

PREMIO NACIONAL DE FINANZAS PÚBLICAS 2014

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

---

**¿HACIA DÓNDE LEGISLAR?**

Autora: Nubia Lizbeth García Pérez.

30 DE ABRIL DE 2014

## RESUMEN

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

En el periodo 1994-2013, la deuda de gobiernos estatales y municipales ha crecido, en términos reales, a tasas promedio anuales de 29%. Para el cierre del ejercicio fiscal de 2013, la deuda pública municipal fue de cerca de 20.5 mil millones de pesos<sup>1</sup>; más del 30 por ciento de los municipios del país presentaba obligaciones. No obstante la importancia del tema, son pocos los estudios que a propósito se han realizado en México. La mayor parte de éstos son análisis descriptivos, lo que apunta la necesidad de generar investigaciones que contribuyan a definir los determinantes del endeudamiento de los municipios mexicanos. Esto cobra especial relevancia para la agenda legislativa 2014, cuando habrán de retomarse las discusiones entorno a las reformas constitucionales para regular el endeudamiento de estados y municipios.

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

La autonomía financiera se define aquí como la capacidad que tiene un Ayuntamiento para financiar sus propias necesidades de gasto público. Los requerimientos de autonomía y soberanía en los gobiernos locales se atribuyen a

---

<sup>1</sup> Registrada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

la teoría del federalismo fiscal. Por otro lado, las capacidades administrativas refieren a las aptitudes que reúne el gobierno municipal para negociar y administrar nuevas contrataciones de deuda. Tales capacidades se relacionan con una preocupación fundamental de la Teoría de la Administración Pública: separar la administración pública de la política (*politics*). Desde los estudios fundadores de Wilson (1887) y Weber (1919) hasta las recientes propuestas de la Nueva Gerencia Pública, los recursos humanos juegan un papel fundamental.

El diseño institucional se entiende aquí como la configuración de las “reglas del juego” en sentido formal. Es cierto que a partir de las reglas formales pueden surgir rutinas informales igual o más efectivas que las primeras, sin embargo, para los fines prácticos de la investigación es más pertinente partir de lo formal y de ser preciso, obtener conclusiones acerca de las reglas informales. Al respecto, el marco teórico orientador fue el Nuevo Institucionalismo Económico y la Teoría de los Jugadores con Veto propuesta por George Tsebelis en el año 2002.

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

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

La metodología a seguir para tener evidencia consistente con esta hipótesis es la de estudios mixtos. Combina un análisis de datos panel para 1616 municipios del país con un estudio a profundidad de cuatro casos: Tequila, Jalisco; Tzitzio, Michoacán; Salamanca, Guanajuato; y Tijuana, Baja California. El periodo estudiado en el análisis cuantitativo fue de 2000 a 2010 mientras que en los estudios de caso éste se amplía hasta 2013.

Los resultados de esta investigación respaldan el mecanismo de incidencia propuesto, lo que indica que la mayor parte de los municipios que se endeudan son aquellos con mayor riesgo de inestabilidad financiera por su reducida capacidad para generar recursos propios. Se evidencia, por tanto, que las leyes estatales de deuda han sido ineficientes para consolidar la política de endeudamiento como un instrumento que no condicione la salud financiera de los municipios. Un diseño institucional eficiente sería aquel capaz de "capturar" la heterogeneidad de sus municipios y los mecanismos causales por los que recurren al endeudamiento.

El alcance de este trabajo de investigación no permite proponer cómo debería estructurarse ese diseño institucional, sin embargo, se extrae una conclusión contundente sobre la ruta a seguir: la incorporación de restricciones de carácter técnico (aprobación de una institución calificadora, aprobación de contadores certificados, presentación de análisis costo- beneficio de las obras a financiar, etc.) en las leyes de deuda tiene mayor incidencia que las restricciones que otorgan capacidad de veto a actores como el Congreso local, el gobernador estatal o comités estatales integrados para autorizar la contratación de deuda. Lo anterior sugiere que es preciso anteponer el carácter técnico- presupuestal del endeudamiento: impulsar la disciplina fiscal de los mercados en la contratación de deuda pública.

## CONTENIDO

I. Prólogo. La deuda pública municipal: configuraciones desde el federalismo mexicano.....	6
1.1. Contratación de deuda pública municipal .....	6
1.2. La deuda pública municipal <i>en números</i> .....	10
II. Referentes teóricos para el estudio de la deuda municipal .....	16
2.1. Teoría del federalismo fiscal .....	16
2.1.1. El efecto flypaper de las transferencias federales.....	18
2.2. El enfoque de capacidades administrativas .....	19
2.3. Nuevo institucionalismo económico: estableciendo las reglas del juego ....	20
III. Planteamiento de la investigación .....	25
3.1. Definiciones y medición de las variables.....	26
3.2. Hipótesis y argumento .....	29
3.3. Método de investigación .....	30
IV. Medición empírica.....	31
4.1. Planteamiento de la medición .....	31
4.3. Resultados de la medición empírica .....	32
V. Estudios de caso.....	38
5.1. Selección de casos .....	38
5.2. Resultado del estudio de casos .....	39
VI. Hallazgos y recomendaciones de política pública.....	42
Anexo I. Literatura y fuentes.....	48
Anexo II. Legislación estatal en materia de deuda consultada.....	52
Anexo III. Medición de variables.....	53
Anexo IV. Descripción de base de datos para la construcción de modelo empírico .....	62
Anexo V. Resultados de la medición empírica .....	67
Anexo VI. Información adicional sobre los estudios de caso.....	71

## **I. PRÓLOGO. LA DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL: CONFIGURACIONES DESDE EL FEDERALISMO MEXICANO**

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

El problema surge cuando tales potestades no son acompañadas por los recursos financieros suficientes para hacerles frente; ya sea por un fenómeno de pereza fiscal, o sea porque el sistema de coordinación fiscal limita sus posibilidades recaudatorias, la conclusión es la misma: los gobiernos subnacionales requieren de presupuestos más amplios para cumplir con sus competencias, para resolver los problemas públicos que aquejan a su población y para promover el desarrollo económico local. De manera creciente, el endeudamiento gubernamental ha representado una opción para satisfacer esas necesidades de financiamiento.

El presente apartado ofrece un panorama general acerca de la deuda municipal en México, atendiendo a algunos conceptos básicos, sus fundamentos legales y su evolución en términos cuantitativos.

### **1.1. Contratación de deuda pública municipal**

La función de la deuda pública es suavizar el gasto gubernamental en el tiempo, pues al contratarla es posible aprovechar oportunidades de inversión a cuenta de los ingresos públicos futuros, sin que ello implique elevar los impuestos (Trillo, 2003: 16). La principal diferencia entre la deuda nacional (directa) y la subnacional (indirecta)<sup>2</sup> es que esta última puede ser objeto de rescate financiero.

---

<sup>2</sup> Al igual que la deuda subnacional, la deuda colocada en emisiones bursátiles también es indirecta.

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

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

Por otro lado, la facultad que tienen los municipios para contraer deuda está establecida en la Fracción VIII del Art. 117 Constitucional. Se señalan algunas restricciones importantes: la deuda no podrá contraerse directa o indirectamente con otras naciones, ni con extranjeros, ni ser pagadera en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; en todos los casos, los empréstitos deben destinarse al financiamiento de inversiones públicas productivas, incluida la que se contrate por organismos descentralizados.

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

Presupuesto de Egresos, la Ley Orgánica Municipal, y la Ley de Deuda Pública para el Estado y sus Municipios.

En términos generales, se observa que la legislación que regula la contratación de deuda en los municipios es débil, producto del acelerado proceso de descentralización fiscal llevado a cabo en México a partir de los años 90. Bajo el mismo contexto de premura, la mayoría de las entidades publicaron sus respectivas leyes de deuda, mientras que algunas otras lo hicieron en periodos posteriores a 2005. A excepción del Estado de México y Veracruz —donde hay leyes municipales de deuda— la regulación de la deuda municipal se incluyó en un apartado o capítulo de la Ley Estatal de Deuda. Entonces, atendiendo a la soberanía de las entidades, coexisten procesos de contratación, monitoreo y fiscalización de la deuda distintos en cada estado. Ello resulta en marcos legislativo-institucionales más restrictivos para algunos municipios y más laxos para otros; así por ejemplo, hay entidades como Campeche, Durango, Nayarit o Sonora, en las que la deuda de corto y largo plazos deben ser autorizadas por el poder legislativo, mientras que en la mayor parte de los estados la deuda de corto plazo no se computa como deuda pública<sup>3</sup>, pues en sentido estricto, representa un pasivo circulante. En entidades como Chihuahua, Coahuila, Estado de México y Zacatecas, no se establecen límites máximos al endeudamiento con relación a algún indicador financiero como las participaciones o aportaciones federales, los ingresos o egresos totales. Como se sostiene a lo largo del documento, tal diferenciación en los marcos legislativos de cada municipio puede incidir de manera importante en los niveles de deuda contraídos.

Desde la perspectiva de un municipio, la Figura 1 describe un proceso genérico de adquisición de deuda de largo plazo garantizada con participaciones federales. De acuerdo con Gamboa (1996) y Hernández Trillo (2003) el diseño institucional que regula este tipo de deuda es insuficiente para que los estados y municipios repliquen la disciplina fiscal de los mercados, pues por un lado, las sanciones en caso de incumplimiento de contrato por parte de los municipios son prácticamente nulas. Por otro lado, cuando los empréstitos son garantizados con participaciones,

---

<sup>3</sup> Mientras no sea garantizada con recursos de origen federal.



el riesgo para el acreedor es muy bajo, lo cual no se refleja en una reducción considerable en las tasas de interés que las instituciones bancarias establecen a los gobiernos subnacionales (1997).

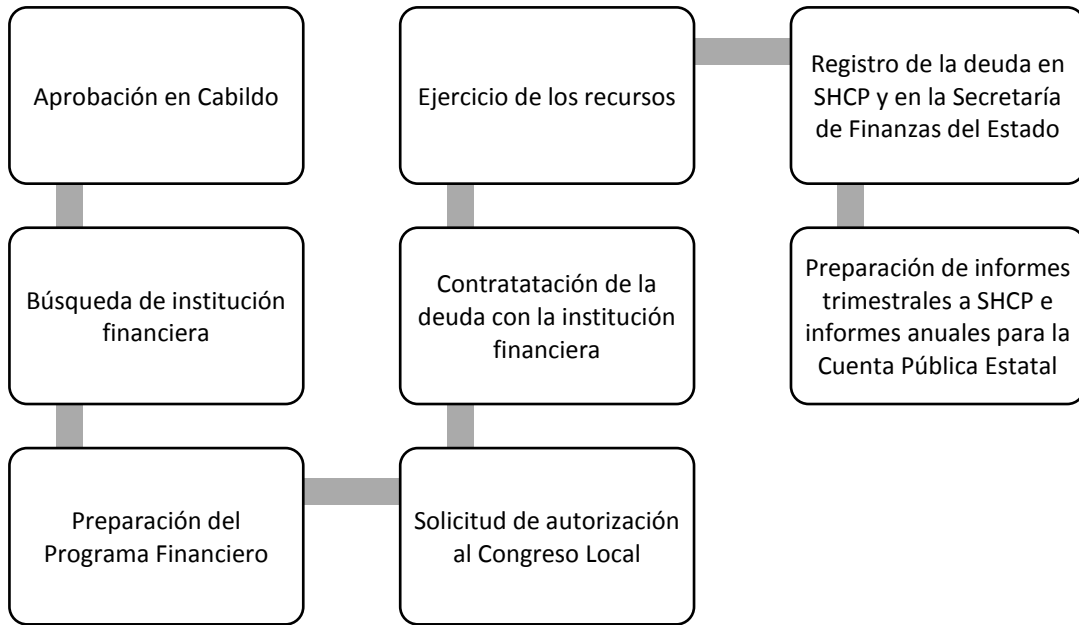


Figura 1. Contratación de deuda municipal: proceso genérico

Fuente: elaboración propia.

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

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

Ayuntamiento, niveles actuales de deuda, niveles y fuentes de ingresos, prácticas institucionales, estabilidad política, destino del empréstito, entre otros.

## **1.2. La deuda pública municipal en números**

Hasta antes de 1995, no se contaba con registros acerca de la deuda estatal y municipal. La mayor parte de los estados y municipios no publicaba su situación financiera, y cuando lo hacían, se realizaba con prácticas contables diferenciadas, lo que dificulta su comparación. (Hernández, 2003: 225-232).

De 1988 a 1991, México vivió un proceso de liberalización del sistema financiero: las tasas de interés fluctuarían a tono con el mercado de capitales, además de reducirse los requisitos de financiamiento del gobierno federal, como las altas primas de riesgo. A partir de 1991 los fondos prestables liberados empezaron a trasladarse hacia privados y gobiernos subnacionales.

Para 1995 la banca comercial ya presentaba una profunda crisis pues ante la dificultad para recuperar los pasivos la especulación macroeconómica de 1994 ocasionó un incremento abrupto de las tasas de interés y, por tanto, de la carga de la deuda de los gobiernos subnacionales. A partir de 1995, el gobierno federal implementó distintos programas de rescate para el sistema bancario y los gobiernos subnacionales, lo que se sumó a profundas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. En materia de deuda, se estableció que los estados y municipios pagarían sus obligaciones afectando sus participaciones. Esta reforma no tuvo mayores efectos sino hasta después del año 2000.

Para el último trimestre de 2013, las obligaciones municipales ascendieron a 46,770 millones de pesos (SHCP, 2013). Esta cifra representa 28 por ciento del Producto Interno Bruto nacional para ese año, aspecto que en sí mismo no representa un problema; sin embargo, se trata de un instrumento que después de cierto umbral puede desestabilizar de manera importante las finanzas públicas locales y estatales.

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

Tlaxcala, Oaxaca, Hidalgo y Yucatán (Figura 2). Las fuentes de financiamiento más recurrentes son la banca comercial y la banca de desarrollo, con 51.1 por ciento y 39.7 por ciento —respectivamente— de la deuda total vigente. Otro tres por ciento corresponde a emisiones bursátiles.

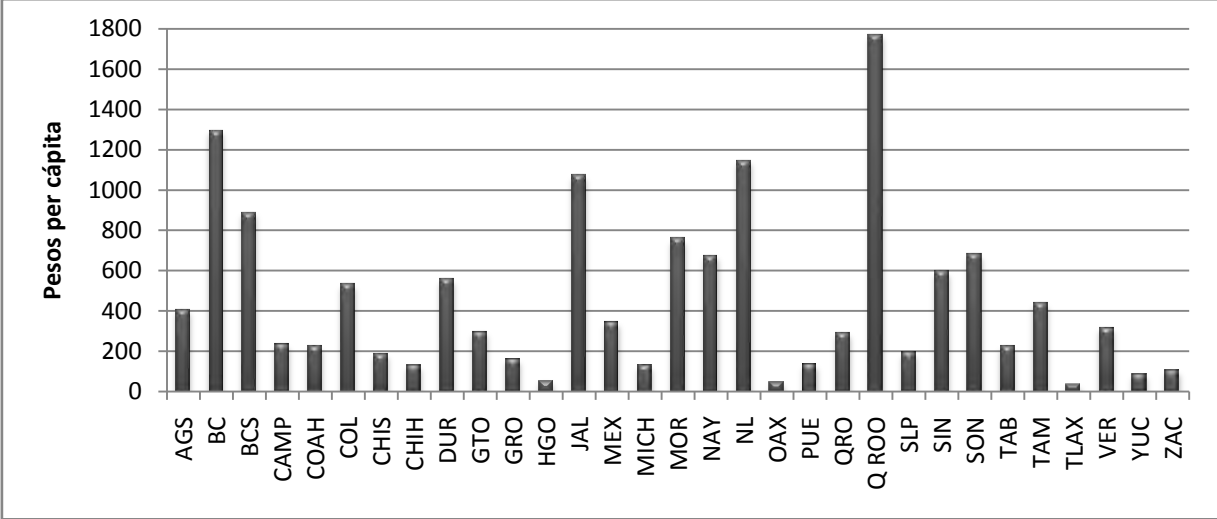


Figura 2. Obligaciones financieras de municipios por estado al 31 de marzo de 2013

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

Al momento de realizar la investigación había un problema fundamental para el análisis de la deuda pública municipal: la forma en que la Secretaría de Hacienda registra los empréstitos. Lo que se contabiliza —y publica— correspondía a saldos de la deuda u obligaciones financieras vigentes de cada municipio; a partir de esa información resulta imposible conocer cuál fue la deuda contratada por periodo fiscal, con cuál entidad financiera, cuál fue su destino y cuál su perfil de vencimiento.<sup>4</sup> Ante este escenario, la alternativa de medición utilizada por esta investigación fueron los pagos por servicio de la deuda por ejercicio fiscal. Estos son registrados —junto con toda la información financiera de los municipios— en

<sup>4</sup> Por recomendación de la Auditoría Superior de la Federación, a partir del ejercicio fiscal 2014 el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios de la Secretaría de Hacienda permite obtener más información acerca de las características de contratación; sin embargo, con fines de investigación esta información continua siendo insuficiente pues no se dispone de la evolución histórica del endeudamiento, sólo se registró la deuda vigente al cierre del ejercicio 2013.

el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

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

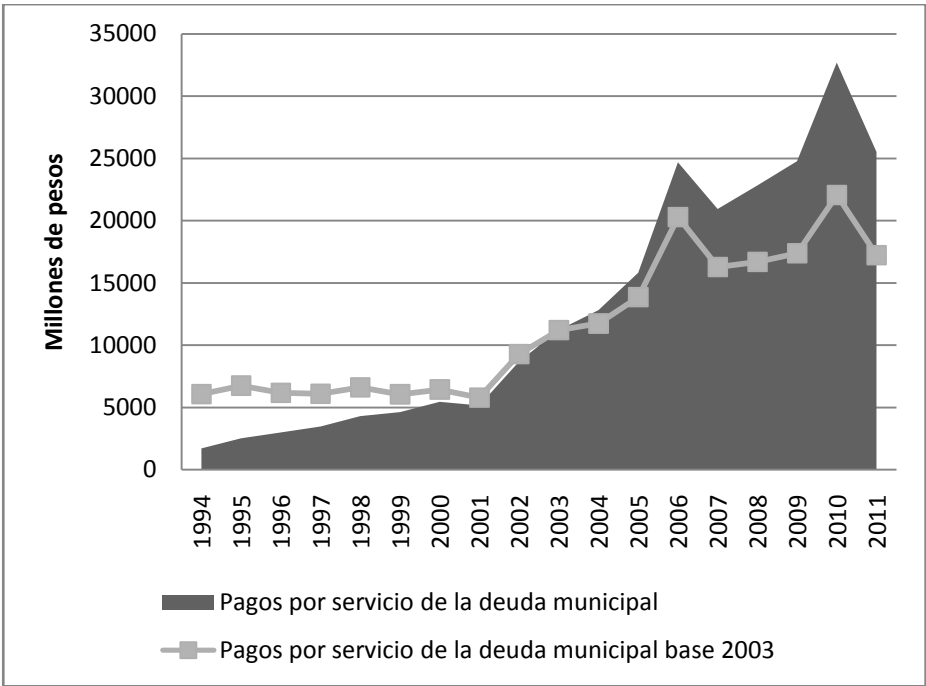


Figura 3. Pagos por servicio de la deuda municipal 1994-2011

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

Esta investigación se concentra en el estudio de la deuda municipal en el periodo 2000- 2010. A fin de hacer comparable el servicio de la deuda<sup>5</sup> entre municipios y periodos, éste se dividió entre su población. A partir de la Figura 4 es posible identificar ciertos patrones en el crecimiento de la deuda municipal por entidad federativa y por tipo de municipio. Así por ejemplo, se identifica que los principales centros urbanos y las capitales de los estados presentan tasas de crecimiento mayores. El crecimiento de la deuda en los municipios de Chihuahua y Coahuila es muy diferenciada, lo cual podría explicarse por la dispersión de su población y lo accidentado de su territorio. Los municipios de Sinaloa, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí, por su parte, describen tasas de crecimiento más homogéneas. En municipios de Guerrero, Oaxaca y Chiapas los niveles de deuda son nulos o han tendido a decrecer<sup>6</sup>; aspecto que podría relacionarse con la dificultad de sus Ayuntamientos para acceder a los mercados financieros, ante su baja capacidad de pago. En el sureste mexicano se observa que los municipios de Yucatán y Quintana Roo han elevado exponencialmente sus niveles de deuda. En los municipios de Campeche es posible observar una franja oscura, lo cual no necesariamente se relaciona con que presenten los niveles de deuda más elevados, sino que tales niveles han variado considerablemente a lo largo del periodo. El caso contrario lo describe el estado de Veracruz, que no presenta grandes porciones coloreadas en tonos intensos debido a que sus municipios se han colocado sistemáticamente en las primeras posiciones en el ámbito nacional. Así, sus niveles de deuda, aunque altos, no han variado sustancialmente.

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

---

<sup>5</sup> En adelante deuda, obligaciones financieras o empréstitos.

<sup>6</sup> Lo cual podría relacionarse con que un municipio contrató deuda en un solo ejercicio fiscal y a lo largo del periodo ha cumplido con los pagos por servicio de la deuda. Al no recurrir a nuevos financiamientos, el servicio de la deuda necesariamente decrece.

que los estados que presentan mayores restricciones a la contratación de deuda, presentan menores tasas de variación. Es el caso de Chihuahua e Hidalgo.

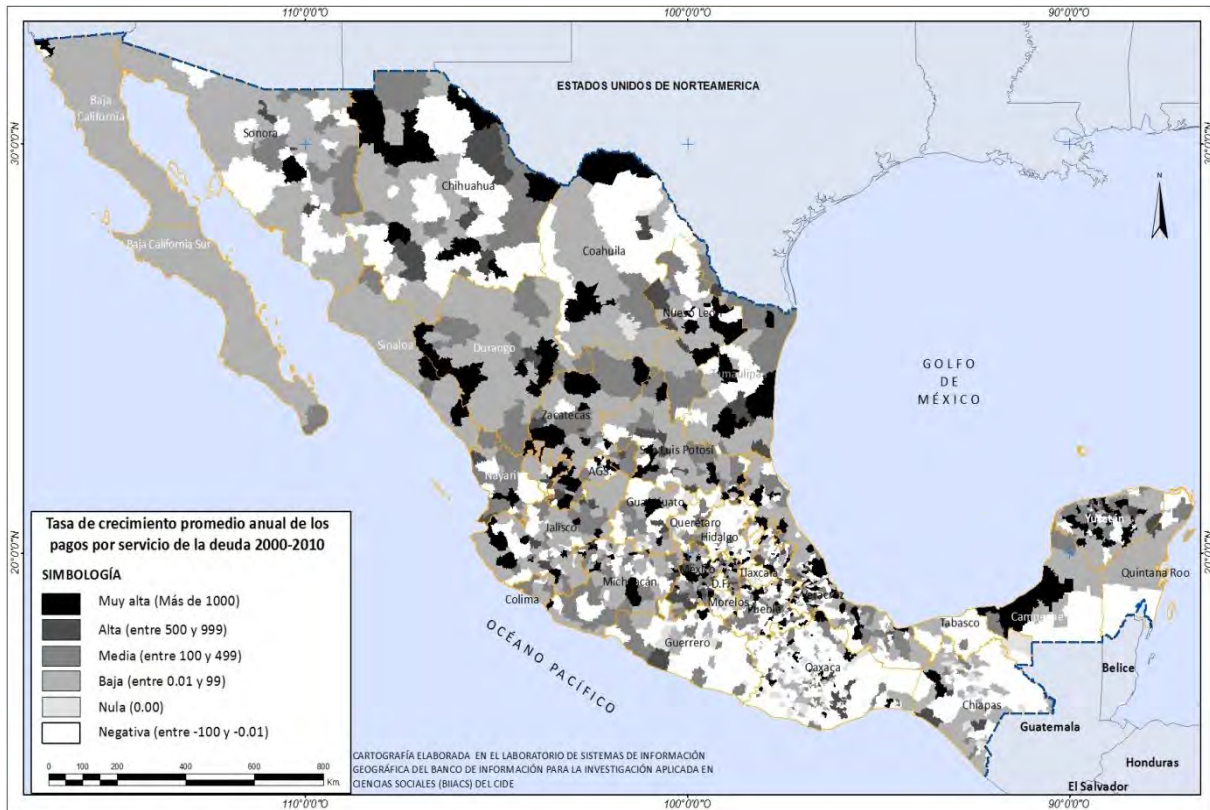


Figura 4. Tasa de crecimiento promedio anual de los pagos por servicio de la deuda 2000- 2010

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

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

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

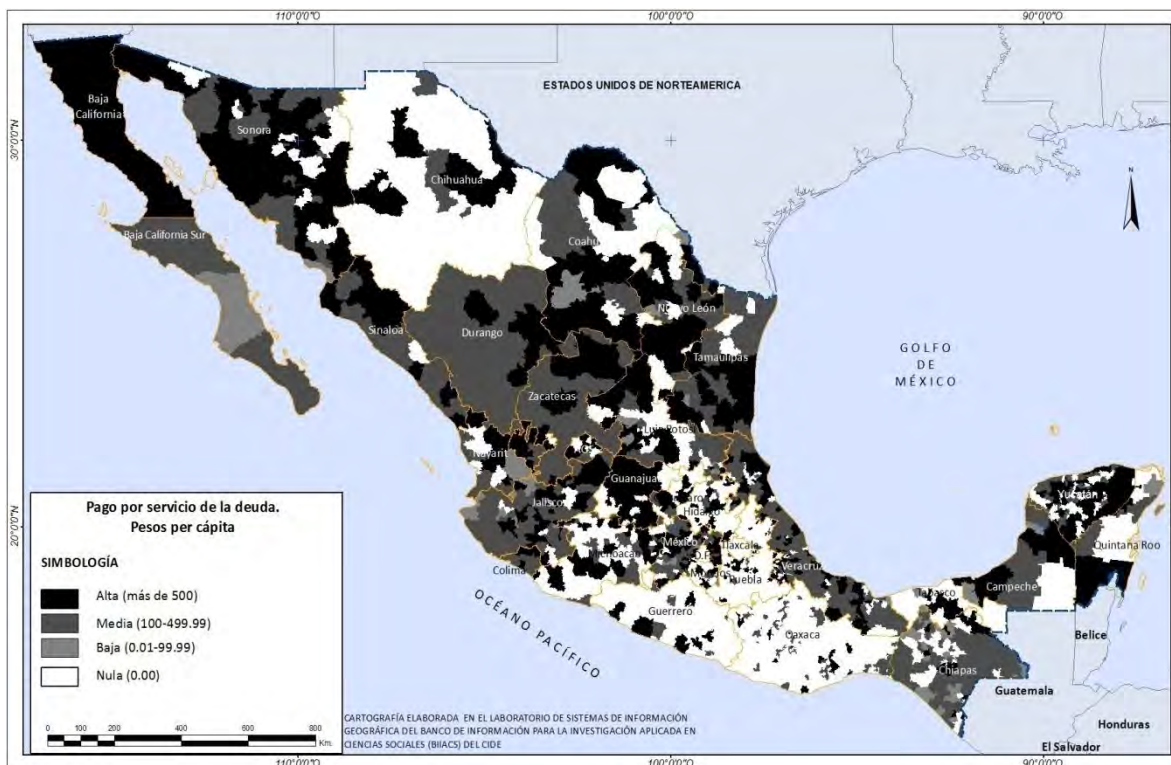


Figura 5. Pagos por servicio de la deuda 2010. Pesos per cápita.

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

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

De lo anterior, es importante señalar que mayores o menores niveles de endeudamiento municipal no constituyen un problema en sí mismo; el inconveniente surge cuando los niveles de deuda desestabilizan o hacen insostenibles las finanzas municipales. Situándonos en posiciones extremas, el debate con relación a la deuda sería, por un lado, que la posibilidad de endeudamiento no debe negarse ni regularse excesivamente, pues es condición para asegurar la soberanía y la autonomía municipales. En el otro extremo, puede argumentarse que la deuda debe controlarse —e incluso negarse— debido a que los municipios aún no cuentan con las condiciones institucionales y administrativas para hacer frente a compromisos de este tipo, lo que se suma a la posibilidad —siempre latente— de que éstos sean rescatados por los gobiernos estatal o federal. La intuición aquí es que ambas posiciones extremas fallan porque existe una alta heterogeneidad en los municipios mexicanos: ni todos están preparados para

contratar deuda pública, ni todos se encuentran en condiciones de fragilidad institucional.<sup>7</sup>

## **II. REFERENTES TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA DEUDA MUNICIPAL**

Esta investigación adopta cuatro referentes teóricos para explicar la incidencia de la autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal, a saber: la teoría del federalismo fiscal, el enfoque de capacidades administrativas, el Nuevo Institucionalismo Económico y la Teoría de los Jugadores con Veto.

### **2.1. Teoría del federalismo fiscal**

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

Para que el federalismo fiscal funcione adecuadamente, requiere de tres condiciones mínimas: primero, la asignación de competencias entre los ámbitos de gobierno; segundo, un arreglo de las potestades tributarias que maximice las recaudaciones<sup>8</sup>; y tercero, una distribución del gasto que cubra las necesidades de cada orden de gobierno (Hernández & Chávez, 1996). Las últimas dos condiciones constituyen los principios de eficiencia recaudatoria y correspondencia fiscal.

Las políticas de descentralización fiscal iniciadas en los años 70 alrededor del mundo encontraron sustento en la teoría económica: las características del ámbito local redundarían en mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos. En este sentido, se argumentó que los gobiernos locales tenían información más completa acerca de las preferencias de los consumidores de bienes públicos Hayek (1939).

---

<sup>7</sup> Estas reflexiones surgen de hacer un paralelismo con el debate propuesto por Cabrero (2004), acerca de la descentralización fiscal.

<sup>8</sup> La literatura sugiere que por su capacidad recaudatoria y distributiva, los impuestos más importantes deben concentrarse en el gobierno central.



Se generaría también una competencia virtuosa entre jurisdicciones locales para la provisión de bienes, lo cual, permitiría superar cualquier ineficiencia atribuible a las malas decisiones electorales de la población (Tiebout, 1956). La optimización también se alcanzaría por la ausencia de *spillovers* entre el gobierno y la población, además de promoverse la rendición de cuentas (Cabrero & Carrera, 2000).

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

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

Ambos fenómenos se relacionan con asimetrías de información entre los órdenes de gobierno: los gobiernos locales no saben cuál es el verdadero costo de sus

políticas porque los recursos provienen de otro ámbito de gobierno. El mecanismo por el que los ayuntamientos incurren en indisciplina fiscal, es conocido en la literatura como el efecto *flypaper* de las transferencias. A continuación, una descripción.

### **2.1.1. El efecto *flypaper* de las transferencias federales**

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

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

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

La lógica detrás de los tres mecanismos son las asimetrías de información entre el ciudadano y el gobierno local. Estas ocasionan que el gasto público se extienda más allá de los recursos que se obtienen de la tributación de los individuos de la

comunidad. Como se mencionó, los montos de gasto incrementan más rápido que el de las transferencias. Una vez que los gobiernos hayan ofertado ciertos programas y bienes públicos locales, habrá ciertas rigideces –como el clientelismo– para dejar de hacerlo, incluso cuando las transferencias hayan cesado. Dada la inflexibilidad en el gasto, las administraciones locales tienen, al menos, dos alternativas: recaudar más ingresos de los individuos de la comunidad o recurrir al endeudamiento.

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

## **2.2. El enfoque de capacidades administrativas**

En el campo de estudio de las políticas públicas, las capacidades administrativas tienen un símil con los conocimientos y las habilidades que poseen los servidores públicos para el desarrollo de sus funciones con mayor eficiencia. La profesionalización de los servidores públicos ha sido una preocupación evidente en la literatura desde los estudios de Woodrow Wilson, en 1887 y Max Weber, en 1919. Para Weber, el *expertise técnico* del cuadro administrativo era una condición *sine qua non* para la eficacia de todo el aparato burocrático. La idea de las capacidades administrativas también se encuentra implícita en la visión económica de North (1984/ 1994): un mayor *stock* de conocimiento puro y aplicado tiene potencial para incrementar la riqueza de una sociedad. Lo más importante es que

la acumulación de conocimiento provoca cambios irreversibles, no cíclicos (pág. 234).

En los países poco desarrollados la esencia de la perspectiva weberiana se identifica con mayor frecuencia en los gobiernos centrales. Éstos tienen mayor capacidad para atraer personal calificado, en la medida en que los salarios ofrecidos son más altos, hay mayores posibilidades de ascenso, las tareas exigen conocimiento técnico especializado, hay menos intervención política, entre otras cuestiones (Cabrero & Carrera, 2000, pág. 5). Paralelo a estas condiciones en la administración pública federal es posible identificar una débil profesionalización en los gobiernos subnacionales.

Cabrero y Carrera (2000) sugieren que los problemas aparejados a la descentralización no se reducen al ámbito fiscal, sino que convergen una serie de cuestiones institucionales-legales, de infraestructura técnica, de sistemas de gestión y de capacidad profesional de los funcionarios (pág. 1).

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

### **2.3. Nuevo institucionalismo económico: estableciendo las reglas del juego**

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

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

Desde la perspectiva institucional , individuos de racionalidad limitada –en el sentido de Simon– se comportan en un mundo de reglas e incentivos. Las instituciones buscan inducir las decisiones que toman los actores a partir de estímulos; y a su vez, los actores reaccionan favorablemente a los estímulos debido a que tienen capacidad para hacer un cálculo de los costos y beneficios de su comportamiento (Arellano D. , 2006, pág. 4). Sin embargo, las decisiones tomadas no necesariamente serán las más eficientes.

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

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

actores relevantes y las estrategias que siguen para definir la agenda gubernamental.

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

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

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

La teoría de los jugadores con veto propuesta por George Tsebelis en 2002, ofrece una explicación alternativa de cómo los actores políticos —con preferencias y posiciones jerárquicas distintas— intervienen en el proceso de toma de decisiones y en la configuración final de las políticas públicas. Sostiene que para que una política pueda modificarse debe haber un cierto número de actores individuales o colectivos que estén de acuerdo con el cambio propuesto, independientemente del tipo de régimen político del que se trate. Tales actores son denominados *jugadores con veto* y necesariamente deben ser especificados por el diseño institucional<sup>9</sup>. Así, las instituciones definen: cuántos y cuáles actores tienen capacidad para incorporar o modificar un tema de la agenda; cuán grande puede ser la distancia ideológica entre los actores involucrados; y, cuán grande puede ser la cohesión entre ellos.

---

<sup>9</sup> El autor denomina *jugadores con veto institucionales* a aquéllos actores cuyo poder para establecer agenda es especificado por la constitución de un país.

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

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

Así, el conjunto ganador del *status quo*<sup>10</sup> y la posibilidad de modificarlo es menor mientras más actores con capacidad de decir "no" y con preferencias antagónicas se encuentran involucrados en la toma de decisiones. Esto es, "el círculo ganador [...] se contrae conforme aumenta la mayoría requerida" (Tsebelis, 2006: 80). (Figura 6).

De acuerdo con los elementos anteriores, los países con sistema democrático federal presentan —*ceteris paribus*— altos niveles de estabilidad política, pues en principio, favorece el establecimiento de frenos y contrapesos institucionales entre poderes o ámbitos de gobierno. Otro tipo de restricción es la que introducen la regla de decisión por mayoría calificada al interior de un órgano: "introducen restricciones adicionales al especificar que algunas o todas las mayorías simples no bastan para tomar una decisión. Como resultado, algunas de las partes que solían ser el conjunto ganador del *status quo* ya no son válidas" (Tsebelis, 2006: 182).

---

<sup>10</sup> Se define como el "conjunto de políticas que puede reemplazar el existente" (Tsebelis, 2006, p. 29).

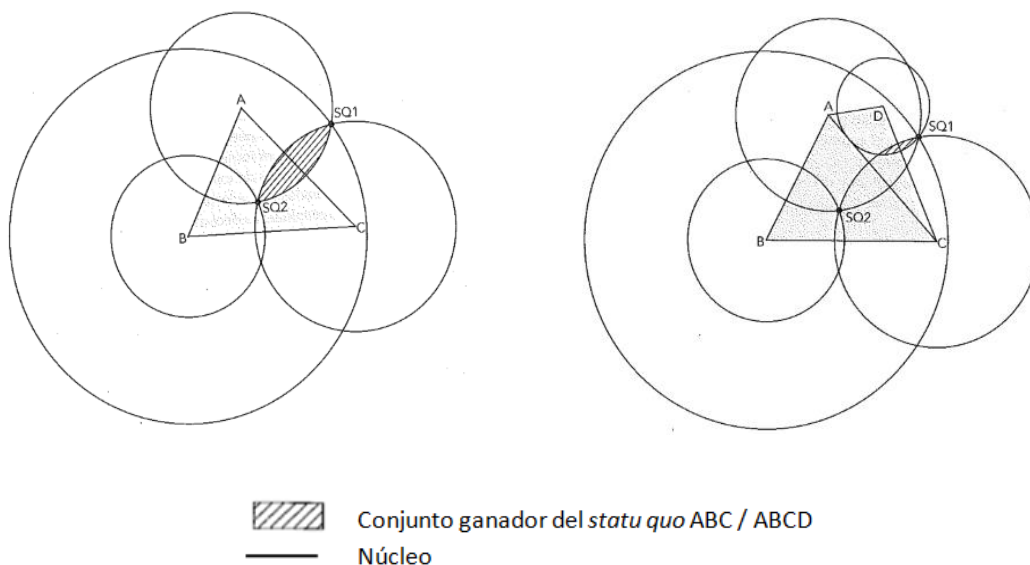


Figura 6. Reducción del tamaño del conjunto ganador del *status quo* cuando se agrega un jugador a la decisión

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

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

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

1. Los actores con capacidad de decisión identifican y posicionan un problema público dentro de las prioridades de determinado gobierno.
2. El diseño institucional define quiénes son los actores con capacidad de decidir.
3. Las decisiones se encuentran circunscritas al sistema político y al sistema legal. Estos dos sistemas marcarán la ruta que debe seguir la propuesta de política específica a fin de transformarse en una política.



4. En una democracia, las políticas públicas se convierten en la confrontación central entre actores en conflicto, tanto en la fase electoral como en la gubernamental.
5. La revelación de concepciones e intenciones alrededor de una política pública constituye el primer paso para que los actores políticos o sociales intenten modificar el *statu quo*.
6. Hay ciertos actores (individuales o colectivos) que tienen mayor poder, en tanto tienen mayor capacidad para establecer agendas y realizarlas.

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

Así, de acuerdo con los elementos teóricos hasta ahora expuestos, la contratación de deuda municipal tendrá cabida cuando: 1) el arreglo fiscal federal no maximiza las recaudaciones ni se asegura una distribución del gasto que cubra las necesidades de cada orden de gobierno; 2) los gobiernos municipales incurren en indisciplina fiscal debido a que se comportan como estados benevolentes; 3) los funcionarios tienen escasos conocimientos técnicos para el manejo de la hacienda municipal; y 4) los jugadores con capacidad de veto en materia de endeudamiento están de acuerdo en modificar el *statu quo*.

### **III. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

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

La pregunta que guía la investigación es: ¿cómo inciden la autonomía financiera, las capacidades administrativas y el diseño institucional en la contratación de

deuda pública municipal? A continuación, se ofrece una breve definición de los elementos que componen la pregunta general.

### **3.1. Definiciones y medición de las variables**

La contratación de empréstitos refiere a la existencia de obligaciones de deuda contratada por los municipios o al incremento de las mismas. Para los fines de la investigación, esta variable se mide con el servicio de la deuda municipal per cápita<sup>11</sup>, que es la erogación anual de los municipios que se destina a cubrir compromisos de deuda. Incluye el pago de amortizaciones, el servicio (intereses y comisiones) y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS). La elección del servicio de la deuda responde a que es la única información homogénea en un periodo más o menos amplio (1998-2010) de la deuda a nivel municipal. Esta información se encuentra disponible en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI.

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

La autonomía financiera (AF) es introducida como objeto de estudio debido a que sugiere una mayor capacidad del municipio para procurar sus propias fuentes de ingresos y depender menos de las transferencias realizadas por los gobiernos estatal y federal.

A lo largo de esta investigación la variable AF es medida de tres formas. Para los fines de la medición econométrica la variable es operacionalizada con los ingresos per cápita del municipio. Los ingresos propios incluyen los ingresos por concepto

---

<sup>11</sup> Cabe destacar que esta variable no se operacionaliza con la *deuda contratada per cápita por año* debido a que al momento de realizar la investigación (año 2013) la información sobre la deuda pública municipal incompleta en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios que lleva la Secretaría de Hacienda. Tanto el monto total de la deuda como el tipo de obligaciones inscritas por los municipios en cada periodo es difícilmente calculable, pues con fines de registro, la Secretaría no hace distinción entre obligaciones directas y contingentes, ni de corto plazo, mediano y largo plazos, ya que en la normativa aplicable no existen [tales] definiciones” (ASF, 2011, 9). En este sentido, una ventaja adicional de la medición a partir de los *pagos per cápita por servicio de la deuda* es que incluye a todas las variantes de la deuda.

de impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Esta medida es utilizada en la medición empírica por distintas razones: por un lado, permite la comparación entre municipios al establecer una proporción con el tamaño de su población; por otro, permite la comparación entre periodos, pues deja de lado variaciones en los ingresos totales atribuibles al incremento de transferencias federales; finalmente, los ingresos propios per cápita permiten incorporar en el modelo otro tipo de variables financieras —como los ingresos o egresos totales— como variables de control.

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

Por otro lado, el concepto de capacidades administrativas (CA) refiere a las aptitudes que reúne el gobierno municipal para negociar nuevas contrataciones de deuda y para administrarlas. Esta variable se mide con base en un indicador de construcción propia<sup>12</sup>. Éste mide el grado de escolaridad y la experiencia en el sector público tanto del presidente municipal como del tesorero o del encargado del área de finanzas. El perfil del presidente municipal ha sido elegido debido a que es una figura con gran peso en las decisiones de la administración pública municipal. El tesorero, al ser el responsable de las finanzas municipales, es la figura que concentra información relevante para la contratación y el manejo de la deuda. Ambos son responsables del erario público ante el órgano fiscalizador del congreso local.

Finalmente, el diseño institucional (DI) debe entenderse aquí como la configuración de las “reglas del juego” en sentido formal. Es cierto que a partir de

---

<sup>12</sup> Ver Anexo III. Medición de variables.

las reglas formales pueden surgir rutinas informales igual o más efectivas que las primeras, sin embargo, para los fines prácticos de la investigación, es más pertinente partir de lo formal, y de ser preciso, obtener conclusiones acerca de las reglas informales. El DI del municipio puede ser restrictivo o laxo de acuerdo con el tipo y número de restricciones que establece, facilitando o dificultando la suscripción de deuda. El diseño institucional externo (DIE) refiere a las reglas del juego que establecen capacidad de veto a algunos actores estatales o establecen condiciones a la contratación de deuda independientemente de la acción del Ayuntamiento. El diseño institucional interno (DII) refiere a las reglas del juego que establecen capacidad de veto a algunos actores del Ayuntamiento o establecen condiciones para la contratación de deuda al interior del mismo.

Los elementos del diseño institucional externo fueron extraídos de un análisis de las leyes estatales de deuda y las leyes orgánicas del poder legislativo de las 31 entidades federativas<sup>13</sup>. Para medir la restrictividad del DIE se construyó un Índice de Diseño Institucional Externo. Una estrategia adicional para incorporar la incidencia del DIE en la medición empírica es la clasificación de once restricciones en tres categorías: cinco políticas, dos técnicas y cuatro financieras (Tabla 1).<sup>14</sup>

Tabla 1. Dimensiones de diseño institucional externo

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

<sup>13</sup> Se excluyen del análisis las delegaciones del Distrito Federal.

<sup>14</sup> Ver Anexo III. *Medición de variables*.

Para medir la restrictividad del DII fue construido un índice<sup>15</sup> que pondera dos conceptos: el proceso de toma de decisión al interior del Cabildo y la distancia ideológica al interior del mismo. El proceso de toma de decisión se operacionalizó a partir de la regla de mayoría por la que un Ayuntamiento aprueba la contratación de deuda. Por otro lado, la distancia ideológica a la que refiere Tsebelis en su teoría de los jugadores con veto se mide con el tipo de mayoría electoral con la que se integra el Cabildo. Así, se esperaría que la toma de decisiones fuera más compleja (se reduce el círculo ganador del *statu quo*) cuando los regidores del Ayuntamiento fueron elegidos por principio de representación proporcional, pues esta regla incrementa la probabilidad de que haya un mayor número de partidos representada en el Cabildo.

### **3.2. Hipótesis y argumento**

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

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

---

<sup>15</sup> Ver Anexo III. Medición de variables.

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

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

### **3.3. Método de investigación**

La metodología que sigue la investigación es la de estudios mixtos, combinando un análisis cuantitativo descriptivo de la totalidad de los municipios del país con un estudio a profundidad de cuatro casos. De este modo, la incidencia de la AF, las CA y el DI en la contratación de deuda pública municipal (DPM) será estudiada, en primer lugar, a partir de mediciones empíricas que generen un diagnóstico

general sobre la DPM y las variables de interés. La medición se hizo a partir de un modelo econométrico con datos panel para los periodos 2000, 2005 y 2010.

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

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

## **IV. MEDICIÓN EMPÍRICA**

### **4.1. Planteamiento de la medición**

Para medir la incidencia de la AF, la CGF y el DI en la contratación de DPM fue construida una base de datos tipo panel para los periodos 2000, 2005 y 2010 (Anexo IV). En la base de datos fueron incluidos la totalidad de municipios mexicanos, mientras que en la medición fueron observados 1616 municipios: se requería un panel balanceado, por lo que 824 municipios fueron excluidos de la medición. En muchos de los casos, se trata de municipios de reciente creación, fusión o desaparición; por tanto, al menos en uno de los periodos de estudio no habría información. En otros casos, se trataba de Ayuntamientos para los que no se encontraba disponible la información necesaria (perfil de los funcionarios) para la construcción del indicador de capacidades administrativas. La Tabla 2 identifica las variables incluidas en la medición. Su definición y construcción son desarrolladas en el Anexo III.

Tabla 2. Variables incluidas en la medición empírica

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

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

$$y_{it} - \bar{y}_i = B_1(x_{it} - \bar{x}_i) + U_{it} - \bar{U}_i, t = 1, 2, \dots, T$$

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

#### 4.3. Resultados de la medición empírica

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

La estrategia seguida para probar la consistencia de los resultados que a continuación se exponen fue la generación sucesiva de regresiones a fin de



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

De acuerdo con el modelo de efectos fijos, ante reducciones en la AF —medida con ingresos propios per cápita— se esperaría incrementos en la contratación de deuda. Su coeficiente es negativo y significativo con 99 por ciento de certeza. El hecho de que la deuda incremente cuando la autonomía financiera es baja podría indicar que no se está cumpliendo una condición básica para que el arreglo fiscal federal funcione: la distribución del gasto entre los niveles de gobierno debe cubrir las necesidades de cada uno. Esto también puede relacionarse con la pereza fiscal en los municipios o que, de acuerdo con el diseño institucional de los estados, los niveles de autonomía financiera no son un requisito para la contratación de deuda.

Tabla 3. Contraste de modelos de efectos fijos

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

Fuente: elaboración propia

La incidencia de las capacidades administrativas en la DPPC no presenta una tendencia clara: los signos y la magnitud de los estimadores varían considerablemente, además de no ser significativos en la mayoría de los casos. Ello puede deberse a que la contratación de deuda puede estar relacionando con intereses político-electorales mediante la provisión de obra pública y no necesariamente con el conocimiento técnico que los funcionarios tengan sobre el manejo de la deuda. No obstante, la presente investigación ha sostenido que la

forma en que las capacidades administrativas se relacionan con la deuda es a través de los niveles de autonomía financiera, lo cual se corrobora al realizar un modelo de efectos fijos que sólo incluye a la autonomía financiera (dependiente) y las capacidades administrativas (independiente). El resultado es un coeficiente significativo y positivo: una relación directa entre las variables.

Ahora bien, con relación a la restrictividad del diseño institucional, se ha encontrado evidencia a favor de la hipótesis planteada. De acuerdo con los resultados de la Tabla 4, se extrae que un diseño institucional más restrictivo se vincula con la menor contratación de deuda. En la variante 2 del modelo OLS el DIE fue medido con el indicador de DIE y no con las dimensiones política, técnica y financiera del DIE. El resultado fue un coeficiente negativo y significativo. Los resultados de la dimensión política sugieren que una legislación que otorga capacidad de veto a más actores (Congreso local, gobernador u otros funcionarios de gobierno del estado) se corresponde con la menor contratación de deuda. No obstante, es posible observar que el coeficiente de la dimensión técnica del DIE tiene una mayor incidencia (aunque negativa) que la dimensión política. Esto sugiere que cuando el proyecto de deuda debe superar más restricciones técnicas (instituciones calificadoras, contadores certificados, análisis costo- beneficio de todas las obras a financiar, etc.), el impacto puede ser similar al de la inclusión de un mayor número de veto de la decisión.

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

Tabla 4. Contraste de modelos de mínimos cuadrados ordinarios

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

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

Fuente: elaboración propia

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

mayor número de restricciones y la inclusión de más puntos de veto reducen la posibilidad de modificar el *statu quo*.

Ahora bien, el modelo de efectos fijos (Tabla 3) arroja que las participaciones y aportaciones per cápita tienen coeficientes negativos y significativos. Se trata de recursos que amplían el presupuesto municipal y a partir de ellos pueden financiarse las obras públicas municipales sin necesidad de recurrir al endeudamiento. No obstante, la variable *egresos totales per cápita* tiene un signo positivo y significativo. Esto implica que los municipios con mayores niveles de gasto tienden a tener mayores niveles de deuda per cápita. Esto podría responder al perfil de ciertos municipios que por sus características requieren hacer inversiones de gran calado y éstas son apalancadas con deuda. De acuerdo con la medición empírica, los municipios metropolitanos (con más de 50 mil habitantes) tienen un signo positivo y significativo. El índice de marginación también resulta positivo y significativo.

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

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

En síntesis, los resultados arrojan que la variación promedio de la deuda municipal en el periodo 2000-2010 (tres cortes transversales) se relaciona con una baja AF y un diseño institucional laxo. La incidencia de las CA no presentan una tendencia

clara respecto de la contratación de deuda. Hay evidencia de que su incidencia se muestre por la vía de la AF: a mayores CA, mayores niveles de AF.

**V. ESTUDIOS DE CASO**

**5.1. Selección de casos**

De acuerdo con la clasificación propuesta por Gerring y Seawright (2008), la selección de casos corresponde a los casos diversos: éstos no fueron elegidos a partir de una muestra representativa ni de un ejercicio aleatorio sino a partir de la variación útil en las variables de interés (p. 296), incluida la variable dependiente. Fueron seleccionados cuatro casos para su estudio a profundidad. El primer criterio para su elección fue que presentaran variación en términos de deuda pública (servicio de la deuda per cápita). El año 2010 fue tomado como referente, sin embargo, también se buscó que a lo largo del periodo 2000-2010 los casos presentaran —“trayectorias de deuda” más o menos constantes con relación al resto de municipios con deuda vigente (Figura 7).

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

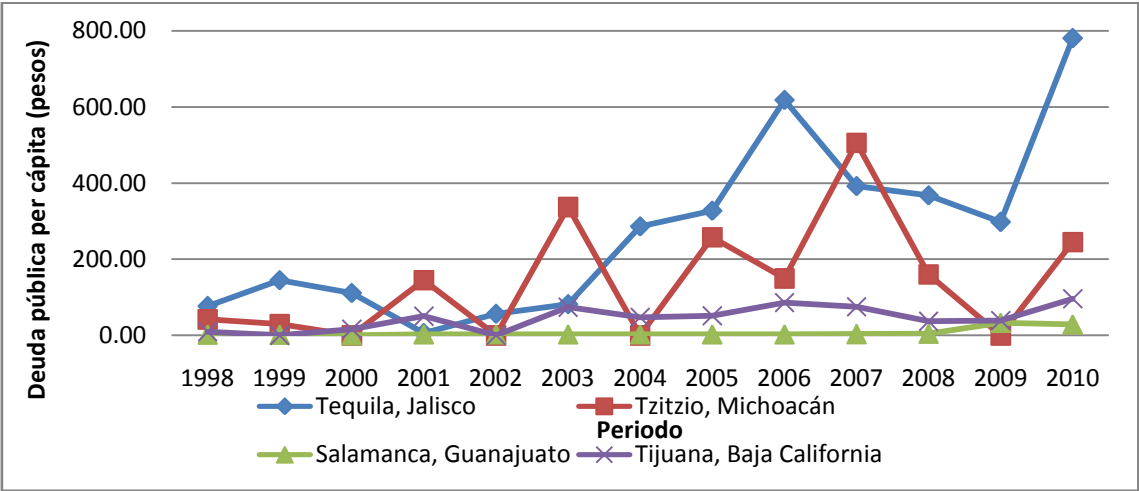


Figura 7. Trayectorias de deuda 1998- 2010 de los estudios de caso

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

El segundo elemento de decisión fue que los casos presentaran variación en términos de las variables de interés. La Figura 8 caracteriza a los municipios seleccionados en estos términos.

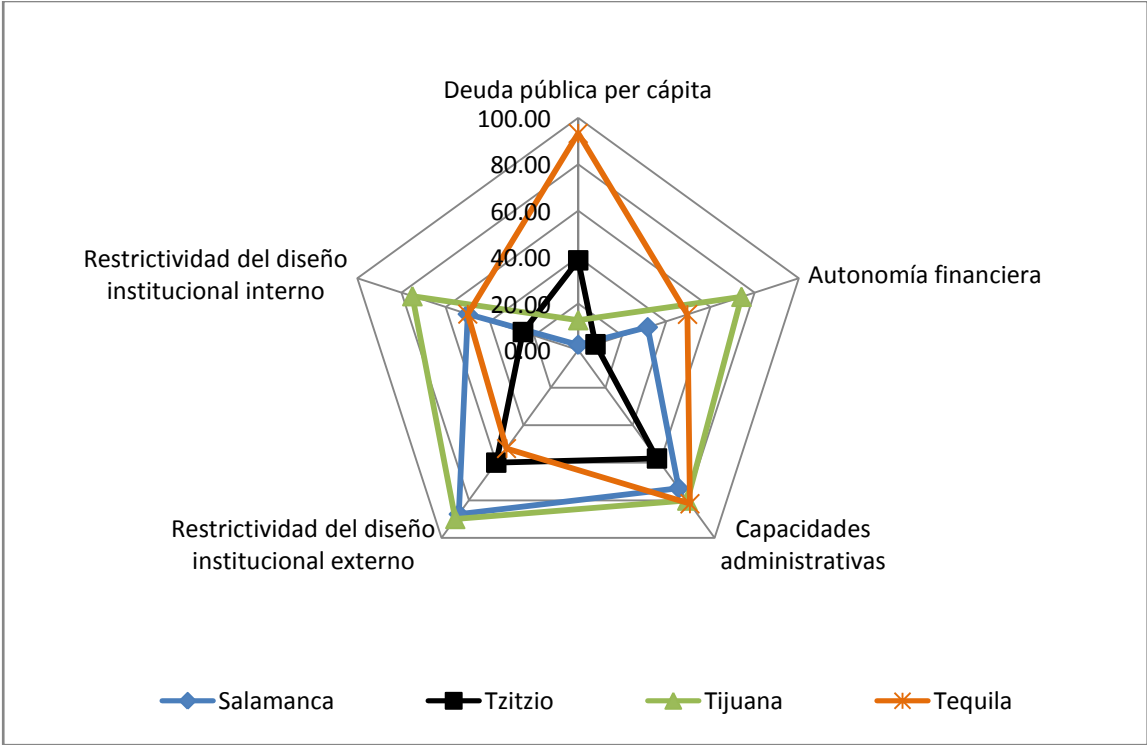


Figura 8. Selección de casos. Variación en las características de interés

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

Fuente: elaboración propia.

**5.2. Resultado del estudio de casos**

El estudio de casos a profundidad tuvo como objetivo conocer cuál es el mecanismo por el que las capacidades de sus funcionarios, la autonomía financiera y el diseño institucional inciden en la contratación de deuda, así como identificar otras implicaciones que podrían fortalecer el argumento de la investigación. Para ello, fue necesario reconstruir la historia reciente de la deuda y analizar las condiciones particulares por las que esos municipios la adoptaron como política.

Ahora bien, a riesgo de sobre simplificar los hallazgos identificados, la Tabla 5 muestra que el mecanismo causal propuesto por la investigación se replica en Tzitzio, Michoacán: un municipio rural con alta marginación. Sus actuales niveles de deuda se relacionan con una crisis política-laboral al interior del Ayuntamiento y con retrasos en la llegada de las transferencias federales.

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

Tabla 5. Validación de la hipótesis en los casos de estudio

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

Fuente: elaboración propia.

Tanto en Tzitzio como en Tequila se identifica que la deuda constituye un círculo vicioso, pues los Ayuntamientos están cumpliendo cabalmente con sus obligaciones financieras, sin embargo, la carga de estos pagos está condicionando la estabilidad de sus administraciones y la provisión de servicios públicos. Ello deriva en nuevas contrataciones de crédito.

A partir del estudio de los cuatro casos, se concluye que hay factores relacionados con las variables de interés, que a su vez, inciden en la suscripción de deuda. En este sentido, la autonomía financiera municipal no sólo se relaciona con el



conocimiento que tienen sus funcionarios de la cuenta pública y su capacidad para establecer nuevos impuestos, derechos o aprovechamientos: también incide de manera importante el dinamismo económico que prevalezca en el municipio, pues de ello depende que existan posibilidades de expandir la base gravable. Esta posibilidad es prácticamente nula en el municipio de Tzitzio.

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

Por el contrario, la ausencia de *otras* fuentes de ingreso redundaría en la alta vulnerabilidad financiera de Tzitzio ante choques internos o externos al municipio. En Tequila, se presenta una situación distinta, pues a pesar de que el Ayuntamiento tiene niveles medios de autonomía financiera y sus funcionarios gestionan recursos federales y estatales, la carga de la deuda es tal que no permite que los recursos propios se canalicen a cubrir la aportación que corresponde al municipio, lo que se traduce en nuevas contrataciones de deuda. Se arguye entonces que la laxitud del diseño institucional ha jugado un papel preponderante. En este sentido, cabe destacar que la ausencia de polarización política al interior del Cabildo o la alineación partidista de sus integrantes respecto de los vetos externos puede redundar en un diseño institucional restrictivo en lo formal pero laxo en la práctica, como sucede en Salamanca, Guanajuato; o bien, tratarse de características que relajan aún más las reglas laxas, como sucede en Tequila y Tzitzio.

Como se trata en las conclusiones, el caso de Tijuana es el que más se aleja del mecanismo de incidencia planteado por la investigación.

## **VI. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

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

Al respecto, la hipótesis que sostiene la investigación es que los municipios que contratan deuda son aquellos que tienen baja autonomía financiera; bajas capacidades administrativas; y diseño institucional interno y externo laxo. El método seguido para poner a prueba esta hipótesis fue el de estudios mixtos, combinando un análisis empírico con un estudio a profundidad de cuatro casos. En términos generales, se concluye que existe evidencia suficiente para decir que el mecanismo de endeudamiento propuesto está operando en los gobiernos municipales; sin embargo, la evidencia cuantitativa y cualitativa recabada sugiere que no se trata de un mecanismo unívoco, lo cual, sin duda, se relaciona con la alta heterogeneidad de los municipios mexicanos.

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

De la medición empírica se concluye que el endeudamiento se relaciona con menores niveles de autonomía financiera, lo cual podría indicar que no se está cumpliendo una condición básica para que el arreglo fiscal federal funcione: la

distribución del gasto entre los niveles de gobierno debe cubrir las necesidades de cada uno. Esto también puede relacionarse con la pereza fiscal en los municipios o que, de acuerdo con el diseño institucional de los estados, los niveles de autonomía financiera no son un requisito para la contratación de deuda.

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

Ahora bien, con relación a la restrictividad del diseño institucional, se ha encontrado evidencia a favor de la hipótesis planteada: los municipios que contratan empréstitos son aquellos que tienen una arquitectura institucional laxa. El coeficiente del indicador de restrictividad del diseño institucional interno tiene un signo negativo y significativo. De esta manera, la posibilidad de endeudamiento se reduce cuando hay un mayor número de partidos representados en el Cabildo y cuando la decisión de endeudamiento debe tomarse por la mayoría calificada de los miembros. Con relación al diseño institucional externo, destaca que la mayor restrictividad de sus dimensiones técnica y política está incidiendo en menores contrataciones de deuda. La magnitud de esos dos estimadores es similar —aunque mayor para la dimensión técnica— por lo que se concluye que el establecimiento de requisitos técnicos a la contratación de deuda puede ser igual o más efectivo en la regulación de los niveles de deuda que la inclusión de un mayor número de vetos, como el ejecutivo estatal u otros funcionarios de secretarías estatales.

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

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

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

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

encontrado en el endeudamiento una salida de corto plazo a las presiones del gasto.

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

En segundo lugar, para los municipios con baja autonomía financiera y bajas capacidades administrativas se presenta un problema de acceso al mercado financiero, pues para muchas instituciones de la banca comercial es requisito que el ayuntamiento cuente con una evaluación de riesgo crediticio emitida por una institución reconocida internacionalmente. Los municipios con presupuestos muy pequeños, en principio, tendrían problemas para cubrir el costo de estas evaluaciones, cuyo monto supera los 125 mil pesos, presentándose así una barrera de acceso. Más aún, si el municipio pudiera cubrir dicho costo, es posible que no obtenga una calificación favorable, pues en su metodología la agencia Moody's —por ejemplo— asigna cierto valor a la cultura crediticia del ayuntamiento, misma que difícilmente se genera a no ser que se presenten círculos virtuosos entre las mayores capacidades administrativas, los mayores ingresos propios y totales, como sucede en el municipio de Tijuana. En este contexto, Banobras cumple con su mandato: atender la falla de mercado que se produce en el financiamiento de obras e infraestructura, relacionada con el riesgo moral y la selección adversa. Sin embargo, deben considerarse una serie de medidas de política que, paralelas a la banca de desarrollo, permitan consolidar a la deuda pública como un instrumento de política pública. La primera señal de que ello estaría sucediendo es que los empréstitos son destinados a aprovechar oportunidades de inversión o aliviar contingencias en los municipios, observándose un suavizamiento en los presupuestos de los gobiernos locales

posteriores a la contratación. En este sentido, se considera que la posibilidad que tienen los municipios de garantizar los empréstitos con participaciones federales está funcionando adecuadamente, pues es un mecanismo que en el corto plazo alerta a sus Ayuntamientos sobre las posibles presiones del gasto.

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

Con relación al diseño institucional, en el análisis cualitativo se ha encontrado evidencia de que los municipios que contratan empréstitos tienen un diseño institucional laxo. Este diseño ha derivado a que en municipios como Tequila, la deuda se utilice, sistemáticamente, como un instrumento para expandir el presupuesto municipal. Por otro lado, se identificó que un diseño institucional restrictivo en lo formal puede resultar en uno muy laxo de no existir una distancia ideológica-partidista importante entre los vetos de la decisión. Se concluye entonces que en las instancias de veto sólo operan los juegos políticos de "mayoriteo", difuminándose su labor como instancias de veto técnico para propuestas de carácter presupuestal. La laxitud del diseño institucional también se relaciona con la falta de *expertise* en materia financiera de los tomadores de decisión y en el caso de los jugadores con veto externos se presenta una falla paralela a la de los mercados financieros, pues no cuentan con información completa, confiable e inteligible para la toma de decisiones.

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

en reconocimiento de que estas leyes fueron diseñadas en un contexto de premura tras el proceso de descentralización fiscal. Lo anterior no implica que la posibilidad de endeudamiento deba ser negada a los ayuntamientos o que deba complejizarse el diseño institucional a través de la incorporación de más trámites o más instancias de veto, pues ya se ha mostrado aquí que una mayor cantidad de vetos no necesariamente se corresponde con la mayor restrictividad del diseño institucional. Al agregar más instancias políticas de veto (Congresos locales, comités estatales, gobernadores) la ruta de contratación de deuda se convierte en un proceso fácilmente cooptable. Lo que se sugiere aquí es que las legislaciones estatales deben promover la cultura crediticia y lograr que los empréstitos municipales adopten criterios de disciplina del mercado. Estos mecanismos de "regulación legislativa" cobran especial relevancia en la agenda legislativa 2014, cuando habrán de retomarse las discusiones entorno a las reformas constitucionales para regular el endeudamiento de estados y municipios.

Como insumo para el Congreso de la Unión y para los Congresos locales, es importante desarrollar metodologías que ofrezcan información cuantitativa y cualitativa acerca de la capacidad de pago y la cultura crediticia de los ayuntamientos. Debe considerarse la gran heterogeneidad de los municipios mexicanos: ni todos están preparados para contratar deuda pública, ni todos se encuentran en condiciones de fragilidad institucional.

Finalmente, cabe destacar que para analizar los procesos de contratación de deuda subnacional es fundamental disponer de información confiable y oportuna. Si bien es cierto que a partir del ejercicio fiscal 2014 la Secretaría de Hacienda ofrece mayor información acerca de las características (monto de la deuda contratada, entidad financiera, destino y perfil de vencimiento) de la contratación de empréstitos, con fines de investigación esta información continúa siendo insuficiente pues no se dispone de la evolución histórica del endeudamiento, sólo se encuentra publicada la deuda vigente al cierre del ejercicio 2013. La elaboración de legislación en esta materia requiere más estudios acerca de las "trayectorias de endeudamiento" que siguen los entes públicos.

## ANEXO I. LITERATURA Y FUENTES

- Arellano, D. (2006). *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño Operativo en México*. México, D.F.: Documento de Trabajo DTAP número 183. CIDE.
- Auditoría Superior de la Federación. (2011). *Deuda sub nacional en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. México, D.F.
- Arellano, D. (2010). Arellano, David (2010). "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales". ,. CIDE. México. Cap. II. En M. y. (Comps.), *Problemas, decisiones y soluciones* (pág. Cap. 2). México: CIDE.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). The economics of natural disasters. A survey. IDB: documento de trabajo IDB.WP.124.
- Bittencourt, M. (2012). *Economic growth and government debt: evidence from the young democracies of Latin America*. Documento de Trabajo 2012- 03. Departamento de Economía de la Universidad de Pretoria.
- Cabrero, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública, Vol. XIII, núm. 3* , 753-784.
- Cabrero, E. (2003). *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*. México, D.F.: Documento de Trabajo DTAP 129. CIDE.
- Cabrero, E., & Carrera, A. (2000). *Fiscal decentralisation and institutional constraints. Paradoxes of the mexican case*. México, D.F.: Documento de Trabajo DTAP 85. CIDE.
- \_\_\_\_\_ & Ady Carrera (2004). "Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Paradojas del caso mexicano". En Juan Pablo Guerrero (Coord.): *Impuestos y Gasto Pública*. Miguel Ángel Porrúa- CIDE, pp. 343- 393.
- Casar María Amparo (2010) Sistema Político Mexicano. Oxford University Press. Capítulo 6.
- Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México, D.F.: Documento de Trabajo DTAP número 207. CIDE.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." Modificado 13 10 11. Consultado el 28 de Octubre, 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- Fernández, M. A. (2005). *Emisión de deuda pública municipal en el mercado de valores*. CIDE. México, D.F.
- Flamand Laura (2010). *Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos*. En Méndez José Luis (coordinador) Los grandes problemas de México, tomo XIII. Políticas Públicas. Colegio de México. México D.F.



- Hayek, Friedrich von (1939). *The Economic Conditions of Interstate Federalism*. En Individualism and the Economic Order (1948). University of Chicago Press. Chicago.
- Hernández, F., & Chávez, J. (1996). Hacia el federalismo fiscal en México. *Gestión y Política Pública Vol. V, núm. 2*, 475-486.
- Hernández, F. & A. Villagómez (2001). La estructura de la deuda pública en México. *Revista de análisis económico Vol. 16, núm. 1*. México.
- Hernández, F. (2003). *La economía de la deuda. Lecciones desde México*. FCE. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Instituto Nacional de Desarrollo Social (2001). Encuesta Sobre Desarrollo Municipal - 2000 [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [Consultado en enero de 2013], <http://hdl.handle.net/10089/16189>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Secretaría de Desarrollo Social. (2002). Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social - 2002 [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [Consultado en enero de 2013], <http://hdl.handle.net/10089/16194>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal - 2009 [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [Consultado en enero de 2013], <http://hdl.handle.net/10089/1628>
- Leigland, J. (1997). Accelerating Municipal Bond Market Development in Emerging Economies: An Assessment of Strategies and Progress. En *Public Budgeting & Finance Vol. 17 issue 2*, 57-80.
- López, M. y R. Mesa (2008). *Mejoramiento de las finanzas públicas locales: el caso del municipio de Medellín 2002-2005*. Cuadernos de Administración, enero-junio, vol. 21 núm. 035. Pontificia Universidad Javeriana.
- Mora, L. y. (2007). Relación entre descentralización administrativa y disciplina presupuestaria en los grandes municipios españoles. *Revista Española de Financiación y Contabilidad Vol. XXXVI Núm. 136*, 727- 755.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1984). *Public finance in theory and practice*. USA: McGrawHill.
- North, D. (1984/ 1994). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid, España: Alianza.
- North, D. (1990/ 2006). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México, D.F.: FCE.
- Oates, W. (1993). *Fiscal Federalism*. Inglaterra: Gregg Revivals.
- Olson, M. (1965/ 1992). *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y teoría de grupos*. México, D.F.: Ed. Limusa.
- Petróleos Mexicanos (2010). Donativos y donaciones. PEMEX. Disponible en <http://www.pemex.com/files/content/PEMEX07.pdf>
- Qian, Yingyi y Gérard Roland (1998). *Federalism and the soft budget constraint*. *American Economic Review* 5. Pp. 1143-1162.

- Sánchez Mier, M. (2011). Endeudamiento y ciclo político- presupuestario: aplicación a los municipios asturianos. *Presupuesto y Gasto Público* 65, Instituto de Estudios Fiscales, 75-96.
- Sour, L., & Girón, F. (2008). *The flypaper effect in mexican local governments, 1990-2006*. México, D.F.: Documento de Trabajo DTAP número 217. CIDE.
- Seawright, J. y Gerring J. (2008). "Case selection techniques in case study research. A menú of qualitative and quantitative options". En *Political Research Quarterly* vol. 6, núm. 2, 294-308. Universidad de Utah.
- Secretaría de Desarrollo Social (2006). Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales - 2004 [en línea]. Distribuido por: México, D.F.: Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales : Centro de Investigación y Docencia Económicas. [Consultada en febrero de 2013], <http://hdl.handle.net/10089/16333>
- Secretaría de Gobernación y Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1997). Los municipios de México: información para el desarrollo municipal 1995 [CD-ROM]. México, D.F.
- Tanzi, Vito (1995). *Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomics aspects*. En Annual World Bank Conference of Development Economics. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Trapé, A. (2001). Autonomía financiera municipal: aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la provincia de Mendoza. Disponible en: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/mfinpub/estufp12.pdf>
- Treisman, Daniel (2000a). *The causes of corruption: a cross national study: a cross-national study*. *Journal of Public Economics* número 76, Vol. 3, pp. 399-458.
- \_\_\_\_\_ (2000b). *Decentralization and the quality of government*. Documento inédito, UCLA.
- Tsebelis, G. (2002b). Veto players and Institutional Analysis. Documento presentado en UCLA.
- Tsebelis, G. (2002a/ 2006). *Veto players: how political institutions work*. México, D.F.: FCE.
- Ugalde Vicente (2010). *Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano*. En Méndez José Luis (coord.) Los grandes problemas de México, tomo XIII. Políticas Públicas. Colegio de México. México D.F.
- Weber, Max (1922/ 1983). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Johannes Winckelmann (Ed.). FCE. Caps. I y III.
- Weimer, David L. y Aidan R. Vining (2004). Policy analysis. Theory and practice. Pearson- Prentice Hall. New Jersey, Estados Unidos. Cap. 3-5.
- Wildasin, D. E. (1997). Fiscal aspects of evolving federations. Issues for policy and research. En D. E. (Ed.), *Fiscal aspects of evolving federations* (pág. Cap. 1). Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, Woodrow (1887/1981). *The study of administration*. En Mosher, F. (Ed.): Basic literature of American Public Administration, 1787-1950, pp. 66-81. Holmes and Meier. New York.

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

### **Sitios web consultados**

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

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

Sistema de Información Hacendaria, INAFED

[http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed\\_Sistema\\_de\\_Informacion\\_Hacendaria](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/inafed_Sistema_de_Informacion_Hacendaria)

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

### **Otras fuentes**

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

Gaceta parlamentaria del Congreso del Estado de Guanajuato.

Gaceta parlamentaria del Congreso del Estado de Michoacán.

## ANEXO II. LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE DEUDA CONSULTADA

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

## ANEXO III. MEDICIÓN DE VARIABLES

### **Variable a explicar: deuda pública municipal**

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

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

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

### **Variable explicativa: autonomía financiera**

La autonomía financiera mide la capacidad del municipio para procurar sus propias fuentes de ingresos. A lo largo de esta investigación la variable es medida de tres formas. Para los fines de la medición econométrica la variable es operacionalizada con los ingresos per cápita del municipio. Los ingresos propios

incluyen los ingresos por concepto de impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Esta medida es utilizada en la medición empírica por distintas razones: por un lado, permite la comparación entre municipios al establecer una proporción con el tamaño de su población; por otro, permite la comparación entre periodos, pues deja de lado variaciones en los ingresos totales atribuibles al incremento de transferencias federales; finalmente, los ingresos propios per cápita permiten incorporar en el modelo otro tipo de variables financieras —como los ingresos o egresos totales— como variables de control.

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

### **Variable explicativa: capacidades administrativas**

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

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

El indicador de capacidades administrativas se construyó con base en un proceso analítico jerárquico (AHP) y tiene una escala de 0 a 1. Da el mismo peso (0.5) a las características del Presidente que a las del Tesorero. Se asignaron

ponderaciones más altas a mayores grados de escolaridad (e.g. licenciatura, maestría, doctorado). Asimismo, se asignaron mayores ponderaciones a los presidentes y tesoreros cuyo último empleo fue la administración pública, priorizando la administración pública municipal. Así, el indicador de CGF resulta de un promedio simple entre la escolaridad ponderada del presidente municipal, la escolaridad ponderada del tesorero, el último empleo ponderado del presidente municipal y el último empleo ponderado del tesorero. Los pesos relativos se explicitan en la Tabla 3A. El proceso de construcción del indicador, en la Figura 7. Los datos requeridos para la construcción del indicador se extrajeron de distintos censos a nivel municipal (Tabla 3A). Cabe señalar que a fin de no perder observaciones –municipios– en la medición, los resultados de la encuesta del año 2000 fueron complementados con los obtenidos en la del año 1995, a pesar de no describir el perfil de los funcionarios que laboraban en el Ayuntamiento al año 2000. En el mismo sentido, es relevante mencionar que el perfil de los presidentes municipales no constituye información pública en la encuesta del año 2009<sup>16</sup>, misma que reflejó los resultados del índice de CGF 2010. En sustitución, fue incorporado el perfil del secretario del Ayuntamiento. La posible consecuencia de esta estrategia es una subestimación del crecimiento del índice respecto del año 2005, pues se esperaría que la experiencia laboral y la escolaridad del presidente fuera mejor ponderada que la del secretario.

---

<sup>16</sup> La información fue solicitada al INEGI, sin embargo, ésta no fue proporcionada debido a que "se estarían violando los principios de confidencialidad y reserva establecidos por el Art. 38 de la Ley Nacional de Sistemas de Información [...]. La información solicitada contiene datos personales que no pueden difundirse de manera individualizada".

Tabla 3A. Ponderaciones para la construcción del Indicador de Capacidades Administrativas

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

Tabla 3B. Fuentes para la construcción del indicador de capacidades administrativas

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



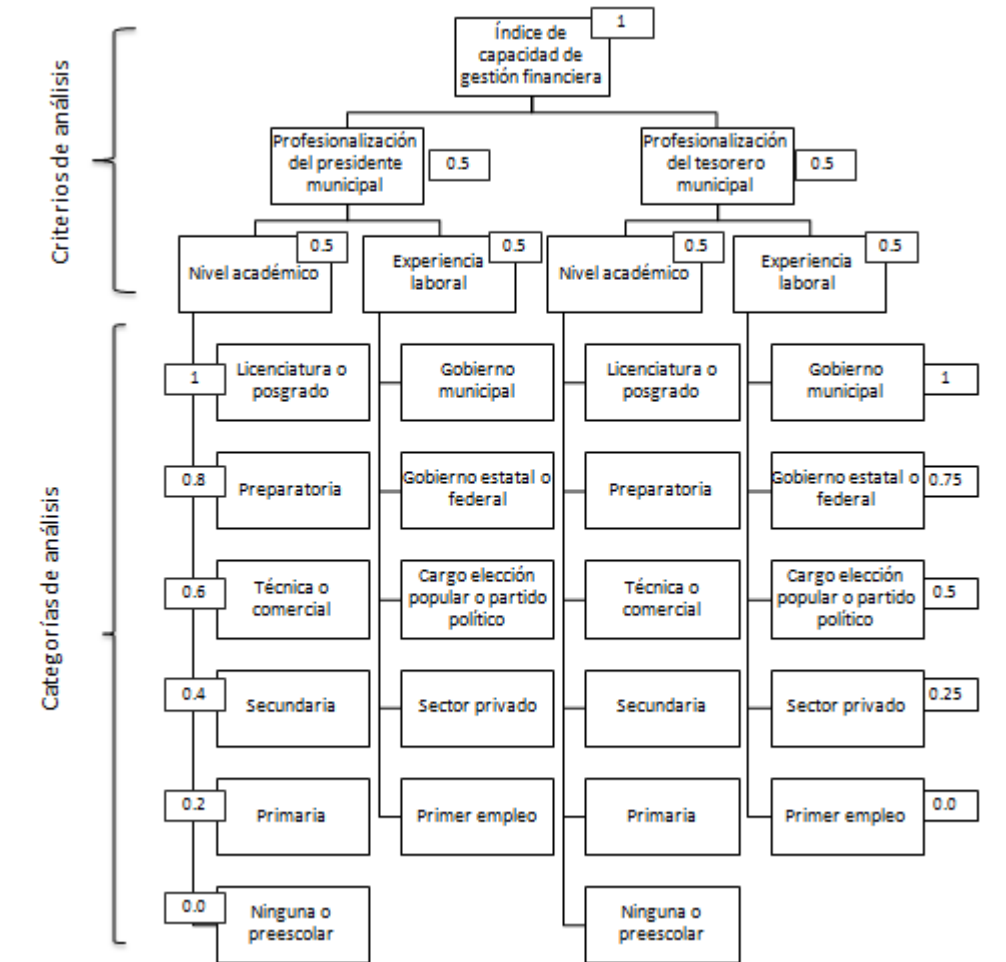


Figura 3A. Construcción del Indicador de Capacidades Administrativas

Fuente: elaboración propia

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

### **Variable explicativa: diseño institucional**

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

Las variables de diseño institucional externo han sido extraídas del análisis de las leyes estatales de deuda y las leyes orgánicas del poder legislativo de las 31 entidades federativas<sup>17</sup>. Con base en los elementos especificados en la Tabla 3C, se integró un Índice de Diseño Institucional Externo (DIE). El índice tiene una escala de 0 a 1; donde 1 se interpreta como un DIE restrictivo y 0 como un DIE laxo. Un DIE restrictivo cumpliría con todas las restricciones (ítems) señaladas en la Tabla 3C.

Una estrategia adicional para incorporar la incidencia del DIE en la medición empírica es la clasificación de once restricciones en tres categorías: cinco políticas, dos técnicas y cuatro financieras. Las dimensiones asumen valores de cinco, dos y cuatro, respectivamente. Después se realiza una sumatoria simple del número de restricciones presentes en el DIE.

Las restricciones políticas implican la agregación de más jugadores con veto —como los Congresos locales— a la decisión de endeudamiento. Las restricciones técnicas refieren a veto en los que el proyecto de deuda es evaluado por expertos en la materia. Las últimas, aluden a condiciones financieras y presupuestales con las que debe cumplir el proyecto, previo a su consideración por alguna instancia de veto. (Tabla 3D).

---

<sup>17</sup> Se excluyen del análisis las delegaciones del Distrito Federal.

Tabla 3C. Construcción del índice de diseño institucional externo

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

Tabla 3D. Dimensiones de diseño institucional externo

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

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

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

La escala del índice de DII es de 0 a 1; donde 1 hace referencia a un DII restrictivo y 0 a un DII laxo. Las ponderaciones asignadas para la construcción del índice se especifican en la Figura 3B.

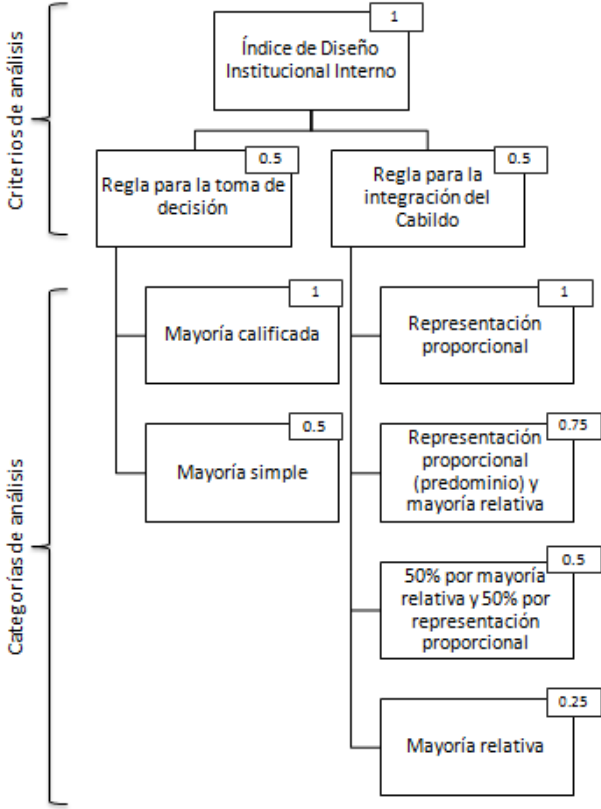


Figura 3B. Construcción del Índice de Diseño Institucional Interno

Fuente: construcción propia

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

## ANEXO IV. DESCRIPCIÓN DE BASE DE DATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MODELO EMPÍRICO

La base de datos fue construida para los periodos 2000, 2005 y 2010. La realización de una inferencia descriptiva en la investigación tiene como objetivo medir la incidencia de la autonomía financiera, las capacidades financieras y el diseño institucional en la contratación de deuda pública municipal (DPM). La DPM es operacionalizada con la variable deuda pública municipal per cápita (DPPC). Su indicador es el pago anual por servicio de la deuda entre la población censal para ese año.

La colección de datos se encuentra agrupada en cinco grandes dimensiones: autonomía financiera, capacidades administrativas, diseño institucional externo, diseño institucional interno y variables de contexto. Para los fines de la investigación, la autonomía financiera mide la capacidad del municipio para procurar sus propias fuentes de ingresos. Las capacidades financieras están dadas por el perfil de las oficinas de finanzas municipales. (Tabla 4A).

Tabla 4A. Colección de datos para la medición empírica. Dimensiones *autonomía financiera y capacidades administrativas*

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

Las variables de las dimensiones *diseño institucional* interno y externo tienen como objetivo medir la rigidez del marco legal al que se sujeta la contratación de DPM. Las variables de diseño institucional externo han sido extraídas del análisis de las leyes estatales de deuda y las leyes orgánicas del poder legislativo de las 31 entidades federativas. Las de diseño institucional interno, de las 31 leyes orgánicas municipales. (Tabla 4B y Tabla 4C).

Finalmente, la dimensión *variables de contexto* tiene un doble objetivo. Por un lado, identificar otros factores causales en la contratación de DPM. Por otro, fungirán como variables de control al momento de medir la incidencia de los componentes previos. (Tabla 4D). A continuación, una síntesis de los datos recopilados a propósito de la medición de las cinco dimensiones descritas.

**Tabla 4B. Colección de datos para la medición empírica. Dimensión de diseño institucional externo**

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



**Tabla 4C. Colección de datos para la medición empírica. Dimensión de diseño institucional interno**

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

**Tabla 4D. Colección de datos para la medición empírica. Variables de control**

Tipo de variable	Variable	Definición	Indicador/ valores que asume	Tipo de variable	Fuente	Relación esperada con DPM
Financiera	Participaciones federales	Transferencias por concepto de participaciones que recibe el municipio	Transferencias por concepto de participaciones que recibe el municipio	Numérica	Elaboración propia con base en SIMBAD	Positiva
Financiera	Aportaciones federales	Transferencias por concepto de aportaciones que recibe el municipio	Transferencias por concepto de participaciones que recibe el municipio	Numérica	Elaboración propia con base en SIMBAD	Positiva
Financiera	Gasto público	Egresos totales municipales	Egresos municipales	Numérica	Elaboración propia con base en SIMBAD	Positiva
Financiera	Tasa de crecimiento de recursos no etiquetados	Tasa de crecimiento de participaciones	Tasa de crecimiento promedio anual de las participaciones en el quinquenio previo	Numérica	Elaboración propia con base en SIMBAD	Positiva
Financiera	Tasa de crecimiento de recursos etiquetados	Tasa de crecimiento de aportaciones	Tasa de crecimiento promedio anual de las aportaciones en el quinquenio previo	Numérica	Elaboración propia con base en SIMBAD	Negativa
Política	Yuxtaposición	Yuxtaposición partidista respecto gobierno estatal	Sí= 1 No= 0	Numérica	Elaboración propia con base en CIDAC	Negativa
Política	Competitividad electoral	Presidente electo por mayoría relativa	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Elaboración propia con base en CIDAC	Positiva
Política	Pluralidad política	Número efectivo de partidos que participaron en la elección municipal	$\frac{1}{\sum(prop\ votos\ partido\ i)^2}$	Numérica	Elaboración propia con base en CIDAC	Negativa
Política	Competitividad electoral	Margen de victoria	Diferencia entre la proporción de votos del presidente electo y el segundo candidato	Dicotómica	Elaboración propia con base en CONAPO	Negativa
Socioeconómica	Nivel socioeconómico	Índice de marginación	$-\infty$ a $\infty$	Numérica	CONAPO	Positiva
Socioeconómica	Nivel educativo	Tasa de alfabetización	0-100	Numérica	SIMBAD	Neutral
Socioeconómica	Acceso a servicios médicos	Tasa de derechohabientes	0-100	Numérica	SIMBAD	Neutral
Socioeconómica	Metropolitano	De acuerdo con el tamaño de su población (más de 50 mil habitantes) es un municipio urbano	Sí= 1 No= 0	Dicotómica	Elaboración propia con base en CONAPO	Positiva

## ANEXO V. RESULTADOS DE LA MEDICIÓN EMPÍRICA

Tabla 5A. Prueba de robustez: contraste de variaciones en el modelo de efectos fijos. Variable dependiente: deuda pública per cápita

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

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

Standard errors in parentheses

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

Tabla 5B. Prueba de robustez: contraste de variaciones en el modelo OLS. Variable dependiente: deuda pública per cápita

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

	-1	-2	-3	-4	-5	-6	-7	-8
VARIABLES	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc	dppc
	(-69.44)	(-70.33)	(-69.54)	(-69.4)	(-70.44)	(-67.13)	(-63.89)	(-66.54)
Tasa de crecimiento de participaciones	0.767	0.738	0.795	0.766	0.735		0.834*	0.632
	(-0.503)	(-0.51)	(-0.505)	(-0.503)	(-0.512)		(-0.497)	(-0.508)
Tasa de crecimiento de aportaciones	-4.80E-05	-5.07E-05	-6.00E-05	-4.83E-05	-5.50E-05		-4.47E-05	-6.08E-05
	(-0.00007)	(-0.00007)	(-0.00007)	(-0.00007)	(-0.00007)		(-0.00007)	(-0.00007)
Yuxtaposición	6.741**	14.96***	6.955**	6.766**	13.82***	3.354		9.973***
	(-3.225)	(-3.137)	(-3.235)	(-3.224)	(-3.141)	(-3.033)		(-3.23)
Presidente electo por mayoría relativa	11.17***	12.19***	10.93**	11.15**	14.58***	7.690*		11.65***
	(-4.33)	(-4.377)	(-4.342)	(-4.328)	(-4.37)	(-4.042)		(-4.372)
Número efectivo de partidos	-0.586	-4.449	0.0427	-0.593	-6.283**	-1.299		-0.819
	(-2.881)	(-2.883)	(-2.887)	(-2.881)	(-2.877)	(-2.687)		(-2.883)
Margen de victoria	0.118	0.104	0.137	0.117	0.103	0.0925		0.124
	(-0.115)	(-0.116)	(-0.115)	(-0.115)	(-0.117)	(-0.102)		(-0.116)
Indicador de DIE		-30.08***						
		(-11.14)						
Constante	-160.5***	-93.71	-183.9***	-161.2***	-98.88*	-49.83	-67.79	52.02***
	(-58.94)	(-58.93)	(-58.91)	(-58.9)	(-59.18)	(-45.66)	(-54.6)	(-10.95)
Observaciones	3,557	3,557	3,557	3,557	3,557	4,318	3,853	3,557
R cuadrada	0.183	0.161	0.178	0.183	0.153	0.152	0.162	0.165
R2 ajustada	0.178	0.157	0.173	0.179	0.149	0.148	0.159	0.161
F	39.61	37.67	40.27	41.7	39.91	42.65	46.42	43.8
p-value	0	0	0	0	0	0	0	0

Standard errors in parentheses

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

## **ANEXO VI. INFORMACIÓN ADICIONAL SOBRE LOS ESTUDIOS DE CASO**

### **Municipio con deuda pública alta: Tequila, Jalisco**

Tequila es un municipio urbano de menos de 50 mil habitantes que colinda con la zona metropolitana de Guadalajara. Su economía se orienta, principalmente, a la producción y comercialización de destilados así como a las actividades turísticas. Su población presenta un índice de desarrollo humano medio (2005) e índices bajos de marginación (2010); sin embargo, de acuerdo con el indicador de pobreza multidimensional que propone el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) el 57 por ciento de su población vivía en situación de pobreza multidimensional. Esto es, población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar que además, tiene al menos alguna carencia social.<sup>18</sup>

En el año 2010, Tequila fue el decimoquinto municipio con mayor deuda pública per cápita en el contexto nacional. Como se desarrolla en el presente análisis, la profesionalización de sus funcionarios puede relacionarse con la recaudación de ingresos propios municipales, resultando en niveles medios<sup>19</sup> de autonomía financiera. No obstante la relativa autonomía financiera de Tequila, cabe apuntar que la proporción de recursos propios es similar a la carga de la deuda, lo cual implica que el municipio tiene un reducido margen para la provisión de infraestructura y servicios públicos. Esta condición, aunada al diseño institucional laxo del municipio ha derivado en una suerte de institucionalización en el uso de la deuda pública; ya no como un instrumento para financiar obras de gran calado o resolver contingencias, sino como una fuente de ingresos que expande el presupuesto hasta los niveles previos al pago por servicio de la deuda. Entonces, el endeudamiento de cierto gobierno municipal no suaviza el presupuesto de la siguiente administración, sino que éste se mantiene en los mismos niveles con la contratación de nueva deuda.

---

<sup>18</sup> Estas carencias pueden ser en educación, salud y nivel de vida medido por acceso a servicios básicos.

<sup>19</sup> Comparado con el resto de municipios de Jalisco.

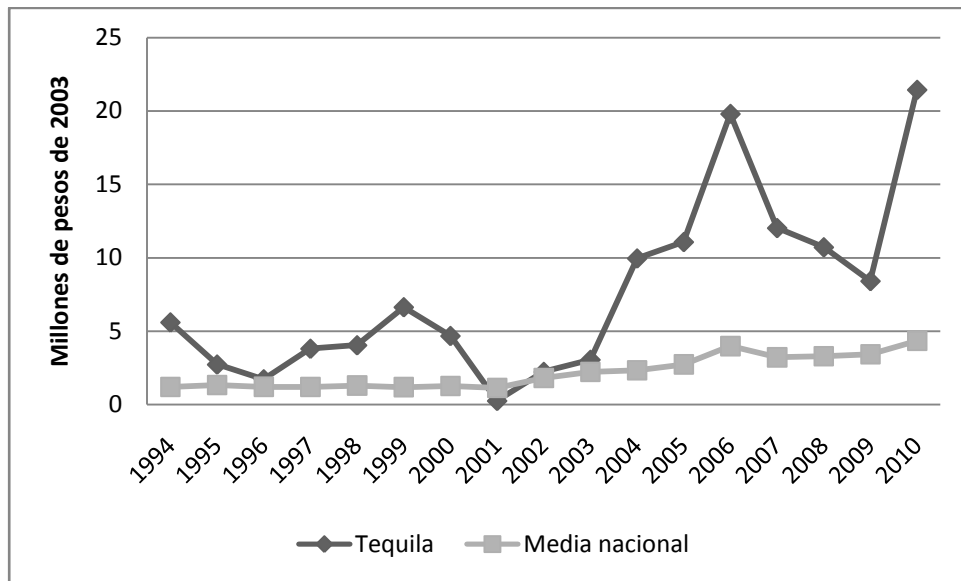


Figura 6A. Pago por servicio de la deuda del municipio de Tequila. Millones de pesos de 2003

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

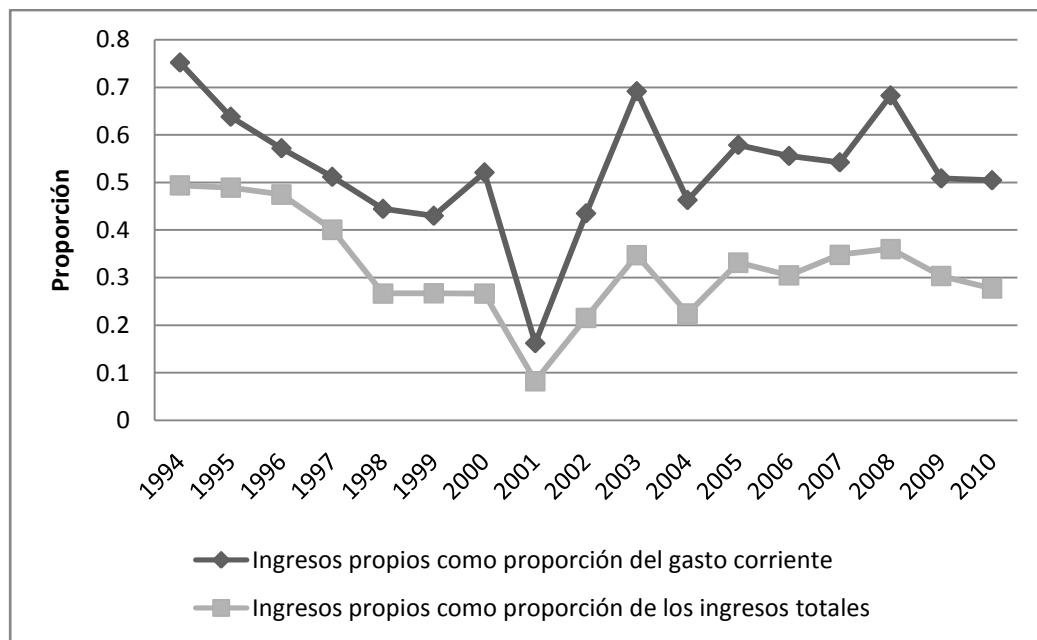


Figura 6B. Indicadores de autonomía financiera de Tequila 1994-2010

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



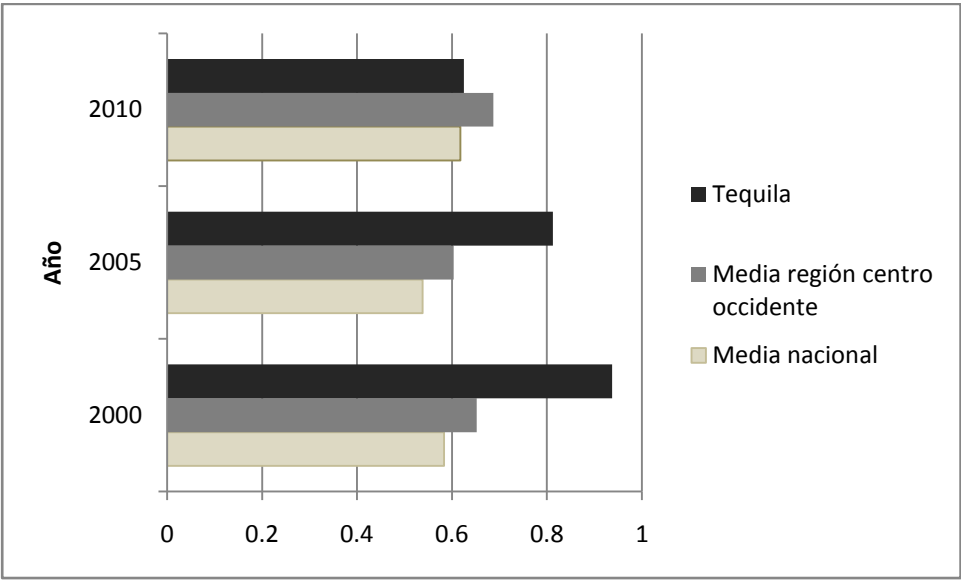


Figura 6C. Indicador de capacidades administrativas: Tequila, media nacional y media región centro occidente

Fuente: elaboración propia

Tabla 6A. Contrataciones de deuda pública de Tequila, Jalisco 2000-2012

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

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

Tabla 6B. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Tequila

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

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

### **Municipio con deuda pública media: Tzitzio, Michoacán**

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

En el año 2010, más del 70 por ciento de su PEA se concentraba en el sector primario; el nueve por ciento en el sector secundario; y el 18.5 por ciento en el

sector terciario, particularmente, en actividades comerciales y de gobierno. Una característica adicional de este municipio es que Tafetán, una de sus localidades, concentra casi el doble de habitantes que la cabecera municipal.

En este municipio, la escasa autonomía financiera se relaciona con las reducidas capacidades de sus funcionarios para generar recursos propios, pues se identifica que Tzitzio cuenta con un convenio de colaboración con el gobierno del estado para que éste último recaude los ingresos municipales; por tanto, sus funcionarios no han desarrollado capacidades para captar recursos propios. La autonomía financiera también está condicionada por la reducida base gravable del municipio, al combinarse la escasa localización de unidades económicas con las condiciones de marginación de sus habitantes.

La escasa generación de recursos propios hace de Tzitzio un municipio vulnerable ante choques externos como el retraso en la transferencia de los recursos federales, las condiciones climatológicas o específicamente, los conflictos laborales en el Ayuntamiento.

Ante las condiciones descritas, el Cabildo ha encontrado en el endeudamiento una salida de corto plazo a las presiones del gasto. En este sentido, destaca que el Ayuntamiento sólo tiene acceso al mercado financiero cuando se trata de empréstitos de corto plazo, poniendo en garantía los recursos que le corresponden por concepto de participaciones. Cuando ha tenido acceso al endeudamiento de largo plazo, lo ha hecho a través de la banca de desarrollo, misma que ha tenido un papel fundamental para que el proyecto de deuda cuente con la aprobación del Congreso, pues es la entidad financiera la que, en mayor medida, ha preparado el proyecto y gestionado los documentos necesarios. Con relación al diseño institucional externo, se infiere que Tzitzio ha contratado deuda de corto plazo debido a que cuenta con un diseño institucional medianamente restrictivo, que en la práctica fue laxo.

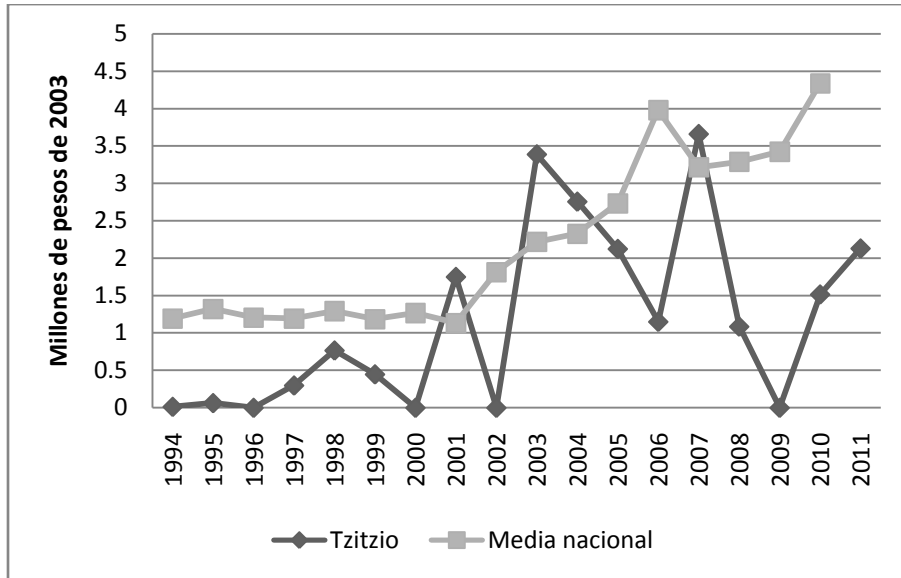


Figura 6D. Pago por servicio de la deuda del municipio de Tzitzio. Millones de pesos de 2003

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

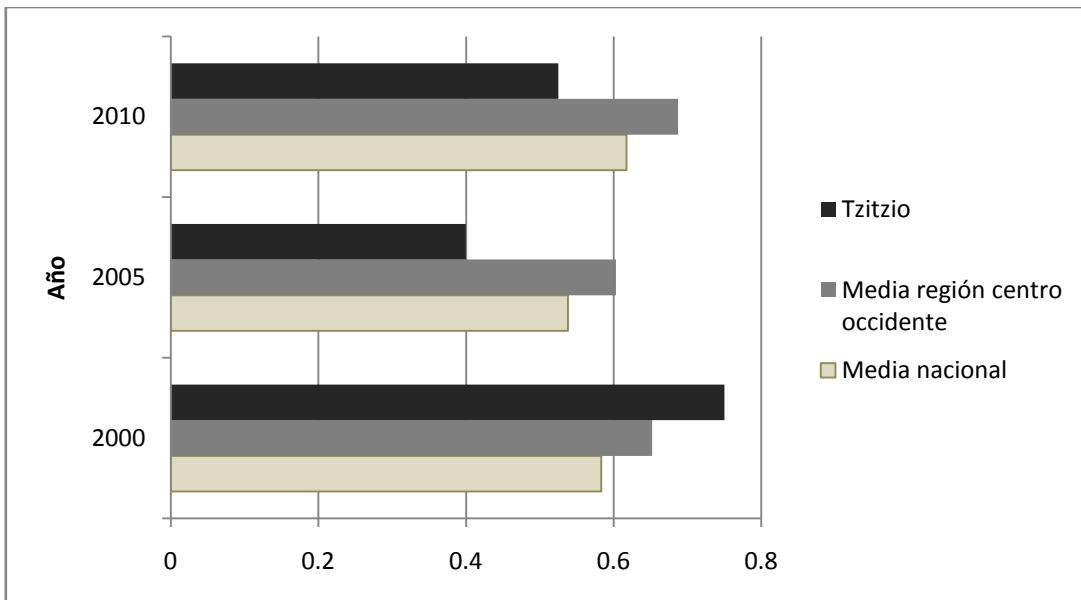


Figura 6E. Indicador de Capacidades Administrativas: Tzitzio, media nacional y media región centro occidente

Fuente: elaboración propia

Tabla 6C. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Tzitzio

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

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

### **Municipio con deuda pública baja: Tijuana, Baja California**

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

construcción o la industria de alimentos y bebidas; menos del uno por ciento de su PEA se concentra en actividades primarias, dada la poca disponibilidad de tierras. A partir del análisis de la deuda pública de Tijuana, se arguye que en este municipio ha operado un círculo virtuoso entre las capacidades administrativas y la autonomía financiera: las capacidades de sus funcionarios han incidido en el incremento sustancial de los ingresos propios, pero también han sido clave en la gestión de los distintos empréstitos; mientras que los niveles de autonomía financiera han sido un factor decisivo para que el municipio encuentre financiamiento en la banca comercial.

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

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

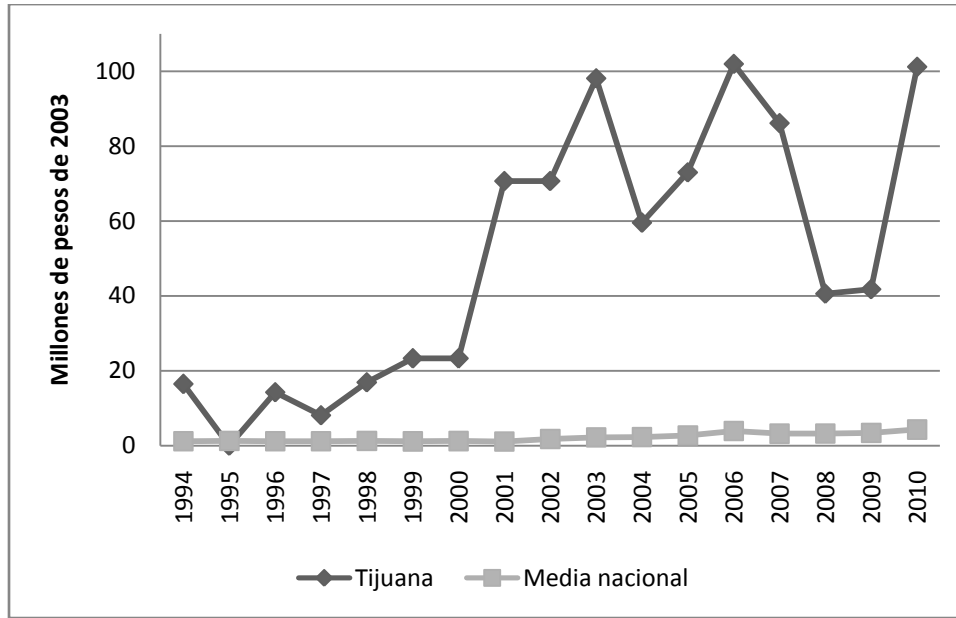


Figura 6F. Pago por servicio de la deuda del municipio de Tijuana. Millones de pesos de 2003

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

Tabla 6D. Principales contrataciones de deuda. Tijuana 2000- 2010

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

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



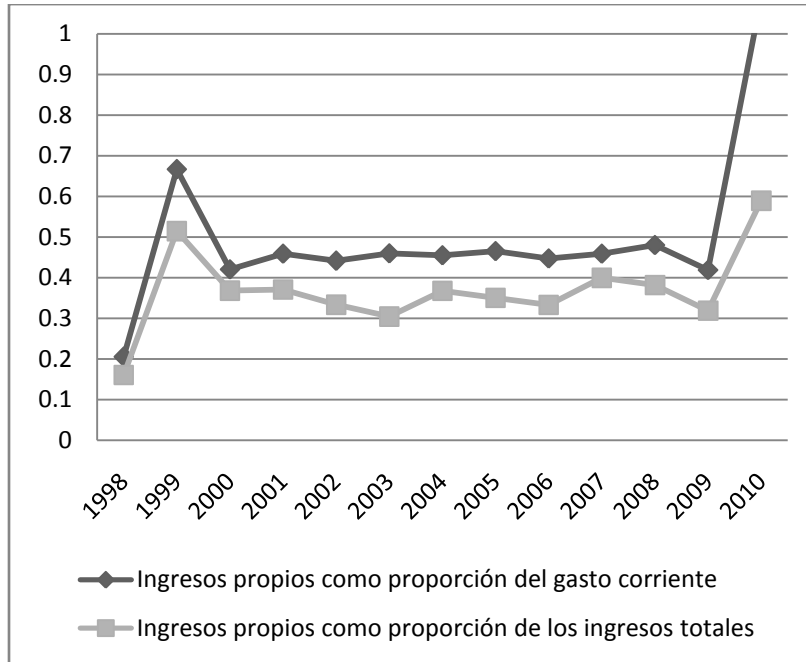


Figura 6G. Indicadores de autonomía financiera de Tijuana 1998-2010

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

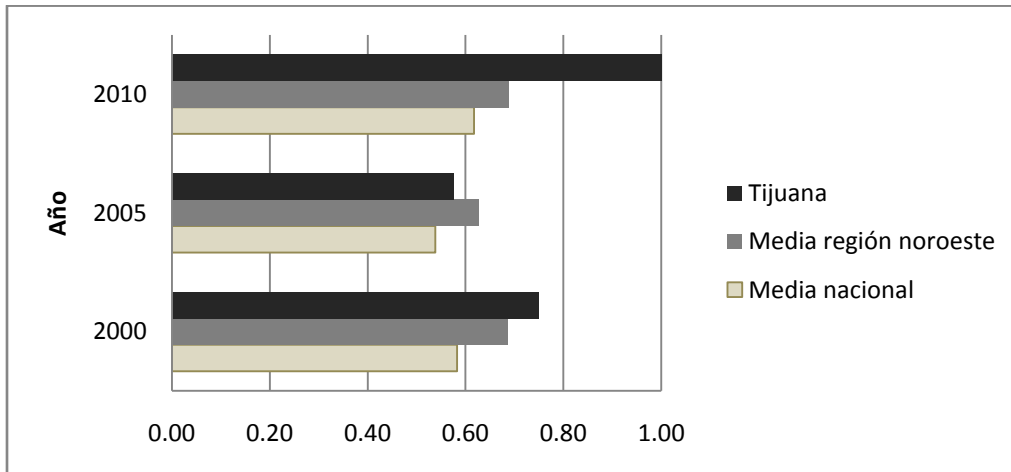


Figura 6H. Indicador de capacidades administrativas: Tijuana, media nacional y media región noroeste

Fuente: elaboración propia

Tabla 6E. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Tijuana

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

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

### **Municipio con deuda pública muy baja: Salamanca, Guanajuato**

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

Petróleos Mexicanos (PEMEX) y una termoeléctrica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

En el periodo 2000-2008, el municipio de Salamanca no contrato empréstitos. Ello responde, por un lado, a que las administraciones 2000-2003 y 2003-2006 intentaron suscribir deuda, sin lograr que los proyectos se concretaran. Por otro lado, la estrategia seguida por sus distintos gobiernos ha sido incrementar los ingresos totales a partir del incremento de los recursos propios, pero fundamentalmente, a partir de la gestión de recursos en el gobierno federal, el Congreso local y PEMEX. De este modo, la capacidad de gestión de sus funcionarios ha permitido expandir el presupuesto municipal.

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

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

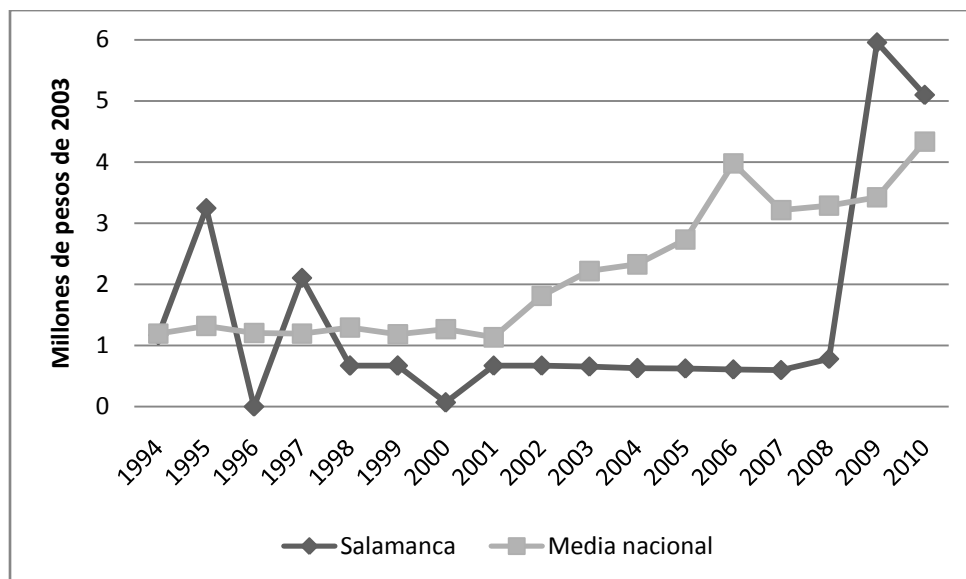


Figura 6I. Pago por servicio de la deuda del municipio de Salamanca. Millones de pesos de 2003

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

Tabla 6F. Principales contrataciones de deuda. Salamanca 2000- 2010

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

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

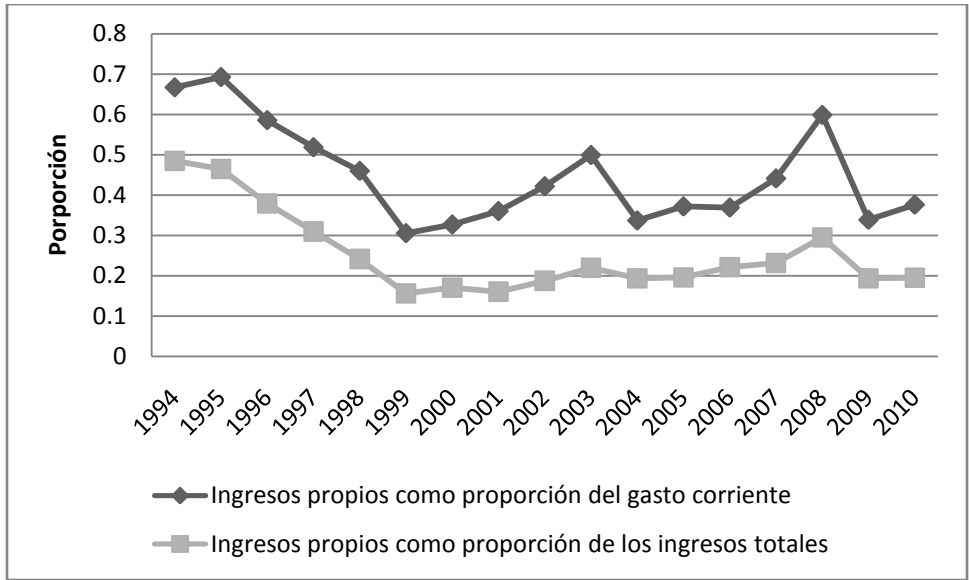


Figura 6J. Indicadores de autonomía financiera de Salamanca 1998-2010

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

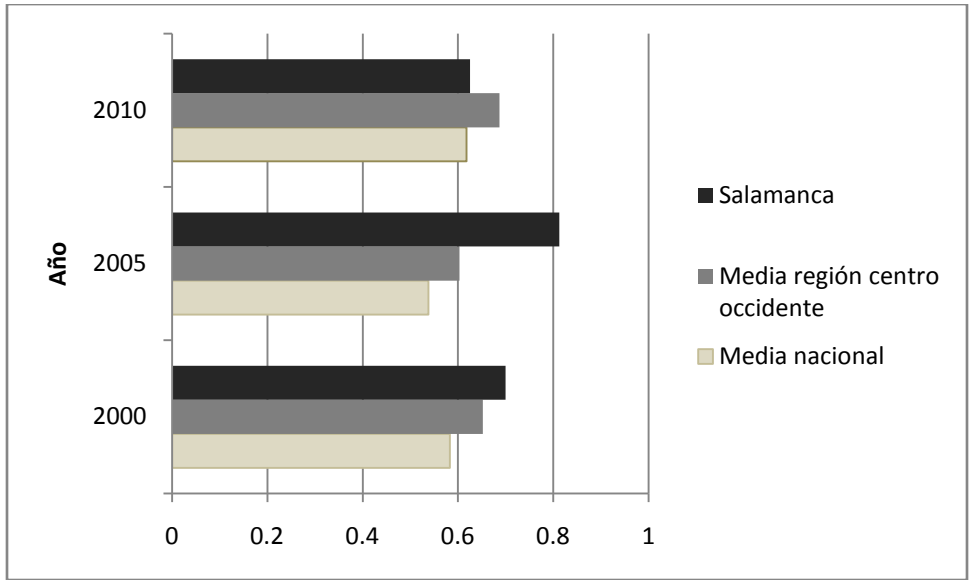


Figura 6K. Indicador de capacidades administrativas: Salamanca, media nacional y media región centro occidente

Fuente: elaboración propia

Tabla 6G. Elementos de diseño institucional externo al municipio de Salamanca

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

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

