

# ¿A qué se deben los significativos niveles de deuda pública en los municipios en México?

Autor: J. Antonio Sevilla Sevilla | tony.sevilla1987@gmail.com

El Colegio de San Luis A.C.

## **VII. Administración Pública y Políticas Públicas**

### *Descentralización y Sistemas Políticos Subnacionales*

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

*La deuda pública contratada por los municipios en México, aumento en 200% de 2006 a 2012; éste es un buen instrumento para el financiamiento de los municipios, pero su abuso puede traer problemas financieros en el corto y mediano plazo. Algunas explicaciones para comprender esta decisión sugieren, que es la salida más viable para cumplir con los objetivos del ayuntamiento, o también, que es producto del contexto fiscal e institucional que rodea al municipio; este trabajo por el contrario, sostiene que el nivel de endeudamiento ha sido producto del proceso político en México, es decir, la deuda es más alta cuando el partido que gobierna un municipio, es el mismo que tiene mayor presencia o maniobra de negociación en el Congreso Estatal respectivo, que es donde se diagnostica y aprueba la contratación del empréstito.*

*Palabras clave: Deuda pública, municipio, federalismo fiscal, rentas políticas.*

## **Introducción**

La deuda pública es un buen instrumento en la búsqueda de financiamiento para que los diversos gobiernos tengan los recursos suficientes para llevar a cabo las políticas que demanda su sociedad, esto ante escenarios de escases de recursos. Sin embargo, su uso excesivo y la mala planeación para su aprovechamiento puede traer problemas de liquidez en dichos gobiernos, además de que el daño es por partida doble: no se realiza el objeto que justificó el empréstito (o se utiliza mal) y además la cantidad esgrimida se debe devolver con un interés (Buchanan, 1985: 3).

El siguiente documento es la parte de un trabajo de investigación más extenso, en el cual se busca explicar desde una postura teórica y empírica ¿por qué se endeudan los municipios? Una respuesta a esta pregunta se puede encontrar dentro de la teoría de las organizaciones (identificando al municipio como una organización), en lo referente a su comportamiento y las posibles cuestiones que lo motivan a actuar (es decir, ¿qué motiva a la organización a tomar una decisión?). Especialmente la vertiente donde la acción se realiza como algo aleatorio y dependiente de un proceso emergente o en desarrollo (Pfeffer, 1992: 16).

En este caso, me enfoco en la acción de contratar deuda por parte de los municipios en México, pero identificando que ésta depende en gran medida de cómo es entendido el proceso político<sup>1</sup> en los gobiernos subnacionales de nuestro país. Debido al proceso<sup>2</sup> que conlleva contratar deuda pública a los municipios, la aprobación de dicha decisión se lleva a cabo en un ambiente donde influyen los costos o actores con poder (manejo de la incertidumbre), las coaliciones políticas (capacidad de negociación), y una ambigüedad propia de las organizaciones gubernamentales (Del Castillo, 1995).

Esto genera que al final dicha decisión sea definida en función de: la relación entre los partidos políticos (PP) que representan a las instituciones inmiscuidas; en los pactos realizados de antemano; y en los intereses de los actores políticos. Se debe tomar en cuenta que una combinación del mismo PP con mayoría en el congreso y en la presidencia municipal de un ayuntamiento disminuiría por mucho a los actores con poder de vetar la aprobación de deuda; o teniendo el apoyo necesario, sería el Partido líder de la Coalición Mínima Ganadora (PCMG) y con ello tendría la facilidad de establecer y aprobar una agenda (la contratación de deuda) (Tsebelis, 2006: 49).

Tomando en cuenta lo anterior, el objetivo de este trabajo es identificar si el nivel de endeudamiento es más alto cuando el PP que gobierna un municipio, es el mismo que tiene mayor presencia o maniobra de negociación en el Congreso Estatal respectivo; para darle sustento al resultado obtenido, se buscará caracterizar si existe dicha relación en coyunturas políticas distintas (diferentes periodos de gobierno), además, de ver qué pasa con la deuda (aumenta o disminuye) en situaciones donde no hay combinación partidaria

---

<sup>1</sup> Entiendo por proceso político, el continuo devenir de procedimientos que garantizan el acceso al poder. en este caso, dentro de un marco democrático; si bien existen bastantes connotaciones de la palabra y el significado de democracia, hablar de un "continuo devenir" nos remite a la caracterización que hace Dahl en *La Poliarquía* (2007) cuando establece ciertos supuestos y condiciones necesarios para tildar a un régimen de democrático. Aunque estas características no se cumplen nunca al 100%, existen regímenes donde la democracia se reduce sólo en la celebración de elecciones, es decir, sólo se lleva a cabo el procedimiento electoral (Schumpeter, 1976), sin importar la violación de derechos civiles y políticos, así como principios de igualdad de competencia que establece el proceso completo; en México esto se ve más claro en los gobiernos subnacionales, en este caso, las instituciones electorales a nivel estatal las cuales sólo se remiten a organizar sus elecciones locales y pocas se atreven a llevar más allá el significado de la democracia (Aziz, 2006: 72).

<sup>2</sup> En la página 13 se detalla dicho proceso.

El fin principal de esto, es saber si las legislaturas también son responsables del aumento en los niveles de deuda recientemente experimentados en los municipios,<sup>3</sup> pues aunque un Presidente Municipal (PM) y su cabildo decidan contratar deuda, existirá cierta ambigüedad respecto a la aprobación de dicha decisión en el legislativo local, sin embargo, este fenómeno sería neutralizado en caso de que el PP del PM sea el mismo que tiene mayor presencia o maniobra de negociación en el congreso estatal respectivo.

Lo anterior es constatado en la naturaleza del proceso político a nivel local que existe en México, mismo que incentiva a los PP a obtener puestos clave de poder con base en el triunfo electoral, sin importar la violación de derechos civiles o políticos (Bovéro, 2012: 331).<sup>4</sup> Un factor importante para ganar en las urnas son los recursos, mismos que en el mejor de los casos son bien utilizados para que el PM saliente deje buenas opiniones<sup>5</sup> y que su sucesor sea del mismo PP.

Ante un escenario de escasos de recursos, la deuda pública es una excelente salida, por ello suponemos que cuando existe el mismo PP en el gobierno del municipio y con mayoría en la cámara local, disminuirán los actores con veto que puedan truncar la obtención de dichos recursos. Aunque esta no es la única vía, ya que en combinación con distintos PP, la importancia de las negociaciones políticas saldrá a relucir, misma que dependerá en gran medida de las coaliciones electorales recientes y de la distancia ideológica presente en las distintas opciones políticas (Tsebelis, 2006).

Para comprobar esto, en primer lugar seleccioné una muestra de los municipios más endeudados, tanto a nivel general como a nivel per cápita (PC); esto último con el fin de hallar municipios que al justificar su deuda con la población que albergan, poseen el mismo o mayor nivel de deuda PC que los municipios más endeudados. Posteriormente identifiqué una muestra del mismo tamaño, pero que fungió como contrafactual, es decir, municipios del mismo estado que los primeros, pero con un nivel inferior de deuda y una cifra de habitantes similar o la más cercana a su contraparte.

---

<sup>3</sup> De 2006 a 2012, la deuda pública municipal aumento en un 247%.

<sup>4</sup> Esto debido al gran debilitamiento de los organismos electorales estatales, tanto en el ámbito de jurisdicción como en la aplicación de sanciones (Aziz, 2006: 72).

<sup>5</sup> Existen muchas notas periodísticas donde denuncian el desvío de estos recursos para financiar campañas electorales, sin embargo, no hay pruebas oficiales o contundentes para comprobar dicho postulado. Algunas de ellas son: García (2012), Granados (2011) y Xantomila (2012).

Teniendo ambas muestras seleccionadas, busqué identificar si existe la relación planteada anteriormente (el nivel de deuda es mayor cuando el PP que gobierna al municipio y el PP que tiene mayor presencia o maniobra de negociación en el congreso estatal del mismo). Además de equiparar la existencia o no de dicha relación con en el aumento o disminución de deuda de los municipios seleccionados; para ello se tomaron en cuenta la composición partidaria de los gobiernos o legislaturas de los periodo de 2006 a 2009 y 2009 a 2012.<sup>6</sup>

## **Ubicación conceptual y teórica.**

Antes de pasar a los datos y la metodología, y con el fin de no caer en el frecuente error de manejar una mala escala de abstracción (sugerencia del maestro Sartori), es preciso definir bajo qué nociones tengo a los conceptos fundamentales con que trabajaré, y con ello, caracterizarlos en la teoría bajo la cual pretendo explicar el aumento de la deuda en los municipios mexicanos.

### ***En primer lugar ¿qué es la deuda?***

La deuda se puede definir como una promesa de pago<sup>7</sup> (principal e interés) por parte de un prestatario (deudor) a un prestamista (acreedor) cuyo cumplimiento, por naturaleza, es incierto (Hernández, 2003: 13). Se puede comprender hasta cierto punto la celosa actitud que existe por parte de las instituciones financieras para conceder un crédito, ya que deben tener algún tipo de confianza respecto a si el recurso regresará.

Existen dos tipos principales de deuda: la comercial (privada) y la pública, y aunque ambas tienen el mismo propósito (suavizar el consumo de un agente económico a través del tiempo y permitir el aprovechamiento de oportunidades de inversión rentable), el análisis de cada una no se puede generalizar (Hernández, 2003: 12). El tipo de deuda al que me

---

<sup>6</sup> Elegir el año 2006 obedece a la línea base desde donde medí el aumento de la deuda. Debido a que a nivel local hay una di sintonía en las fechas electorales, existen distintos periodos de gobierno o legislativos entre los estados, por ello en algunos caso se tomaron en cuenta los periodos más cercanos a los propuestos.

<sup>7</sup> Dicha promesa es vista como un contrato que contiene una serie de características diversas: a) la cantidad; b) la tasa de interés, sea fija o variable; c) el vencimiento y/o la calendarización de pagos; d) la garantía que el deudor pone a disposición del acreedor en caso de incumplimiento; e) las previsiones de rendición; f) la especificación de la antigüedad del acreedor; g) las especificaciones de futuros prestamos por parte del acreedor; h) la denominación, entre otras (Hernández, 2003: 13).

refiero es la pública, aquella que está integrada por los préstamos totales o acumulados que ha recibido un Estado (Samuelson, 2006: 682).

Ayala, la caracteriza explícitamente como la suma de las obligaciones insolubles a cargo del sector público derivadas de la celebración de empréstitos, tanto internos como externos, sobre el crédito de la nación; las principales razones para recurrir a la deuda pública son:

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

Si bien Estado y nación no son sinónimos, la identificación de ambos autores hace hincapié en la deuda pública que contrae un país, misma que está sujeta a indicadores establecidos por las instituciones financiadoras (FMI y BM), como su régimen político o sus expectativas de crecimiento económico. Aunque para cubrir dicho adeudo o mitigarlo (y así evitar mayores intereses) se han obligado a subir impuestos y/o a reducir el nivel de vida (Stiglitz, 2000: 700). Con el fin de que los gobiernos subnacionales no experimenten estas consecuencias, al menos en México, está prohibido que entidades y municipios contraigan deuda con un ente (privado o público) extranjero (CPEUM, Art 117: Frac VII).

Debido a que el tema de interés son los gobierno subnacionales, dejaré de lado la deuda nacional, misma que por las características antes descritas, requiere un tratamiento independiente.<sup>8</sup> En México, existen dos niveles de gobiernos subnacionales: entidades federativas (estados y el D.F.) y los municipios.

Los gobiernos subnacionales en México obtuvieron la facultad de contraer deuda dentro de los procesos de democratización que ocurrieron a lo largo de América Latina, mismos que generaron una presión descentralizadora (Hernández: 2003, 213), la cual se empezó a manifestar cuando hubo cambios de partido gobernante en los diversos niveles de gobierno.<sup>9</sup> Para efectos de este trabajo, me interesa más el municipio, por ello es necesario saber ¿qué es? y ¿cómo se encuentra definido en la estructura de nuestro país?

---

<sup>8</sup>Para mayor información referente a este tema, consultar Cardero (1984) y Vázquez (2010).

<sup>9</sup>En México fue a principios de la década de 1990 cuando comenzó el proceso hacia la descentralización, derivado de la competida y controvertida elección presidencial de 1988.

### *¿Qué es el municipio?*

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. Es decir, sería uno de los niveles directamente relacionados con la descentralización.

Según Cortés, 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 ayuntamiento y es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política de un Estado<sup>10</sup> (2001: 15).

No se necesita de más definiciones para entender la importancia que tiene esta institución, que como bien lo menciona Ortega, la podemos ver tanto en el capitalismo como en el socialismo (1994: 20). Pero lo que más me llama la atención es que en ambas definiciones aparece la alusión a una organización.

Entonces, intuyo 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. Sin embargo, esta caracterización me permite entrar en una escala de abstracción, donde puedo manejar al municipio como una organización y a la deuda como uno de sus atributos, de sus decisiones, y con base en ello, tratar de identificar el por qué de la misma.

### *¿Qué son las organizaciones y cómo podemos explicar su comportamiento?*

Entrar en el mundo de las organizaciones es adentrarnos a un mundo complejizado, en donde existen una variedad inmensa de teorías que han buscado identificar rasgos distintivos en la conformación, operación y comportamiento de las mismas. Sería un gran reto revisar todas éstas tratando de encontrar la que me permita una mayor capacidad explicativa. Sin embargo, la mayoría tuvieron un estudio de origen, al cual será mejor remitirme.

---

<sup>10</sup> 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.

Dentro de *Teoría de las Organizaciones* (1969), March y Simon ironizan al inicio preguntándose ¿por qué son importantes las organizaciones? respondiendo tranquilamente, porque pasamos mucho tiempo en ellas. Su principal caracterización es una analogía con respecto a una organización biológica:

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

Quizá en un primer momento nos cueste un poco caracterizar a un ente gubernamental como un organismo, pero es ampliamente rescatable (de momento) cuando se refiere a la importancia que tiene la estructura y la coordinación de una organización, pero a la vez, nos advierten de lo complicado que es esto, sobre todo con la intervención humana

Para entender más esta conceptualización es necesario caracterizar a una organización gubernamental, pero no con el afán de establecer una amplia diferenciación con otro tipo de organizaciones, sino para que se puedan identificar (y hasta cierto punto comprender, más no justificar) las dificultades que un ente de gobierno tiene que pasar para ser más o menos funcional.

Arellano nos dice sobre las organizaciones gubernamentales:

... 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).

Como se puede observar, es claro que la estructura y la coordinación es básica para su buen funcionamiento; sin embargo, el factor humano, los valores, intereses, e inclusive lealtades independientes, vuelven a este tipo de organización un escenario poco dócil para su

tratamiento y sistematización. No es grande la diferencia respecto a una organización privada, pero en ésta las interferencias externas están más controladas.

Arellano pone el dedo en la llaga, cuando como ciudadanos nos quejamos de nuestras organizaciones gubernamentales, ya que solemos pensar que en su interior todo funciona mecánicamente, lo cual podemos inferir que no es así. Debido a toda esta peculiar interacción, es preciso encuadrar de algún modo la manera en cómo se elaborarán las hipótesis que logren dar respuestas a los conflictos organizacionales.

Existen dos dimensiones de elaborar soluciones para caracterizar a las diversas teorías de la organización: la primera es en la perspectiva sobre la acción que se toma, con tres posiciones visibles en las diversas teorías: *la acción como algo racional; la acción como restringida externamente o determinada por el medio y la acción que surge de los procesos sociales y en ellos.*<sup>11</sup> La segunda es el nivel de análisis en que se examina la actividad, donde se hace distinción entre las teorías que manejan *la organización principalmente como unidad y las que se ocupan de unidades sociales más pequeñas dentro de la organización*, como los individuos, las coaliciones y las subunidades (Pfeffer, 1992: 15).

Debido a que me interesa saber, por qué toma una decisión (contraer deuda) una organización (el municipio), me remitiré a la primer dimensión. A continuación describiré las tres perspectivas sobre las que se toma una decisión.

*1.- La acción cómo algo racional o al menos limitada racionalmente, deliberada y dirigida hacia el logro de metas.* Está vinculada más estrechamente con un enfoque sobre su aplicación y práctica; sus principales elementos son que las conductas se analizan para ser

---

<sup>11</sup>Estas tres perspectivas las expusieron March y Simon mucho antes en *Teoría de las organizaciones* de la siguiente manera: 1.- Propositiones que suponen que los miembros de la organización y en particular los empleados son primordialmente, instrumentos pasivos, capaces de realizar un trabajo y aceptar órdenes, pero no de una acción de iniciativa o de ejercer influencia en alguna forma relevante. 2.- Los miembros traen a sus organizaciones actitudes, valores y objetivos; que han de tener un motivo o ser inducidos a participar en el sistema de comportamiento de la organización; que hay un paralelismo incompleto entre su objetivo personal y el objetivo de la organización; y que conflictos actuales o potenciales sobre el objetivo dan importancia central a los fenómenos de poder, actitudes y moral en la explicación del comportamiento en la organización. 3.- Los miembros de la organización son autores de problemas y solucionadores de problemas, y que los procesos de percepción y pensamiento son de importancia central para la explicación del comportamiento en la organización (1969: 10).

elegidas. Dicha elección se da de acuerdo con un conjunto de preferencias internamente congruentes, y dicha acción se dirige hacia el logro de una meta (Pfeffer, 1992:17);

2.- *La acción como restringida externamente o determinada por el medio.* La acción se ve no como el resultado de una elección consistente y premeditada, sino como el resultado de restricciones, demandas o fuerzas externas sobre las cuales el actor social puede ejercer escaso control o incluso ignorarlas. La acción se deriva de una pauta de restricciones, contingencias o demandas que enfrenta la unidad social (Pfeffer, 1992: 20).

3.- *La acción que surge como algo aleatorio y dependiente de un proceso emergente.* 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).

Si recordamos la caracterización de las organizaciones gubernamentales, sabremos que la primera perspectiva para llevar a cabo una acción queda completamente sobrepasada para explicar el fenómeno que pretende este trabajo, ya que no es sensible con las limitaciones cognoscitivas de que adolecen los individuos y las organizaciones (Pfeffer, 1992: 18).

La segunda perspectiva nos señala, cómo ciertas pautas de restricción, fuerzas externas o demandas que enfrenta el propio municipio, incentivan la contratación de deuda pública, sin embargo, estas se pueden tomar como datos constantes, principalmente si se observa la capacidad de recaudación que tienen (Sour, 2008), además de que las participaciones federales incondicionales, son siempre un incentivo para adquirir deuda (Ayala, 1999).

La tercera perspectiva nos puede explicar la manera en que actúan variables como la incertidumbre, ambigüedad y negociación durante el proceso de aprobación de la deuda, lo que nos remite al proceder de actores como las legislaturas estatales y los partidos políticos, y claro está, los municipios. Antes de identificar estas cuestiones en el ámbito empírico, es preciso ahondar y explicar, cómo estas variables pueden definir el proceso decisorio de una organización. Para ello me apoyaré en la teoría de las anarquías organizadas.

Una anarquía organizada es una organización que no tiene coherencia en qué es lo que pretende, cómo se supone que lo logrará y quién o quiénes son los responsables de tomar las decisiones (Cohen y March, 1974); está llena de azar y aún así logra un equilibrio de acuerdo al proceso emergente que se va dando, y los procesos decisorios al interior de las mismas pueden ser entendidos mucho mejor en la medida en que se enmarquen en su contexto<sup>12</sup> (March y Olsen, 1976).

Esta teoría utiliza el concepto de ambigüedad para expresar la compleja red de relaciones que se producen en torno y dentro de los procesos organizativos, es decir, es parte del contexto del proceso decisional, en donde se busca destacar la incapacidad de los individuos para descubrir los procesos organizacionales en general y de la toma de decisiones en particular como un hecho sencillo, medible y racional (Del Castillo, 1995: 16). Por ende, identificar y medir hasta qué punto esta variable puede influenciar la toma de una decisión es difícil.

Sin embargo, la toma de decisiones respecto a las organizaciones no significa simplemente acomodarse a las contingencias operacionales. Es, en cierta forma, un proceso político en el cual intervienen otras consideraciones, en particular el modo de expresar los valores de los que detentan el poder (Del Castillo, 1995: 10; Child 1973), y en ello radica la importancia de los intereses de quienes tienen la capacidad de tomar las decisiones. Mismos que se pueden identificar (y medir) tomando en cuenta los objetivos, contextos y condiciones que debe cubrir un personaje político para que su carrera política no sea truncada.

Por otro lado, el poder al interior de las organizaciones es visto como la capacidad de influencia que pueden tener ciertos participantes a título individual o en grupo para la creación o el mantenimiento de la coalición política (Del castillo, 1995: 11). Es decir, el poder surge de los conflictos en las organizaciones; esto también es posible identificarlo mediante las coaliciones en las Cámaras o en la relación interinstitucional de gobiernos o representantes de PP distintos.

---

<sup>12</sup> Es decir, cuando se explica la dependencia que tienen con el sistema social, los rasgos representativos de la organización y las situaciones específicas de los participantes, problemas y soluciones en que se lleva a cabo la decisión.

Derivado de lo anterior se desprende el concepto de negociación política, entendido como el conjunto de actividades encaminadas a influir en la percepción que tienen los individuos de una situación problemática, esto es, aquella en la que persisten intereses divergentes e incluso contrapuestos, y escasos recursos para poder satisfacer las demandas de todos los involucrados (March, 1962). Y aunque dicha coalición puede modificarse constantemente, todo dependerá de la incertidumbre o los métodos de coerción que manejen aquellos que ejerzan el poder de tomar decisiones.

Pero como lo mencioné anteriormente, los tomadores de decisiones deben tomar en cuenta el contexto en que se encuentran, además de las condiciones de actores externos, por ende, se deben considerar dos variables extras: el margen de libertad con que dispongan cada uno de los participantes comprometidos en una relación de poder, es decir, con la capacidad que tengan de negociación, intercambio y cálculo (Crozier, 1977: 58), y la cantidad de zonas de incertidumbre pertinentes que puedan controlarse; recordemos que la incertidumbre condiciona la acción de los individuos (Crozier, 1977: 61).

Entonces, para la teoría de las anarquías organizadas la posibilidad de concretar el proceso decisorio estriba en la capacidad que tenga la organización para generar ciertos consensos u objetivos, pues estos, si bien son ambiguos, existen. Esta capacidad está determinada por el grado de laxitud organizativa que perciban los participantes<sup>13</sup> (Olsen, 1976: 87-88). Si esta es percibida en un nivel inferior al deseado, la negociación política cambiaría su sentido consensual.

La negociación política es vista, en principio, como un mecanismo de preservación del equilibrio organizativo, aún en condiciones de ambigüedad e incertidumbre. Desde esta perspectiva, la dinámica de la negociación política y del propio proceso decisorio depende de la combinación de contribuciones-alicientes donde sólo hay lugar para conflictos e insatisfacciones temporales que terminan con la retirada de los inconformes de la organización, o con la autorreducción del nivel de aspiraciones (Del castillo, 1995: 26).

---

<sup>13</sup> La laxitud organizativa es la diferencia entre los recursos totales y los pagos totales necesarios para cubrir (pagar) los compromisos pactados en la negociación. Son los pagos hechos por encima de lo que sería necesario para mantenerlos integrados (Del Castillo, 1995: 8).

Lo que podemos observar, es que dependiendo de los contextos y condiciones, se podrá dar una negociación política que rompa con la ambigüedad persistente en el proceso decisional, a pesar de ello, ésta puede salir a relucir debido a la existencia de acuerdos fuera del espacio institucional o división de la coalición política por motivos desconocidos; sin embargo, conocer los intereses y objetivos de los tomadores de decisiones pueden neutralizar ambos escenarios, es decir, el manejo de su incertidumbre neutraliza este espacio de ambigüedad.

### *Caracterizando a la teoría con la cuestión empírica.*

Para explicar el porqué se endeudan los municipios, he propuesto que el proceso decisional para contraer deuda está determinado por un contexto aleatorio y emergente donde el poder de los actores, las coaliciones política y la ambigüedad, juegan un papel importante para la aprobación de la contratación de deuda. Estas tres variables las puedo identificar claramente dentro del proceso político experimentado en los gobiernos subnacionales mexicanos, que sería nuestro contexto aleatorio y emergente.

La caracterización de una anarquía organizada se puede identificar en los municipios, las legislaturas<sup>14</sup> y la relación entre éstas, derivado de: sus propios intereses como instituciones, los intereses de los PP que están representados dentro de ellas, así como de los individuos que están al frente de las mismas. Todo esto sería un total caos sin una estructura organizativa que guíe el proceso decisional, mismo que estará impregnado de cuestiones ambiguas.

El proceso de decisión para aprobar la deuda implica:

- Que exista una normatividad y garantía que permitan adquirirla.
- Que el PM y su cabildo justifiquen y aprueben la necesidad de la misma.
- Que la Cámara Local (CL) reciba la petición y la dictamine acorde a sus límites estatales (si es que existieran) y de recursos.
- Después de analizar lo anterior, que la CL vote para aprobar el monto; aunque en primer instancia puede ser en comisiones legislativas, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos anual de cada estado, donde se contemplan los ingresos por concepto de deuda y el destino de los mismos, se debe aprobar por la mayoría de los representantes (diputados).

---

<sup>14</sup> Aunque no se caracterizó del todo qué es una legislatura, también se puede identificar en el marco teórico de una anarquía organizada.

La ambigüedad se puede ver reflejada en la justificación de la deuda, los límites establecidos de una entidad a otra, el actuar de los diputados respecto a la aprobación o no de la contratación de deuda, los pagos "políticos" que se necesitan para que se ceda en aceptar una cifra o no; como tal, es imposible medir hasta qué punto esto pueden influir en la toma de decisiones, sin embargo, dicha ambigüedad puede ser neutralizada en un escenario de disciplina de partido y el privilegio a la carrera política.

Derivado de la ausencia de la reelección en nuestro país, así como de la falta de interés del ciudadano por evaluar a su presidente municipal o legislador, estos últimos sólo tendrán que disciplinarse ante los líderes de sus partidos con el fin de que les asignen nuevas candidaturas para seguir con sus carreras políticas (Manin, 2012). Entonces, se presupone que en la mayoría de las iniciativas de ley en el congreso, la disciplina de partido rara vez se verá vulnerada.

Por otro lado, la falta de recursos en los municipios siempre es una constante, y si en el procedimiento electoral mexicano, el juicio va hacia el PP y no hacia la persona (el político), es importante que se lleven a cabo acciones para que la ciudadanía identifique a "X" PP como el actor de transformación (aunque sin perspectivas a futuro), a cambio de recibir apoyo en las elecciones, es decir, se toman decisiones a corto plazo sólo con el fin de ganar elecciones (Bovero, 2012), y para ello se buscan diversas fuentes de financiamiento, como bien pueden ser la obtención de créditos.

Entonces, el proceso de aprobación de la deuda pública en los municipios se ve influenciado por la manera en que se lleva a cabo el proceso político en México, específicamente su procedimiento electoral. Un punto de ambigüedad en la aprobación de esta decisión será el actuar de la oposición, pero en un escenario donde su presencia sea mínima (o no la tenga), poco podrán hacer. Sin embargo, siempre se puede optar por la negociación, el ceder espacios dentro de los municipios o conceder recursos para sus electores cautivos, a cambio de su voto en las Cámaras Locales.

Para tener más claro esto, es necesario recordar los postulados de Tsebelis respecto a los *Veto Players*. Los actores con poder de veto individuales, en este caso, cuando el Partido del Gobierno Municipal (PGM) y el Partido líder de la Coalición Mínima Ganadora

(PCMG)<sup>15</sup> es el mismo,<sup>16</sup> controlan el establecimiento y probable aprobación de la agenda (impulsar la proposición de adquirir deuda por parte de un municipio) y tendrán ventajas redistributivas (aprobación en municipios de mismo PP) (2006: 49).

Sin embargo, son raros los escenarios en que se den dichos casos. Los actores con poder de veto colectivo funcionan de una manera distinta y acorde a los contextos políticos e ideológicos (se identifica en las distintas fuerzas que erigirán al PCMG, y derivado de ello su relación con el PGM). De inició Tsebelis nos recuerda lo que ya había establecido líneas arriba: las decisiones de los jugadores con veto colectivos son ambiguas, pero esta se puede eliminar ante ciertas condiciones (2006: 51).

En primer lugar no hay decisión que no pueda ser aprobada si la mayoría la apoya (2006, 53), es decir, lo ideal es conseguir, para este caso, el número de votos necesarios (50% + 1) para aprobar La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Ingresos correspondiente, donde vendrá plasmado si se aceptó la contratación de deuda y en qué medida; lo mismo sucedería en la primera aprobación que será emanada del cabildo.

En segundo lugar, de no emprender el proceso de negociación, a menos que el PP tenga más del 50% de representación, es probable que los otros PP se junten y sean un actor con veto determinante (2006, 57), es por ello que no se puede optar por una postura rígida ante las desavenencias, lo mejor será negociar.

En tercer lugar, se debe considerar que siempre hay un precio a pagar en las negociaciones, (2006, 58), ya nos habíamos referido a la laxitud organizativa, y también se debe jugar con ella, ya que un probable rechazo de coaliciones o caída de negociaciones se puede dar en caso de que la oposición no considere suficiente el pago por ceder en votaciones o espacios.

En cuarto lugar, y a mi parecer la más importante, lo que rompe con la ambigüedad plasmada en los tres anteriores postulados, es la distancia ideológica o las diferencias de

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Se supone que los Gobernadores son ajenos a estas decisiones, pero son un actor de veto latente, en el anexo 1 y 2 se podrá apreciar si existe una combinación entre el Partido del Gobernador (PG), el PGM y el PCMG con respecto a su aumento o disminución de su deuda.

opinión existentes entre los diversos actores de veto respecto a las decisiones a tomar (2006, 40), en este caso, el PCMG será definido con el apoyo de PP afines a su ideología política o con los cuales haya tenido coaliciones de tipo electoral recientes, así como el apoyo de éste a un municipio que es gobernado por un PP diferente.

Teniendo esto claro puedo decir que:

- La ambigüedad es neutralizada debido a la disciplina de los PP o las negociaciones entre PP con ideologías próximas, o que hayan tenido coaliciones electorales recientes.
- La incertidumbre, el manejo del poder se ve direccionado al deseo de los partidos políticos por mantener espacios y de los actores políticos por proseguir sus carreras, para ello necesitan recursos, y si es necesario obtenerlos mediante deuda pública no dudaran en aprobarla.
- La negociación se dará en el mismo sentido por parte de los actores de veto, con el fin de obtener alguna ganancia segura, más allá de que el partido mayoritario pueda formar otra coalición donde el partido opositor quede fuera. Sin embargo, la ambigüedad es neutralizada más no suprimida, pues un cambio en las coaliciones siempre puede poner cisma en el proceso decisional.

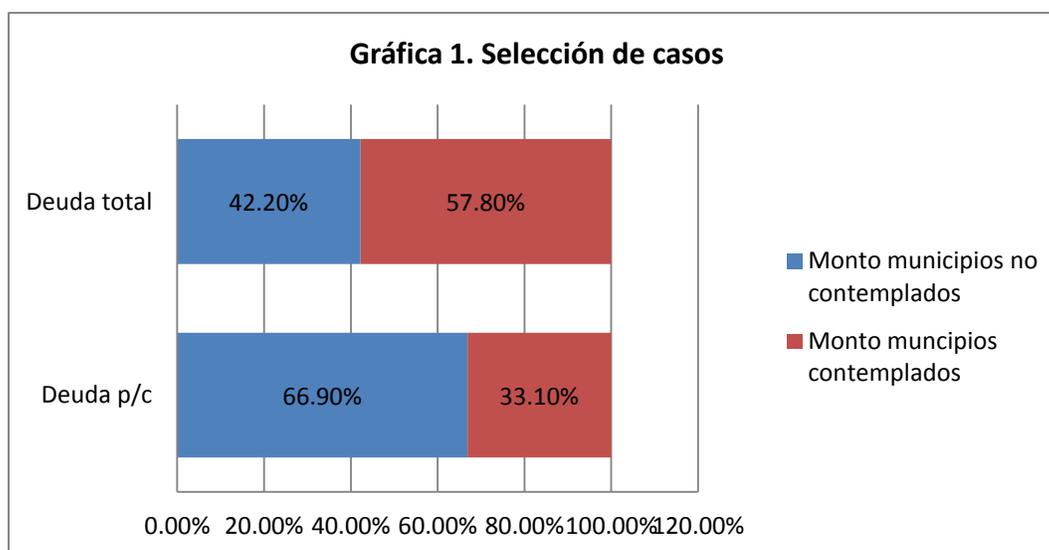
Teniendo en cuenta este marco, procederé a comprobar si los supuestos señalados anteriormente se pueden identificar empíricamente.

### **Comprobación de la hipótesis**

En las siguiente líneas se tratará de identificar si el nivel de endeudamiento en los municipios es más alto cuando el partido político (PP) que gobierna un municipio, es el mismo que tiene mayor presencia o maniobra de negociación en el Congreso Estatal respectivo, en caso de hallar una relación respecto a dicha composición partidaria con municipios más y menos endeudados, nos hablaría de que la disciplina de partido o las coaliciones políticas afines, definen en gran media que un municipio aumente su nivel de endeudamiento.

### *Obtención de la muestra.*

Los municipios elegidos para la muestra, son con respecto a su nivel de deuda registrado en junio de 2012, la fecha más próxima a las elecciones de 2012, donde la mayoría de ellos celebró elección.<sup>17</sup> En primer lugar elegí a los primeros 30 municipios tanto a nivel general como a nivel per cápita, esto debido al porcentaje de deuda que representan, ya que de un universo de 955 municipios con deuda,<sup>18</sup> los primeros 30 constituyen el 57.8% del total de la deuda. Aunque para la muestra de los municipios P/C, el porcentaje de la deuda de estos representa sólo el 33.1%, no deja de ser significativa respecto del total, sin olvidar que esta lista es para identificar a municipios que en una lista general no saldrían a relucir.



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la SHCP a 30 de junio de 2012.

En la búsqueda de poder trabajar con los datos disponibles y debido a que se necesitaba un igual número de municipios por cada estado para que fungieran como contrafactual y poder comparar los resultados, elegí al final sólo 20 municipios: 10 de la lista de los más endeudados a nivel general y 10 de los más endeudados a nivel PC. La principal característica para la elección de los mismos, fue abarcar los mayores estados de la república posibles, así como la representatividad de municipios tanto en la población total

<sup>17</sup> Del total de la muestra, el 70% realizó elecciones en 2012, 15% las realizó en 2013 y el 15% restante las realizará en 2014.

<sup>18</sup> Datos extraídos de la página de la SHCP a 30 de junio de 2012.

de la entidad correspondiente y en el total de municipios que figuran en la lista de endeudados.

Derivado de ello, los municipios elegidos fueron:

<i>Municipios MG</i>	<i>Estado</i>	<i>Deuda</i>	<i>Municipio P/C</i>	<i>Estado</i>	<i>Deuda</i>	<i>Deuda PC</i>
Tijuana	BC	2,539.9	San Pedro Garza García	Nuevo León	366.4	2,987.5
León	Guanajuato	1,014.7	Nuevo Laredo	Tamaulipas	1,114.7	2,902.6
Puebla	Puebla	814.5	Sultepec	Edo Mex	69.9	2,709.9
Tonalá	Jalisco	786.1	Loreto	BCS	41.7	2,492.0
Hermosillo	Sonora	731.3	Benito Juárez	Quintana Roo	1,365.9	2,065.9
Ecatepec	Edo Mex	730.1	San Nicolás de los Garza	Nuevo León	901.8	2,034.3
Centro	Tabasco	521.0	Huixquilicán	Edo Mex	460.7	1,902.3
Durango	Durango	447.7	Chimaltitán	Jalisco	6.8	1,807.4
Acapulco	Guerrero	438.4	Puerto Vallarta	Jalisco	399.7	1,563.1
Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	434.0	Cuautla	Morelos	262.5	1,498.4

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SHCP a junio de 2012 e INEGI 2010.

En proporción al número de municipios endeudados que tiene registrado cada estado, es por lo que al Estado de México así como el de Jalisco cuentan con 3 municipios cada uno en el total de la muestra, Nuevo León con 2 y el resto con 1.

<i>Estado</i>	<i>Municipios MG</i>	<i>Contrafactual MG</i>	<i>Estado</i>	<i>Municipio P/C</i>	<i>Contrafactual PC</i>
BC	Tijuana	<i>Mexicali</i>	Nuevo León	San Pedro Garza García	<i>García</i>
Guanajuato	León	<i>Irapuato</i>	Tamaulipas	Nuevo Laredo	<i>Victoria</i>
Puebla	Puebla	<i>San Pedro Cholula</i>	Edo Mex	Sultepec	<i>Amatepec</i>
Jalisco	Tonalá	<i>Tlajomulco de Zuñiga</i>	BCS	Loreto	<i>Comondú</i>
Sonora	Hermosillo	<i>Cajemé</i>	Quintana Roo	Benito Juárez	<i>Othón P Blanco</i>
Edo Mex	Ecatepec	<i>Ciudad Nezahualcóyotl</i>	Nuevo León	San Nicolás de los Garza	<i>Apodaca</i>
Tabasco	Centro	<i>Cárdenas</i>	Edo Mex	Huixquilicán	<i>Texcoco</i>
Durango	Durango	<i>Gómez Palacio</i>	Jalisco	Chimaltitán	<i>San Marcos</i>
Guerrero	Acapulco	<i>Chilpancingo</i>	Jalisco	Puerto Vallarta	<i>Lagos de Moreno</i>
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	<i>Tapachula</i>	Morelos	Cuautla	<i>Jiutepec</i>

Fuente. Elaboración propia.

En segundo lugar se seleccionaron otros 20 municipios que fungieron como contrafactual, es decir, municipios del mismo estado que los primeros, pero con un nivel inferior de deuda respecto a estos; la característica que los definió fue que su cifra de habitantes es similar o la más cercana a su contraparte; la muestra elegida se observa en la tabla 2.

### *Comprobación de la hipótesis*

Teniendo ambas muestras seleccionadas, a continuación se comprobará si existe una relación cuando el PP que gobierna al municipio y el PP que tiene mayor presencia o maniobra de negociación en el congreso estatal es el mismo, con respecto al nivel de endeudamiento de los municipios. Cabe resaltar que los datos tomados en cuenta serán los hallados hasta 2012; dependiendo de sus calendarios electorales, se tomó en cuenta al gobierno municipal o legislatura saliente y si es el caso la que estuviera en curso.

Para identificar esto, me auxilié del programa SPSS. Debido a que la relación que se busca identificar obedece a variables cualitativas, no es posible realizar una correlación, sin embargo, es posible identificar relaciones significativas; aunque no nos pueda decir hasta qué punto es significativo, de momento nos conformaremos con saber si existe o no dicha relación.

Las variables cruzadas fueron: El Partido Gobernante Municipal (PGM) y el Partido con la Coalición Mínima Ganadora (PCMG)<sup>19</sup> para la votación de iniciativas, con respecto a los Municipios más y menos endeudados dentro de la muestra seleccionada. El dato del PCMG fue obtenido después de un análisis de correlación de ideologías y/o coaliciones partidarias acorde al contexto político que privó en el trienio que correspondió la mayoría de los gobiernos o legislaturas (2006-2009).

Se obtuvo como resultado la tabla número 3: El PP que aparece en la primera columna son los casos en el que es el líder de la Coalición Mínima Ganadora; la segunda, identifica dentro de estos casos al PP que está presente en el Gobierno Municipal; y la última con el

---

<sup>19</sup> También cuento con a información respecto al Partido con Mayoría en el Congreso, sin embargo, ante escenarios donde su votación no es suficiente para la mayoría relativa o que existía un empate de mayorías, se procedió a hacer un análisis de fuerzas respecto a las coaliciones recientes entre partidos y su posición ideológica en cada estado participante, resultando al final un PP beneficiado de las mismas, el cual se refleja en la variable Partido con la Coalición Mínima Ganadora.

nombre de Más o menos endeudados, identifica con el número 1 a los Más endeudados (M+E), y con el 2 a los Menos endeudados (M-E).

**Tabla 3: Partido Gobernante Municipal \* Más o menos endeudados \* Partido Coalición Mínima Ganadora Crosstabulation**

Partido Coalición Mínima Ganadora				Más o menos endeudados		Total
				1	2	
PAN	Partido Gobernante Municipal	PAN	Count	4	5	9
			% within Más o menos endeudados	57.1%	62.5%	60.0%
	PRI	PRI	Count	2	2	4
			% within Más o menos endeudados	28.6%	25.0%	26.7%
	PRD	PRD	Count	1	1	2
			% within Más o menos endeudados	14.3%	12.5%	13.3%
Total		Count	7	8	15	
		% within Más o menos endeudados	100.0%	100.0%	100.0%	
PRI	Partido Gobernante Municipal	PAN	Count	4	0	4
			% within Más o menos endeudados	33.3%	.0%	18.2%
	PRI	PRI	Count	6	7	13
			% within Más o menos endeudados	50.0%	70.0%	59.1%
	PRD	PRD	Count	2	3	5
			% within Más o menos endeudados	16.7%	30.0%	22.7%
Total		Count	12	10	22	
		% within Más o menos endeudados	100.0%	100.0%	100.0%	
PRD	Partido Gobernante Municipal	PAN	Count	1	0	1
			% within Más o menos endeudados	100.0%	.0%	33.3%
	PRI	PRI	Count	0	1	1
			% within Más o menos endeudados	.0%	50.0%	33.3%
	PRD	PRD	Count	0	1	1
			% within Más o menos endeudados	.0%	50.0%	33.3%
Total		Count	1	2	3	
		% within Más o menos endeudados	100.0%	100.0%	100.0%	

Fuente. Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

Derivado de esto se inferirá que:

- No existe una relación respecto a la combinación partidaria y el que un municipio este más o menos endeudado, es decir, se esperaba que los M-E estuvieran

representados en su mayoría con combinaciones diferentes del PGM con respecto al que encabeza el PCMG.

- Lo que se encontró fue una relación respecto al número de municipios endeudados con una misma combinación de PCMG y PGM; recordemos que dé inició, toda la muestra fue elegida por su condición de endeudamiento.
- Se puede observar que cuando el PCMG es del PAN, dentro de estos casos, en el 60% también este PP ostenta el PGM; cabe decir que son más los municipios que ostentan un nivel menor de deuda.
- En la misma situación se encuentra el PRI, aunque en su caso el porcentaje es del 59.1%.
- En porcentajes totales, los municipios que representan una combinación de PP cuando es el PAN son el 22.5% del total, y del PRI el 32.5%. Con lo cual puedo decir, que del total de municipios seleccionados, el 55% tiene al mismo PP tanto en la Cámara Local como en el Gobierno Municipal. El dato aumenta a 57% si se toma en cuenta el único caso perteneciente al PRD.
- Un dato por demás interesante, es que dentro de este 57%, los municipios más endeudados representan el 43.4% y los menos el 56.6%.

Como conclusión de esta tabla, no existe una relación entre la combinación partidaria y el nivel de endeudamiento que presentan los partidos; y aunque no es tan significativa, existe una relación entre esta combinación y el número de municipios que aglutina respecto del total de la muestra.

Por último, trataré de encontrar si existe relación entre la combinación partidaria y la número de municipios que aglutina pero en diferentes circunstancias, aunque ahora también buscaré si dicha combinación influye en el aumento o disminución de la deuda de los municipios seleccionados; para ello se tomarán en cuenta los periodos de 2006 a 2009 y 2009 a 2012. En ambas relaciones diferenciaré los M+E y los M-E, y así poder comparar los resultados al final, e identificar si se logra neutralizar a la ambigüedad o no.

La tabla 4 es la representación del periodo 2006-2009 (periodo 0-1), en ésta el PP que aparece en la primera columna son los casos en el que es el líder de la Coalición Mínima Ganadora; la segunda, identifica dentro de estos casos al PP que está presente en el

Gobierno Municipal; la tercera identifica dentro de esta combinación con el número 1 a los municipios más endeudados (M+E), y con el 2 a los menos endeudados (M-E). Teniendo lo anterior, la última columna los divide respecto a si experimentaron aumento o disminución de sus niveles de deuda al final de dicho periodo. Debido a la existencia de un caso donde la deuda no modificó su nivel, se incluye una columna que la representa.

**Tabla 4. Más o menos endeudados \* Aumento o disminución de deuda período 0-1 \* Partido Gobierno Municipal 1er Periodo \* Partido Coalición Mínima Ganadora 1er Periodo Crosstabulation**

Partido Coalición Mínima Ganadora 1er Periodo	Partido Gobierno Municipal 1er Periodo				Aumento o disminución de deuda período 0-1			Total
					Aumentó	Disminuyó	Igual	
PAN	PAN	Más o menos endeudados	1	Count	5	1		6
			2	Count	3	2		5
		<b>Total</b>		<b>Count</b>	<b>8</b>	<b>3</b>		<b>11</b>
	PRI	Más o menos endeudados	1	Count	2			2
			2	Count	2			2
		<b>Total</b>		<b>Count</b>	<b>4</b>			<b>4</b>
	PRD	Más o menos endeudados	2	Count		1		1
						1		1
		<b>Total</b>		<b>Count</b>		<b>1</b>		<b>1</b>
PRI	PRI	Más o menos endeudados	1	Count	7	0		7
			2	Count	5	2		7
		<b>Total</b>		<b>Count</b>	<b>12</b>	<b>2</b>		<b>14</b>
	PRD	Más o menos endeudados	1	Count	1	2		3
			2	Count	1	2		3
		<b>Total</b>		<b>Count</b>	<b>2</b>	<b>4</b>		<b>6</b>
PRD	PRI	Más o menos endeudados	2	Count	1			1
					1			1
		<b>Total</b>		<b>Count</b>	<b>1</b>			<b>1</b>
	PRD	Más o menos endeudados	1	Count	1		1	2
			2	Count	1		0	1
<b>Total</b>		<b>Count</b>	<b>2</b>		<b>1</b>	<b>3</b>		

Fuente. Elaboración propia con apoyo del programa SPSS

Derivado de esta información se obtienen las siguientes inferencias:

- Se vuelve a comprobar la hipótesis de que la mayoría de los municipios se ubica en escenarios donde la combinación de PGM y PCMG está representada por un mismo PP.

- Lo más destacable es que la mayoría de estos registró un aumento en su nivel de deuda para el periodo 2006-2009 (o el más cercano), quedando así el porcentaje:
  - Cuando la combinación fue del PAN, 73% aumento y 27% disminuyo.
  - Cuando la combinación fue PRI, 86% aumento y 14% disminuyo.
- Cuando la combinación fue PRD, 66% aumento y 33% quedo igual, aunque son solo 3 casos, es destacable que en ninguno hubo una disminución.
- Respecto a la diferenciación entre M+E y M-E, como ya se había visto en la tabla 3, no hay una correlación entre la combinación partidaria y el nivel de endeudamiento que presentan los partidos; se puede corroborar en la tabla que, cuando la combinación fue del PAN, hubo 6 M+E y 5 M-E; cuando fue PRI fueron 7 por cada nivel; y por el PRD 2 M+E y 1 M-E.
- Aunque no es plenamente significativo, existen pruebas en dónde la combinación con desigualdad ideológica ocasionó una disminución. Así podemos observar que con PCMG en PAN y PGM con PRD, el único caso tuvo una disminución (marcado con gris tenue). Por otro lado, cuando el PCMG fue PRI y el PGM fue PRD, en 4 de 6 casos hubo una disminución del endeudamiento.
- Dicha disminución puede explicarse por otras cuestiones, sin embargo, esto contrasta con lo sucedido cuando existía combinación del PRD en el PCMG y e PGM, donde no existe muestra de algún tipo de disminución.

Por último la tabla 5, la cual abarca el periodo 2006-2012 (o con fechas más cercanas) (periodo 1-2). Prácticamente es la misma que la tabla 4, aunque sin la columna que indica un mismo nivel de deuda, debido a que ya no se presento ningún caso.

Antes de comparar la tabla 4 con la 5, es necesario señalar tres precisiones.

1. Nuevamente tanto en las combinaciones de PAN y PRI están concentradas la mayoría de los municipios; el PRD en está ocasión no figura ya que no existen casos que marquen esa combinación. De igual manera, es mayor el número municipios más endeudados:
  - Cuando la combinación fue del PAN, 67% aumento y 33% disminuyo.
  - Cuando la combinación fue PRI, 88% aumento y 12% disminuyo.

2. Sigue sin haber una correlación directa entre la combinación del mismo partido y M+E y M-E; en el PAN fue la mitad para cada caso, y en el PRI 59% fueron M+E y 41 M-E.

**Tabla 5. Más o menos endeudados \* Aumento o disminución de deuda período 1-2 \* Partido Gobierno Municipal 2do Período \* Partido Coalición Mínima Ganadora 2do Período Crosstabulation**

Partido Coalición Mínima Ganadora 2do Período				Aumento o disminución de deuda período 1-2		Total	
				Aumentó	Disminuyó		
PAN	PAN	Más o menos	1	Count	3	0	3
		endeudados	2	Count	1	2	3
		<b>Total</b>		Count	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>6</b>
	PRI	Más o menos	1	Count	1	1	2
		endeudados	2	Count	1	1	2
		<b>Total</b>		Count	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
	PRD	Más o menos	1	Count	0	1	1
		endeudados	2	Count	1	0	1
		<b>Total</b>		Count	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
PRI	PAN	Más o menos	1	Count	4	0	4
		endeudados	2	Count	1	1	2
		<b>Total</b>		Count	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>6</b>
	PRI	Más o menos	1	Count	6	1	7
		endeudados	2	Count	9	1	10
		<b>Total</b>		Count	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>17</b>
	PRD	Más o menos	1	Count	1	1	2
		endeudados	2	Count	1	0	1
		<b>Total</b>		Count	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
PRD	PRI	Más o menos	1	Count	1		1
		endeudados	2	Count	1		1
		<b>Total</b>		Count	<b>2</b>		<b>2</b>

Fuente. Elaboración propia con ayuda del programa SPSS.

3. Por último, existen número representativos respecto a los municipios que aumentaron su deuda ante una combinación de diferentes PP en la CMG y el PGM. Lo cual nos puede hablar de la existencia de negociaciones.

- Cuando el PAN lidero el PCMG, y el PRI era el PGM vio aumentar su endeudamiento el mismo número de municipios que los disminuyó. La aproximación ideológica pudo haber influido en las negociaciones.
- Cuando el PAN lidero el PCMG, y el PRD era el PGM vio aumentar su endeudamiento el mismo número de municipios que los disminuyó. Las

coaliciones recientemente experimentadas por ambos PP pudieron influir en el aumento registrado.

- Cuando el PRI lidero el PCMG, y el PAN era el PGM, el 83% de estos municipios vio aumentado su nivel de endeudamiento, aunque la distancia ideológica explicaría esto, las coyunturas respecto al cambio de gobierno federal, así como el repunte que en los gobiernos y congresos tuvo el PRI desde 2009, pueden revelar este hecho.
- Cuando el PRI lidero el PCMG, y el PRD era el PGM se observo un aumento en el nivel de deuda en 2 casos y disminución en 1; debido a la polarización ideológica que persiste en ambos PP, la explicación obedecería a negociaciones lo cual explicaría el último escenario.
- Cuando el PRD lidero el PCMG, y el PRI era el PGM los 2 casos observados experimentaron aumento, por lo expuesto en el punto anterior, la explicación sería claramente la negociación.

Llamo la atención de este último punto porque más adelante será retomado. Teniendo en cuenta esto, procedo a la comparación de las tablas 4 y 5, de las cuales se puede inferir que:

- Tanto el PAN como el PRD disminuyeron de un periodo a otro el número de casos donde tenían combinación política que restringiera a los actores con poder de veto.
- Caso contrario con el PRI dónde aumentaron el número de casos dónde existe la combinación política idónea, lo que llama poderosamente la atención es que en la mayoría de ellos el monto de la deuda aumento.
- Que en el primer periodo existiera al menos una mínima relación respecto a la disminución de deuda con una combinación política en desigualdad política, se puede explicar por los rezagos de la polarización que resulto de las inconformidades del proceso electoral federal de 2006.
- Que en el segundo periodo no exista ni siquiera una relación mínima, nos hablaría de los lazos que hubo producto de las alianzas electorales a nivel estatal por parte del PAN y el PRD, los PP representativos que están más alejados ideológicamente hablando.

- Por otro lado, el hecho de que cuando el PRI era el PCMG los gobiernos municipales del PAN y PRD se vieran beneficiados, puede obedecer a la orientación ideológica del PRI, ya que al identificarse en un centro, es más fácil estirarse hacia uno u otro lado ideológico, con el fin de buscar futuras negociaciones políticas.

El objetivo de estas tablas, fue tratar de hallar cierta regularidad en el accionar de las anarquías organizadas, el municipio, los Congresos Locales, y su interrelación, al final organizaciones, las cuales están llenas de ambigüedades propias de una organización gubernamental: capturada por intereses propios, de los actores que las dirigen y del contexto en que se desarrollan. Pero debido a la manera en que se vive el proceso político en nuestro país, se pudieron identificar esas regularidades de las que se partió para hacer esta comprobación final.

## **Conclusiones.**

En la búsqueda de identificar si la decisión de contraer deuda por parte de los municipios podía explicarse por el proceso político que existe en México, se buscó caracterizar si la combinación de un mismo PGM y PCMG resultaría en un número significativo de M+E y en el caso contrario la misma tendencia pero en M-E; sin embargo los resultados nos muestran que no existe dicha tendencia. Más bien existe, hasta cierto punto, un equilibrio en el número de M+E y los M-E; la relación que si se obtuvo es que la mayoría municipios (todos muestran signos de endeudamiento) se encuentran en una combinación del mismo PP en PGM y PCMG.

Lo que nos dice esto, es que los PP también son responsables de que existan deuda en los municipios; debido a la paridad expuesta en el párrafo anterior, no se puede decir que sólo pasa en los más endeudados, pero si se puede afirmar que cuando existe la combinación partidaria se tiene a aprovechar de la misma para aumentar las cifras de endeudamiento. Si nos pusiéramos a ver a la opción política que más saco ventaja de esto, sin duda ha sido el PRI, ya que aumento de un periodo a otro su número de municipios con la combinación idónea, además de que en la mayoría de ellos también aumentaron su nivel de endeudamiento.

Aunque pudiera sugerir contradicción cuando opciones políticas con ideologías contrapuestas coadyuvan al aumento de la deuda y no lo contrario, el escenario político donde las negociaciones son la panacea, nos puede aclarar más estos casos: con coaliciones electorales entre PAN y PRD se elimina la barrera ideológica entre estos partidos, quienes tiene mayor distancia, pero con el fin cerrarle espacios al PRI se han unido. Sin embargo, éste es un partido por excelencia negociador, y debido a que se encuentra en la mitad ideológica tanto del PAN como del PRD, no dudará en tenderle la mano a uno u a otro según convenga a sus intereses.

Para finalizar, una de las respuesta de por qué los municipios han tendido al sobreendeudamiento en años reciente, es debido a las combinaciones de una misma opción política en los gobierno municipales y las cámaras locales que aminoran a los actores con poder de vetar dichas resoluciones; y en caso contrario, las coaliciones o negociaciones política son una práctica tan común entre las principales fuerzas, lo cual merma cualquier intento de oposición. Pero todo esto sucede ante la presencia de tres supuestos:

- Que lo anterior gira en torno a un proceso político donde el principal objetivo es ganar elecciones para seguir ocupando espacios clave, y para ello son necesarios recursos.
- La existencia de participaciones federales incondicionales para los municipios,<sup>20</sup> mismas que son usadas como garantía en la contratación de deuda.
- Y la baja capacidad de recaudación fiscal de los municipios, ocasionando que se volteé a ver con más frecuencia a la opción de la deuda.

---

<sup>20</sup> Aunque no es tema de este trabajo, este fenómeno también sucede en las distintas entidades de la república mexicana.

## Bibliografía

ARELLANO, David, (2009), "El enfoque organizacional en la gestión y las políticas públicas: entendiendo a las organizaciones gubernamentales", en Merino, Mauricio *et al*, *Enfoques de política pública*, México, CIDE, pp. 63-95.

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

AZIZ, Alberto, (2006), Elecciones y desencanto democrático, en *Asian Journal of Latin American Studies*, AJLAS, Corea del Sur.

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

BUCHANAN, James, (1985), "La deuda pública y la formación de capital" en *Liberty Market and State*, New York University Press, EUA.

CARDERO, Ma Elena, (1984), "Notas sobre el endeudamiento público reciente", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 26, No 2, UNAM, México.

COHEN, Michael y MARCH, James, (1974), *Leadership and Ambiguity*, Harvard Business School Press, EUA.

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

CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Página electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

CROZIER, Michael y FRIEDBERG, E. (1977) *El actor y el sistema*, Ed. Alianza, México.

CYERT, Richard y MARCH, James, (1963), *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, Herrero Hermanos, México.

DAHL, Robert, (2007), *La Poliarquía*, Tecnos, España.

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

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

GARCÍA, Omar, (2012), "Deuda de estados podría financiar campañas: PRD", en *La Silla Rota*, México, enero 11. Versión en línea: [http://lasillarota.com/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=31346:deuda-de-estados-podr%C3%ADa-financiar-campa%C3%B1as-prd&Itemid=189](http://lasillarota.com/index.php?option=com_k2&view=item&id=31346:deuda-de-estados-podr%C3%ADa-financiar-campa%C3%B1as-prd&Itemid=189)

GRANADOS, Oscar, (2011), "Por elecciones, prevé Moody's mayor deuda para gobiernos locales", en *Milenio*, México, diciembre 28. Versión en línea: <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9085935>

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

MANIN, Bernard, Przeworski, A., y S Stokes, (2002), "Elecciones y representación", en *Zona Abierta*, 100/101, UNED, España.

MARCH, James, (1962), "The Business firm as a Political Coalition", *The Journal of politics*, Vol 24, No 4.

MARCH, James, SIMON, Herbert, (1969), *Teoría de la organización*, Ediciones Ariel, Barcelona.

MARCH, James, OLSEN, Johan, (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, Noruega.

OLSEN, Johan, (1976), "Choice in an Organized Anarchy" en, MARCH, James, OLSEN, Johan, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen, Noruega.

ORTEGA Lomelín, Roberto, (1994), *Federalismo y municipio*, FCE, México.

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

SAMUELSON, Paul, Nordhaus, William (2006), *Economía*, Mc Graw Hill, Decimo octava edición, México.

SCHUMPETER, Joseph, (1976), *Capitalism, socialism and democracy*, Routledge, London, Cap. XXII.

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.

STIGLITZ, Joseph, (2000), *La economía del sector público*, Antoni Bosch Editor, Tercera Edición, España.

TSEBELIS, George, (2006), *Jugadores con veto*, FCE, México.

VÁZQUEZ, Daniel, (2010), "Evaluación de la estructura de la deuda pública en México 1980-2008", en *Análisis económico*, Vol XXV, No. 58, UAM-Azcapotzalco, México.

XANTOMILA, Gabriel, (2012), Endeudamiento en estados podrías estar usándose para financiar campañas, en *El Sol de México*, México, enero 12. Versión en línea: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2381775.htm>

**Anexo 1: Combinación PP en PG, PCMG y PGM con aumento o disminución de deuda de 2006 a 2009**

**Partido Gobierno Municipal 1er Periodo \* Aumento o disminución de deuda período 0-1 \* Partido Coalición  
Mínima Ganadora 1er Periodo \* Partido Gobierno Estatal 1er Periodo Crosstabulation**

Count

Partido Gobierno Estatal 1er Periodo				Aumento o disminución de deuda período 0-1			Total
				Aumentó	Disminuyó	Igual	
PAN	PAN	Partido Gobierno Municipal 1er Periodo	PAN	6	3		9
			PRI	2	0		2
			PRD	0	1		1
		Total		8	4		12
PRI	PAN	Partido Gobierno Municipal 1er Periodo	PAN	2			2
			PRI	2			2
		Total		4			4
		PRI	PRI	Partido Gobierno Municipal 1er Periodo	PRI	11	2
	PRD			2	3		5
Total				13	5		18
PRD	PRI			Partido Gobierno Municipal 1er Periodo	PRI	1	0
			PRD	0	1		1
		Total		1	1		2
		PRD	PRD	Partido Gobierno Municipal 1er Periodo	PRI	1	
	PRD			2		1	3
Total				3		1	4

**Anexo 2: Anexo 1: Combinación PP en PG, PCMG y PGM con aumento o disminución de deuda de 2009 a 2012**

**Partido Gobierno Municipal 2do Periodo \* Aumento o disminución de deuda período 1-2 \* Partido Coalición  
Mínima Ganadora 2do Periodo \* Partido Gobierno Estatal 2do Periodo Crosstabulation**

Count

Partido Gobierno Estatal 2do Periodo				Aumento o disminución de deuda período 1-2		Total
				Aumentó	Disminuyó	
Partido Coalición	Mínima Ganadora 2do Periodo	Partido Gobierno Estatal 2do Periodo				
PAN	PAN Partido Gobierno Municipal 2do Periodo	PAN	4	2	6	
		PRI	2	2	4	
		PRD	1	1	2	
	Total	7	5	12		
PRI	PRI Partido Gobierno Municipal 2do Periodo	PAN	1	1	2	
		PRI	2	0	2	
		PRD	2	0	2	
	Total	5	1	6		
PRI	PRI Partido Gobierno Municipal 2do Periodo	PAN	3	0	3	
		PRI	12	2	14	
		PRD	0	1	1	
	Total	15	3	18		
PRD	PRI Partido Gobierno Municipal 2do Periodo	PAN	1		1	
		PRI	1		1	
		Total	2		2	
	PRD Partido Gobierno Municipal 2do Periodo	PRI	2		2	
Total		2		2		