

Endeudamiento en gobiernos municipales: ¿una decisión más política que técnica?

J. Antonio Sevilla Sevilla¹

Resumen

La deuda pública es una herramienta útil para el financiamiento de los órganos de gobierno, pero su abuso y falta de planeación puede traer problemas económicos en el mediano y largo plazo. En México, los gobiernos municipales de 2002 a 2012 incrementaron este rubro en 465 %. El siguiente trabajo trata de identificar las causas que propiciaron este aumento, proponiendo que los municipios mexicanos tienden a contratar deuda en mayor medida cuando existen costos políticos respecto al aumento de las recaudaciones municipales, en las aspiraciones de los tomadores de esta decisión, y en la existencia o no de coaliciones partidarias que se opongan a esta aprobación en las cámaras locales. Es decir, al final son aspectos políticos los que definen la contratación de deuda pública en los municipios más que aspectos técnicos necesarios en la justificación de la misma.

Palabras clave: Deuda municipal, toma de decisiones, costo político, gobierno municipal.

Abstract

Public debt is a useful financing tool governing bodies, but the abuse and lack of planning can bring economic problems in the medium and long term. In Mexico, municipal governments from 2002 to 2012 increased 465% in this area. The following paper tries to identify the causes that led to this increase, suggesting that Mexican municipalities tend to hire debt further when there are political costs relative to the increase in municipal revenues, in the aspirations of the decision makers, on whether or not of partisan coalitions that oppose this approval in local chambers. That is, in the end are the political issues that define the engagement of public debt in the municipalities rather than technical aspects necessary in justification of it.

Key Words: Municipal debt, decision making, political cost, municipal government.

Introducción

La reforma política de 1983 al municipio mexicano fue un punto de quiebre donde se establecieron facultades y obligaciones al mismo, como lo es la posibilidad de contratar deuda pública, sin embargo, en la reforma de 1999 fue donde se reconoció al municipio

¹ Licenciado en Ciencia Política por la UAM-I, y actualmente estudiante de la Maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas en el Colegio de San Luis A.C.

como un nivel de gobierno, delimitando los aspectos en los que podía tomar decisiones sin la intromisión de otros niveles de gobierno, más que para tomar asesorías.

Derivado de lo anterior, una de las obligaciones y facultades del municipio son la administración de ingresos y egresos de sus finanzas públicas, la llamada hacienda municipal; los ingresos están integrados en gran medida por sus recaudaciones propias, transferencias federales y estatales y la contratación de deuda pública. Esta última incrementó en 465%² en la década de 2002 a 2012, aspecto que motivó la realización de esta investigación.

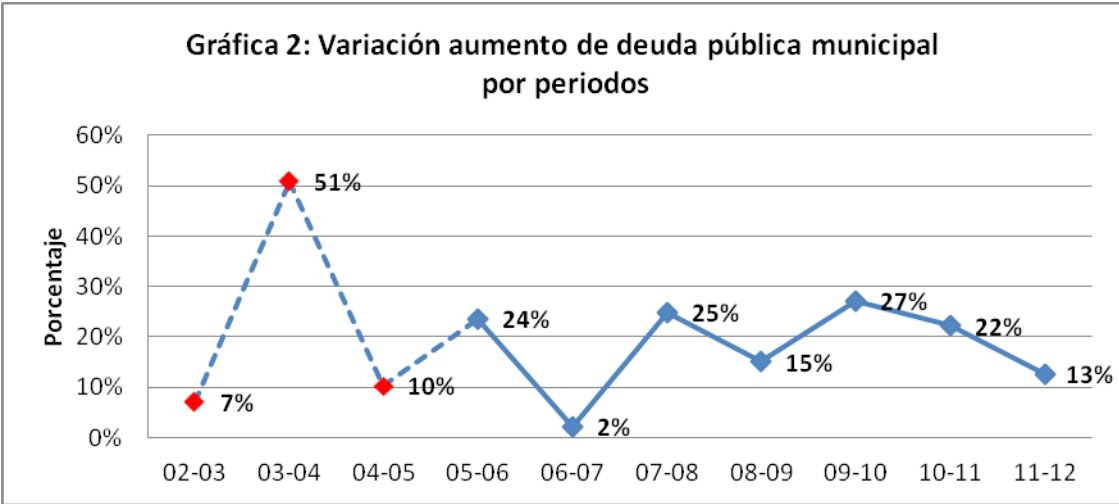


Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP, el SIMBAD y el INPC.

La deuda pública es un buen instrumento para financiar a los diversos niveles de gobierno para que realicen las políticas que demanda su sociedad, esto ante escenarios de escasez de recursos. Sin embargo, su uso excesivo y la mala planeación para su aprovechamiento le puede traer problemas financieros en dichos gobiernos.

² La gráfica es producto de dos bases de datos distintas, a pesar de ello muestran una continuidad en la tendencia generada. De 2002 a 2004 son datos del Sistema de Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD), y de 2005 a 2012 son datos extraídos de la pestaña de deuda pública de estados y municipios de la página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los datos corresponden a la cifra del segundo trimestre, esto debido a que es el periodo inmediato anterior a la celebración de elecciones.

En la gráfica número dos podemos observar que no existe un aumento constante de esta deuda, más bien existen variaciones de la misma. Es por ello que surge la necesidad de distinguir las causas que generan esta variación, con el fin de tratar de identificar de manera general los motivos del aumento neto. Tomando en cuenta este objetivo, la pregunta principal que dirige este trabajo es: ¿Por qué se endeudan los municipios? Teniendo como respuesta la siguiente hipótesis:



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

El endeudamiento en los municipios mexicanos tiende a incrementar en mayor medida cuando existen costos políticos respecto al aumento de las recaudaciones municipales, en las aspiraciones de los tomadores de esta decisión, y en la existencia o no de coaliciones partidarias que se opongan a esta aprobación en las cámaras locales. Es decir, al final son aspectos políticos los que definen la contratación de deuda pública en los municipios más que aspectos técnicos necesarios en la justificación de la misma.

En las siguientes página se identificará al municipio y a la deuda en una forma abstracta con el fin de enmarcarlas en una teoría que explique el cómo y por qué el

concepto de costo político tiene relación con el proceso de contratación de deuda (PCD), y como consecuencia el aumento de la misma. Posteriormente se realiza un índice con base en las variables que sugieren un costo político, mismo que se cruza con la variación de la deuda en una muestra seleccionada. Por último, las conclusiones extraídas del cruzamiento y planteamientos futuros

Semblanza teórico-conceptual

En el artículo 115 constitucional, el municipio es mencionado como la base de la división territorial de la organización política y administrativa de cada estado. Según Cortés (2001: 15), es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, está regida por un ayuntamiento³ y es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.⁴ Derivado de ambas definiciones, se intuye que el municipio es caracterizado como una organización política, base de un territorio, con facultades y características que dependerán del régimen en el que se encuentre.

Por otro lado, la deuda es identificada como una promesa de pago por parte de un prestatario a un prestamista cuyo cumplimiento, por naturaleza, es incierto (Hernández, 2003: 13). En su sentido público es la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público derivadas de la celebración de empréstitos, tanto internos como externos, sobre el crédito de la nación. (Ayala, 1999: 309). En México el nivel de gobierno municipal tiene la facultad de contratar deuda y con el fin de no experimentar problemas financieros

³ Se entiende por ayuntamiento el órgano colegiado que administra al municipio, electo por el voto popular directo de la población, y entre él y el gobierno del estado no debe haber ninguna autoridad intermedia (Art. 115); es decir, es la personalidad jurídica que encarna al municipio.

⁴ En este caso, Estado, citándolo en mayúscula hace referencia a un país, a una nación; y en minúscula a las entidades que son parte de la federación en nuestro país.

con agentes externos, tienen prohibido contratarla con un ente (privado o público) extranjero (CPEUM, Art 117: Frac VII).

Tomando en cuenta las dos conceptualizaciones, identificamos al municipio como una organización, y a la deuda como una de sus facultades, de sus decisiones, y con base en ello discutir de manera abstracta una teoría que responda a la hipótesis formulada.

Entonces, por organización entenderemos al conjunto de personas que actúan unidas y son los conjuntos más grandes en nuestra sociedad que poseen lo que más se parece a un sistema coordinado central (March y Simon, 1969: 4). Ya que existen muchos tipos de organización, se caracterizará a la que nos interesa, una organización gubernamental (OG) Arellano nos dice que son:

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

Esta tipología es de vital importancia, ya que sus características deben considerarse en la elección de una teoría que explique el fenómeno a estudiar. Ahora bien, por otro lado están las decisiones. Pavesi define a la decisión como aquel proceso deliberado que lleva a la selección de una acción determinada entre un conjunto de acciones alternativas (2000: 4).

Sin embargo, existe una discusión muy nutrida acerca de los tipos de decisión existentes, por un lado el propio Pavesi nos habla de una estructura racional (de maximización) que guía la toma de decisiones (2000: 5); pero también existe la que toma en cuenta la intencionalidad (Sfez, 1984) y los intereses o reacciones propios del individuo (Simon, 1983); una tercera son los actores o contextos presentes en el ambiente (Hodge, 2003), y en cuarta la indefinición o apatía de los individuos para involucrarse pero que también forman parte de una decisión (March y Olsen, 1976). Pero entonces, ¿cuál de estas tipologías y en qué medida influyen en la toma de una decisión? ¿Cómo jugarán estas tipologías en el PCD de un municipio? Para esto nos remitiremos a la Teoría de la toma de decisiones en las organizaciones.

Marcos teóricos para la toma de decisiones en una organización

Se pueden encontrar al menos tres marcos que explican la toma de decisiones en una organización, los cuales son:

1.- La acción como algo racional o al menos limitada racionalmente, deliberada y dirigida hacia el logro de metas. Este marco se vincula con un enfoque sobre su aplicación y práctica y su principal elemento es que las conductas se analizan para ser elegidas. Dicha elección se da de acuerdo con un conjunto de preferencias internamente congruentes, y dirigidas hacia el logro de una meta (Pfeffer, 1992:17). Esta acepción nos remonta al tipo de decisión que sugiere Pavesi.

Por las características de un organismo gubernamental, este marco no nos sirve, aunque ello no quiere decir que sea inútil, como veremos más adelante, este marco nos servirá para explicar una parte del PCD, sin embargo no lo explica en su totalidad.

2.- La acción como restringida externamente o determinada por el medio. Este marco ve a la acción como el resultado de restricciones, demandas o fuerzas externas sobre

las cuales el actor social puede ejercer escaso control o incluso ignorarlas. La acción se deriva de una pauta de restricciones, contingencias o demandas que enfrenta la unidad social (Pfeffer, 1992: 20).

Las pautas anteriores pueden identificarse en el sentido abstracto y conceptual como instituciones.⁵ Ahora bien, este marco podría ser el idóneo para explicar el PCD, pero como le da un peso específico a las restricciones o el medio, al mismo se le pueden escapar aspectos propios del comportamiento de los actores que integran dicho proceso. Pero como se verá, este también servirá para explicar una parte del PCD.

3.- La acción que emerge de los procesos sociales y en ellos. Para este marco las organizaciones se consideran como contextos en los cuales convergen personas, problemas y soluciones, y los resultados se determinan mediante el proceso y las restricciones sobre este proceso. La racionalidad no puede orientar la acción en esta perspectiva, las metas y las preferencias surgen de la acción en vez de orientarla (Pfeffer, 1992: 21). Este marco fue el elegido para explicar el PCD, ya que toma aspectos que los dos anteriores no consideraban.

Para ello es preciso definir cada uno de sus componentes; primero qué es proceso: se define como un conjunto de actividades planificadas que implican la participación de un número de personas y de recursos materiales coordinados para conseguir un objetivo previamente identificado (UJAEN, 2010). Acotando este concepto, se entiende por proceso social a las relaciones que se traban entre hombre y hombre, entre hombres y grupos o entre grupos sociales, dentro de la estructura más amplia de la sociedad (Pinto, 1959).

⁵Aquellas restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales; incluyendo restricciones informales como las sanciones, los tabúes, las costumbres, las tradiciones y los códigos de conducta, y también las reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad) (North, 2002).

Específicamente el PCD no representa una inclusión plenamente social, pero ello no significa que no sea parte del proceso social, y cómo se verá más adelante en los pasos de la contratación, sería más bien un proceso político. Se entiende como proceso político al hecho de que la política es una realidad en continuo devenir, un proceso que no se interrumpe mediante el cual existe un accionar político, que abarca, la percepción de una necesidad la deliberación sobre el problema, la toma de decisión,⁶ la instrumentación de la solución, su ejecución, la percepción de los resultados por parte de sus destinatarios y de la población en general,⁷ y su respuesta (Arnoletto, 2007: 70).

Ahora bien, retomando la teoría, el *proceso social* (P) se puede interpretar como el resultado de la *conducta de los hombres participantes* (C) y de la *situación social existente* (S) (Pinto: 1959). Esta fórmula puede ser desagregada de la siguiente manera: que la *conducta* (C) es producto de la *individualidad más o menos innata del individuo* (I), además de la *interpretación de experiencias del mismo* (E). Por otro lado, la *situación social* (S) sería el producto de los *datos objetivos del mundo físico y exterior* (M) y el *comportamiento de los demás individuos o grupos en el mismo proceso* (C_1) (Pinto, 1959).

$$P = C \times S$$

$$P = (I \times E) \times (M \times C_1)$$

Ahora bien, cómo podemos asegurar que las variables presentes en dicha fórmula expliquen el PCD. Dentro de la fórmula se observa que hay una interacción entre

⁶ Por lo tanto, una de estas decisiones es la contratación de deuda, misma que cómo se verá más adelante, estará influenciada por la forma en que se viven los procesos políticos en el Sistema Político Mexicano.

⁷ Es por esto que el proceso político se encuentra incrustado en un sector, una parte de lo que se entiende como proceso social.

instituciones y actores, por ello la teoría del Viejo Institucionalismo⁸ sería descartada, avocándonos a la Teoría del Neoinstitucionalismo.

Dicha teoría, (discutida tanto por North (2002) y Peters (2003)) nos habla de la importancia de los actores y las instituciones en los diversos paradigmas, esto no quiere decir que la elección racional haya quedado del todo fuera,⁹ y en ello radica el problema, que existen varios enfoques de esta teoría que el alud literario nos puede desvirtuar. Con fines prácticos se retomó la división que Del Castillo desarrolla en su obra *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (1995), dónde divide al Neoinstitucionalismo en Económico (NIE) y Sociológico (NIS).

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

Ambos enfoques se pueden hallar en un proceso social, sin embargo, ambos no actúan en la misma intensidad (Pinto, 1959). Entonces el problema será saber a qué corriente teórica se adscribiría el PCD. Con fines prácticos se retomó al NIE, ya que dentro de esta corriente existe una teoría que le dio solidez al accionar de tres variables, aunque esto significó ignorar a una de ellas: la Teoría de los Costos de Transacción (TCT), la cual dice que existen costos en cualquier acción, tanto en la ejecución de la misma como en la no ejecución (Coase: 1960), entonces estos costos definen la toma de decisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior podemos separar completamente la fórmula del proceso social. Desglosando C: para identificar I no hay nada más innato que el beneficio

⁸ En este enfoque teórico, sólo se le presta atención a la influencia que tienen existe una las leyes, las estructuras y la historia (Peters, 2003: 20).

⁹ Como ejemplo, Shepsle (2006) ahonda en el tema del neoinstitucionalismo de la elección racional.

propio, es decir, la TCT definirían este comportamiento;¹⁰ las experiencias son valorativas y adaptativas de una manera personal, además de que es difícil medir a las mismas, E es la variable que no se toma en cuenta, ya que su explicación corresponde más al NIS.¹¹

Desglosando S: M estaría en función de los costos que les traerá acatar o no las normas, o en otro sentido, aprovechar o no lo que está inscrito en dichas normas, es decir la TCT saldría a relucir; por último para C_1 se retoman los dilemas de acción colectiva expuestos por Olson (1965), entonces C_1 actuaría con base en lo que es benéfico para la organización, por ende la TCT también la explicaría.

Caracterizando a la teoría con la cuestión empírica

Derivado del análisis anterior, a continuación se describe el PCD para los municipios en México, se el enlace entre la TCT y el costo político, y cómo los procesos al interior del Sistema Político Mexicano (SPM) generan los costos que influyen esta decisión. Sin más el PCD es el siguiente:

1. La existencia de una normatividad y garantía que permitan contratar deuda (reglas);
2. El Presidente Municipal y su cabildo, deben aprobar y justificar la contratación del empréstito;
3. La aprobación deberá ser enviada a la Cámara de Diputados local especificando, plazos y garantías;
4. Cuando la Cámara local recibe la petición, la dictaminará acorde a reglamento (uso y factibilidad del proyecto), además de tomar en cuenta sus límites estatales (si es que existieran) y de recursos;

¹⁰ Si bien este aspecto puede ser abordado por el Neointitucionalismo de la Elección Racional, dada su metodología, éste tiene mayores similitudes con el NIE que con el NIS.

¹¹ En Selznick (1957) se habla de los marcos valorativos, adaptativos y sensibles que conforman la estructura organizativa.

5. Por lo general es en Comisiones Legislativas de hacienda y/o municipal, donde se dictamina esta petición, sin embargo la misma deberá ser aprobada por la mayoría de los representantes (diputados);
6. En caso de la aprobación, inscribir la operación de crédito y su garantía en el Registro de Operaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios que lleva la SHCP;
7. Realizar los trámites correspondientes para recibir los fondos en la institución financiera ya definida o la que considere conveniente. No se otorgará fondo alguno sin antes haberse inscrito en el registro del punto anterior.¹²

Ahora bien, sí la contratación de deuda es una decisión, el costo político en la misma surge cuando como consecuencia de su elección se siguen consecuencias negativas para la reputación del decisor y este desmerecimiento afecta la capacidad de “hacer” presente o futura del mismo (IEEM, 2009). Si recordamos la TCT estas consecuencias se darán exista o no la elección. Pero ¿a qué costos nos referimos?

En primer punto, identificamos al actor clave en el inicio del PCD que es el Presidente Municipal (PM), mismo que desde sus propios intereses supondríamos un deseo de proseguir su carrera política, aunque, el proceso político derivado del SPM dicta las pautas necesarias para proseguir con una carrera política u administrativa.

Los partidos políticos en México juegan un papel fundamental en la asignación de candidaturas, derivado de la ausencia de la reelección en nuestro país hasta el año 2012,¹³ así como de la falta de interés del ciudadano por evaluar a su PM, por ende éstos tienen que llamar la atención de los líderes de sus partidos con el fin de que les asignen nuevas candidaturas o puestos administrativos para seguir con sus carreras políticas (Manin, 2012).

¹² Cabe destacar que lo anterior no es estático y que puede haber cambios de una entidad a otra, pero en esencia este proceso no presentará variaciones mayores.

¹³ Si bien ya existe la reelección, el hecho de que no pueda presentarse por un partido político distinto al que lo postuló anteriormente, sigue siendo una traba para que un Presidente Municipal pueda ser independiente de la dirigencia de su Partido Político.

Aquí es donde surgen estos costos, los actores interesados buscarán llamar la atención y/o de generar un botín político a cambio de recibir una candidatura o algo que les augure el progreso de su carrera política, por ello toman decisiones a corto plazo sólo con el fin de ganar elecciones (Bovero, 2012). Una de estas decisiones es la contratación de deuda, esto ante el supuesto de escasez de recursos propios.

Entonces la siguiente pregunta sería ¿cómo andan los municipios en cuanto a recaudaciones propias? A principios de siglo, el gobierno federal captaba alrededor del 95% de los ingresos totales del sector público (Hernández, 2003: 224) Esto en gran medida debido a los costos políticos que conlleva la recaudación de impuestos (Sour, 2008), lo que disminuye considerablemente la capacidad de recaudación en este nivel de gobierno; si un gobierno tiene bajos ingresos produce mayores incentivos en la contratación de deuda.

Pero entonces, si recaudan tan poco, ¿cómo sobrevive un municipio? Existen las llamadas Transferencias Federales, recursos provenientes del gobierno federal con diferentes fines a entidades y municipios,¹⁴ y hasta el año 2009 se tenía registrado que la hacienda municipal estaba integrada en 65% por este tipo de recursos (Peña, 2011: 88), pero existe un aspecto crucial en esto, ya que éstas puedan tomarse como garantía para el

¹⁴ Existen dos tipos de transferencias: las aportaciones federales (AF): También conocidas como el ramo 33, es el mecanismo diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa (Reyes, 2011: 11); y las participaciones federales (PF): También conocidas como el Ramo 28, son los recursos asignados a los estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (Reyes, 2011: 6).

pago de una deuda,¹⁵ aumentando con ello el incentivo de contratarla y ahorrarse costos políticos producto de la recaudación de impuestos.

Por otro lado, el PCD implica el actuar de la oposición en un congreso local para su aprobación, o cuando no existe una misma combinación partidaria o afín entre el Partido Político del Presidente Municipal (PPPM) y el Partido líder de la Coalición Mínima Ganadora (PCMG),¹⁶ e inclusive el Partido del Gobernador (PPG)¹⁷ ya que ello también puede truncar dicha aprobación.

En este sentido volvemos a hacer referencia a la TCT, ya que la aprobación dependería de la relación existente entre los PPPM, PCMG y el PPG acorde a los contextos políticos e ideológicos de los mismos (Tsebelis, 2006: 51), mismos que pueden seguir una lógica de los costos políticos que ello representará.

Los anteriores aspectos son los que se han considerado como determinantes en el PCD, todos ellos emanados de las características del SPM, e influenciados por la TCT en forma de costos políticos tanto para los actores directamente interesados (PM), como también los que tienen carácter de indirectos (partidos políticos).

Desarrollo metodológico

Para comprobar la hipótesis planteada se propone un trabajo metodológico estadístico-comparativo-diacrónico. A continuación se definen y establecen las variables a medir, sus dimensiones, indicadores y una sub-hipótesis en las independientes.

¹⁵ La ley contempla que las PF pueden servir de garantía para la contratación de deuda, estipulando que una vez que los recursos sean asignados al municipio correspondiente, les serán retiradas las cantidades correspondientes a lo que se hayan comprometido para amortizar, o liquidar sus obligaciones financieras (INDETEC, 2004: 7).

¹⁶ Entiendo como el PCMG como aquel que lidera a un grupo de partidos que le son afines ideológicamente hablando o con los cuales tienen un pacto o coalición, mismos que en una suma matemática se ostentan con tener más del 50% de representación en la cámara respectiva. Aunque Díaz-Cayeros (2004) maneja una concepción distinta, consideré este término derivado de su lectura.

¹⁷ Se supone que los Gobernadores son ajenos a estas decisiones, pero dependiendo de los PPPM y PCMG, pueden incidir en apoyar a uno u otro, según le sea conveniente (Díaz-Cayeros, 2004: 239).

Variable dependiente

La variable dependiente es el aumento de la deuda pública en los municipios y la dimensión a considerar será el nivel de endeudamiento en los mismos. El indicador propuesto es la variabilidad en la contratación de deuda de un periodo a otro, en la muestra elegida. Se trabajó con tres periodos de acción, que se derivan del calendario electoral federal mexicano, por ende las fechas de corte serán: 2003-2006, 2006-2009 y 2009-2012.¹⁸

Variables independientes

En las siguiente tabla se operacionalizan las variables mediante las cuales se buscará explicar a la variable dependiente.

Variables	Dimensiones	Indicadores	Sub-hipótesis
Costo político en las finanzas públicas (M)	Recaudaciones municipales	Aumento o disminución de recaudaciones propias	Incrementar las recaudaciones supone un costo político para el PM; una baja recaudación incentiva a buscar otra forma de ingresos, tales como contratar deuda.
	Transferencias federales	Aumento o disminución de las Participaciones Federales (PF)	Al permitirle a los municipios usar las PF como garantía para adquirir deuda es un gran incentivo para fomentar el aumento de las mismas.
Costo en el desarrollo de la carreras políticas (I)	Deuda en coyuntura electoral	Aumento o disminución de deuda en fechas electorales	Las obras o programas realizados por un gobierno suelen ser la forma de <i>accountability</i> vertical ¹⁹ de la ciudadanía, misma que necesita recursos, para que el Partido Político no se vea afectado se buscará la obtención de los mismos para la realización de obras o programas, y ante la ausencia de recursos la deuda es una gran salida.

¹⁸ Las elecciones federales no tienen una influencia tan marcada en la vida política local (Díaz-Cayeros, 2004: 240) pero debido a que en la muestra la mayoría de los casos están en sincronía con este calendario y con el fin de estandarizar, se decidió utilizar el mismo.

¹⁹ Se entiende por *Accountability* vertical, la evaluación de un candidato (en caso de que exista reelección) o un partido (si no hay reelección) por parte de un ciudadano, mediante la puesta en marcha de elecciones con el debido procedimiento, los supuestos y condiciones que ello implica (O'Donnell, 1998). Se optó por el uso del término debido a que el propio O'Donnell menciona que la traducción al español (rendición de cuentas) no representa todo lo que implica esta palabra en el término anglosajón.

	Aspiraciones políticas ²⁰	Candidatura o puesto directivo en el gobierno, partido político o administrativo del Presidente Municipal (PM) después de su mandato	Sí las obras o programas que justifiquen la administración de un PM es producto de la deuda, al final está también sirve como base para las aspiraciones propias del mismo.
Costo en la existencia o no de coaliciones políticas (C ₁)	Coaliciones o negociaciones en Congresos Locales (CL) y el Partido del Presidente Municipal y el Partido del Gobernador.	Combinación del Partido con la Coalición Mínima Ganadora (PCMG) en el Congreso Local (CL), el Partido Político del Presidente Municipal (PPPM) y del Gobernador (PPG).	Existen distintas combinaciones entre el PCMG, el PPPM y el PPG que generan menor dificultad al aprobar alguna reforma o iniciativa como la aprobación de deuda, esto podría evidenciar porque un municipio aumenta en mayor sentido su deuda que otro.

Como podemos observar, están representadas las variables de la fórmula del proceso social con las variables identificadas en el PCD. Con base en estas variables, se realizó un índice que buscó identificar en qué medida una decisión, en este caso la aprobación de deuda, está mayormente influenciada por aspectos y cuestiones políticas.

Selección de la muestra

La selección de la muestra obedeció al cumplimiento de ciertos indicadores, el primero que tuvieron un gran nivel de endeudamiento. De 955 municipios que en 2012 tienen evidencia de contratación de deuda, sólo 80 (8%) concentran el 80% del total de la deuda. Entonces de esos 80 por orden ascendente se tomaron en cuenta los primeros 25; un segundo indicador es la proporción de representatividad que tienen los estados en este universo considerado, lo anterior debido a que los éstos tienen sus propias reglas para la contratación de deuda.²¹

²⁰

²¹ El anexo 1 muestra la tabla de proporciones, La cual se formó con la siguiente fórmula: $CM = X (Nme / UM)$. Dónde: CM= Casos presentes en la muestra; Nme= Número de municipio por estado hallados en el universo para la muestra; UM= el universo de la muestra, en este caso 80; X= al número de casos a considerar, en este caso 25.

La razón para que sean 25 los casos de muestra obedece a la necesidad de tener un número suficiente para poder comparar entre las diversas zonas del país, pero que este no sea tan extenso para poder ubicar a cada caso. La selección se fortaleció cuando la suma de la deuda de los municipios elegidos representa al 64% del monto de los municipios más endeudados, y el 51% del universo de los municipios endeudados.²²

Construcción del Índice

Para la realización del mismo es preciso considerar aspectos como ¿qué queremos medir? (Oliver, 1974: 78) y la respuesta es: la influencia de los costos políticos en la variabilidad de endeudamiento de los municipios seleccionados. Otro aspecto es la calibración del instrumento, es decir, verificar la exactitud del mismo, lo cual será realizado al final.

Por último, debe cuidarse la simplicidad del índice, es decir que pueda entenderse pero al mismo tiempo también pueda utilizarse con otros casos. Así pues, el índice que se proponen las siguientes dos escalas.

Decisión más política	De 0.51 a 1.00
Decisión menos política	De 0.00 a 0.50

Fuente. Elaboración propia

El puntaje representado en la columna de la derecha será obtenido de una función simple, dónde se suman el valor que cada municipio obtenga de las variables a considerar y se dividen entre el número de variables consideradas, es decir:

$$\mathbf{IDP = A + B + C + D + E / 5}$$

Cada variable pesa lo mismo, y aunque cada una tiene sus propias características, el valor asignado siempre irá de 0 a 1. A continuación de especifica cada una.

A) Aumento o disminución de recaudaciones propias

²² El anexo 2 muestra los municipios elegidos.

Las recaudaciones propias son el resultado de la suma de los ingresos municipales por concepto de: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Los datos son extraídos del Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD), y cada uno de ellos fue deflactado y los periodos a considerar son 2003-2006, 2006-2009 y 2009-2012.

El puntaje se obtuvo derivado de la fórmula: $ADV = \frac{ab - ac}{ac}$. Donde:

- ADV= Aumento o Disminución de la Variable a medir (en este caso las recaudaciones)
- ab= Año Base (el año más próximo al actual)
- ac= Año a Comparar (el año desde dónde se va a comparar si hubo aumento o disminución).

El sentido de la obtención del valor se estableció de la siguiente manera:

Tabla 4. Establecimiento de escalas en ADR	
<i>Caso</i>	<i>Puntaje</i>
Si aumentó en 10 % o más	0
Si aumentó hasta 9.99 % o disminuyó hasta - 9.99 %	0.5
Si disminuyó en -10% o más	1

Fuente. Elaboración propia

B) Aumento o disminución de participaciones federales.

La caracterización de esta variable es básicamente la misma que la anterior, tanto la fuente y la fórmula, pero la interpretación es inversa como se ve en la tabla 5.

Tabla 5. Establecimiento de escalas en ADPF	
<i>Caso</i>	<i>Puntaje</i>
Si aumentó en 10 % o más	1
Si aumentó hasta 9.99 % o disminuyó hasta - 9.99 %	0.5
Si disminuyó en -10% o más	0

Fuente: Elaboración propia

C) Aumento o disminución de deuda en coyuntura electoral

Tanto la fórmula como la interpretación es la misma que en la variable B, pero la fuente de los datos obedece al Registro de Operaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y

Municipios que lleva la SHCP. Recordemos que estamos trabajando con el calendario federal, por ello se toman en cuenta los datos del segundo trimestre de 2006, 2009 y 2012.

La fecha a comparar fue tomando un espacio de un año anterior, quedando los siguientes periodos: 3T²³ de 2005 a 2T de 2006; 2T de 2008 a 2T de 2009; y 2T de 2011 a 2T de 2012.

D) Carrera política del Presidente Municipal

Esta variable es de corte más cualitativo, pero con el fin de darle una base sólida se siguió el siguiente parámetro para definir las escalas:

Tabla 6. Establecimiento de escalas CPM	
<i>Caso</i>	<i>Puntaje</i>
Si él o la Presidente(a) Municipal consiguió un puesto directivo en el gobierno, partido político o administrativo <i>inmediatamente</i> después de terminar su gestión.	1
Si él o la Presidente(a) Municipal consiguió un puesto directivo en el gobierno, partido político o administrativo en <i>años posteriores</i> a su gestión.	0.5
Si él o la Presidente(a) Municipal <i>no</i> siguió en ningún puesto directivo en el gobierno, partido político o administrativo.	0

Fuente. Elaboración propia

Respecto a los desfases mencionados se considero la carrera del Presidente Municipal que culminará en esos años (2006, 2009 y 2012) su mandato o que estuviera en funciones durante ese año; aunque no culminará en estos años su periodo, la votación que el Partido Político correspondiente obtenga en su demarcación puede influir en que siga o no con su carrera política.

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

Esta variable es la que más escalas tiene debido a las diversas combinaciones que pueden existir. El porqué se tomaron en cuenta a los tres actores es debido a que dos tienen un

²³ Recordemos que la información más antigua de la SHCP data del tercer trimestres de 2005, el mismo que es retomado.

aspecto relevante en la aprobación de la deuda, y el tercero influiría en caso de indefiniciones.

La X, Y y Z representan a los partidos políticos, ello no quiere decir que necesariamente sólo existan tres partidos, si no combinaciones, aunque de momento esto encuadra en nuestro espectro político dominado principalmente por tres fuerzas políticas, en caso de existir dos o más de tres se deberán realizar los ajustes necesarios.

Tabla 5. Combinaciones y puntaje de Coaliciones o Negociaciones entre PPPM, PCMG y PPG				
<i>Combinaciones</i>			<i>Puntaje</i>	<i>Supuesto</i>
<i>PPP</i> <i>M</i>	<i>PCM</i> <i>G</i>	<i>PP</i> <i>G</i>		
X	X	X	1	Un mismo partido en los tres ámbitos supone una aprobación inmediata de cualquier reforma.
X	X	Y	0.8	Un mismo partido en PPPM y el PCMG supone una fácil aprobación ya que no se necesita al PPG, sin embargo ello no significa que no existan costos con éste último.
X	Y	X	0.6	Diferente partido para poder aprobar una reforma, pero sí el PPPM es el mismo que el PPG, el primero puede encontrar apoyo en el segundo, así generar una buena coalición o negociación con el PCMG.
X	Y	Y	0.4	Diferente partido para poder aprobar una reforma, pero ahora el PPPM no cuenta con el apoyo del PPG, por ende supone una negociación con el PCMG más difícil que la anterior
X	Y	Z	0.2	Diferente partido en todos los frentes. Ello supone que no existen ni alianzas, ni afinidades, por ende la negociación podría suponer un conflicto de intereses mucho mayor.

Fuente. Elaboración propia.

Calibración: cruce índice y variación

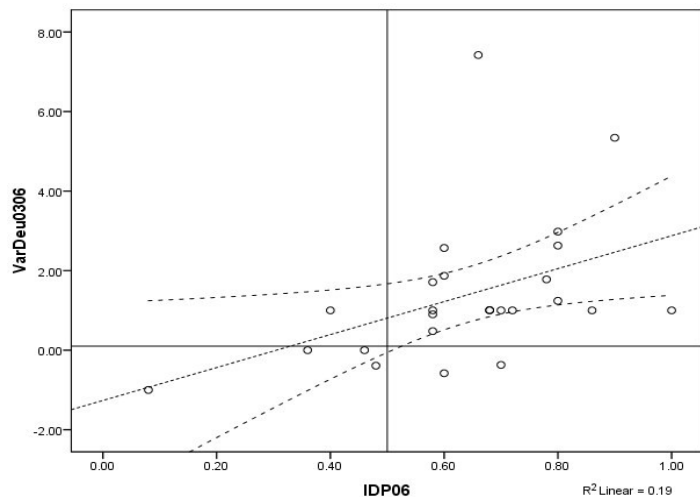
Antes de mostrar los cruces obtenidos, es preciso mencionar cómo se identificó la variación; esta se obtuvo del porcentaje obtenido en una fórmula vista anteriormente:

ADV= $\frac{ab - ac}{ac}$. Donde:

- ADV= Aumento o Disminución de la Variable a medir (en este caso el endeudamiento)
- ab= Año Base, el año más próximo.
- ac= Año a Comparar, el año desde dónde se va a comparar si hubo aumento o disminución.

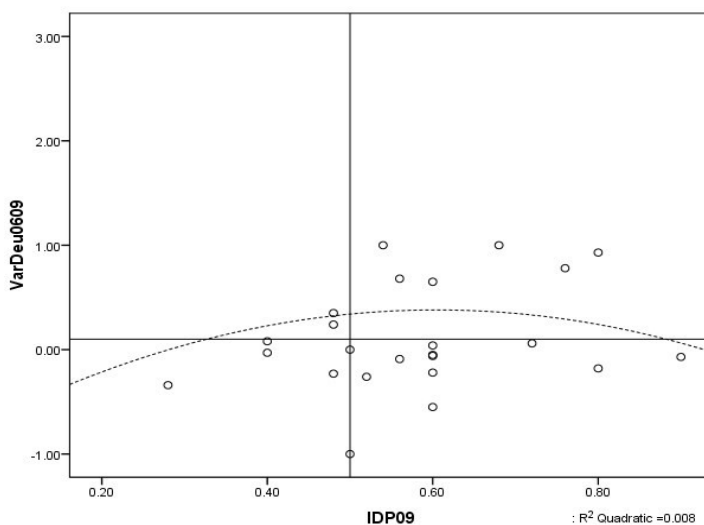
La única diferencia en este caso es la variable, que sería la deuda pública de los casos , y los periodos a considerar que serían 2003-2006, 2006-2009 y 2009-2012. Así pues, los cruces realizados dieron por resultado las siguientes gráficas.

Gráfica 1: Variación 2003-2006 e IDP 2006



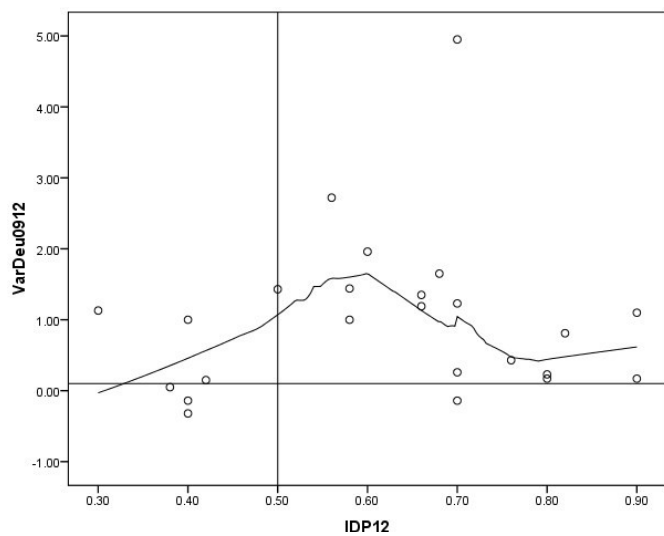
Fuente. Elaboración propia, con ayuda del programa estadístico SPSS.

Gráfica 2: Variación 2006-2009 e IDP 2009



Fuente. Elaboración propia, con ayuda del programa estadístico SPSS.

Gráfica 3: Variación 2009-2012 e IDP 2012



Fuente. Elaboración propia, con ayuda del programa estadístico SPSS.

Conclusiones

Cabe destacar que en cada gráfica existe una línea horizontal que demarca a los municipios que aumentaron en más del 10% su variación, esto para ir acorde con lo que se vio en la medición de las variables del índice correspondiente a su aumento. Y la línea vertical es respecto al significado del índice, mismo que ubica a los casos del lado derecho como los que han sido influenciados en aspectos políticos.

Como podemos observar, sólo la gráfica uno, correspondiente al IDP 06 y la variación de 2003 a 2006 explicaría e identificaría plenamente el por qué de las variaciones de los municipios seleccionados. Tanto en la gráfica dos como en la tres no existe una relación clara, aunque en la última podemos observar que la mayoría de los casos se ubican en los cuadrantes que les corresponden, es decir: cuando es menor el índice disminuye o es menor el aumento, y lo mismo sucede a la inversa.

Sin más, podemos afirmar que el aspecto político si influye en dos periodos de manera importante, aunque para la muestra elegida en el periodo intermedio pudo haber sido influenciada por otros aspectos. Para ello se plantea la realización de tablas de verdad (Pérez-Liñan, 2009), considerando lo obtenido en este índice, además de normatividad de la deuda en su estado correspondiente, el número de habitantes que tiene, la zona geográfica dónde se encuentra, su principal acreedor (público o privado), así como su capacidad de planeación. Pero ello será parte de un trabajo posterior

Bibliografía

Libros

ARNOLETTO, Eduardo, 2007, *Glosario de Conceptos Políticos Usuales*, Ed. EUMEDNET. Versión en línea: <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=440>

AYALA Espino, José, 1999, *Economía del sector público mexicano*, UNAM, Facultad de Economía, México.

CORTÉS Lozano, Benjamín, 2001, *El municipio información y Gestión*, IAPQ, Querétaro, México.

DEL CASTILLO, Arturo, 1995, *Ambigüedad y decisión: una revisión de la teoría de las anarquías organizadas*, CIDE, Documento de trabajo 36, México.

HERNÁNDEZ Trillo, Fausto, 2003, *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, FCE, México.

HODGE, Billy, 2003, *Teoría de la organización. Un enfoque estratégico*, Pearson Prentice Hall, Madrid.

INDETEC, 2004, *Diagnóstico general de los temas de la convención: Deuda Pública*, CNH, México. Versión electrónica, en: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/General/Trabajos/definitivos/Trabajo%204/t4Deuda.pdf>

MARCH, James y Simon, Herbert, 1969, *Teoría de la organización*, Ediciones Ariel, Barcelona.

MARCH, James y Olsen, Johan, 1976, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, Noruega.

NORTH, Douglas, 2002, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra.

PAVESI, Pedro, 2000, *La Decisión*, Universidad de Buenos Aires, CECE, cod. 150, Argentina.

PETERS, Guy, 2003, *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en Ciencia Política*, Editorial Gedisa, Barcelona.

PFEFFER, Jeffrey, 1992, *Organizaciones y Teoría de las organizaciones*, FCE, México.

REYES, Tepách M., 2011, *Las participaciones y aportaciones federales pagadas y estimadas por las entidades federativas de México enero-diciembre 2009-2010*, Dirección general de servicios de documentación y análisis, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México.

SELZNICK, Philip, 1957, *Leadership in Administration: a sociological interpretation*, Row Peterson, Illinois, EUA.

SIMON, Herbert, 1983, *Reason and human affairs*, Stanford University Press, EUA.

SFEZ, Lucien, 1984, *Crítica de la decisión*, FCE, México.

TSEBELIS, George, 2006, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones con veto*, FCE, México.

Cap. de Libro

ARELLANO, David, 2010, "El enfoque organizacional en la gestión y las políticas públicas: entendiendo a las organizaciones gubernamentales", en Merino, Mauricio *et al*, *Enfoques de política pública*, CIDE, México.

BENSON, Oliver, 1974, "Índices y Escalas: El espectro político arroja nueva luz", en El laboratorio de la Ciencia Política, Amorrortu, Capítulo 6, Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo, 1998, "Horizontal accountability in new democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner, *The self-restraining State*, Lynne Rienner, USA.

OLSON, Mancur, 2007, "La Lógica de la acción colectiva", en Batlle, Albert, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Madrid.

SHEPSLE, Kenneth, 2006, "Rational Choice Institutionalism", en Binder, S.; Rhodes, R. y B. Rockman (eds): *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press.

Artículos de revista

BOVERO, Michelangelo, 2012, "¿Elecciones sin democracia?", en *Justicia Electoral*, TEPJF, México.

COASE, Ronald, 1960, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, No. 3, EUA.

DÍAZ-CAYEROS, Alberto, 2004, "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", en *Política y Gobierno*, CIDE, Vol XI, No. 2, México.

IEMM, 2009, "Editorial", en *Revista de Antiguos Alumnos del Instituto de Estudios Empresariales de Montevideo*, Año XII, No 6, Montevideo. Versión en línea: <http://socrates.ieem.edu.uy/wp-content/uploads/2011/07/editorial.pdf>

MANIN, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes, Susan, 2002, "Elecciones y representación", en *Zona Abierta*, 100/101, UNED, España.

PEÑA, José Antonio y Wence, Luis, 2011, "La distribución de transferencias federales para municipios, ¿Qué incentivos se desprenden para el fortalecimiento de las haciendas públicas", en *Hacienda Municipal*, INDETEC, No. 115, oct-dic, México. Versión en línea: http://www.inafed.gob.mx/work/dso/la_distribucion_de_transferencias_federales_para_municipios.pdf

PÉREZ-LIÑAN, Anibal, 2010, "El método comparativo y el análisis de configuraciones causales", en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 3. Quito, Ecuador.

PINTO, Luis y Uribe, Oscar, 1959, "Concepto y clasificación de los procesos sociales", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 21, No. 2, UNAM, México.

SOUR, Laura, 2008, "Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos", en *Estudios demográficos y urbanos*, Colmex, Año/Vol. 23, número 002, México.

UJAEN, 2010, *Criterio 5. Procesos*, Universidad de Jaén , España. Versión electrónica: <http://www10.ujaen.es/sites/default/files/users/archivo/Calidad/Criterio5.pdf>

Páginas electrónicas

CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

INPC, Índice Nacional de Precios y Cotizaciones, en Banco de México. http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/inpc_2014.aspx

SIMBAD, Sistema de Estatal y Municipal de Base de Datos (SIMBAD). http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=7873

SHCP, Secretaria de Hacienda y Crédito Público. <http://www.shcp.gob.mx/>

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

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