCD, se están incrementando los niveles de endeudamiento.

Es decir, con base en estos tres periodos podemos decir que no se necesita una combinación política idónea, como lo habíamos propuesto, para contratar deuda aunque los bajos niveles de significancia no nos permiten de momento llevar a cabo una aseveración firme. Por otro lado, al menos en el periodo 09-12, son las variables que hacen alusión al PM las que explican en mayor medida la variación de la deuda, por ende, en este periodo son los actores al interior del municipio quienes tienen un mayor grado de responsabilidad en los montos de endeudamiento actuales.

En segundo y con amplia relación en el punto anterior, vemos en los puntajes de (C°) que las relaciones partidarias a modo van perdiendo relevancia, aunque si siguen aumentando niveles de endeudamiento esto nos habla de negociaciones o pago de favores, es decir, puede existir una influencia política pero no desde el plano en que lo habíamos planteado.

En tercer lugar, es preciso mencionar que los ingresos propios en combinación con las PF sólo son relevantes, aunque de manera moderada, en el primer periodo, después de ello carecen de significancia. Inclusive los puntajes de correlación también presentan una tendencia regresiva, ya que en el primer periodo tiene un 0.501 de relación, en el siguiente

baja a 0.137, y en el más reciente queda en -0.157. Es decir, que la variabilidad de explicarse por la baja en recaudaciones y un aumento en PF, está pasando a interpretarse principalmente por un aumento en sus ingresos municipales propios.

Si recordamos la gráfica 1.4 podemos entender este aspecto, es decir, que los municipios están incrementando sus recaudaciones, aunque estas no necesariamente son las suficiente sobre todo si tomamos en cuenta la agenda ampliada⁸⁶ que hoy en día presentan. Por ende quizá este parámetro deba ser medido con base en sus gasto y no sólo en los montos en que se incrementa.

Por último, es claro que el SPM tiene una influencia sobre todo en dos puntos ya vistos: el primero las aspiraciones políticas de los PM, este puesto es un trampolín para obtener una candidatura que le auguré una carrera política, sobre todo si son capitales de los estados. Gobernadores de Chiapas (05-07), Jalisco (06-12 y 12-18), Michoacán (12-15), Durango (11-17) y México (12-18), antes de ganar se ostentaron como PM de sus respectivas capitales (aunque éste último no gobernó el municipio capital sí lo hizo en el que tiene mayor población en el país, Ecatepec).⁸⁷

Además, también hay cinco casos en los que compitieron y no ganaron gubernatura. Por otro lado, existen ex alcaldes que hoy en día son Senadores, Diputados federales o locales, o que integran la administración pública, entonces el abanico que ofrece el SPM es amplió, por ende es necesario mostrar el suficiente capital político para obtener la candidatura o el lugar en alguna lista plurinominal.

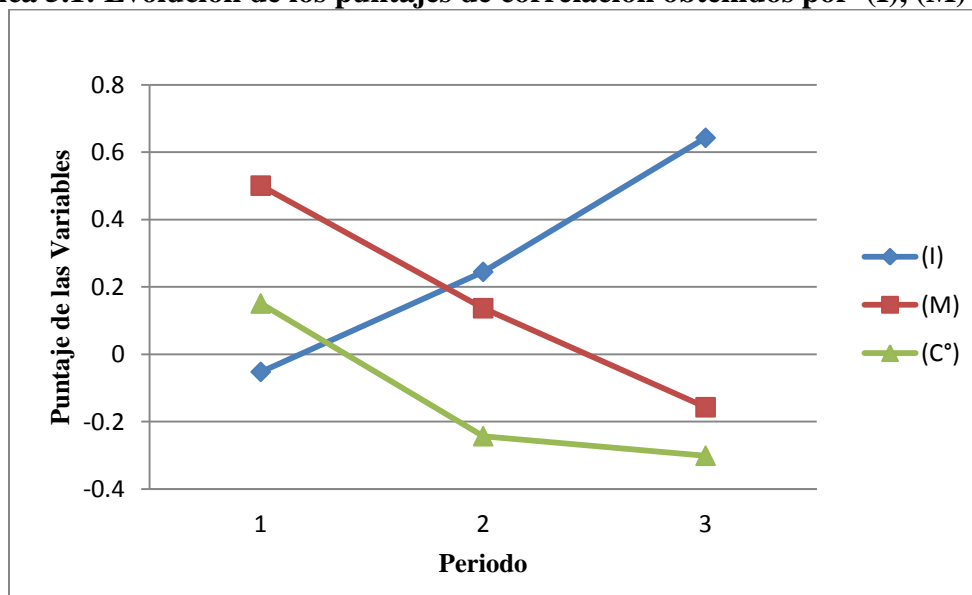
⁸⁶ En este aspecto nos referimos a las nuevas responsabilidades que los municipios se auto ponen, aunque por ley no están obligados a las mismas, nadie se los prohíbe y bien hechas solucionan muchos problemas, el aspecto negativo es que las mismas requieren de recursos, es decir, además de los gastos ya previsto en la administración municipal, ahora se requiere un extra si se quiere atender a esa agenda. Para mayor información al respecto ver Cabrero (2003) y Sosa (2012).

⁸⁷ El Anexo 6, 7 y 8 nos muestra el nombre y destino de los PM posterior al termino de su mandato. Presentados en los tres periodos tratados respectivamente.

Por ello, el argumento que estipula la baja recaudación municipal como una causa para contratar deuda, lo modificaríamos a una insuficiencia de recursos para cumplir con la agenda prometida, por ende la salida más obvia seguiría siendo la deuda, más aún con montos representativos de PF. Y el segundo punto es respecto a la opción de los actores participantes en el PCD de negociar, dejando un poco de lado las coaliciones partidarias o ideológicas, al menos en el nivel local.

Para terminar, podemos decir que la deuda pública no está determinada sólo por factores de la política, aunque ésta juega un rol esencial en la misma, en el periodo 03-06 se vio una relevancia, aunque moderada pero existente, por parte del monto correspondiente a las recaudaciones, y en la etapa 09-12 fueron las aspiraciones de los PM la variable que llevo la batuta. A pesar que en el periodo 06-09 ninguna de nuestras variables tuvo relevancia, nuestra explicación obedece a la importancia que tienen los aspectos políticos al término de ese periodo.

Gráfica 5.1: Evolución de los puntajes de correlación obtenidos por (I), (M) y (C°).



Fuente: Elaboración propia.

En comparación con la disminución de relevancia positiva que las variables (M) y (C°) experimentaron en estos tres periodos, la variable (I) fue cobrando mayor fuerza, ubicándose en el 2006 con un coeficiente de Pearson de -0.052, llegando a 2009 a 0.245, y terminando en 2012 con 0.643. Es decir, que este aspecto lleva una tendencia positiva en la búsqueda de explicar la variabilidad de la deuda. Lo anterior se puede observar en la gráfica 5.1.

Entonces como conclusión general tenemos la siguiente modificación a la hipótesis original: La decisión de contratar deuda pública por parte de los municipios urbanos en México está influenciada decididamente por factores políticos que experimentan los actores inmiscuidos en dicho proceso. En sentido estricto, los municipios mexicanos tienden a aumentar su deuda cuando: el PM del mismo quiere proseguir con su carrera política, los ingresos municipales no son los suficientes para cubrir servicios y atender su agenda ampliada, y ante el privilegio de la negociación entre los distintos actores que participan en el PCD, dejando el aspecto ideológico en un segundo plano.

ANEXOS

ANEXO 1. Años que abarcaron los últimos tres periodos administraciones con fechas electorales inmediatas

Caso	PG1	FE1	PG2	FE2	PG3	FE3
Aguascalientes	04-07	05/08/07	07-10	04/07/10	10-13	07/07/13
Tijuana	04-07	05/08/07	07-10	04/07/10	10-13	07/07/13
Tuxtla Gutiérrez	05-07	07/10/07	08-10	04/07/10	10-12	01/07/12
Durango	04-07	01/07/07	07-10	04/07/10	10-13	07/07/13
León	03-06	02/07/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Acapulco De Juárez	02-05	06/02/05	05-08	05/10/08	09-12	01/07/12
Guadalajara	03-06	02/07/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Tlaquepaque	03-06	02/07/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Zapopan	03-06	02/07/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Atizapán De Zaragoza	03-06	12/03/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Ecatepec de Morelos	03-06	12/03/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Huixquilucán	03-06	12/03/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Naucalpan de Juárez	03-06	12/03/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Tlalnepantla de Baz	03-06	12/03/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Morelia	02-04	14/11/04	05-07	11/11/07	08-12	13/11/11
Cuernavaca	03-06	02/07/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Guadalupe	03-06	02/07/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Monterrey	03-06	02/07/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
San Nicolás de los Garza	03-06	02/07/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Puebla	05-08	11/11/07	08-11	04/07/10	11-13	07/07/13
Querétaro	03-09	02/07/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Benito Juárez	05-08	03/02/08	08-11	04/07/10	11-13	07/07/13
Hermosillo	03-06	02/07/06	06-09	05/07/09	09-12	01/07/12
Centro	03-06	15/10/06	06-09	08/10/09	09-12	01/07/12
Nuevo Laredo	04-07	11/11/07	07-10	04/07/10	10-13	07/07/13

PE= Periodo electoral FE= Fecha electoral

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 2. Años que abarcaron las fechas electorales y las fechas de toma de posesión de los PM de los últimos tres periodos administrativos municipales

Caso	FTP1	FE1	FTP2	FE2	FTP3	FE3
Aguascalientes	01/01/05	05/08/07	01/01/08	04/07/10	01/01/11	07/07/13
Tijuana	01/12/04	05/08/07	01/10/07	04/07/10	01/12/10	07/07/13
Tuxtla Gutiérrez	31/12/04	07/10/07	31/12/07	04/07/10	31/12/10	01/07/12
Durango	01/09/04	01/07/07	01/09/07	04/07/10	01/09/10	07/07/13
León	10/10/03	02/07/06	10/10/06	05/07/09	10/10/09	01/07/12
Acapulco De Juárez	01/02/02	06/02/05	01/12/05	05/10/08	31/12/08	01/07/12
Guadalajara	31/12/03	02/07/06	31/12/06	05/07/09	31/12/09	01/07/12
Tlaquepaque	31/12/03	02/07/06	31/12/06	05/07/09	31/12/09	01/07/12
Zapopan	31/12/03	02/07/06	31/12/06	05/07/09	31/12/09	01/07/12
Atizapán De Zaragoza	18/08/03	12/03/06	18/08/06	05/07/09	18/08/09	01/07/12
Ecatepec de Morelos	18/08/03	12/03/06	18/08/06	05/07/09	18/08/09	01/07/12
Huixquilucán	18/08/03	12/03/06	18/08/06	05/07/09	18/08/09	01/07/12
Naucalpan de Juárez	18/08/03	12/03/06	18/08/06	05/07/09	18/08/09	01/07/12
Tlalnepantla de Baz	18/08/03	12/03/06	18/08/06	05/07/09	18/08/09	01/07/12
Morelia	01/1/02	14/11/04	01/01/05	11/11/07	01/1/08	13/11/11
Cuernavaca	31/12/03	02/07/06	31/12/06	05/07/09	31/12/09	01/07/12
Guadalupe	01/11/03	02/07/06	01/11/06	05/07/09	18/11/09	01/07/12
Monterrey	01/11/03	02/07/06	01/11/06	05/07/09	18/11/09	01/07/12
San Nicolás de los Garza	01/11/03	02/07/06	01/11/06	05/07/09	18/11/09	01/07/12
Puebla	15/02/05	11/11/07	15/02/08	04/07/10	15/02/11	07/07/13
Querétaro	01/10/03	02/07/06	01/10/06	05/07/09	01/10/09	01/07/12
Benito Juárez	30/09/05	03/02/08	30/09/08	04/07/10	30/09/10	07/07/13
Hermosillo	16/09/03	02/07/06	16/09/06	05/07/09	16/09/09	01/07/12
Centro	01/01/04	15/10/06	01/01/07	08/10/09	01/01/10	01/07/12
Nuevo Laredo	01/01/05	11/11/07	01/01/08	04/07/10	01/10/10	07/07/13

FTP= Fecha de toma de posesión FE= Fecha electoral

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3. Definición del PCMG por caso periodo 1

<i>Integración partidaria en los congresos locales respectivos</i>														
Estado	Municipio	Periodo legislatura	PRI	PAN	PRD	PV	NA	PT	MC	IND	Part Local	Total Congr	CMG	PCMG
Aguascalientes	Aguascalientes	04-07	4	18	1	2		1	1			27	18	PAN
Baja California	Tijuana	04-07	9	12	2	1					1	25	13	PAN
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	05-07	17	7	10	3		2	1			40	23	PRD
Durango	Durango	04-07										0	*	PRI
Guanajuato	León	06-09	9	19	4	3		1				36	19	PAN
Guerrero	Acapulco De Juárez	02-05	20	4	17	1		1			3	46	26	PRD
Jalisco	Guadalajara	03-06	19	17	2	2						40	21	PRI
Jalisco	Tlaquepaque	03-06	19	17	2	2						40	21	PRI
Jalisco	Zapopan	03-06	19	17	2	2						40	21	PRI
México	Atizapán De Zaragoza	03-06	24	23	19	4		3	2			75	51	PRI
México	Ecatepec de Morelos	03-06	24	23	19	4		3	2			75	51	PRI
México	Huixquilucán	03-06	24	23	19	4		3	2			75	51	PRI
México	Naucalpan de Juárez	03-06	24	23	19	4		3	2			75	51	PRI
México	Tlalnepantla de Baz	03-06	24	23	19	4		3	2			75	51	PRI
Michoacán	Morelia	02-04	17	5	17			1				40	22	PRI
Morelos	Cuernavaca	03-06	8	9	8	3		0	2			30	20	PAN
Nuevo León	Guadalupe	03-06	23	11	1	3		3		1		42	23	PRI
Nuevo León	Monterrey	03-06	23	11	1	3		3		1		42	23	PRI
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	03-06	23	11	1	3		3		1		42	23	PRI
Puebla	Puebla	05-08	23	11	1	1		1	1	3		41	24	PRI
Querétaro	Querétaro	03-06	4	16	2	1	1		1			25	16	PAN
Quintana Roo	Benito Juárez	05-08	8	4	7				5	1		25	13	PRI
Sonora	Hermosillo	03-06	17	11	3							31	17	PRI
Tabasco	Centro	03-06	15	2	17	1						35	18	PRI
Tamaulipas	Nuevo Laredo	04-07	21	11	2			2				36	21	PRI

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4. Definición del PCMG por caso periodo 2

<i>Integración partidaria en los congresos locales respectivos</i>														
Estado	Municipio	Periodo legislatura	PRI	PAN	PRD	PV	NA	PT	MC	IND	Part Local	Total Congr	CMG	PCMG
Aguascalientes	Aguascalientes	07-10	14	9	1	1			2			27	14	PRI
Baja California	Tijuana	07-10	8	12	1	1	2				1	25	14	PAN
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	08-10	14	7	10	3	2	2	2			40	26	PRI
Durango	Durango	07-10	17	8	1		1	2			1	30	19	PRI
Guanajuato	León	06-09	7	23	3	2		1				36	25	PAN
Guerrero	Acapulco De Juárez	05-08	13	4	22	2		2	3			46	27	PRD
Jalisco	Guadalajara	06-09	13	20	4	1	2					40	24	PAN
Jalisco	Tlaquepaque	06-09	13	20	4	1	2					40	24	PAN
Jalisco	Zapopan	06-09	13	20	4	1	2					40	24	PAN
México	Atizapán De Zaragoza	06-09	21	20	20	7		4	3			75	48	PRI
México	Ecatepec de Morelos	06-09	21	20	20	7		4	3			75	48	PRI
México	Huixquilucán	06-09	21	20	20	7		4	3			75	48	PRI
México	Naucalpan de Juárez	06-09	21	20	20	7		4	3			75	48	PRI
México	Tlalnepantla de Baz	06-09	21	20	20	7		4	3			75	48	PRI
Michoacán	Morelia	05-07	15	6	17	1		1				40	21	PRI
Morelos	Cuernavaca	06-09	4	12	11	1	2					30	16	PAN
Nuevo León	Guadalupe	06-09	15	22	1		2	2				42	25	PAN
Nuevo León	Monterrey	06-09	15	22	1		2	2				42	25	PAN
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	06-09	15	22	1		2	2				42	25	PAN
Puebla	Puebla	08-11	26	8	2		2	2	1			41	26	PRI
Querétaro	Querétaro	06-09	9	10	1	1	3		1			25	13	PAN
Quintana Roo	Benito Juárez	08-11	14	5	1	3				2		25	14	PRI
Sonora	Hermosillo	06-09	14	13	3	0	2	1				33	16	PRI
Tabasco	Centro	06-09	16	17	2							35	18	PRI
Tamaulipas	Nuevo Laredo	07-10	22	9	2	1	1	1				36	22	PRI

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5. Definición del PCMG por caso periodo 3

<i>Integración partidaria en los congresos locales respectivos</i>														
Estado	Municipio	Periodo legislatura	PRI	PAN	PRD	PV	NA	PT	MC	IND	Part Local	Total Congr	CMG	PCMG
Aguascalientes	Aguascalientes	10-13	14	4	1	2	5	1	0	0	0	27	16	PRI
Baja California	Tijuana	10-13	12	7	1	2	1	1			1	25	14	PRI
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	10-12	12	8	8	6	2	3	1			40	28	PRI
Durango	Durango	10-13	19	4	1	1	3	1	0	0	1	30	20	PRI
Guanajuato	León	09-12	8	21	1	3	1	0	1	1	0	36	29	PAN
Guerrero	Acapulco De Juárez	09-12	18	3	18	2	1	1	3			46	25	PRD
Jalisco	Guadalajara	09-12	18	17	2	2						39	20	PRI
Jalisco	Tlaquepaque	09-12	18	17	2	2						39	20	PRI
Jalisco	Zapopan	09-12	18	17	2	2						39	20	PRI
México	Atizapán De Zaragoza	09-12	39	12	8	3	6	3	3		1	75	48	PRI
México	Ecatepec de Morelos	09-12	39	12	8	3	6	3	3		1	75	48	PRI
México	Huixquilucán	09-12	39	12	8	3	6	3	3		1	75	48	PRI
México	Naucalpan de Juárez	09-12	39	12	8	3	6	3	3		1	75	48	PRI
México	Tlalnepantla de Baz	09-12	39	12	8	3	6	3	3		1	75	48	PRI
Michoacán	Morelia	08-12	10	12	14	1	1	1	1			40	28	PRD
Morelos	Cuernavaca	09-12	15	6	3	2	1	1	2			30	17	PRI
Nuevo León	Guadalupe	09-12	20	17	1	1	2	1				42	23	PRI
Nuevo León	Monterrey	09-12	20	17	1	1	2	1				42	23	PRI
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	09-12	20	17	1	1	2	1				42	23	PRI
Puebla	Puebla	11-13	12	14	2	3	6	1	1	2		41	22	PAN
Querétaro	Querétaro	09-12	10	10	1	1	2		1			25	13	PRI
Quintana Roo	Benito Juárez	11-13	12	4	3	2	2	1	1			25	20	PRI
Sonora	Hermosillo	09-12	12	14	2	2	3					33	17	PRI
Tabasco	Centro	09-12	19	3	10	1	1	1				35	20	PRI
Tamaulipas	Nuevo Laredo	10-13	22	6	1	3	3	1				36	25	PRI

Fuente: Elaboración propia.

Especificaciones de los anexos 3, 4 y 5.

* = En el anexo 1 el caso del municipio de Durango fue imposible identificar la composición de su Congreso en el periodo 04-07. Pero ya que en el resto de los periodos la composición tiene una tendencia muy marcada hacía un partido, se consideró al mismo para identificar el PCMG de este periodo.

PRI= Partido Revolucionario Institucional

PAN= Partido Acción Nacional

PRD= Partido de la Revolución Democrática

PV= Partido Verde

NA= Nueva Alianza

PT= Partido del Trabajo

MC= Movimiento Ciudadano

IND= Diputados Independientes

PART LOCAL= Partidos Políticos Locales

TOTAL CONGR= Composición total del congreso local

CMG= Coalición Mínima Ganadora, Número necesario para obtener mayoría absoluta

PCMG= Partido Coalición Mínima Ganadora

ANEXO 6. Destino de los PM periodo 1

Municipio	Periodo electoral	Nombre	Partido	Destino
Aguascalientes	04-07	Martín Orozco Sandoval	PRI	Senador 6
Tijuana	04-07	Jorge Hank Rhon	PRI	Candidato a Gobernador BC
Tuxtla Gutiérrez	05-07	Juan José Sabines Guerrero	PRI	Gobernador de Chiapas
Durango	04-07	Jorge Herrera Delgado	PRI	Diputado Local
León	03-06	Ricardo Alaniz Posada	PAN	No
Acapulco De Juárez	02-05	Alberto López Rosas	PRD	Procurador de Guerrero 6
Guadalajara	03-06	Emilio González Márquez	PAN	Gobernador de Jalisco
Tlaquepaque	03-06	Miguel Castro Reynoso	PRI	Secretario Acción Electoral
Zapopan	03-06	Arturo Zamora Jiménez	PRI	PreCandidato a Gobernador
Atizapán De Zaragoza	03-06	Salvador Vázquez y Herrera	PAN	No
Ecatepec de Morelos	03-06	Eruviel Ávila Villegas	PRI	Diputado Local
Huixquilucán	03-06	David Korenfeld Federman	PRI	Secretario de Agua y Obra Pública Estado de México
Naucalpan de Juárez	03-06	Angélica Moya Marín	PAN	Asesora Coord. Gral. de Protección Civil. SEGOB
Tlalnepantla de Baz	03-06	Ulises Ramírez Nuñez	PAN	Senador de la República
Morelia	02-04	Fausto Vallejo y Figueroa	PRI	Candidato a Senador
Cuernavaca	03-06	Adrian Rivera Pérez	PAN	Senador de la República
Guadalupe	03-06	Juan Francisco Rivera Bedoya	PRI	Diputado Local
Monterrey	03-06	Jesús Ricardo Canavati Tafich	PRI	Diputado Federal
San Nicolás de los Garza	03-06	Miguel Ángel García Domínguez	PAN	Secretario de Desarrollo Humano Nuevo León
Puebla	05-08	Luis Eduardo Paredes Moctezuma	PRI	No
Querétaro	03-09	Lic. Armando Rivera Castillejos	PAN	No
Benito Juárez	05-08	Juan Ignacio García Zalvidea	PRD	Detenido bajo cargos de peculado por 97 millones de pesos
Hermosillo	03-06	María Dolores Del Rio Sánchez	PAN	Directora INEA
Centro	03-06	Florizel Medina Pereznieta	PRI	Pre candidato a Gobernador
Nuevo Laredo	04-07	Daniel Peña Treviño	PRI	Sindicatos Suterms

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 7. Destino de los PM periodo 2

Municipio	Periodo electoral	Nombre	Partido	Puesto
Aguascalientes	07-10	Gabriel Arellano Espinoza	PRI	Diputado Local
Tijuana	07-10	Jorge Ramos Hernández	PAN	No
Tuxtla Gutiérrez	08-10	Jaime Valls Esponda	PRD	Rector UNACH
Durango	07-10	Jorge Herrera Caldera	PRI	Gobernador Durango
León	06-09	Vicente Guerrero Reynoso	PAN	Muerto 23 abril 2010
Acapulco De Juárez	05-08	Félix Salgado Macedonio	PRD	No
Guadalajara	06-09	Alfonso Petersen Farah	PRI	Secretario Salud Jalisco
Tlaquepaque	06-09	María del Rosario Velázquez Hernández	PAN	Dirigente PAN Jalisco
Zapopan	06-09	Juan Sánchez Aldana	PAN	No
Atizapán De Zaragoza	06-09	Gonzalo Alarcón Bardena	PAN	Candidato a Diputado Local
Ecatepec de Morelos	06-09	José Luis Gutiérrez Cureño	PRD	Candidato a Presidente Municipal 3
Huixquilucán	06-09	Félix Adrian Fuentes Villalobos	PRI	Diputado Local
Naucalpan de Juárez	06-09	José Luis Durán Reveles	PAN	Subsecretario gobernación
Tlalnepantla de Baz	06-09	Marco Antonio Rodríguez Hurtado	PAN	Diputado Local 3
Morelia	05-07	Salvador López Orduña	PAN	Candidato a Gobernador
Cuernavaca	06-09	Jesús Giles Sánchez	PAN	Diputado Federal
Guadalupe	06-09	María Cristina Díaz Salazar	PRI	Diputada Federal
Monterrey	06-09	Adalberto Arturo Madero Quiroga	PAN	Detenido bajo cargos de malversación de recursos federales
San Nicolás de los Garza	06-09	Zeferino Salgado Almaguer	PAN	Secretaría de Comunicaciones y Transportes NL
Puebla	08-11	José Enrique Doger Guerrero	PRI	Diputado Local 3
Querétaro	06-09	Manuel González Valle	PAN	Candidato a Gobernador Querétaro
Benito Juárez	08-11	Francisco Antonio Alor Quezada	PRD	Secretario de Desarrollo Económico Quintana Roo
Hermosillo	06-09	Ernesto Gándara Camou	PRI	Senador de la República 3
Centro	06-09	Evaristo Hernández Cruz	PRI	No
Nuevo Laredo	07-10	Ramón Garza Barrios	PRI	No

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 8. Destino de los PM periodo 3

Municipio	Periodo electoral	Nombre	Partido	Puesto
Aguascalientes	10-13	Lorena Martínez Rodríguez	PRI	Secretaria PROFECO
Tijuana	10-13	Carlos Bustamante Anchondo	PRI	No
Tuxtla Gutiérrez	10-12	Seth Yassir Vázquez Hernández	PRD	Candidato a Senador PVEM
Durango	10-13	Adán Soria Ramírez	PRI	Detenido bajo cargo de fraude
León	09-12	Francisco Ricardo Sheffield Padilla	PAN	Consejero PAN 2014
Acapulco De Juárez	09-12	Manuel Añorve Bolaños	PRI	Candidato a Gobernador y Diputado Federal
Guadalajara	09-12	Jorge Aristóteles Sandoval Díaz	PRI	Gobernador Jalisco
Tlaquepaque	09-12	Miguel Castro Reynoso	PRI	Diputado Local Jalisco
Zapopan	09-12	Héctor Vielma Ordoñez	PRI	Candidato a Senador
Atizapán De Zaragoza	09-12	Jesús David Castañeda Delgado	PRI	Subsecretario de Desarrollo Municipal Estado de México
Ecatepec de Morelos	09-12	Eruviel Ávila Villegas	PRI	Gobernador Estado de México
Huixquilucán	09-12	Alfredo del Mazo Maza	PRI	Director Banobras
Naucalpan de Juárez	09-12	Otilia María A. Olivares Villagomez	PRI	No
Tlalnepantla de Baz	09-12	Arturo Ugalde Meneses	PRI	No
Morelia	08-12	Fausto Vallejo Figueroa	PRI	Gobernador Michoacán
Cuernavaca	09-12	Manuel Martínez Garrigós	PRI	Diputado Local
Guadalupe	09-12	Ivone Liliana Álvarez García	PRI	Senadora de la República
Monterrey	09-12	Fernando Alejandro Larrazábal Breton	PAN	Diputado Federal
San Nicolás de los Garza	09-12	Carlos Alberto De la Fuente Flores	PAN	No
Puebla	11-13	Blanca María del S. Alcalá Ruiz	PAN	Senadora de la República
Querétaro	09-12	Francisco Domínguez Servién	PAN	Senador de la República
Benito Juárez	11-13	Gregorio Sánchez Martínez	PRD	Candidato a Gobernador, Detenido sin pruebas.
Hermosillo	09-12	Javier Gándara Magaña	PAN	No
Centro	09-12	Jesús Ali de la Torre	PRI	Candidato a Gobernador
Nuevo Laredo	10-13	Benjamín Galván Gómez	PRI	Muerto

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

Todos los enlaces electrónicos están verificados al 28 de agosto de 2014

Libros

AISS, (2010), *Estudio de caso sobre la crisis. Grecia*, Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra. Versión electrónica: <http://www.issa.int/es/details?uuid=e12987c9-567a-44f1-b70e-72eb91761f58>

ALCÁNTARA Sáez, Manuel, (2012), *El oficio de político*, Ed. Tecnos, Madrid.

ANDUIZA, Eva *et al*, (1999), *Metodología de la Ciencia Política*, CIS, Madrid, España.

ASF, (2011), *Análisis de la deuda pública en las entidades federativas y municipios, 2000-Marzo 2011*, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México.

AYALA Espino, José, (1999), *Economía del sector público mexicano*, UNAM, Facultad de Economía, México.

BEALEY, Frank, (2003), *Diccionario de Ciencia Política*, Itsmo, Madrid, España

BOBBIO, Norberto, Matteuci, Nicola, Pasquino, Gianfranco, *et al*, (2005), *Diccionario de Política*, Siglo Veintiuno Editores, México, Vol I y II.

CABRERO Mendoza, Enrique (Coord.), (2003), *Las políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa, México.

COHEN, Michael y March, James, (1974), *Leadership and ambiguity*, Harvard Business School Press, EUA.

CORTÉS Lozano, Benjamín, (2001), *El municipio información y Gestión*, IAPQ, Querétaro, México.

CROZIER, Michael y Friedberg, E. (1977) *El actor y el sistema*, Ed. Alianza, México.

DEL CASTILLO, Arturo, (1995), *Ambigüedad y decisión: una revisión de la teoría de las anarquías organizadas*, CIDE, Documento de trabajo 36, México.

ELSTER, Jon, (1979), *Ulises y las sirenas*, FCE, México.

ELSTER, Jon, (1989), *Juicios Salomónicos*, Gedisa, España.

GRECO, Orlando, (2006), *Diccionario de Economía*, Valleta Ediciones, Buenos Aries.

HERNÁNDEZ, Pedro Emiliano, (1991), *Derecho Municipal*, UNAM, México. Versión electrónica:http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/Derecho_Municipal.pdf

HERNÁNDEZ Trillo, Fausto, (2003), *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, FCE, México.

INDETEC, (2004), *Diagnóstico general de los temas de la convención: Deuda Pública*, CNH, México. Versión electrónica, en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/General/Trabajos/definitivos/Trabajo%204/t4Deuda.pdf>

LEVIN, Jack, (1979), *Fundamentos de estadística en la investigación social*, HARLA, México.

MARCH, James y Simon, Herbert, (1969), *Teoría de la organización*, Ediciones Ariel, Barcelona.

MARCH, James y Olsen, Johan, (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, Noruega.

MUÑOZ, Virgilio y Ruíz, Mario (1979), *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, UNAM, México.

NORTH, Douglas, (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México.

OLSON, Mancur, (1971), *The logic of collective action*, Harvard University Press, USA.

ORTEGA Lomelín, Roberto, (1994), *Federalismo y municipio*, FCE, México.

PAVESI, Pedro, (2000), *La Decisión*, Universidad de Buenos Aires, CECE, cod. 150, Argentina.

PETERS, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en Ciencia Política*, Editorial Gedisa, Barcelona.

PFEFFER, Jeffrey y Salancik, Gerald, (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Stanford University Press, EUA.

PFEFFER, Jeffrey, (1992), *Organizaciones y Teoría de las organizaciones*, FCE, México.

REYES, Tepách, (2011), *Las participaciones y aportaciones federales pagadas y estimadas por las entidades federativas de México enero-diciembre 2009-2010*, Dirección general de servicios de documentación y análisis, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México.

RODRÍGUEZ, Victoria Elizabeth, (1999), *La descentralización en México: de la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*, FCE, México.

SAMUELSON, Paul, Nordhaus, William (2006), *Economía*, Mc Graw Hill, Decimo octava edición, México.

SARTORI, Giovanni, (2012), *Cómo hacer Ciencia Política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*, Taurus, México.

SELZNICK, Philip, (1957), *Leadership in Administration: a sociological interpretation*, Row Peterson, Illinois, EUA.

SFEZ, Lucien, (1984), *Crítica de la decisión*, FCE, México.

SIMON, Herbert, (1983), *Reason and human affairs*, Stanford University Press, EUA.

SIMON, Herbert, (1989), *Naturaleza y límites de la razón humana*, FCE, México.

SODARO, Michael, (2006), *Política y Ciencia Política: un introducción*, McGraw Hill, España.

STIGLITZ, Joseph, (2000), *La economía del sector público*, Antoni Bosch Editor, Tercera Edición, España.

VALLÉS, José María, (2000), *Ciencia Política: una introducción*, Ed. Ariel, Barcelona.

Capítulos de libros

ARELLANO, David, (2010), "El enfoque organizacional en la gestión y las políticas públicas: entendiendo a las organizaciones gubernamentales", en Merino, Mauricio *et al*, *Enfoques de política pública*, CIDE, México.

BUCHANAN, James, (1985), "La deuda pública y la formación de capital" en *Liberty Market and State*, New York University Press, EUA.

EASTON, David, (2007), "Categorías para el análisis sistémico de la política", en Batlle, Albert, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Madrid.

MARCH, James y Olsen, Johan, (1976), "Organizational choice under ambiguity", en March, James y Olsen, Johan, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, Noruega.

MARCH James y Olsen, Johan, (1988), "The uncertainty of the past: organization learning under ambiguity", en March, James, *Decisions and organizations*, Basil Blackwell, New York, EUA.

MEDINA Peña, Luis, (2007), "El primer sistema político mexicano", en Florescano, Enrique, *La política en México*, Taurus, México.

MERINO, Mauricio, (2010), "Nuevo federalismo, nuevos conflictos", en Loaeza, Soledad, Prud, Jean (Coords.), *Instituciones y procesos políticos. Los grandes problemas de México*, Colmex, Vol. XIV, México.

OLSEN, Johan, (1976), "Choice in an Organized Anarchy" en, March, James y Olsen, Johan, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, Noruega.

OLSON, Mancur, 2007, "La Lógica de la acción colectiva", en Batlle, Albert, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Madrid.

WENDT, Alexander, (1997), "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", en Neumann, Iver y Waever, Ole, *The Future of International Relations. Masters in the Making?*, Routledge, Londres.

Artículos y documentos de trabajo

ABREU, José Luis, (2012), "Constructos, variables, dimensiones y congruencia", en *International Journal of Good Conscience*, Vol 7, No 3, México. Versión electrónica: [http://www.spentamexico.org/v7-n3/7\(3\)123-130.pdf](http://www.spentamexico.org/v7-n3/7(3)123-130.pdf)

BELL, D, Raiffa, H y Tversky A, (1988), "Descriptive, normative, and prescriptive interactions in decision making", en BELL *et al* (comps.), *Decision Making*, Cambridge University Press, Cambridge.

BENSON, Oliver, (1974), "Índices y Escalas: El espectro político arroja nueva luz", en *El laboratorio de la Ciencia Política*, Amorrortu, Capítulo 6, Buenos Aires.

BOVERO, Michelangelo, (2012), "¿Elecciones sin democracia?", en *Justicia Electoral*, TEPJF, México.

CABRERO, Mendoza, Enrique, (2004), "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?", en *Gestión y Política Pública*, Vol XIII, Núm. 3, CIDE, México.

CABRERO, Mendoza, Enrique, (2010), "Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras", en *Política y Sociedad*, Vol. 47, No. 3, Universidad Complutense de Madrid, España.

CANUTO, Otaviano y Liu, Lili, (2010), "Sostenibilidad financiera del financiamiento subnacional a través de la deuda", en *Trimestre Fiscal*, INDETEC y Banco Mundial, No 95, México. Versión electrónica: <http://www.indetec.gob.mx/publicaciones/Productos/Trimestre95.pdf#toolbar=0&navpanes=0&zoom=80>

CARDERO, Ma Elena, (1984), "Notas sobre el endeudamiento público reciente", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 26, No 2, UNAM, México.

CASTILLO, Federico, Quesada, Javier, (2006), "La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas", en *Revista de estudios de de la administración local y autonómica*, No 302, INAP, Madrid.

COASE, Ronald, 1960, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, No. 3, EUA.

CUAMATZIN, Fortunato, (2006), "Referentes teóricos para el análisis de la deuda pública", en *Análisis económico*, UAM-A, Núm, 47, Vol XXI, segundo cuatrimestre, México. Versión electrónica: <http://www.analisiseconomico.com.mx/pdf/4711.pdf>

DÍAZ-CAYEROS, Alberto, (2004), "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol XI, No. 2, México.

ESPINOZA, Víctor, (2002), "Alternancia política y gobiernos locales en México", en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, Vol. XX, No. 1, México.

HANNAN, Michael y Freeman, John, (1977), "The population ecology of organizations", en *American Journal Sociology*, No. 82, EUA.

HARBO, Niels-Jakob, Sulla, Olga, (2013), "El crecimiento del crédito de América Latina: ¿Desarrollo financiero o boom crediticio?", en *Revista Estudios Económicos*, Banco Central de Reserva de Perú, No. 25, Perú.

HERNÁNDEZ Trillo, Fausto, Díaz Cayeros, Alberto y Gamboa, Rafael, (2002), "Determinants and consequences of bailing out states in Mexico" en *Eastern Economic Journal*, Vol. 28, No. 3, United Kingdom.

HODGSON, Geoffrey, (2001), "El enfoque de la economía institucional", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, División de Estudios de Posgrado, FCPyS/UNAM, núm. 181, México.

IBARRA, C. Eduardo (2002) "Teoría de la Organización. Mapa conceptual de un territorio en disputa"; en De la Garza, T. Enrique (Coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, Colmex/Flacso, UAM/FCE, México. Versión electrónica: http://www.flacsoandes.org/biblio/shared/exist_view.php?bibid=10582©id=105584&tab=opac

IEMM, (2009), "Editorial", en *Revista de Antiguos Alumnos del Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo*, Año XII, No 6, Montevideo. Versión electrónica: <http://socrates.ieem.edu.uy/wp-content/uploads/2011/07/editorial.pdf>

MALDONADO Siman, Beatriz, (1992), "Breves consideraciones sobre algunos aspectos de la teoría general del federalismo", en *Boletín mexicano de derecho comparado*, UNAM, No 75, México. Versión electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/75/art/art3.pdf>

MANIN, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes, Susan, (2002), "Elecciones y representación", en *Zona Abierta*, 100/101, UNED, España.

MARCH, James, (1962), "The business firm as a political coalition", en *The Journal of Politics*, Vol 24, Núm 4, EUA.

MEDINA, Luis, (2009), *Federalismo mexicano para principiantes*, Documento de Trabajo 58, CIDE, México.

MORENO, Jorge, (1996), "Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados", en *Revista de Administración Pública*, INAP, No. 92, México.

NOLASCO, Edgar, (2002), "Hacienda pública municipal", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, IIJ-UNAM, No. 64, México.

NORTH, Douglas. (1989) "Institutional change and economic history", en *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 145, Alemania.

PARDO, María del Carmen, (1990), "La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988", en *Foro Internacional*, COLMEX, Vol 30, No. 4, México.

PEÑA, José Antonio y Wence, Luis, (2011), "La distribución de transferencias federales para municipios, ¿Qué incentivos se desprenden para el fortalecimiento de las haciendas públicas", en *Hacienda Municipal*, INDETEC, No. 115, oct-dic, México. Versión electrónica: http://www.inafed.gob.mx/work/dso/la_distribucion_de_transferencias_federale_s_para_municipios.pdf

PINTO, Luis y Uribe, Oscar, (1959), "Concepto y clasificación de los procesos sociales", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 21, No. 2, UNAM, México.

ROJAS-Suárez, Liliana, (2006), *El acceso a los servicios bancarios en América Latina: identificación de obstáculos y recomendaciones*, Center of Global Development, EUA. Versión electrónica: http://www.cgdev.org/doc/experts/Serv_Bancarios_AL.pdf

SÁNCHEZ Bernal, Antonio, García Batiz, María, (2010), "El desempeño económico de los gobiernos municipales en los procesos de desarrollo a escala local", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol X, No. 33, El Colegio Mexiquense A.C., México.

SARABIA Ríos, Cecilia, (2013), "Un modelo de análisis de las condiciones democráticas de los procesos internos de selección de candidaturas", en *CONfinés de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, ITESM, Vol. 9, núm. 18, Monterrey, México.

SOSA, José de Jesús, (2012), "Gobiernos locales y desarrollo territorial en México", en *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, Vol. 24, No 47, México, Versión electrónica: <http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN47/7-f47.pdf>

SOUR, Laura, (2008), "Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos", en *Estudios demográficos y urbanos*, COLMEX, Año/Vol. 23, número 002, México.

TCHINTIAN, Carolina, (2009), "Gobernadores en política nacional. Una revisión teórica", *Revista Colección*, Nro. 20, Universidad Católica Argentina, Argentina. Versión electrónica: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3226586.pdf

VÁZQUEZ, Daniel, (2010), "Evaluación de la estructura de la deuda pública en México 1980-2008", en *Análisis económico*, Vol. XXV, No. 58, UAM-Azcapotzalco, México.

ZAFRA, Gildardo, (2005), *Efecto de arrastre en elecciones concurrentes en México*, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., Documento de Trabajo No. 213, México. Versión electrónica:

http://www.fundacionpreciado.org.mx/boletin/Documentos_PDF/Documento_213.pdf

Tesis y ponencias consultadas

LUGO, Bernabe y Cruz, Israel, (2008), *El desarrollo municipal, la reglamentación, la profesionalización y la experiencia previa de los funcionarios municipales hidalgueses: una relación ambigua*, Ponencia, en Cuarto Congreso Nacional de Investigación Social,

Pachuca, México, 4 y 5 de diciembre. Versión electrónica: http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/icshu/LI_EstComp/bernabe_lugo/2.pdf, 14-06-2014.

ROSAS, Gustavo, (2004), *Análisis de la deuda pública en México*, Instituto Tecnológico de Tehuacán, Licenciatura en Administración. Versión electrónica: www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/310.pdf

SORIA, Rigoberto, (2004), *La construcción del sistema nacional de coordinación fiscal: poder y toma de decisiones en una esfera institucional*, Tesis del Doctorado en Estudios Organizacionales, UAM-I, México. Versión electrónica: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/rsr/>

Artículos periodísticos

BARRERA, Juan Manuel, (2012), "Deudas ahogan a municipios en el Estado de México", en *El Universal*, octubre 24, México. Versión electrónica: <http://www.eluniversaledomex.mx/otros/nota33212.html>

MANDUJANO, Isaín, (2012), "Se declaran en quiebra 69 municipios en Chiapas", en *Revista Proceso*, diciembre 20, México. Versión electrónica: <http://www.proceso.com.mx/?p=328474>

MELGAR, Ivonne, (2013), "Quiebran 124 municipios en cuatro estados; diagnóstico del PRI sobre deuda", en *Excélsior*, marzo 27, México. Versión electrónica: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/03/27/891053>

SIN EMBARGO, (2013), "Diputado pide sanciones severas en contras de alcaldes que se endeudan", en *SinEmbargo,mx*, México, 11 de agosto. Versión electrónica: <http://www.sinembargo.mx/11-08-2013/716717>

Documentos de páginas electrónicas

ARNOLETTO, Eduardo, (2007), *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*, Ed. EUMEDNET. Versión electrónica: <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=440>

COFIDAN, (2012), *Contrato de crédito COFIDAN No. BC4270*, Transparencia Ayuntamiento de Mexicali, Convenio 34, Baja California, México. Versión electrónica: <http://www.mexicali.gob.mx/transparencia/normatividad/convenios/pdf/convenio34.pdf>

E-LOCAL, (2014), *Guía Técnica 6: Proyecto de ley de ingresos municipales*, INAFED, México. Versión electrónica: http://www.e-local.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia06.htm

FUNDIBEQ, (2010), *Diagrama de flujo, en Fundación Iberoamericana para la gestión de calidad*, Madrid. Versión electrónica: http://www.fundibeq.org/opencms/export/sites/default/PWF/downloads/gallery/methodology/tools/diagrama_de_flujo.pdf

GUTIÉRREZ, Juan Marcos, (2002), *Artículo 115 constitucional: historias y reformas de 1999*, México. Versión electrónica: <http://blog.juanmarcosgutierrez.com.mx/wp-content/uploads/2012/10/Art%C3%ADculo-115-Constitucional-historia-y-reformas-de-1999.-Mayo-2002..pdf>

INEGI, (2014), *Glosario de finanzas públicas estatales y municipales*, INEGI, México. Versión electrónica: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=remun&s=est&c=10971>

SHCP, (2010), *Federalismo Fiscal en México*, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México. Presentación. Versión en línea: www.oecd.org/ctp/tax-policy/46091737.ppt

SHCP, (2014), *Introducción y conceptos básicos*, SHCP, México. Versión electrónica: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.1.pdf>

TLACAÉLEL, Alejandro, (2013), "Recaudación de estados y municipios en la propuesta de reforma ¿hacendaria?", en *Paradigmas*, Revista digital, México. Versión electrónica: <http://www.paradigmas.mx/recaudacion-de-estados-y-municipios-en-la-propuesta-de-reforma-hacendaria/>

UJAEN, (2010), *Criterio 5. Procesos*, Universidad de Jaén , España. Versión electrónica: <http://www10.ujaen.es/sites/default/files/users/archivo/Calidad/Criterio5.pdf>

Páginas electrónicas

CPEUM, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Dirección electrónica:
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/10/>

INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Versión electrónica. Dirección electrónica: <http://www.inegi.org.mx/>

INPC, *Índice Nacional de Precios y Cotizaciones*, en Consultorio Fiscal UNAM. Dirección electrónica: <http://consultoriofiscalunam.com.mx/userFiles/Tablas/INPC.pdf>

LCF, *Ley de Coordinación Fiscal*. Dirección electrónica:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

SIMBAD, *Sistema de Estatal y Municipal de Base de Datos*. Dirección electrónica:
<http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/>

SHCP, *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Dirección electrónica:
<http://www.shcp.gob.mx/>