



Instituto Politécnico Nacional
Secretaría de Investigación y Posgrado
Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales



Capacidades institucionales y endeudamiento público
Estudio de caso comparativo de los municipios de Ixtapaluca y Atizapán de Zaragoza, estado
de México

Tesis

Que para obtener el grado de

Maestría en Economía y Gestión Municipal

Presenta

Mario Gerardo Cruz Laiseca

Directora:

Doctora Rocío Huerta Cuervo

México, D. F. noviembre de 2015



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de México, D.F., siendo las 13:00 horas del día 13 del mes de octubre del 2015 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de la Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de CIECAS para examinar la tesis titulada:
Capacidades institucionales y endeudamiento público. Estudio de caso comparativo de los municipios de Ixtapaluca y Atizapán de Zaragoza, estado de México

Presentada por el alumno:

Cruz
Apellido paterno

Laiseca
Apellido materno

Mario Gerardo
Nombre(s)

Con registro:

B	1	3	0	0	1	5
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de:

Maestría en Economía y Gestión Municipal

Después de intercambiar opiniones, los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Director(a) de tesis

Dra. Rocío Huerta Cuervo

Dr. José Benjamín Méndez Bahena

M. en E. Pedro Mendoza Acosta

Dr. Braulio Alberto García Pérez

Dr. Fermín Ali Cruz Muñoz

PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES

Dra. Gabriela María Luisa Riquelme Alcantar

**EJECUTIVO FEDERAL
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
CENTRO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS**



Instituto Politécnico Nacional
Secretaría de Investigación y Posgrado

Carta de Cesión de Derechos

En la Ciudad de México, D.F. el día 14 del mes de noviembre de 2015, el que suscribe **Mario Gerardo Cruz Laiseca** alumno del Programa de Maestría en Economía y Gestión Municipal, con número de registro B130015, adscrito al **Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales**, manifiesta que es el autor intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección de la **Doctora Rocío Huerta Cuervo** y cede los derechos del trabajo titulado «**Capacidades institucionales y endeudamiento público. Estudio de caso comparativo de los municipios de Ixtapaluca y Atizapán de Zaragoza, estado de México**», al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido intelectual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o director del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones de correo electrónico laiseca.mg@hotmail.com y mcruz11300@alumno.ipn.mx. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.

Firma del alumno

Mis agradecimientos más sentidos a la doctora Rocío Huerta Cuervo por su dedicación y compromiso con mi investigación, hicieron de estos años de trabajo unos de valioso aprendizaje.

Al comité revisor de la tesis los profesores Benjamín Méndez y Pedro Mendoza, por su acompañamiento, consejo, ánimo y guía a lo largo de este proyecto.

A los profesores Fermín Cruz y Braulio García agradezco las valiosas aportaciones realizadas a lo largo de este proyecto.

Agradezco al Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (Ciecás) por los valiosos años que me permitieron formarme, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) por el apoyo financiero a lo largo de todo el proyecto.

Dedico esta tesis a mi madre y padre, quienes han estado conmigo a lo largo de toda mi vida académica, me han enseñado a levantarme, a luchar por los sueños, y con su ejemplo he sido una mejor persona.

A mi esposa quien ha sido la inspiración más importante en mi vida, quien me ha acompañado en esta aventura y ha sufrido parte de los desvelos. A mis hijos, espero servirles de inspiración.

Y especialmente a dos personas que se han adelantado en el camino de la vida, y ahora gozan de la eternidad: Lolita y David.

Índice

Índice de ilustraciones.....	4
Índice de tablas.....	4
Índice de gráficas.....	4
Glosario.....	6
Resumen.....	9
Abstrac.....	10
Introducción.....	11
Capítulo I.- Las capacidades institucionales como condicionantes del desempeño municipal.....	24
I.1.- El sector público, elemento central de la vida pública.....	24
I.2. Las instituciones económicas como factor clave para el desarrollo.....	29
I.3.- Revisión conceptual de capacidades institucionales.....	33
I.4 Capacidades institucionales en los municipios.....	36
I.5 El débil federalismo mexicano.....	38
I.6 La comparación entre el desempeño municipal.....	42
I.7 Perspectivas Teóricas del Endeudamiento.....	44
Capítulo II. Diagnóstico de los municipios estudiados.....	50
II.1 Características geográficas.....	51
II.2 Características de la población.....	53
II. 3 El marco jurídico municipal.....	56
II.4 La estructura de los ayuntamientos.....	63
II.5 Análisis económico y de la gestión financiera de los municipios.....	66
Capítulo III.- Diseño de la Investigación.....	81
3.I Metodologías utilizadas.....	84
Capítulo IV. Hallazgos.....	95

Capítulo V Conclusiones y recomendaciones	116
Bibliografía.....	122
Anexos	128

Índice de ilustraciones

Ilustración 1: Deuda pública estatal, 2000 (Millones de pesos)	12
Ilustración 2 Deuda pública estatal, 2013 (Millones de pesos)	12
Ilustración 3: México, deuda pública per cápita 2000	14
Ilustración 4: México, deuda pública per cápita 2013	15
Ilustración 5: Marcos conceptuales del desarrollo de capacidades	35
Ilustración 6: Evolución conceptual de las capacidades	36
Ilustración 7: Municipios seleccionados	51
Ilustración 8: Atizapán de Zaragoza, población total, 2010	53
Ilustración 9: Ixtapaluca, población total, 2010	53
Ilustración 10: Proceso metodológico de un estudio exploratorio y explicativo de múltiples casos	86
Ilustración 11 Mapa del promedio de educación en el estado de México	108
Ilustración 12 Mapa del personal de seguridad pública en los municipios del estado de México	112
Ilustración 13. Mapa de asociación municipal del estado de México	113

Índice de tablas

Tabla 1: Características de los municipios	53
Tabla 2: Rezago social	55
Tabla 3: Índice de Desarrollo Humano.....	56
Tabla 4: Índice de reglamentación municipal básica.....	58
Tabla 5: Mecanismos de participación ciudadana según su extensión e intensidad.....	89
Tabla 6: Resultados de los modelos econométricos, Atizapán de Zaragoza.....	98
Tabla 7: Resultados de los modelos econométricos, Ixtapaluca.....	99
Tabla 8: Principales resultados de las encuestas realizadas	104
Tabla 9 Principales resultados de las encuestas realizadas.....	106

Índice de gráficas

Gráfica 1: Deuda pública de Atizapán de Zaragoza e Ixtapaluca, periodo 2000-2012 (millones de pesos).....	17
Gráfica 2: Ingresos totales e ingresos por impuestos de estados y municipios, 2000-2012 (millones de pesos).....	20

Gráfica 3: Composición del ingreso de los municipios en México 2013	22
Gráfica 4 : Tamaño del gasto público en países miembros de la OCDE	27
Gráfica 5: Comparación de los ingresos recaudados directamente según orden de gobierno (% PIB)	40
Gráfica 6: Ingresos y tasa anual de crecimiento de los impuestos recaudados a nivel Municipal	41
Gráfica 7: Total de los egresos a nivel municipal (millones de pesos)	42
Gráfica 8: Población y tasa de crecimiento poblacional	54
Gráfica 9: Organizaciones de la administración pública municipal (2011)	65
Gráfica 10: Relación ingresos propios/totales 2000-2012	67
Gráfica 11: Ingresos municipales (millones de pesos)	71
Gráfica 12: Ixtapaluca, ingresos totales 2013	72
Gráfica 13: Atizapán de Zaragoza, ingresos totales 2013	71
Gráfica 14: Atizapán de Zaragoza, principales egresos (millones de pesos)	72
Gráfica 15: Ixtapaluca, principales egresos (millones de pesos).....	73
Gráfica 16: Tasas de crecimientos de los principales egresos.....	74
Gráfica 17: Atizapán de Zaragoza, egresos 2013.....	76
Gráfica 18: Ixtapaluca, egresos 2013.....	76
Gráfica 19: Autonomía financiera.....	77
Gráfica 20: Ingreso y gasto per cápita municipal.....	78
Gráfica 21: VACB total (miles de pesos).....	79
Gráfica 22: VACB por sector 1999, miles de pesos.....	80
Gráfica 23: VACB por sector 2009, miles de pesos.....	81
Gráfica 24: Tasa de crecimiento del VACB por sector 99-09.....	80
Gráfica 25: Autonomía financiera, gasto corriente, capacidad de inversión y carga de la deuda 2000- 2006.....	102
Gráfica 26: Autonomía financiera, gasto corriente, capacidad de inversión y carga de la deuda 2007- 2013.....	102

Glosario

Aportaciones federales: Son los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, a través del Ramo 33, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación que establece la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Auditoría Superior de la Federación (ASF): Es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que fiscaliza y elabora el Informe de Revisión de la Cuenta Pública que se presenta al Poder Legislativo. Con base en criterios técnicos, la ASF revisa los resultados de la gestión financiera del aparato gubernamental en su conjunto que maneja recursos federales, comprueba que la Cuenta Pública se haya ajustado a los lineamientos señalados por el presupuesto y constata el cumplimiento de los objetivos y la metas contenidos en los programas de gobierno.

Capacidades institucionales: Las fortalezas que han construido los gobiernos, organizaciones y ciudadanos de una demarcación, en los procesos que cotidianamente realizan y que posibilitan mejores niveles de bienestar del conjunto de sus pobladores. se pueden objetivar en el intercambio horizontal de información que se da entre los gobiernos locales, sus organizaciones y ciudadanos; en la intensidad democrática en la acción pública local; en la pertinencia del marco regulatorio que rige la vida de los municipios y en la capacidad que el mismo tiene para facilitar las actividades económicas, el funcionamiento del aparato gubernamental, la prestación de los servicios públicos y la convivencia entre sus habitantes; en las estructuras organizativas con las que cuentan los gobiernos municipales y el cumplimiento de sus objetivos, de ser instrumentos que faciliten la vida de sus vecinos y la prestación de bienes y servicios de calidad; por último, el perfil profesional de las y los funcionarios municipales, que es, el que de manera cotidiana, puede llevar a que una estructuras administrativas de los gobiernos municipales sean verdaderos aparatos al servicio del desarrollo de una comunidad.

Deuda pública: De acuerdo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, son las obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos a cargo de los gobiernos federales, estatales, del Distrito Federal o municipales, en términos de las

disposiciones legales aplicables, sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito operaciones de canje o refinanciamiento.

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 Espino, 2005, pág. 309).

La *Ley General de Deuda Pública* en México establece que la deuda la constituyen las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos que contrata el Poder Ejecutivo, el Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.

Gastos corrientes: Son erogaciones que realiza el ente público y que no tienen como contrapartida la creación de un activo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones de gobierno. Comprenden los relacionados con producción de bienes y servicios de mercado o no de mercado, los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias, asignaciones y donativos de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios (Conac).

Ingresos: Son todos los recursos provenientes de los impuestos, las contribuciones a la seguridad social, las ventas de bienes o servicios realizados por las entidades del Gobierno General, el superávit de explotación de las entidades públicas empresariales, las transferencias, asignaciones y donativos corrientes de capital recibidos, las participaciones, los ingresos de capital y la recuperación de inversiones financieras realizadas con fines de política.

Impuestos: Son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho previstos por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Municipio: Ente político administrativo, basado en la vecindad, organizado jurídicamente dentro del estado para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales.

Participación ciudadana: El término de participación ciudadana es un concepto que regularmente es empleado para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de muy diversa índole. De aquí el problema o riqueza de su carácter polisémico. Problema porque la pluralidad de significados, en ciertos momentos, ha conducido a un empleo analítico bastante ambiguo. Riqueza porque la multiplicidad de nociones mediante las que se ha enunciado ha permitido resaltar y acotar cada vez más los actores, espacios, variables y características que en general definen e intervienen en este tipo de procesos participativos. Ziccardi (2004, pág. 250) formula tres funciones de la participación ciudadana formal: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas.

Participaciones federales: Son los recursos que corresponden a los estados, municipios y Distrito Federal, que se integran en la denominada Recaudación Federal Participable del ejercicio fiscal correspondiente (que captan las oficinas recaudadoras) y que en los términos de la normatividad aplicable, se distribuyen a través del Ramo General 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación: (Participaciones a entidades Federativas y Municipios).

Presupuesto de Egresos de la Federación: Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Sector público: Conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el Estado cumple o hace cumplir la política y voluntad expresada en las leyes fundamentales del país. Incluye todos los órganos administrativos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial federales y organismos públicos autónomos. Comprende por lo mismo al Sector Central y al Sector Paraestatal sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, procesar, exponer e interpretar en forma sistemática, las transacciones, transformaciones y eventos identificables y cuantificables que, derivados de la actividad económica y expresados en términos monetarios, modifican la situación económica, financiera y patrimonial de los entes públicos.

Resumen

El propósito del presente trabajo de investigación consistió en demostrar que las capacidades institucionales de los municipios han influido en las políticas de endeudamiento de cada uno, específicamente, la influencia que la capacidad organizativa que ciertos grupos de interés han tenido en la definición de las políticas económicas y públicas municipales, concretamente la de deuda pública.

Los hallazgos más representativos del trabajo permiten sostener que: existen dos carencias esenciales en el marco normativo de la deuda pública a nivel federal: i) la indefinición que la Constitución Mexicana le otorga al concepto de inversión productiva en su artículo 117; ii) la falta de controles sobre las excepciones de deuda pública. En el caso particular del estado México es necesario fortalecer el marco normativo en materia de deuda pública, el que hasta la fecha regula es muy laxo y permite la discrecionalidad en el uso de los empréstitos.

La política financiera de endeudamiento de los gobiernos municipales en México es consecuencia de gobiernos con capacidad financiera «suficiente», es decir deben de existir condiciones financieras mínimas para tener la posibilidad de contratar deuda. Un municipio que no cuenta siquiera con las garantías mínimas necesarias para ser sujeto a crédito, no tiene la oportunidad del endeudamiento.

En el municipio de Atizapán de Zaragoza no hay evidencias que corroboren el apego del gobierno municipal a la normatividad vigente en materia de deuda pública, lo anterior derivado del trabajo de campo realizado en dicha entidad.

Por último, el trabajo de investigación en los municipios estudiados, comprobó que la participación ciudadana es fácil cuando se trata de cubrir necesidades básicas de la población como son: pavimentación, luz, drenaje, alimentación; sin embargo cuando el municipio ha cubierto en mayor medida esos mínimos dicha participación se complica.

Palabras clave: Deuda pública, instituciones, capacidades institucionales, participación ciudadana.

Abstrac

The purpose of this research was to demonstrate that the institutional capacities of the municipalities have influenced policies of each borrowing, specifically, the influence of organizational capacity that certain interest groups have had on the definition of economic policies and municipal public, namely the public debt.

The most representative work findings support the view that: there are two essential gaps in the regulatory framework of public debt at the federal level: i) the uncertainty that the Mexican Constitution gives the concept of productive investment in Article 117; ii) the lack of controls on the objections of public debt. In the particular case of Mexico state it is necessary to strengthen the regulatory framework on public debt, which to date is very lax regulation and allows discretion in the use of loans.

The financial policy of indebtedness of the municipal governments in Mexico is a governments consequence with «sufficient» financial capacity, that is to say minimal financial conditions must exist to have the possibility of hiring debt. A municipality that is not provided even with the necessary minimal guarantees to be fastened on credit, does not have the opportunity of the indebtedness.

In the municipality of Atizapan no evidence to corroborate the attachment of the municipal government to regulations on public debt, the above derivative fieldwork in that entity.

Finally, the research work in the municipalities studied, found that public participation is easy when it comes to basic needs of the population such as: paving, electricity, drainage, power; however when the municipality has covered a greater extent those minimums such participation is complicated.

Keywords: Public debt, institutions, institutional capacities, civil participation

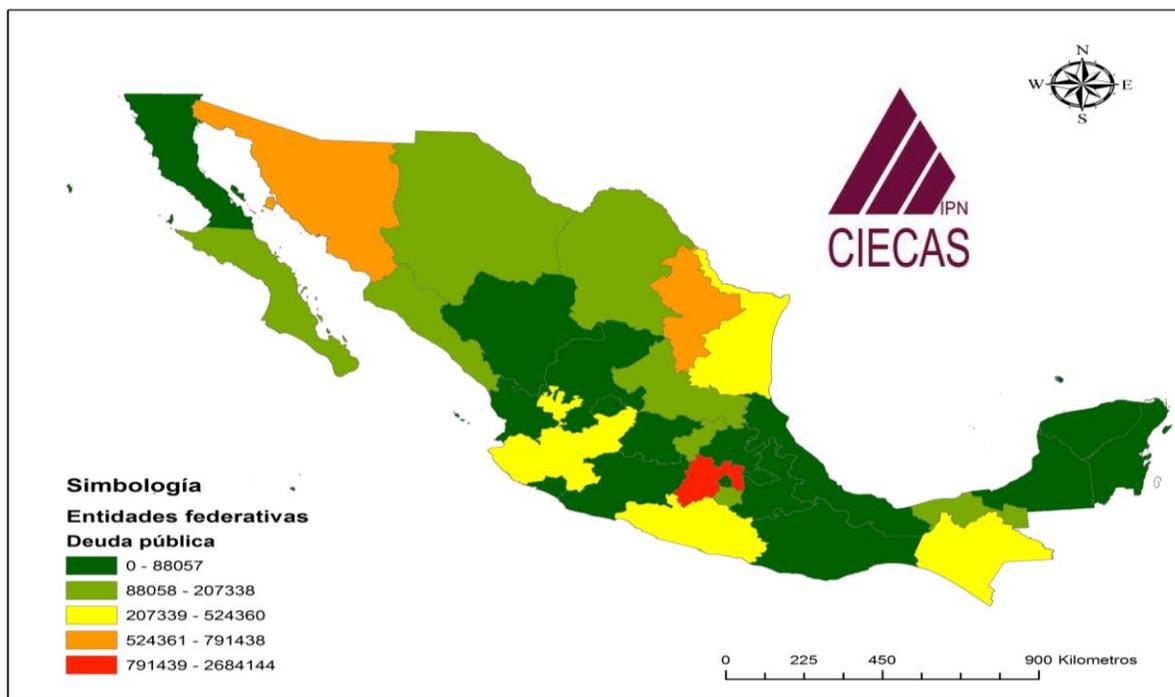
Introducción

La deuda de las entidades federativas ha mostrado un incremento acelerado en los últimos trece años al crecer en más de 400% —con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) — pasando de 90,731 millones de pesos (mdp) en 2000 a 509,690 mdp en 2014. Lo anterior representa en términos del Producto Interno Bruto (PIB) 1.2% para el primer periodo, y poco más del 3% para el segundo. Como proporción de las participaciones federales que reciben los estados, se expresa en un ascenso del 54.5% al 84.5%.

Es verdad que el endeudamiento *per se* no es un problema, por el contrario es un mecanismo de financiamiento importante para los gobiernos, cuando dichos recursos se emplean eficientemente éstos se ven traducidos en obras públicas (creación de infraestructura, rescate de espacios públicos, parques, etc.) o servicios de utilidad para la población lo cual se traduce, o debería de hacerlo, en un mayor bienestar social; puede hacer crecer la riqueza pública o valor público tal como lo define Moore (1998). Sin embargo en la medida que el endeudamiento público ponga en riesgo la viabilidad de las finanzas públicas de los gobiernos locales al no tener los ingresos suficientes para poder pagar los empréstitos contratados, y peor aún si el crecimiento antes mencionado no tiene como fin último la mejora en la calidad de vida de las personas residentes, se convierte en un problema público de grandes magnitudes.

Las ilustraciones uno y dos permiten observar claramente la evolución del endeudamiento público en las entidades federativas tanto en recurrencia a dicho mecanismo de financiamiento como en los montos adquiridos. Los gobiernos estatales en donde el crecimiento de la deuda fue mayor son: Distrito Federal con 58 mil 773 mdp; Nuevo León con 46 mil 952 mdp; Veracruz con 40 mil 028 mdp; el estado de México con 39 mil 929 mdp; y Coahuila con 36 mil 421 mdp (SHCP, 2012).

Ilustración 1: Deuda pública estatal, 2000 (Millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del Simbad Inegi, base 2008

Ilustración 2 Deuda pública estatal, 2013 (Millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del Simbad Inegi, base 2008

Para efectos del presente trabajo se entiende por deuda pública a 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 Espino, 2005, pág. 309). Dicha deuda pública es considerada como un ingreso extraordinario, que en el caso de México se convirtió en un tipo normal de cobertura del gasto público (ASF, 2012); la misma tendencia se ha observado en las entidades federativas del país.

Entre las causas del aumento de la deuda subnacional en el periodo 2008–2011, se destaca un componente estructural, que se caracteriza por la vulnerabilidad de los ingresos vinculados con las participaciones fiscales y por el carácter incremental e inercial de ciertos componentes del gasto, lo que produce un déficit público persistente y acumulativo, como por ejemplo, el costo de las pensiones y las obligaciones derivadas del programa de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, así como el pago de la misma deuda y sus intereses. Adicionalmente, en el gasto también inciden factores contingentes (desastres naturales) y discrecionales (erogaciones sin impacto social y económico que las justifiquen), cuyo monto y elementos integrantes significan presiones y restricciones sobre las finanzas públicas que agravan el déficit y la necesidad de financiarlo (Contreras, 2013).

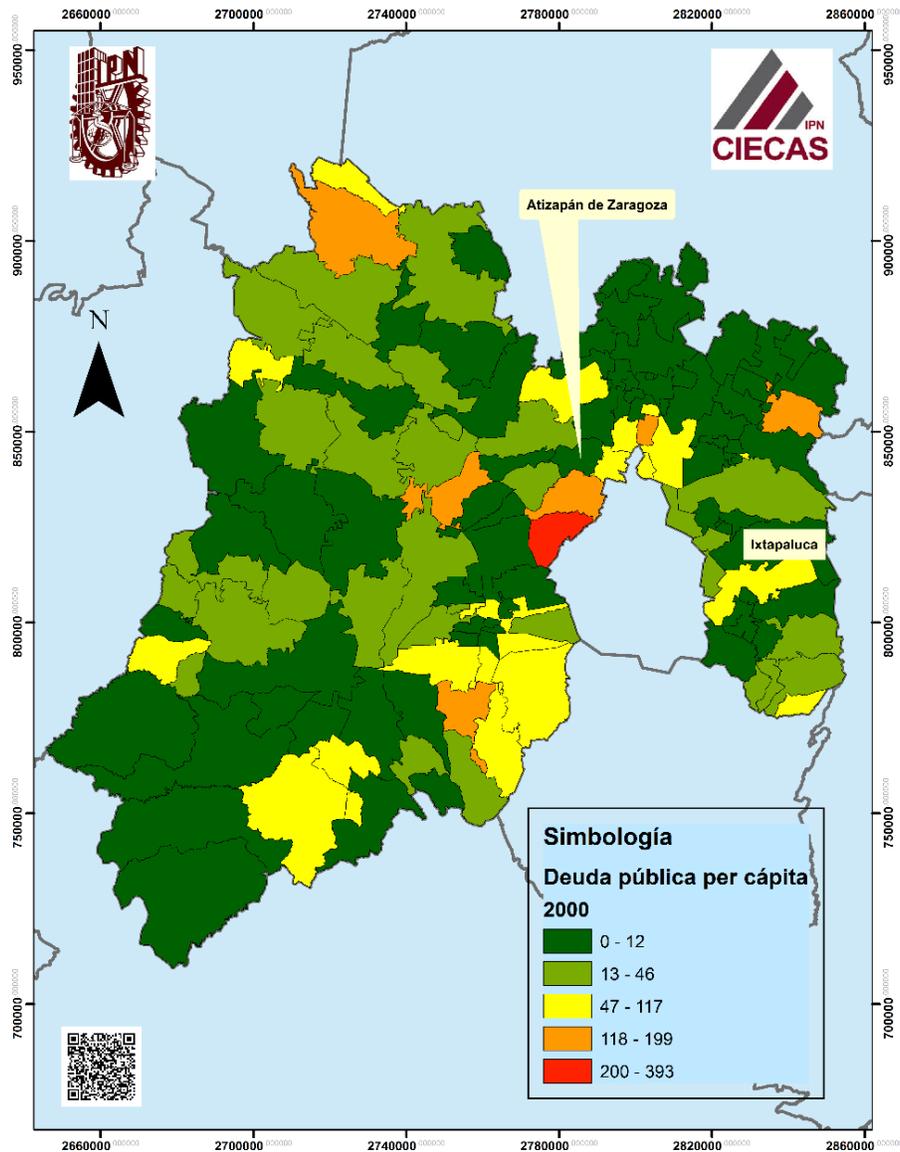
Datos de la Secretaría de Hacienda revelan que mientras la deuda de estados y municipios con bancos privados aumentó 130 %, sus ingresos sólo lo hicieron en un 57 %. Dentro de los pasivos estatales se encuentran también los municipales.

En el caso de los gobiernos municipales destacan por su excesivo endeudamiento los siguientes: Guadalajara, Jalisco, con 2,681 mdp; Acapulco, Guerrero, con 2,142 mdp; Tijuana, Baja California, con 2,540 mdp; Monterrey, Nuevo León, con 2,146 mdp; Zapopan, Jalisco, con 1,447 mdp; Benito Juárez, Quintana Roo, con 1,366 mdp; Nuevo Laredo, Tamaulipas, con 1,115 mdp; Mexicali, Baja California, 950 mdp; San Nicolás de los Garza, Nuevo León, con 902 mdp, y Tlaquepaque, Jalisco, con 845 mdp.

En el estado de México la deuda pública es un tema por demás relevante, al ser uno de los cinco estados más endeudados del país con un crecimiento en términos reales de 1072 %, pasando de 2,728 mdp en 1993, a 39,507 mdp en 2014.

Al mes de diciembre de 2014, la contratación de endeudamiento ascendió a 7 mil 110 millones 684 mil pesos, que representa el 109.1 % del monto autorizado, por el congreso local, para el año en comento. La deuda pública per cápita ascendió a más de 2 mil pesos para ese mismo año 2014 (ilustraciones tres y cuatro).

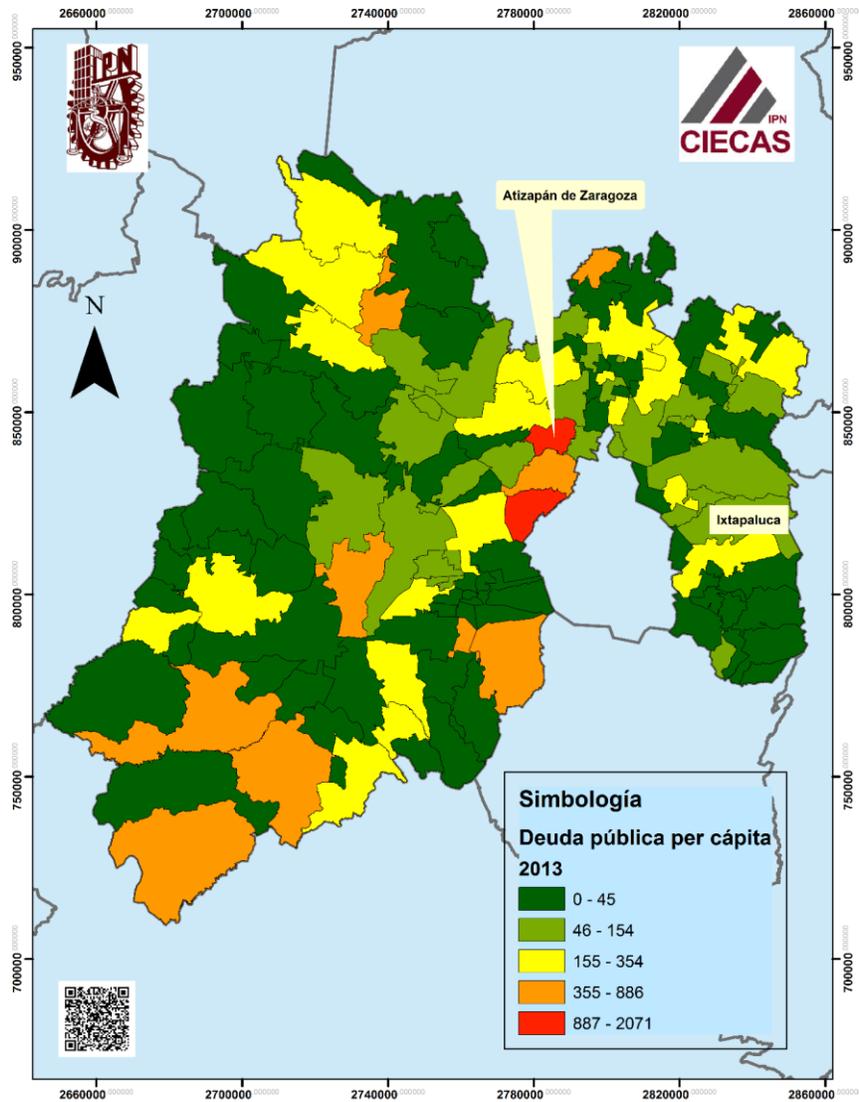
Ilustración 3: México, deuda pública per cápita 2000



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Debido a que el pago de la deuda pública recae directamente en los contribuyentes, es fundamental conocer, si su contratación y destino han estado sujetos a los lineamientos establecidos por las leyes que la regulan.

Ilustración 4: México, deuda pública per cápita 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 73 fracción octava se menciona que:

«... Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29. ...»

Y si bien, el párrafo anterior se refiere a los objetivos del endeudamiento externo para los cuales sólo el Congreso de la Unión está facultado en su autorización, los propósitos del endeudamiento público establecidos en este artículo son válidos para todos los órdenes de gobierno, los cuales representan compromisos de mediano y largo plazo a cargo de los contribuyentes que, por ello, deben estar orientados a mejorar su nivel de bienestar, a través de contar con mejor infraestructura que facilite las actividades productivas.

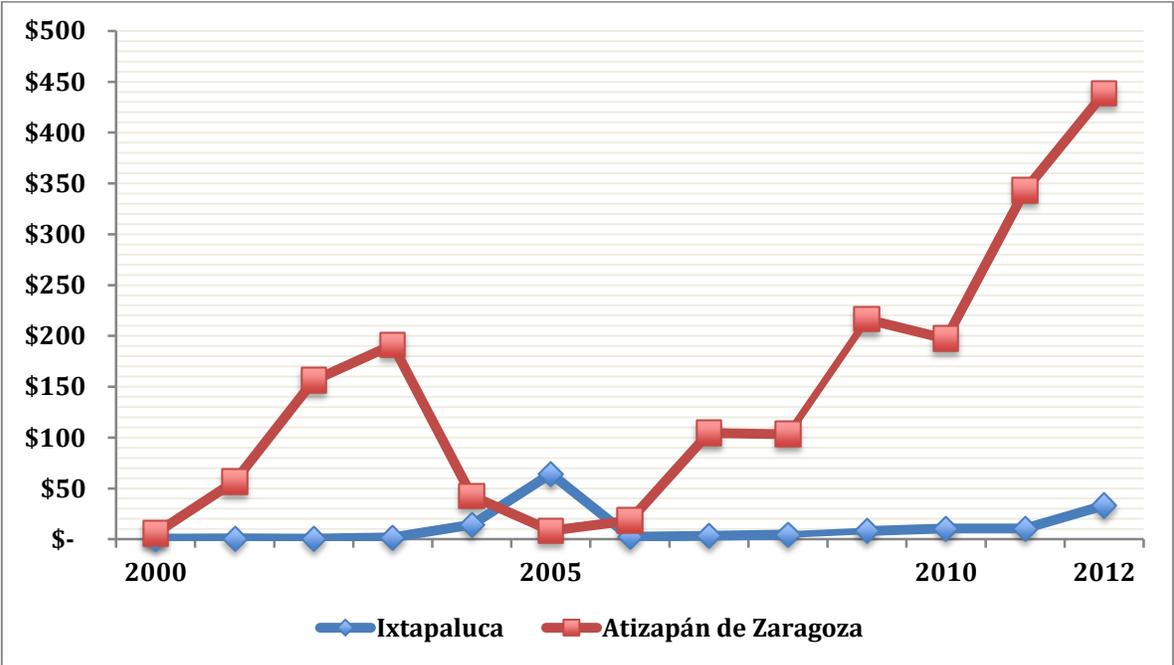
En el caso de los gobierno estatales y municipales la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) en su artículo 117, fracción octava, establece la prohibición de contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Otro ordenamiento en donde están plasmadas definiciones en torno a la deuda pública es la *Ley de Coordinación Fiscal*, la cual establece: que las participaciones que le corresponden a los municipios son inembargables, y sólo pueden ser sujetas de retención para el pago de obligaciones contraídas, con autorización de las legislaturas locales y registradas ante la SHCP.

En este sentido, y con el propósito de profundizar en las causas del endeudamiento de los municipios del estado de México, así como analizar el destino de dichos recursos, es que se han seleccionado dos municipios del citado estado: el primero, Ixtapaluca, el cual cuenta con una población de 467,361 habitantes y un Valor Agregado Censal Bruto de \$31,022,547,732.00. El segundo Atizapán de Zaragoza, que tiene una población de 489,937 habitantes y un Valor Agregado Censal Bruto de \$50,199,455,023.00. Como se puede observar, ambos municipios son metropolitanos y a la vez urbanos medianos de acuerdo a la metodología de Enrique Cabreo Mendoza (2011), lo que los hace comparables entre sí.

Empero un elemento que los diferencia significativamente son los niveles de endeudamiento que alcanzaron en los últimos años, especialmente en el periodo 2006- 2012 (gráfica 1).

Gráfica 1: Deuda pública de Atizapán de Zaragoza e Ixtapaluca, periodo 2000-2012 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, base 2008

Si bien la diferencia en el valor del producto interno indica que Atizapán de Zaragoza es un municipio con una actividad económica más vigorosa y que las necesidades que ello genera en el municipio son mayores, por sí misma la dinámica económica no explica la orientación del gasto y las políticas de endeudamiento. Es necesario comprender los objetivos y pretensiones del gobierno municipal, el contexto del municipio y la influencia de las presiones de grupos organizados en el ejercicio del gobierno. El objetivo de la presente investigación es demostrar que las capacidades institucionales de los municipios han influido en las políticas de endeudamiento de cada uno, específicamente, la influencia que la capacidad organizativa que ciertos grupos de interés han tenido en la definición de las políticas económicas y públicas municipales, concretamente la de deuda pública.

Se entiende por capacidades institucionales, las fortalezas que han construido los gobiernos, organizaciones y ciudadanos de una demarcación, en los procesos que cotidianamente realizan y que posibilitan mejores niveles de bienestar del conjunto de sus pobladores.

De acuerdo a Cabrero (2004) las capacidades institucionales se pueden objetivar en el intercambio horizontal de información que se da entre los gobiernos locales, sus organizaciones y ciudadanos, y que les permite aprender de las experiencias que otros han tenido atendiendo problemáticas semejantes; en la intensidad democrática en la acción pública local, que se expresará en la existencia de grupos organizados, que, con menor o mayor conocimiento técnico de los asuntos de su interés, buscarán influir en la acción gubernamental y el sentido de las políticas públicas que ejecutan; en la pertinencia del marco regulatorio que rige la vida de los municipios y en la capacidad que el mismo tiene para facilitar las actividades económicas, el funcionamiento del aparato gubernamental, la prestación de los servicios públicos y la convivencia entre sus habitantes; en las estructuras organizativas con las que cuentan los gobiernos municipales y el cumplimiento de sus objetivos, de ser instrumentos que faciliten la vida de sus vecinos y la prestación de bienes y servicios de calidad; por último, el perfil profesional de las y los funcionarios públicos municipales, quienes de manera cotidiana realizan las actividades que materializan las políticas públicas que tienen por fin último la atención y mejora de los problemas públicos municipales.

Siendo la participación ciudadana una capacidad institucional central en el desarrollo de los municipios, resultan altamente adecuados los estudios para comparar las diferencias o semejanzas que existen entre los municipios en ese terreno. No todo tipo de participación ciudadana favorece el desarrollo local (Huerta Cuervo, 2014). Por los resultados de la encuesta de gobiernos municipales y delegacionales realizada en 2011, se puede suponer que aquella estructurada para compartir responsabilidades, objetivos y metas entre el sector público y privado es la que mayor reeditúa en el incremento del bienestar social. Esta afirmación se tomará como hipótesis de trabajo en la presente investigación.

Para comprender el nivel de desarrollo de dichas capacidades, será fundamental conocer el contexto socioeconómico, urbano, poblacional y político de ambos municipios, con la finalidad de descubrir cómo dichos factores incidieron en el desempeño de la administración municipal y a su vez en las decisiones sobre endeudamiento público. Un objetivo específico será analizar hacia dónde se dirigieron los recursos obtenidos por el endeudamiento público y uno más, conocer el grado de conocimiento y satisfacción de la población de ambos municipios con las políticas ejercidas por sus gobiernos municipales.

Al 2013, la banca comercial absorbió el 59% del total de la deuda contraída por los estados y municipios del país, lo cual equivale a 284 mil millones de pesos; es decir, 3.23 veces la deuda que se le contrató en el año 2007. La segunda opción para adquirir deuda, por parte de los estados y municipios, ha sido la banca de desarrollo, la cual para el 2013 representó un 22%; le sigue la emisión de certificados bursátiles con el 16.5%, y el 2.7% restante, lo absorbieron los fideicomisos y otros.

Cabe mencionar que aun cuando la banca comercial ha sido la principal fuente crediticia, la aparición de nuevos mecanismos alternativos de financiamiento, como las emisiones bursátiles, ha favorecido a que los gobiernos estatales y municipales incrementen su deuda.

Conocer el destino de esos recursos públicos tiene importancia, no sólo desde el punto de vista académico, para contrastar la correspondencia de su ejercicio con la normatividad vigente, sino también como parte de un esfuerzo social por transparentar el ejercicio del gasto público, con la intención de lograr una mayor eficiencia en el sector público. La razón de la deuda pública es, principalmente, la construcción de obras de infraestructura indispensables para el crecimiento económico y el bienestar de la población, de acuerdo a información de la Auditoría Superior de la Federación, de grupos académicos y de ciertos sectores sociales, no en todos los casos el destino del endeudamiento público es preciso y transparente¹.

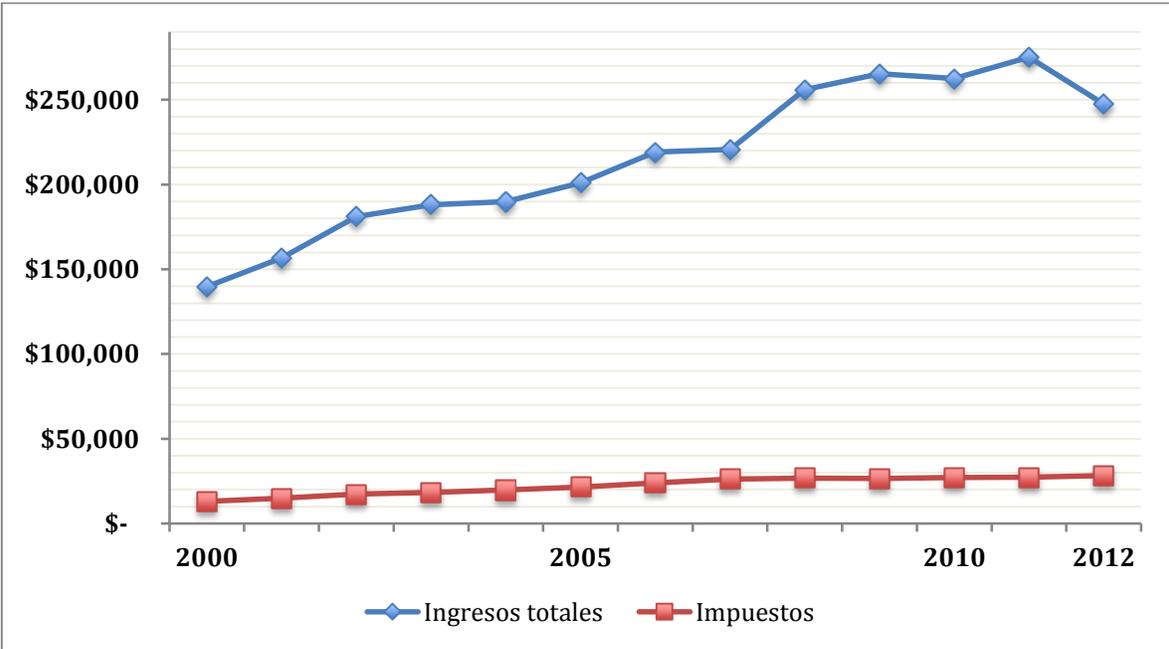
¹ Por ejemplo los casos recientes en los municipios de Acapulco, Guerrero (se declaró en quiebra tras tener un déficit mayor a 2,000 mdp) ; Cancún, Quintana Roo (se detectó una deuda heredada de 2 mil mdp); Cuernavaca, Morelos (el estado de Morelos planeó rescatar con 50 mdp a Cuernavaca debido a su alto endeudamiento); y Atizapán de Zaragoza, estado de México (policías, bomberos y el cuerpo de protección civil realizaron un paro de labores a falta del pago de su sueldo)

En el caso de los municipios estudiados, uno de los objetivos es conocer el destino de los recursos que han tenido como fuente el financiamiento, pero también los condicionantes institucionales que han influido en esas decisiones.

En México la política de descentralización ha creado un sistema donde los gobiernos locales han incrementado su poder de gasto y reducido sus capacidades como recaudadores de impuestos.

El mecanismo por el que los ayuntamientos incurrir en indisciplina fiscal, es conocido en la literatura como efecto «flypaper» de las transferencias (ver gráfica 2). Las transferencias no condicionadas del gobierno central ocasionan que los gobiernos locales se comporten como estados benevolentes, pues proveen bienes públicos más allá del óptimo social.

Gráfica 2: Ingresos totales e ingresos por impuestos de estados y municipios, 2000-2012 (Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, base 2008

Sour y Girón (2008) plantean tres mecanismos distintos por los que esto ocurre. El primero, tiene que ver con un efecto ilusorio en los ciudadanos acerca del costo de los bienes públicos: les atribuyen costos menores a los reales, por lo que exigen una provisión mayor.

En este escenario, el costo de la canasta de consumo del gobierno local incrementa sus costos de manera más que proporcional respecto de las transferencias (págs. 4-5).

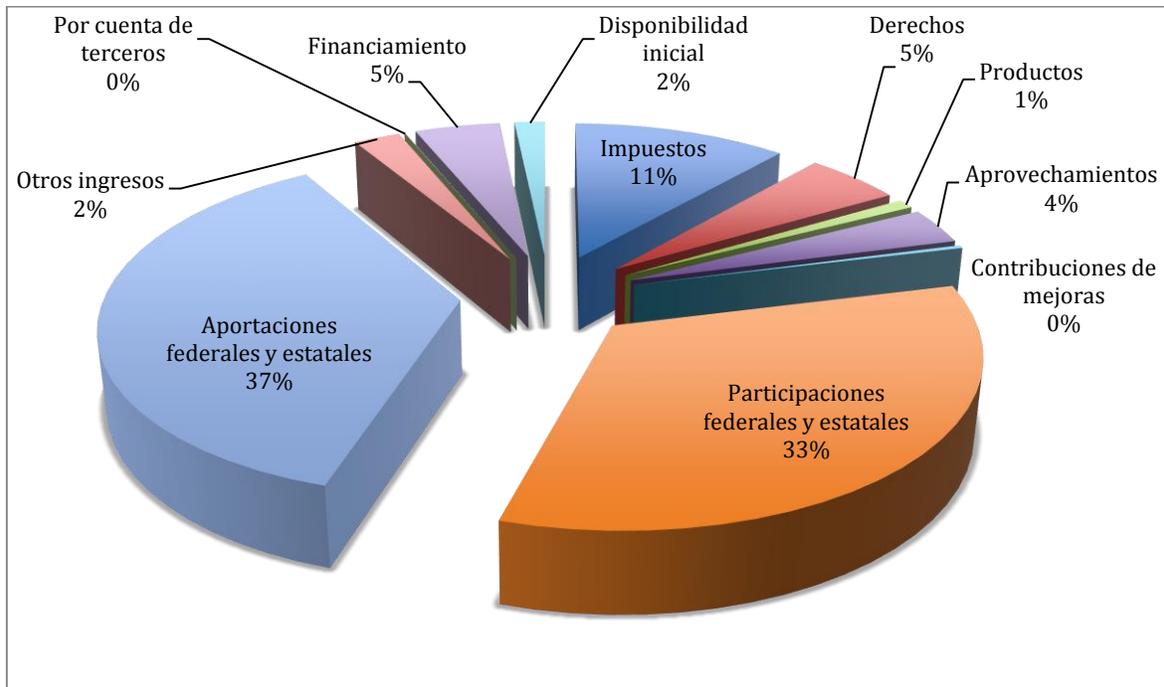
El segundo mecanismo está directamente relacionado con el estado benevolente: dado que en un gobierno democrático las decisiones de una sociedad se toman por regla de mayoría superando el problema de agregación de demandas individuales resulta adecuado para un gobierno local proveer todos los bienes públicos que demanda la mayoría de la población.

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

El gasto en México está sujeto a un pacto federal que involucra a los tres niveles de gobierno: el gobierno federal, los estados y municipios. En este pacto, la federación tiene la mayor responsabilidad fiscal al recaudar la mayor parte de los recursos, no obstante los estados ejercen alrededor de una tercera parte de estos recursos, mismos que son erogados con una enorme discrecionalidad, es decir, sin controles que garanticen la calidad del gasto, complementado por la deficiente información sobre el estado de las finanzas públicas locales al no existir formatos homogéneos, ni los incentivos necesarios para institucionalizar los mecanismos de transparencia y mucho menos, de rendición de cuentas. La gráfica tres permite apreciar la dependencia de los estados y municipios a los recursos federales, la suma de dichos recursos representa aproximadamente 80% de sus ingresos totales.

En este sentido es transcendental fortalecer las instituciones y encauzar políticas públicas con la finalidad de dar un giro a la situación actual y con ello asegurar un desarrollo más equitativo para México, en que los municipios más pobres puedan gradualmente converger a niveles de bienestar equiparables a los de las regiones más ricas.

Gráfica 3: Composición del ingreso de los municipios en México 2013



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, base 2008

Este trabajo busca sumarse a la discusión en el tema y desde la academia contribuir a la frontera del conocimiento, aportando elementos para una mejor comprensión del endeudamiento público en gobiernos subnacionales en México.

El objetivo general planteado para la investigación es: demostrar que las capacidades institucionales de los municipios han influido en las políticas de endeudamiento de cada uno, específicamente, la influencia que la capacidad organizativa que ciertos grupos de interés han tenido en la definición de las políticas económicas y públicas municipales, concretamente la de deuda pública, en los municipios de Ixtapaluca y Atizapán de Zaragoza en el estado de México, en el periodo de 2000 a 2013.

Los objetivos específicos son:

- ∅ Explicar las características de las capacidades institucionales de los municipios estudiados.
- ∅ Descubrir el destino de la deuda pública de los municipios estudiados.

∞ Comprender el papel de la capacidad de organización y participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos municipales.

Las preguntas de investigación que guiaron la misma son las siguientes: ¿Qué explica los niveles diferenciados de endeudamiento entre los municipios de Atizapán de Zaragoza e Ixtapaluca?, ¿Cómo han influido las capacidades institucionales en los niveles de endeudamiento público en los municipios de Ixtapaluca y Atizapán de Zaragoza?, ¿Hacia dónde se han destinado los recursos del endeudamiento?, ¿Cuál es el grado de satisfacción de la población con dichas políticas?, ¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana en dichos municipios?

La proposición formulada considera que las capacidades institucionales diferenciadas entre ambos municipios han incidido en el nivel de endeudamiento público, específicamente las capacidades de participación ciudadana. Por una parte el municipio de Atizapán de Zaragoza con grupos empresariales poderosos que inciden en las políticas de endeudamiento público, como medio de financiación de obras e infraestructura pública. Por otro, el municipio de Ixtapaluca, con grupos de presión clientelar fuertes, para los cuales el fortalecimiento de la inversión privada, no ha sido una necesidad central.

Las unidades de análisis concretas son las políticas de endeudamiento y su vínculo con las capacidades de organización y participación ciudadana en ambos municipios.

En el primer capítulo se aborda el marco teórico de la investigación, cuyo propósito es presentar los antecedentes y evolución de las capacidades institucionales; la importancia del manejo responsable del endeudamiento público; y presentar algunas cifras que contextualicen la dimensión del caso en estudio. El segundo capítulo presenta el diagnóstico de los municipios seleccionados, los cuales son considerados metropolitanos y urbanos grandes, razón por la cual no deberían de presentar diferencias estadísticamente significativas en su rol de promotores del desarrollo local, sin embargo al revisar distintos rubros (PIB, ingresos, egresos,) se puede observar comportamientos muy dispares, lo que lleva a la pregunta: ¿qué papel han jugado las capacidades institucionales en dichos municipios? En el tercer capítulo está integrado por el diseño de la investigación, metodología y recolección de datos. El cuarto capítulo está integrado por los hallazgos

obtenidos en la investigación de campo, así como los resultados del modelo econométrico de panel de datos utilizado para la parte cuantitativa de la investigación. En el quinto se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación.

Capítulo I.- Las capacidades institucionales como condicionantes del desempeño municipal

En México, de acuerdo al pacto federal establecido en la constitución, cada estado adoptará, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Los municipios como parte del sector público, son organismos cuyo comportamiento y desempeño está ligado a diversos factores, como por ejemplo, los niveles socioeconómicos de su población, los recursos naturales con que cuentan, el número de habitantes en una demarcación o el tipo de propiedad sobre la tierra, entre otros. Desde una perspectiva de la acción de los agentes públicos, el concepto de capacidades institucionales cobra relevancia en el estudio del desempeño gubernamental, porque en ellas reside la posibilidad que tienen los actores que laboran en el sector público para transformar una realidad específica, ya sea modificando marcos normativos no propicios para el desarrollo, incentivando la inversión productiva, definiendo estrategias para una mejor prestación de bienes y servicios, construyendo alternativas para fortalecer su propia profesionalización o involucrando a la población en la solución de problemas públicos.

I.1.- El sector público, elemento central de la vida pública

Para José Ayala Espino (2001), el Estado es un concepto que incorpora las nociones de soberanía, territorio, cultura y régimen político. Por régimen político se entiende al conjunto de «reglas y organizaciones formales que sirven de marco para el desarrollo de las relaciones políticas» (Andrés Dávila, 2010). El sector público es identificado como la conjunción de la institucionalidad pública, su organización y sus relaciones que rebasa el ámbito ejecutivo para contemplar la parte pública de las relaciones sociales, políticas y

económicas. El sector público es tan extenso como lo son los recursos públicos que lo sostienen. Por último, el gobierno, es la representación del poder público materializado en su poder de coerción y su capacidad de actuación específica sobre las fuerzas sociales. Un gobierno está acotado temporalmente, el sector público se mantiene a lo largo del tiempo, crece o se contrae según las determinaciones de gobiernos específicos, en cambio el régimen político es un elemento más estable, que reclama consensos o capacidades de control significativas para poderse mantener o modificar.

Al sector público lo conforma todos los departamentos, agencias del gobierno, corporaciones y empresas públicas en sus distintos órdenes de gobierno. Desde la perspectiva de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el sector público es un conjunto ordenado y sistematizado de instituciones gubernamentales que aplican políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos, a través de las cuales se racionalizan los recursos para producir bienes y servicios (Cámara de Diputados , 2014). El sector público juega un papel destacado en el desarrollo económico porque:

- ∅ Debe trabajar por mejorar la asignación de recursos en la economía, la educación básica, infraestructura y los servicios de salud, centralmente.
- ∅ Los recursos que utiliza pueden mejorar la distribución del ingreso y la riqueza a través de la política fiscal y la política social.
- ∅ Por el monto de los recursos que inyecta a la economía puede incidir en los equilibrios macroeconómicos, especialmente a través de la política fiscal, la política monetaria, de empleo y de inversión.
- ∅ El sector público es un factor clave de gobernabilidad, tiene la capacidad para encauzar las demandas y reclamos sociales.

De acuerdo a Musgrave (1992, pág. 7) las principales funciones del sector público son las siguientes:

1. La provisión de bienes y servicios públicos o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales. Esta provisión puede ser denominada «función de asignación» de la política presupuestaria.

2. El ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que la sociedad considera un estado «equitativo» o «justo» de distribución, aquí denominado «función de distribución». Lo anterior básicamente a través de las políticas fiscales.
3. La utilización de la política presupuestaria como un medio de mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. Dichos objetivos refieren a la «función de estabilización».

La principal justificación de la intervención del estado en la economía está en la corrección de fallos de mercado, las cuales según Stiglitz (1988) son:

- ∅ Fallas de la competencia.
- ∅ Bienes públicos.
- ∅ Información asimétrica.
- ∅ Problemas macroeconómicos (inflación, estancamiento, paros, desempleo, entre otros).
- ∅ Externalidades (positivas y negativas).
- ∅ Mercados incompletos.

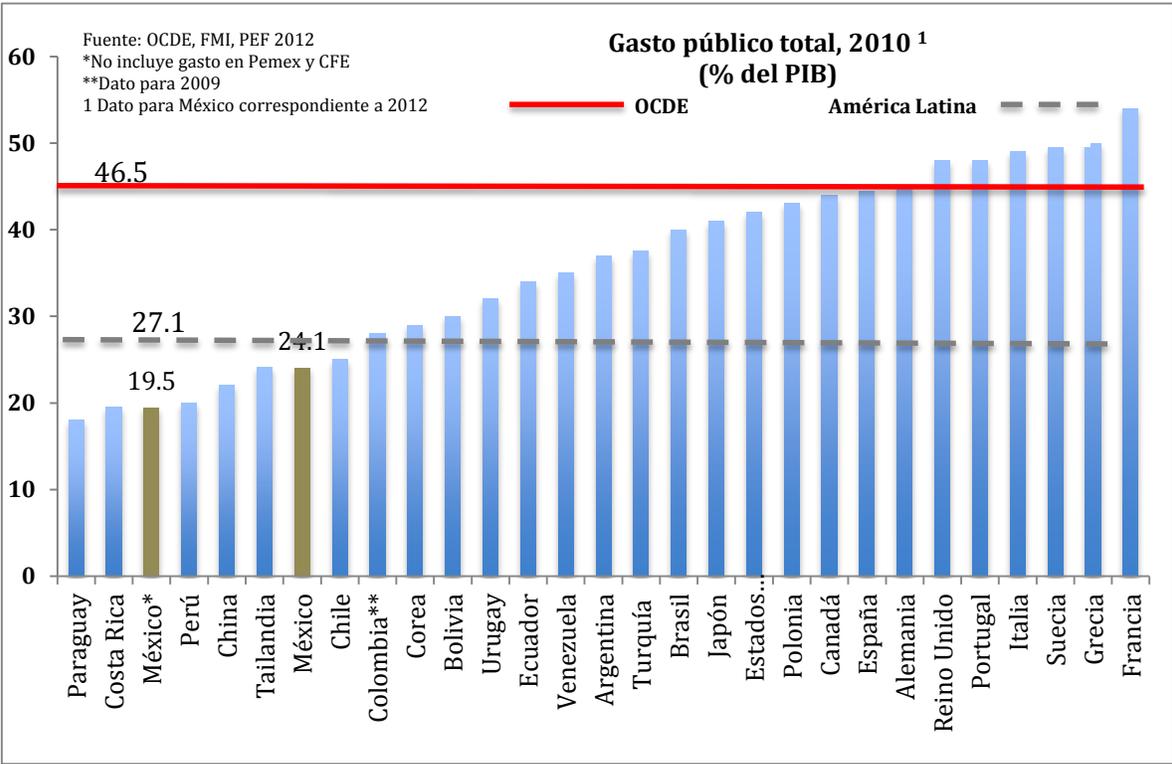
Además de que todas las sociedades necesitan de un aparato de gobierno para alcanzar la gobernabilidad de un país, la protección de sus fronteras y el encauzamiento de la «vida pública». El crecimiento del sector público a nivel internacional ha sido una constante a lo largo de los últimos 150 años. Actualmente el tamaño del sector público en los países miembros de la OCDE representa el 45% (OCDE, 2013) de su Producto Interno Bruto (PIB), como lo muestra la gráfica 4.

Los gobiernos son responsables de promover el crecimiento económico y el desarrollo social, al proporcionar bienes y servicios, reglamentar la conducta de las empresas y los individuos y de redistribuir el ingreso. El ámbito y el alcance de sus actividades pueden reflejarse en el hecho de que los gastos generales del gobierno representan aproximadamente casi la mitad del PIB en promedio entre los países de la OCDE, sin

embargo el tamaño del sector público en México es el menor entre los países de la OCDE, con un nivel de gasto público de 24.1% del PIB.

El reto del sector público, tal como lo señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), es el de transformarse en un estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de la universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social.

Gráfica 4 : Tamaño del gasto público en países miembros de la OCDE



Durante los últimos años, como producto del crecimiento poblacional, el crecimiento de la economía, las restricciones fiscales, el incremento de las demandas sociales, el reconocimiento de nuevos derechos ciudadanos y del individuo, el deterioro del medio

ambiente, sobre todo después de la «tercera ola de la democratización» (Huntington, 1994), los gobiernos en el mundo se han enfrentado al reto de manejar de manera eficiente sus recursos y, al mismo tiempo, mejorar la calidad de los bienes y servicios que proporcionan. A nivel internacional los gobiernos se preocupan y ocupan, por eliminar, o en su caso reducir, fenómenos que limitan el uso eficiente y equitativo de los recursos públicos, como por ejemplo, el excesivo burocratismo, la corrupción y los subsidios regresivos.

Más allá de los importantes efectos que la democratización del poder en México ha tenido en la mayoría de los sectores sociales, en el ámbito municipal su principal consecuencia ha sido la conformación gradual de nuevas reglas que tienden a posibilitar la articulación de estrategias de desarrollo basadas principalmente en las condiciones locales y territoriales más inmediatas.

Es decir, la democratización ha permitido revalorar los espacios locales como ámbitos de discusión política auténtica y como escenarios en los que la acción del gobierno se explica y justifica por sí sola, tanto en términos de los objetivos que se propone alcanzar, como en el uso de los recursos que son necesarios para alcanzarlos.

En este sentido, la democratización del quehacer político en México ha favorecido una mayor participación de la sociedad civil en la definición de los asuntos públicos, sin que a la fecha haya tenido una injerencia efectiva en la toma de decisiones fundamentales para la vida ciudadana local, como lo son la orientación y el ejercicio del presupuesto público. Un aspecto en el que sí ha incidido la mayor democratización del quehacer político es en la ampliación de las definiciones básicas en materia de políticas públicas. Problemas públicos esenciales como la salud, la educación, la seguridad pública y la protección del medio ambiente; hoy cobran nuevas connotaciones, más enfocadas a la protección del bienestar social, al respeto de los derechos humanos y la sostenibilidad.

De acuerdo a Sosa (2012, pág. 39), del complejo entramado de nuevas definiciones que ha surgido a lo largo de este período de democratización, destacan cuatro vertientes fundamentales que están afectando en forma particular las capacidades de los gobiernos municipales respecto a su inserción en la nueva Gobernanza. Estas cuatro vertientes son:

- a) La descentralización de políticas y programas públicos promovida por el gobierno federal.
- b) La experimentación de modelos de gestión pública municipal.
- c) La reconfiguración de la agenda pública municipal a partir de la promoción de intereses sociales distintos.
- d) La distribución de recursos fiscales y la adecuación de los marcos normativos.

En las últimas décadas, los gobiernos han puesto especial énfasis en el desarrollo económico local, especialmente en aquellos países con una fuerte tradición centralista, como es el caso de México. Por un lado, se ha identificado a estos espacios como áreas estratégicas y ejes de desarrollo para los países, por otro se han distinguido aspectos teóricos, técnicos y naturales que permiten distinguir entre el desarrollo económico local o regional, del desarrollo nacional.

Aspectos como: los factores de localización; de oferta de los bienes y servicios públicos locales; de participación activa de distintos agentes privados, y de enfoques multidisciplinarios (Tello, 2010), así como de diferenciación de las capacidades gubernamentales locales (Cabrero Mendoza E. , 2004), impactan gradualmente el quehacer local de los gobiernos. Estas tendencias no han eliminado políticas homogeneizadoras desde el orden federal de gobierno, ni decisiones parciales en materia de facultades hacia los gobiernos locales, lo cual ha provocado procesos contradictorios en el ámbito estatal y municipal (Hernández & Chávez Presa, 1996).

I.2. Las instituciones económicas como factor clave para el desarrollo

La protección de los derechos de propiedad en una economía es una condición para su crecimiento y prosperidad, ello genera un ambiente propicio para la realización de transacciones y da certidumbre jurídica sobre la prelación de derechos y obligaciones de bienes inmuebles y empresas. Cuanto más firme es el conjunto de derechos de propiedad, tanto más fuerte será el incentivo para trabajar, ahorrar e invertir, y tanto más eficiente será el funcionamiento de la economía. También, cuanto más eficiente y fácil sea ejercer los

derechos de propiedad, existirán más incentivos para regular derechos y situaciones, fortaleciendo la economía formal y todos los beneficios que se derivan de ella.

Una correcta implementación de los derechos de propiedad, así como la definición de sus poseedores, implicará mayores niveles de seguridad y, con ello, mayor confianza y facilidad de acceso para la inversión y el crédito, así como para el desarrollo de innovaciones. Por lo tanto, un sistema eficiente de protección de los derechos de propiedad contribuirá a garantizar el rendimiento de las inversiones, generando crecimiento económico y contribuyendo al desarrollo social (OCDE, 2012).

North (1993, pág. 13) define a las instituciones como las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.

Las instituciones pueden ser de naturaleza informal o formal. En el primer caso, se trata de información transmitida socialmente; vinculada a la cultura, la religión y las creencias, o bien extensiones, interpretaciones o modificaciones de las disposiciones formales. Por su parte, las instituciones formales son las reglas políticas y económicas que conforman el conjunto delimitaciones del sistema jurídico, que brindan reglas de aplicación general (constitución, leyes, reglamentos, disposiciones de orden general) y establecen los alcances y términos en que se puede interactuar los individuos y organizaciones (disposiciones civiles y régimen contractual), así como la reglas a las que se deben sujetar las organizaciones públicas encargadas de diseñar, ejecutar, aplicar y resolver las controversias del marco institucional.

El enfoque institucional subraya la relevancia del entorno de reglas que una sociedad en el desempeño económico. Las instituciones pueden facilitar o entorpecer la cooperación, productividad y eficiencia de los diversos actores sociales, según reduzcan o incrementen los costos de transacción y la incertidumbre en las actividades económicas.

La evidencia empírica de los estudios realizados bajo esta óptica coinciden en señalar que, si el marco institucional adoptado por una sociedad impone pocos costos de transacción a los agentes económicos, premia la productividad, incentiva la innovación, define y protege

la propiedad, salvaguarda los vínculos de solidaridad y confianza sociales, se dispondrá de mejores condiciones para el crecimiento y desarrollo económico prolongado y equitativo.

Se entiende por costos de transacción a los recursos económicos (dinero, tiempo, capital humano, organización) que es necesario destinar a la producción de un bien o servicio, la solución de un problema o canalización de un asunto. La incertidumbre es la carencia de conocimiento seguro acerca del curso presente y futuro o de sucesos.

Es posible destacar tres efectos adversos de un entorno de incertidumbre: 1) aumenta la ineficiencia y ello obstaculiza la conformación de las características de una economía más competitiva (sólo existe visión de corto plazo, no hay incentivos para invertir e innovar, y las transacciones se aferran a relaciones personales; en cambio); 2) incentiva conductas no cooperativas y oportunismo en virtud de que la incertidumbre genera una percepción de escasez y desconfianza en la conducta de otros individuos, y 3) es regresiva en virtud de que los sujetos expuestos a mayores niveles de incertidumbre son aquellos que por su limitación de recursos información tienen acceso más restringido al asimétrico entorno institucional.

Existen diferencias institucionales fundamentales entre los países desarrollados y aquellos que enfrentan graves rezagos y desigualdades. En los segundos, los costos de transacción son mucho más altos en los primeros; por ello, en los países pobres hay menos intercambios y se percibe poca cooperación social. En los países del tercer mundo también se percibe la preeminencia de reglas informales sobre las formales, pues, debido a los altos costos que se enfrentan, los individuos tienen que llegar a acuerdos informales que les permitan evitar los costos o hacer viables sus intercambios fuera de un entorno de reglas ineficiente. Por último, otra característica del marco institucional en los países pobres es que tienen altos niveles de incertidumbre debido a la ineficiencia de las reglas o a su cumplimiento defectuoso en estos países (Zepeda Lecuona, 2001).

En términos de March y Olsen (1997) una institución es un «conjunto de reglas y rutinas interrelacionadas, que definen las acciones apropiadas en términos de la relación entre roles y situaciones». Es decir, una institución es un referente que incorpora una determinada manera de definir la situación, el rol que deben seguir los agentes y las obligaciones que

están asociadas a este rol en esa situación concreta. Estas obligaciones se cristalizan en un conjunto de reglas y procedimientos asociados, entre los cuales cada agente debe seleccionar los que considera oportunos, contando con un margen de discrecionalidad dentro de los límites establecidos por la institución de que se trate. Esta discrecionalidad, sin embargo, puede generar distintas interpretaciones de «lo adecuado», lo que se traduce en la aparición de distintas culturas organizativas dentro de la misma institución.

Dos componentes destacados de este concepto de institución, que plantean cierta confusión en su aplicación a casos concretos, son las reglas y las rutinas. Por rutina se entiende una pauta estable de comportamiento asumido por los agentes implicados que hace más «racional» y predecible su comportamiento dentro de la institución. Las reglas representan la concreción de la «lógica de lo apropiado», como guía para los agentes que se incorporan a la institución; esas reglas le permiten estructurar su comportamiento de acuerdo con lo establecido

Es importante distinguir claramente entre instituciones y organizaciones u organismos. La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente.

Los organismos incluyen cuerpos políticos, cuerpos económicos, cuerpos sociales, y órganos educativos. Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Modelar los organismos es analizar las estructuras de gobernación, las capacidades, y la forma de aprender haciendo determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo. Qué organismos cobren vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. Las organizaciones se crean con un propósito deliberado, como consecuencia de la oportunidad, la cual en general se debe al conjunto de limitaciones existentes (tanto las institucionales como las tradicionales de la teoría económica), y en el curso de sus esfuerzos por lograr sus objetivos constituyen una fuente principal del cambio institucional. Las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades.

Aunque existe relativamente suficiente evidencia que demuestra que el amplio grupo de instituciones —que conforman los aspectos económicos, políticos y jurídicos— son fundamentales para el desarrollo económico a largo plazo, debemos ser modestos y admitir que todavía nos encontramos en el inicio del proceso de comprender cómo influyen exactamente los aspectos específicos de las instituciones en los resultados económicos (Acemoglu, 2008)

I.3.- Revisión conceptual de capacidades institucionales

Una conceptualización amplia del desarrollo humano, más allá de los indicadores tradicionales, necesariamente pasa por la discusión de los determinantes institucionales que inciden en el desarrollo, entendido desde una perspectiva general. En su acepción más amplia, capacidad se entiende como el intangible que permite a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente para obtener resultados óptimos de acuerdo a sus intereses y necesidades.

La individualización de las capacidades así como el reconocimiento de su carácter endógeno ha requerido un cambio en el enfoque, lenguaje y estrategia utilizada para la consecución del desarrollo. En efecto, la utilización del término capacidad se ha modificado en el transcurso de las últimas décadas. De tal forma que es posible observar una diversificación en la incidencia del concepto: mientras que algunos autores lo entienden como un insumo, otros como un proceso y algunos más como un resultado.

El uso laxo del término capacidad ha dificultado su definición, al ser común su utilización como sinónimo de calidad administrativa, desempeño organizacional, eficiencia de gestión, capacitación, entre otros.

La primera escuela de pensamiento sobre capacidades es la del «desarrollo institucional», se puede equiparar con el modelo tradicional de administración pública, que se refiere al desarrollo como sinónimo de crecimiento económico. Este modelo supone el aprovechamiento del capital y la tecnología para incrementar la producción, y con ello, mejorar los niveles de vida de la población para alcanzar la paz y el progreso. Desde esta

perspectiva capacidad se entiende como el correcto desempeño de las instituciones públicas a partir de la habilidad de los individuos que forman parte de éstas.

Asimismo desde el enfoque neo-institucionalista económico, la cooperación y la solidaridad entre los miembros de la sociedad así como la eficiencia y la equidad de sus transacciones cotidianas dependen en gran medida del entorno institucional adoptado. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Se genera el enfoque de la nueva gestión pública, el cual presta mayor atención al comportamiento económico, donde el mercado define los incentivos para el mejoramiento del desempeño institucional de los gobiernos. No busca ya crear instituciones, sino desarrollarlas, definiendo capacidad como la habilidad del gobierno para implementar políticas y proveer servicios para producir resultados eficientes.

Desde esta perspectiva (gobernanza democrática) las capacidades representan la necesidad de desarrollar, organizar y expandir las habilidades de los actores para responder a los nuevos problemas que plantea la gobernanza; entendida como: el proceso y las instituciones por medio de los cuales se ejerce la autoridad en un país (PNUD, 1997). El desarrollo de capacidades se refiere entonces: al aumento de la habilidad de los individuos, organizaciones, grupos de organizaciones e instituciones para identificar y resolver problemas, ejecutar funciones y establecer relaciones que permitan lograr los objetivos de desarrollo sostenibles en el tiempo (Morgan, 2006).

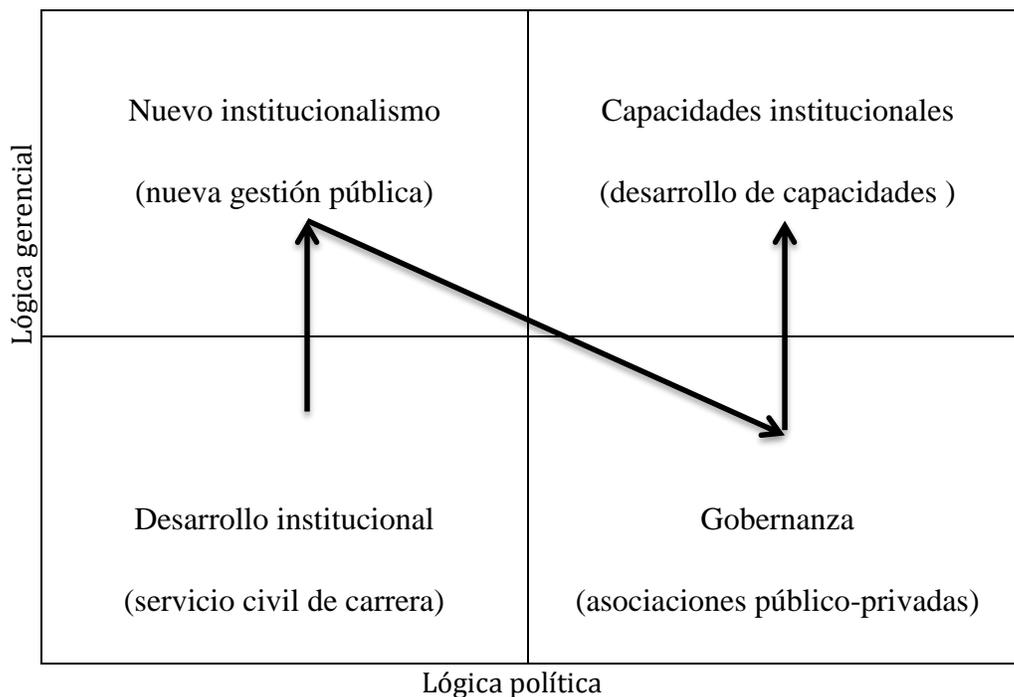
De esta manera, este enfoque de la gobernanza democrática enfatiza la inclusión de las organizaciones públicas en un contexto institucional más amplio, así como las relaciones que se establecen entre los actores estatales y no estatales para resolver problemas públicos.

Finalmente, la perspectiva más reciente del desarrollo de capacidades institucionales, corresponde a la revisión crítica y a la síntesis de las distintas aproximaciones que sobre el desarrollo institucional han existido. Como resultado de ello, adopta un enfoque integral e interdisciplinario que incluye los niveles institucional, organizacional e individual; subraya el carácter endógeno de la construcción de las capacidades; enfatiza la importancia de la sostenibilidad de los procesos; y propone un mayor cuidado del uso del lenguaje.

El PNUD (2008, págs. 4-5) define capacidades como «las habilidades de los individuos, organismos y sociedades para ejecutar funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos de manera sostenible»; y al desarrollo o fortalecimiento de capacidades, como «el proceso por medio del cual dichas habilidades se obtienen, refuerzan, adaptan y mantienen en el tiempo». Más aún, concluye que las capacidades son a su vez herramientas fundamentales del desarrollo de capacidades, debido a que para desarrollarlas se requiere en mayor o menor medida de otras capacidades, por lo que éstas representan simultáneamente el fin y el medio del proceso de desarrollo.

De forma gráfica, las cuatro etapas mencionadas podrían corresponder a cuadrantes que relacionan las lógicas política y gerencial en el desarrollo de capacidades, como se puede observar en la ilustración 5. Es posible observar una ampliación del concepto de capacidades, donde tanto el fin (el objetivo del desarrollo de capacidades) como el medio (los destinatarios de las capacidades), marcan la pauta para estructurar los esfuerzos para su construcción y ampliación.

Ilustración 5: Marcos conceptuales del desarrollo de capacidades



Fuente: Tomado de (de Alba González & Gómez Álvarez, 2010, pág. 57)

Ilustración 6: Evolución conceptual de las capacidades

	Desarrollo Institucional	Nuevo Institucionalismo	Gobernanza democrática	Desarrollo de capacidades institucionales
¿Capacidad para qué?	Desarrollo de la administración pública	Eficiencia de gobierno	Gobernanza	Desarrollo humano
¿Capacidad para quiénes?	Burocracia	Organizaciones e instituciones públicas	Organizaciones públicas, sociales y privadas	Instituciones organizaciones e individuos

Fuente: Tomado de (de Alba González & Gómez Álvarez, 2010, p. 58)

I.4 Capacidades institucionales en los municipios

Las nuevas tendencias toman distancia respecto de la administración tradicional, bajo el argumento de que este esquema ya no es sostenible en un escenario de creciente internacionalización y en el que la sociedad se ha vuelto más demandante. Este nuevo orden, definido como una nueva gobernanza, se sustenta y legitima en la aplicación generalizada de los principios de descentralización, participación ciudadana, mejora de la gestión, desregulación, transparencia, eficiencia y rendición responsable de cuentas a la estructura y operación de las organizaciones públicas, tanto añejas como de nuevo cuño (Pardo, 2004) y Aguilar (2009) y (2007).

Desde esta perspectiva, el gobierno local tiene una alternativa posible: interactuar con los demás actores estratégicos promoviendo la construcción de un espacio territorial competitivo que favorezca el desarrollo local a largo plazo. En esta dirección, puede facilitar a las empresas el acceso a una serie de servicios e insumos que fortalezcan su posición en los mercados, mejorando su productividad y competitividad, tanto para

profundizar el proceso espontáneo mediante políticas adecuadas, como para ayudar a crear capacidades necesarias en los actores socioeconómicos, disminuyendo barreras y restricciones al progreso. Por ello, la acción conjunta entre sector público y sector privado en el ámbito local resulta clave. El sector privado contribuye con conocimiento especializado, información o habilidades, lo que se traduce en la oferta de bienes y servicios variados. El sector público es el encargado de generar las regulaciones en las cuales la iniciativa privada participa, define políticas fiscales, que pueden incentivar o coartar el crecimiento, delimita los usos del suelo y permisos para garantizar que los proyectos se lleven a cabo, en fin, es el encargado de generar los contextos legales y de infraestructura para favorecer el desarrollo económico.

Para poder captar oportunidades de inversión en sus territorios, sería necesario que los gobiernos locales pudieran alcanzar determinado nivel de desarrollo de sus capacidades organizacionales en las áreas burocráticas dedicadas a los ámbitos de promoción productiva y económica. Estas áreas burocráticas comúnmente son las responsables formales de agilizar y de hacer eficiente la vinculación con aquellos actores del sector privado interesados en ámbitos de negocios en el distrito (Darmohraj, 2007).

La cooperación y la solidaridad entre los miembros de la sociedad así como la eficiencia y la equidad de sus transacciones cotidianas dependen en gran medida del entorno institucional adoptado. Como se ha presentado es muy importante el papel que juegan las instituciones en un espacio local determinado; asimismo otro factor importante para fomentar o no el desarrollo lo son las capacidades institucionales.

Se entiende por capacidades institucionales, las fortalezas que han construido los gobiernos, organizaciones y ciudadanos de una demarcación, en los procesos que cotidianamente realizan y que posibilitan mejores niveles de bienestar del conjunto de sus pobladores. De acuerdo a Cabrero (2004) las capacidades institucionales se pueden objetivar en:

- ∅ El «intercambio horizontal de información» el cual puede ser un factor importante a través, por ejemplo, de las comisiones fiscales intergubernamentales o de las asociaciones de gobiernos locales. En dichos

espacios se puede generar una dinámica de intercambio de experiencias que generan ‘aprendizajes cruzados’.

- ∅ la «intensidad democrática en la acción pública local», que se expresará en la existencia de grupos organizados, que, con menor o mayor conocimiento técnico de los asuntos de su interés, buscarán influir en la acción gubernamental y el sentido de las políticas públicas.
- ∅ El «marco regulatorio de las instituciones presupuestales» puede hacer también una diferencia importante entre avances y retrocesos en un proceso de descentralización fiscal.
- ∅ Las «estructuras organizativas emergentes» que surgen en los gobiernos subnacionales con el propósito de atender nuevas responsabilidades de política pública.
- ∅ El «perfil profesional de las y los funcionarios municipales», como otro factor determinante de las capacidades institucionales en gobiernos subnacionales.

La participación ciudadana en los gobiernos locales está implícita en la mayor parte de la agenda local de los municipios, el problema es que generalmente los gobiernos en México no han logrado promover una participación ciudadana efectiva porque no han logrado superar su tradicional enfoque autoritario, jerárquico y de control. (Ramos García, 2007).

I.5 El débil federalismo mexicano

Los municipios asumen, cada día mayor relevancia en el desarrollo económico. En nuestro país a tres décadas de la reforma constitucional de 1983, que amplió las facultades de los municipios en México y con el que se inició un proceso de descentralización de facultades, atribuciones y competencias, los resultados de tal reforma y proceso han sido desiguales en las distintas entidades federativas. Sin embargo aun con los intentos de descentralización tanto de *iure* como de *facto*, el sistema fiscal mexicano sigue siendo uno de los más centralizados de América Latina. No debe olvidarse, en síntesis, que el centralismo en un país como México está instalado en las raíces mismas del sistema social, en el imaginario colectivo que da vida a esta nación y que, por tanto, favorece la reproducción de estos

vicios centralizadores. Asimismo se enfrentan dilemas en la forma de gobierno de nuestro país siendo principalmente de corte organizativo, fiscal y de coordinación intergubernamental.

Lo anterior nos ha llevado, según Cabrero (2010), de un federalismo centralizado a uno desarticulado. Es evidente que este cambio en las condiciones políticas del sistema favoreció que las iniciativas descentralizadoras impulsadas en la década de los ochenta, hayan tenido un mayor alcance y que las relaciones intergubernamentales evolucionaran.

En términos generales se puede observar que el federalismo fiscal mexicano que se ha consolidado a lo largo de los años es altamente descentralizado por el lado del gasto, pero altamente centralizado por el lado de la recaudación de ingresos.

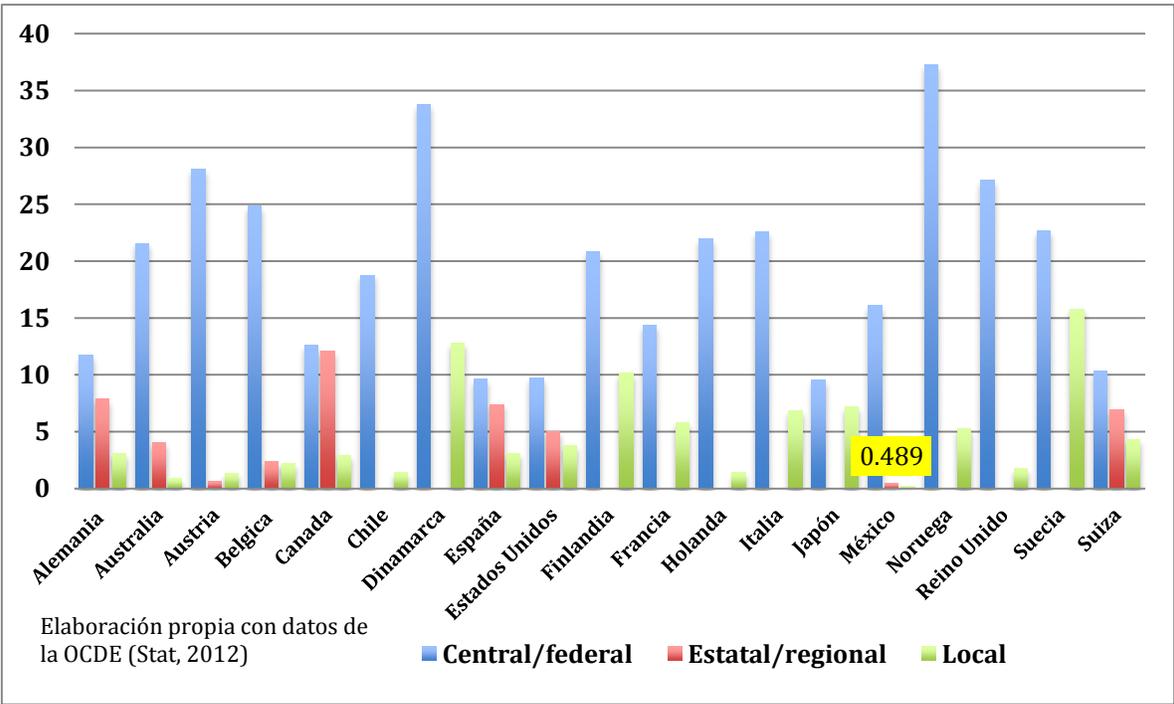
Esta fuerte contradicción en el sistema fiscal es una consecuencia clara de un proceso bastante politizado de descentralización en el que el gobierno federal ha tendido a incrementar de manera significativa la descentralización de recursos para la operación de políticas desconcentradas, pero se ha mostrado ampliamente reticente a otorgar mayores facultades decisorias en los asuntos que afectan directamente la vida municipal. De esta manera las leyes están plagadas de facultades concurrentes, las cuales se transforman en camisas de fuerza para que los municipios puedan definir soluciones acordes, a sus realidades específicas en los tiempos adecuados. La idea de coordinación entre los distintos niveles de gobierno se ha suplantado por el predominio de la opinión del gobierno central en la toma de decisiones.

Los ingresos de los gobiernos municipales en México históricamente han sido altamente dependientes de los recursos provenientes del gobierno federal. Desde el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a mediados de la década de 1980, dichas transferencias se han venido ampliando de manera importante y se convierten poco a poco en una «adicción» a la cual los gobiernos subnacionales se acostumbran rápidamente, en detrimento de su autonomía financiera y de su esfuerzo recaudatorio. Por ejemplo las participaciones federales —recursos que los gobiernos municipales pueden erogar libremente, ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación, (PEF)— representaron alrededor de 33 por ciento de los ingresos municipales, las aportaciones del gobierno

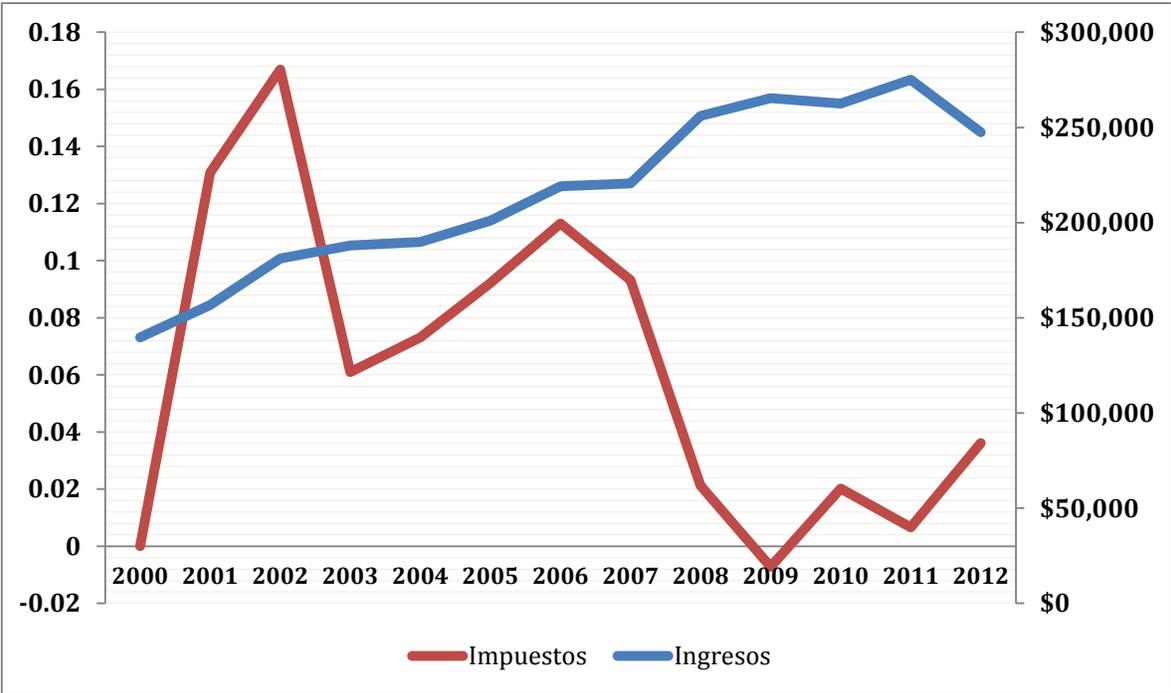
federal —ramo 33 del PEF— 37 por ciento. La tercera vía de ingresos municipales son aquellos recaudados por los ayuntamientos de fuentes locales (impuesto predial, derechos, productos, aprovechamientos), pero su contribución es bastante reducida (11 por ciento en promedio, a nivel nacional). El resto de los recursos proviene de otras fuentes diversas y de lo obtenido por vía del endeudamiento público.

Esto contrasta con otras experiencias federales donde la participación de los gobiernos locales en la recaudación de ingresos es más significativa, como lo muestra la gráfica 5. Por último se presenta el comportamiento de la tasa anual de crecimiento de los ingresos obtenidos como resultado del ejercicio recaudatorio en los municipios de México (gráfica 6).

Gráfica 5: Comparación de los ingresos recaudados directamente según orden de gobierno (% PIB)



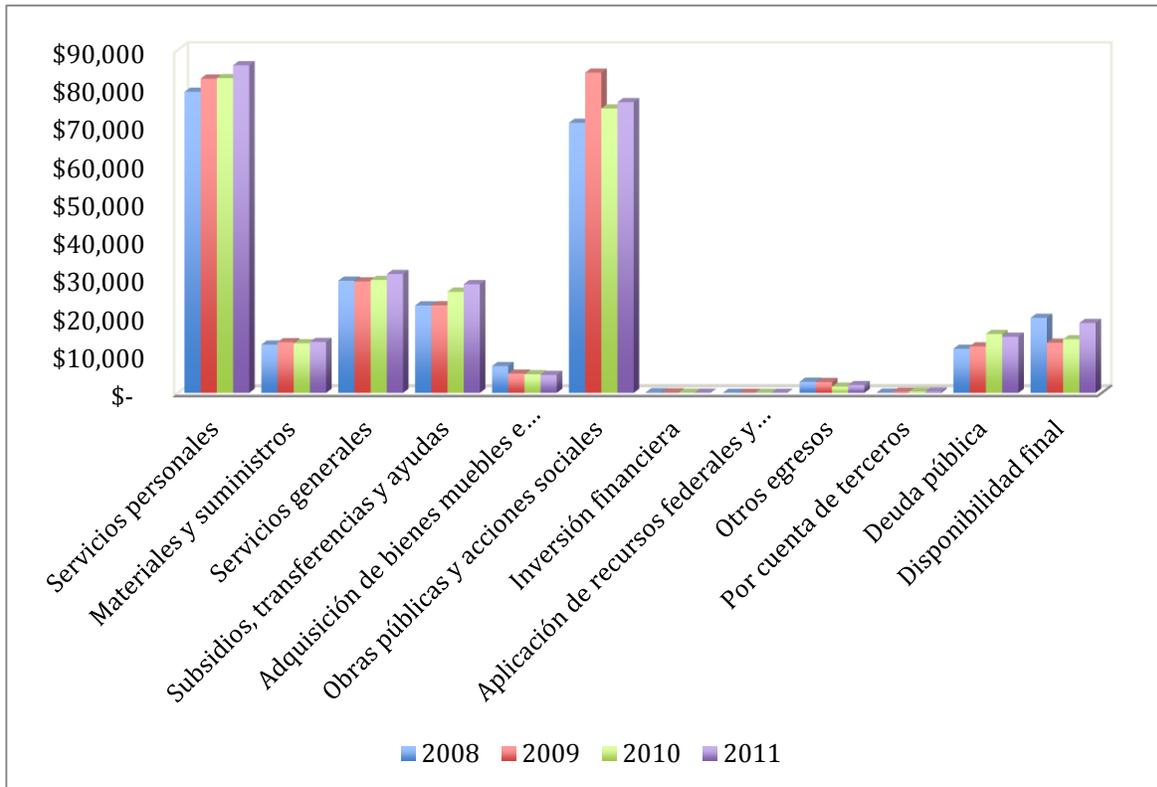
Gráfica 6: Ingresos y tasa anual de crecimiento de los impuestos recaudados a nivel Municipal



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, base 2008

Si a lo anterior se le suma la tendencia del incremento en el gasto corriente, tanto en municipios como en estados, el escenario se torna más preocupante. En el ámbito municipal la centralización del gasto en componentes burocráticos se agudiza aún más, el porcentaje del gasto destinado a sufragar salarios y a mantener la estructura burocrática local se ha mantenido casi inalterado, absorbiendo cerca de 60 centavos de cada peso ejercido. La gráfica 7 permite observar el comportamiento de los egresos municipales en el periodo de 2008 a 2011.

Gráfica 7: Total de los egresos a nivel municipal (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, base 2008

I.6 La comparación entre el desempeño municipal

Los gobiernos municipales desempeñan un papel cada vez más activo en las actividades de promoción del desarrollo, la participación social en el diseño e implementación de políticas de desarrollo local es crucial (garantiza mejores resultados, además de su permanencia en el tiempo) y exige una gestión más transparente que incorpore elementos técnicos en las decisiones tomadas durante la formulación e implementación de las acciones gubernamentales.

El desarrollo local se logra mediante un fomento productivo responsable y el fortalecimiento de la sociedad. A estos elementos, hay que sumar los aspectos ambientales para alcanzar un desarrollo sostenible.

Los propósitos de fortalecer las capacidades institucionales en los municipios pasan necesariamente por recuperar las mejores prácticas en su desempeño. Al diseñar políticas destinadas al desarrollo local es pertinente recordar que este es un proceso donde se organiza el futuro de un territorio. Un elemento importante, pues, es la planificación que realicen los agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar los recursos humanos y materiales que allí se encuentran. Además, la negociación y el diálogo entre los agentes económicos, sociales y políticos asentados en el territorio son fundamentales para lograr ambientes propicios para las inversiones y mejorar el clima organizacional. Lo anterior sólo es posible haciendo análisis comparativos entre municipios que compartan características semejantes.

En esa perspectiva, son por igual significativos los esfuerzos realizados para medir distintos atributos del desempeño local. Sánchez-Bernal y García-Batiz (2010) construyeron el Índice de Desempeño de los Gobiernos Municipales (Idegob), visualiza la forma en que los municipios captan y usan los recursos económicos, manejan los recursos humanos, y generan infraestructura. De esta manera abordan el tema de la descentralización de funciones del gobierno central hacia los gobiernos locales, pero visto desde un punto de vista más del desempeño económico. Para ello se evaluaron los gobiernos municipales durante los años 1990, 2000 y 2005, con la finalidad de señalar la magnitud y tendencias en el desempeño de éstos, con el fin de establecer argumentos sobre la capacidad que pueden tener para generar procesos de desarrollo económico local.

Otro índice importante es el Índice de Desarrollo Municipal Básico (Flamand, 2010) (IDMb) que mide el nivel y la sostenibilidad del desarrollo de los municipios mexicanos. El índice parte de las aportaciones teórico-conceptuales de desarrollo humano y de desarrollo endógeno: el objetivo central del desarrollo es beneficiar a las personas y la participación de la comunidad es crucial para aumentar el desarrollo local.

La innovación central del IDMb es que incorpora, además de las variables socio-económicas empleadas tradicionalmente para medir los niveles de desarrollo, indicadores ambientales e institucionales.

El Índice de Desarrollo Municipal surge al integrar cuatro dimensiones de desarrollo: la social (condiciones educativas y sanitarias), la económica (generación de riqueza y capacidad de cubrir las necesidades básicas de forma digna), la ambiental (utilización racional y cuidado del ambiente) y la institucional (efectividad de las actividades gubernamentales y la participación ciudadana). De este modo, el Índice de Desarrollo Municipal propone complementar la evaluación de las condiciones socioeconómicas con indicadores del desempeño gubernamental y de las condiciones ambientales para crear un índice integral de la sostenibilidad del desarrollo municipal en México.

El Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE) calculado por el Instituto Mexicano de la Competitividad (Imco), el cual visualiza el panorama de las finanzas públicas de las entidades del país desde 2008 al 2014, con base en información oficial publicada por las legislaturas locales, asimismo evalúa el contenido desglosado del Decreto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de las entidades federativas aprobados y publicados en los diarios o periódicos oficiales estatales, así como sus anexos y la existencia de un documento explicativo del Presupuesto de Egresos en formato ciudadano.

En este orden de ideas, es muy importante la medición, evaluación y comparación entre los gobiernos locales; resulta evidente no obstante solo hay algo peor que tener un resultado de gestión negativo: no tener conocimiento de ese resultado y desde luego, no hacer nada en cuanto se tiene constancia de él. Lo que no se conoce, no se puede mejorar; lo que no se evalúa se devalúa. Pero lo que se evalúa mal se deteriora. No se trata, por tanto, de evaluar, sin más, como si ello por sí mismo, independientemente de toda condición, produjera excelentes resultados. La evaluación no es un fin en sí misma, y su objetivo ha de ser crear condiciones para mejorar, incluso señalar cómo hacerlo.

I.7 Perspectivas Teóricas del Endeudamiento

La función de la deuda pública es brindarle una mayor liquidez a la hacienda pública, suavizar el consumo del gobierno en el tiempo y financiar aquellas inversiones que permiten mejorar la situación de la población en el mediano y el largo plazo (productividad, competitividad, desarrollo social y económico, reducción de la desigualdad y de la pobreza).

En una lógica simple de las finanzas públicas, una decisión de política financiera relacionada con la contratación de nuevas obligaciones financieras tendría que ver con cualquiera de los siguientes escenarios: a) la necesidad de recursos para el financiamiento de un mayor gasto público –corriente o de capital-; b) la necesidad de recursos para el financiamiento de una caída en los ingresos -propios o de las transferencias recibidas de otros órdenes de gobierno; y por último, c) la necesidad de recursos para el refinanciamiento de la deuda pública. Sin embargo, la comprensión de las finanzas públicas requiere de una justificación más robusta cuando se trata de dar respuesta a la interrogante de: ¿Por qué se endeudan los gobiernos municipales en México?

Es así, como en la literatura se han identificado un conjunto de teorías, hipótesis y planteamientos que buscan explicar el desempeño financiero y el endeudamiento de los distintos órdenes de gobierno.

De acuerdo a Kinto (2014) estas posturas teóricas se enuncian y describen a continuación, bajo la clasificación de siete perspectivas o tipologías de gobierno:

1. Gobierno reactivo. Una primera explicación del endeudamiento, y que tiene que ver con aspectos de índole exógeno al gobierno, se puede encontrar en la Ley de Wagner, la cual considera que el crecimiento del gasto público está asociado a tres tipos de factores: a) factores estructurales, tales como el nivel de ingreso disponible; b) factores demográficos, como lo son el incremento de la densidad poblacional y la urbanización; o en su caso, c) factores tecnológicos. Donde si el crecimiento del gasto público, no es compensado por un crecimiento en los ingresos, se favorecerá el déficit financiero gubernamental, y por ende, la contratación de nuevos créditos para subsanarlo.
2. Gobierno benevolente. Otras teorías señalan que el endeudamiento gubernamental se explica por la búsqueda de dos principios fundamentales de la gestión pública: la eficiencia y la equidad. La primera se representa por la teoría de impuestos blandos establecida por Barro (1979), la cual sugiere que hay una justificación de eficiencia detrás del endeudamiento; ante la presencia de una situación deficitaria, derivada de un shock económico, los gobiernos pueden cubrirla mediante una política contracíclica sin modificar el nivel óptimo de los impuestos, y así no afectar la economía

de la población en el corto plazo. La segunda, se da bajo el planteamiento de Cukierman y Meltzer (1989) y su teoría de la equidad o redistribución intergeneracional, donde las nuevas inversiones de bienes de capital se distribuyen entre los contribuyentes actuales y los contribuyentes futuros, quienes también se beneficiarán de la inversión realizada; es decir, se procura que la carga del financiamiento de la inversión de capital se comparta entre ambas generaciones.

3. Gobierno oportunista, político y estratega. Existen otras explicaciones que se han discutido desde el enfoque teórico de la economía política y la Elección Pública, y sugieren que el endeudamiento se presenta como resultado de aspectos políticos que influyen en las políticas públicas y desempeño financiero de los gobiernos. En ese sentido, Brennan y Buchanan (1980) sugieren la hipótesis de Leviatán, la cual implica que los gobiernos no necesariamente toman decisiones en función de las demandas del electorado, sino más bien buscan maximizar su poder a través del incremento en el tamaño del gobierno, conduciendo inclusive a déficits presupuestales. Más precisos aún, Buchanan y Wagner (1977) con su teoría de la ilusión fiscal plantearon que el gasto público como el endeudamiento de los gobiernos, puede alejarse de sus niveles óptimos en la búsqueda de beneficios políticos electorales; donde la provisión de servicios se mantiene, sin exigir un pago adicional, como sería el incremento de los derechos e impuestos necesarios para cubrirlos en su totalidad. La ilusión fiscal consiste precisamente en que el electorado percibe que los costos son menores a los que realmente pagan, siendo confundidos por políticos oportunistas.
4. Gobierno débil o con intereses distintos. En el enfoque de la guerra de desgaste hay un contrapeso que se da, a través de distintos actores de ideología política distinta que participan en el proceso de decisión del gobierno, y en consecuencia, inciden en la decisión, pero también pueden conducir a la inacción del gobierno, como es el caso de la presencia de los jugadores de veto en las coaliciones. Por su parte, los intereses geográficamente distintos se pueden presentar entre un gobierno subnacional y el gobierno central o federal cuando se discrepa en torno a la ejecución de una política pública; tanto un modelo de guerra de desgaste como el de

intereses geográficamente distintos, conducirán a una situación donde el desempeño financiero de los gobiernos se vea afectado.

5. Gobierno dependiente. En sistemas federales y descentralizados se pueden generar incentivos perversos por parte de los gobiernos subnacionales. Donde por un lado, se presenta el efecto matamoscas —*flyer effect*— planteado por Gramlich (1997) y Sour (2008), el cual implica que ante la presencia de mayores ingresos provenientes de transferencias federales, el gasto público aumente y los incentivos para generar mayores ingresos propios disminuyan, lo cual desemboca en un desbalance de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, también está presente el problema del mal de los comunes, en el cual se generarán incentivos para un sobreendeudamiento, favoreciendo el daño moral derivado de una relación de agente-principal donde los gobiernos subnacionales se endeudan más allá de su capacidad financiera ante la posibilidad de ser rescatados por el gobierno central o federal.
6. Gobierno financiero adicto. Otra perspectiva teórica que se puede definir como gobiernos financieros adictos al endeudamiento y que sucede con gobiernos que tienen una propensión a endeudarse, donde aún y cuando ya reportan altos saldos de deuda, continúan endeudándose, convirtiéndose en un círculo vicioso para sus haciendas públicas. Particularmente sucede cuando existe una alta rigidez del gasto por el compromiso financiero que se adquiere con el pago de las amortizaciones de la deuda pública. Por otro lado, los costos financieros también influyen en la demanda de nuevos créditos, donde los gobiernos que buscando refinanciar sus deudas, terminan adquiriendo mayores montos de deuda; dada la oportunidad que representa para ellos pagar un precio por el dinero inferior al que están acostumbrados.
7. Gobierno no regulado. En gran medida, la presencia de estas situaciones dependerá del diseño institucional y de las políticas de endeudamiento; en otras palabras, de aspectos institucionales como el marco jurídico y del tipo de controles al endeudamiento que tengan los gobiernos subnacionales. En esta perspectiva, han aparecido una serie de estudios relacionados con el tema de los controles al endeudamiento subnacional.

Siendo el endeudamiento público una fuente de financiamiento, es claro que ningún gobierno puede desestimar su utilización para cubrir los gastos de necesidades prioritarias en los municipios. El problema surge cuando los niveles de endeudamiento, sobrepasan los criterios de sostenibilidad recomendados y acrecientan la vulnerabilidad de los gobiernos locales y su población (Inafed, 2014). Los indicadores de sostenibilidad miden la capacidad de pago de las entidades federativas y los municipios para cubrir el servicio de la deuda (amortizaciones e intereses), respecto del balance primario, del gasto total y los ingresos disponibles (ASF, 2012). Un balance primario deficitario, con porcentajes de endeudamiento altos e ingresos totales restringidos, generarán problemas de sostenibilidad en el corto y mediano plazo. Por vulnerabilidad se entiende la relación entre el saldo y los intereses de la deuda con relación a los ingresos por participaciones, ingresos municipales propios e ingresos totales. Una entidad o municipio con una cantidad reducida de participaciones y con bajos ingresos propios tendrá severos problemas de vulnerabilidad.

La *Ley General de Deuda Pública* en México establece que la deuda la constituyen las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos que contrata el Poder Ejecutivo, el Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria.

Con respecto a la contratación de deuda pública por parte de los gobiernos locales, son sus respectivas constituciones estatales y sus leyes de deuda local quienes la definen y regulan, siempre y cuando dicha legislación esté alineada a los criterios establecidos por la Constitución federal y la *Ley General de Deuda Pública*.

En México, a partir de los procesos de descentralización de 1994 la contratación de deuda pública a nivel local fue aumentando de forma significativa. Esto debido en parte a la incapacidad (o negativa) de los estados y municipios de generar ingresos propios, en parte porque existen pocos mecanismos reales de supervisión y fiscalización del uso de los recursos.

De acuerdo a Ter-Minassian (1996), existen cuatro mecanismos institucionales para el control o regulación de las operaciones crediticias que realizan los gobiernos subnacionales.

El primer tipo de control del endeudamiento, es la Disciplina de mercado, la cual se desarrolla en países que confían en los mercados financieros para controlar el endeudamiento subnacional; donde los gobiernos centrales no establecen límites para contener el endeudamiento subnacional y los gobiernos subnacionales tienen la libertad de decidir sobre el monto del crédito, a quién pedir prestado, y en qué gastar el dinero del financiamiento.

En el segundo tipo, se encuentran los controles basados en leyes, que son aquellos mecanismos con los que el gobierno central busca contener el endeudamiento subnacional, a través de la imposición de una ley; en donde los gobiernos subnacionales controlan su deuda a partir de reglas establecidas de manera permanente en la Constitución o en las leyes de deuda pública.

El tercer mecanismo de control se refiere a las Restricciones administrativas, las cuales se aplican en países donde el gobierno central tiene la facultad de un control directo sobre endeudamiento subnacional.

Por último, están los esquemas cooperativos, que consisten en un proceso de negociación entre el gobierno federal y los niveles inferiores de gobierno en el diseño de controles de endeudamiento subnacional.

En México, a lo largo de los últimos 20 años de la historia reciente de la deuda pública de los estados y municipios, se han implementado por parte del gobierno federal tres de los cuatro tipos de mecanismos institucionales, estos son: los controles basados en leyes, las restricciones administrativas y la disciplina de mercado.

El endeudamiento —que debe usarse, pero siempre como complemento y nunca como sustituto del ingreso fiscal— es un mecanismo de financiamiento importante para los gobiernos, como se ha mencionado cuando dichos recursos se emplean eficientemente éstos se ven traducidos en obras públicas. Sin embargo en la práctica el uso del crédito está lleno de opacidad, lo cual dificulta conocer su verdadero impacto en la sociedad.

Capítulo II. Diagnóstico de los municipios estudiados

El propósito del presente capítulo es describir los municipios de Ixtapaluca y Atizapán de Zaragoza, ambos pertenecientes al estado de México. En primera instancia se presentan las características geográficas, sociales y culturales. Posteriormente se realiza un análisis financiero de los municipios; dicha información se obtuvo conforme a la metodología propuesta por Cabrero (1999) donde se sugiere conocer: i) análisis general de la situación financiera municipal y ii) análisis específico de la situación financiera municipal.

El primer apartado busca dar un panorama global del comportamiento de las finanzas municipales, y se compone de cuatro indicadores: tasa anual de crecimiento de ingreso y gasto, valor real del ingreso y gasto, ingreso per cápita municipal a precios constantes, gasto per cápita municipal a precios constantes.

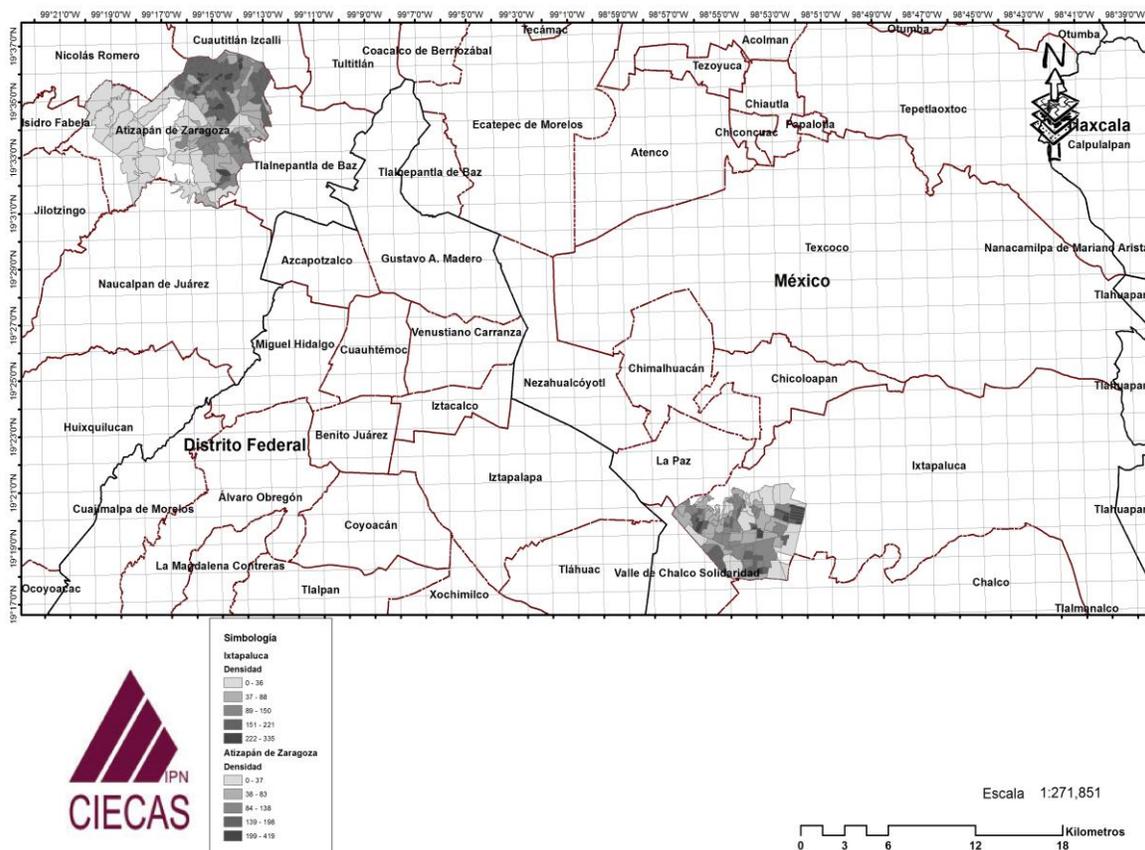
El segundo rubro permite adentrarse en los aspectos más concretos de la estructura financiera del municipio, está integrado por los indicadores: balance financiero, autonomía financiera, autonomía tributaria, ingreso per cápita por impuestos, ingreso per cápita por derechos, capacidad de inversión a precios constantes, gasto per cápita de inversión, peso de la estructura administrativa frente a la capacidad de inversión, indicador por servicio prestado, gasto corriente, indicadores de la deuda (saldo de la deuda, carga de la deuda, carga de intereses y apalancamiento financiero).

Lo anterior tiene como finalidad analizar cómo inciden la autonomía financiera, la capacidad de gestión financiera y el diseño institucional en la contratación de empréstitos de los gobiernos municipales. La autonomía financiera se define aquí como la capacidad que tiene un Ayuntamiento para financiar sus propias necesidades de gasto público. Por otro lado, las capacidades administrativas refieren a las aptitudes que reúne el gobierno municipal para negociar y administrar nuevas contrataciones de deuda. Tales capacidades se relacionan con una preocupación fundamental de la Teoría de la Administración Pública: separar la administración de la política. Desde los estudios fundadores de Wilson (1887/1981) y Weber (1983) hasta las recientes propuestas de la Nueva Gerencia Pública, los recursos humanos juegan un papel fundamental.

II.1 Características geográficas

El municipio de Atizapán de Zaragoza tiene una extensión territorial de 91 km², la cual representa 0.41 por ciento de la superficie total del estado de México. Ixtapaluca posee mucho más territorio, toda vez que su superficie territorial es de 327 km², cifra que constituye 1.41 por ciento del estado. No obstante como permite observar la ilustración 7, ambos municipios tienen mucha similitud en el área urbanizada (ilustraciones 8 y 9).

Ilustración 7: Municipios seleccionados



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi

El municipio de Ixtapaluca cuenta con una gran extensión territorial para la explotación de recursos del primer sector —4987 hectáreas— a diferencia del municipio de Atizapán de Zaragoza —104 hectáreas, (Inegi, 2007). Asimismo comparten similitudes en cuanto a infraestructura carretera, la cual se ha desarrollado recientemente en el municipio de Ixtapaluca y sigue en expansión.

Ilustración 9: Atizapán de Zaragoza, población total, 2010

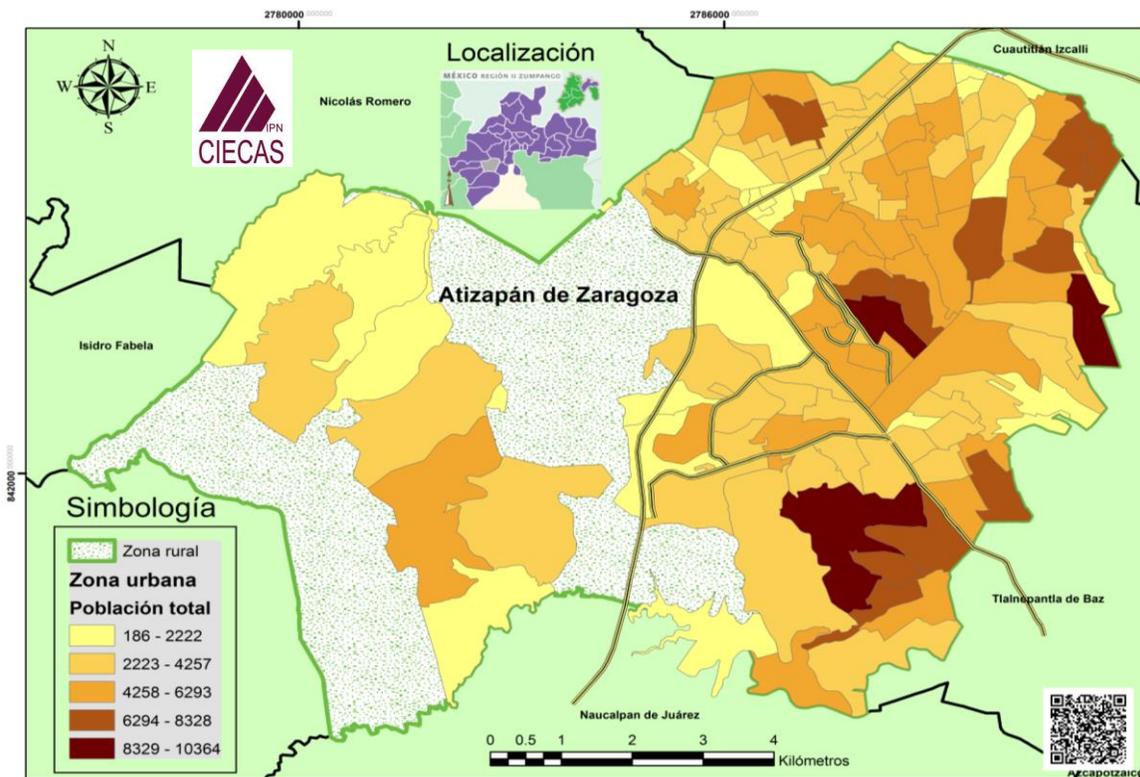
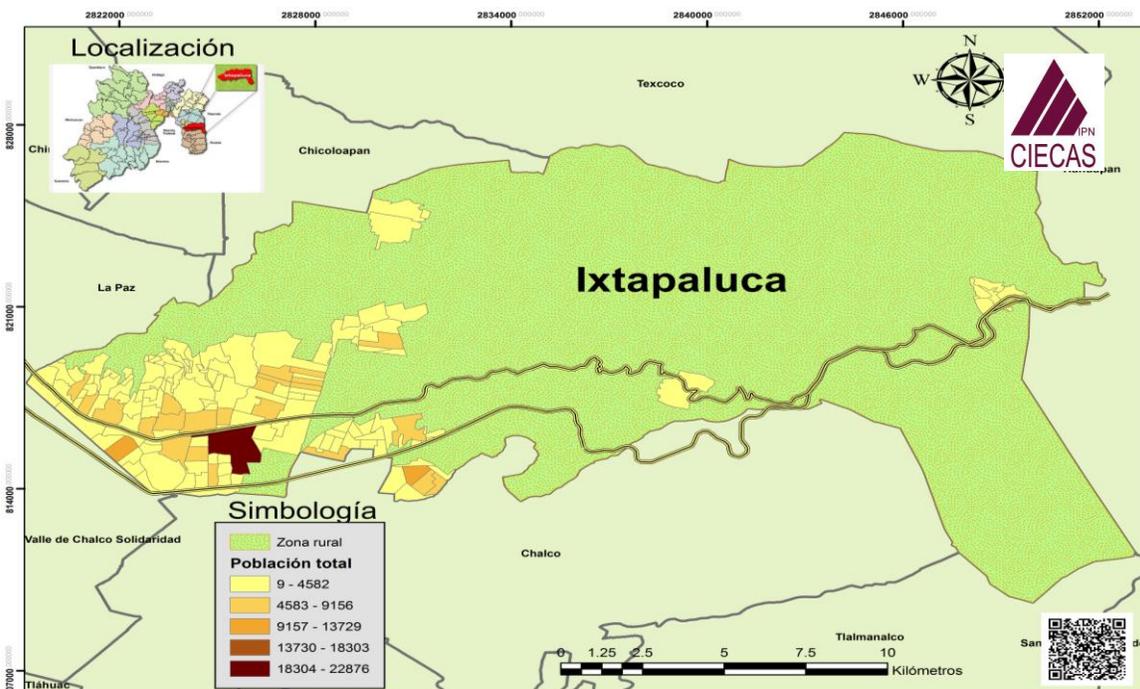


Ilustración 8: Ixtapaluca, población total, 2010



II.2 Características de la población

Como ya se ha mencionado una de las principales inquietudes de comparar al municipio de Atizapán de Zaragoza, con el municipio de Ixtapaluca radica en la similitud de habitantes en dichos municipios (tabla 1), en este sentido y de acuerdo a los criterios con los que se distribuían las aportaciones (ramo 33) antes de las modificaciones de 2008 —consideraban criterios ambiguos para su asignación, lo que introdujo distorsiones en el sistema de transferencias que, por un lado, desincentivo el esfuerzo fiscal de las entidades federativas y municipios, situación que provocó una baja recaudación de ingresos propios por parte de dichos órdenes de gobierno— el grado de desarrollo, cobertura de servicios públicos, deuda pública, entre otros aspectos, no debería presentar grandes disparidades, sin embargo se presentan en ambos municipios. Asimismo, de acuerdo a las clasificaciones del PNUD (2014), de Cabrero Mendoza (2011), entre otros, ambos municipios se catalogan metropolitanos y urbanos grandes, razón por la cual no deberían de presentar diferencias estadísticamente significativas en su rol de promotores del desarrollo local, sin embargo al revisar distintos indicadores económicos (PIB, ingresos, egresos, deuda pública, población económicamente activa, etc.) se puede observar comportamientos muy dispares, dicho análisis se detallará más adelante.

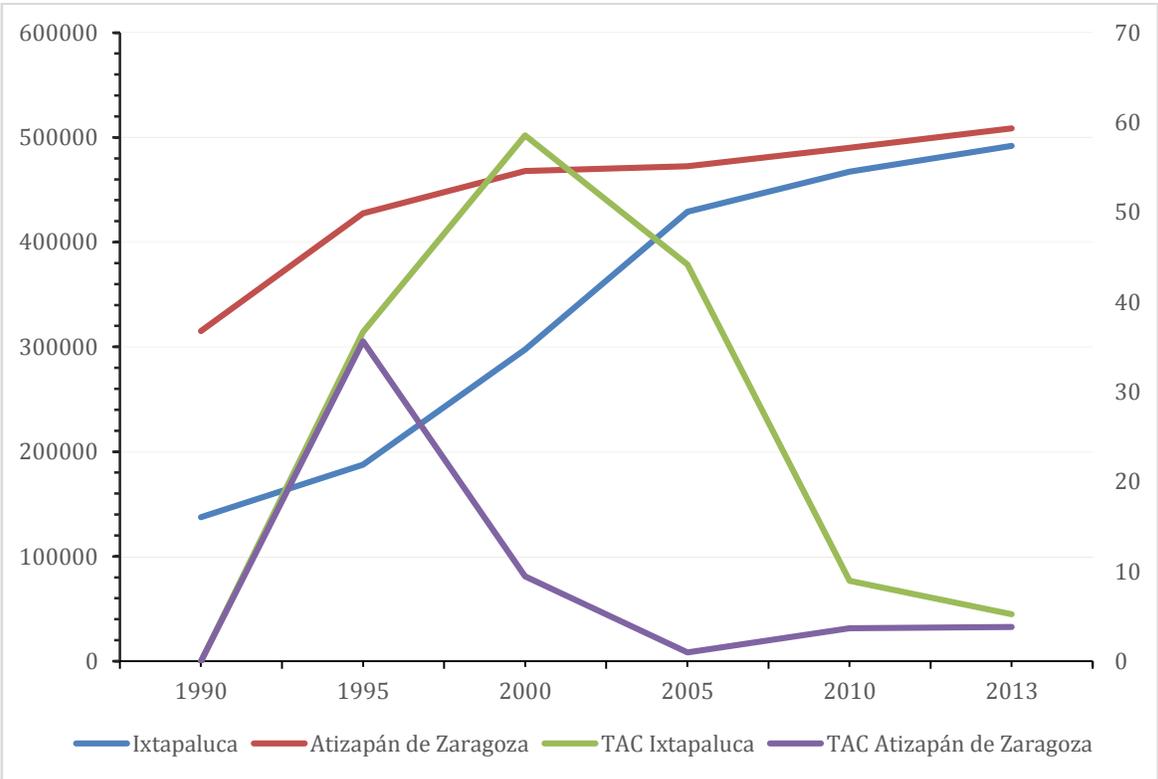
Tabla 1: Características de los municipios

	Atizapán de Zaragoza	Ixtapaluca
Localidades del municipio	7	52
Superficie del municipio en km ²	91	327
% de superficie con respecto al estado	0.41	1.46
Cabecera municipal	Ciudad López Mateos	Ixtapaluca
Población	489,937	467,361
Hombres	238,124	227,846
Mujeres	251,813	239,515

Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda (Inegi, 2010)

Cabe destacar que el comportamiento de la población no ha sido igual para ambos municipios, toda vez que en Atizapán de Zaragoza la población ha crecido en tasas de 2.11 % en promedio a lo largo de los últimos 50 años, y desde la década de los noventa alcanzó la cifra de 400,000 habitantes. Caso opuesto ha sido el municipio de Ixtapaluca donde el incremento de la población fue de las mayores en nuestro país e incluso en América Latina pues en un periodo de 20 años (de 1990 a 2010) creció en 240 %, el mayor crecimiento de la población se presentó en el año 2000 (58%) (gráfica 8). Para el año de 2010 la población de Ixtapaluca ascendió a 467,361 habitantes (Inegi, 2010) de los cuales 239,515 son mujeres, y 227,846 son hombres, ello representó el 3.08 % del total de población en el estado de México (15,175,862).

Gráfica 8: Población y tasa de crecimiento poblacional



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi

De acuerdo al Censo General de Población y Vivienda del Inegi (2010) el nivel de educación en ambos municipios es muy similar en la instrucción primaria, empero en la educación superior la diferencia es casi el doble, y para el nivel posgrado la diferencia es aún mayor, lo anterior se traduce evidentemente en mayores ingresos para la población residente del municipio de Atizapán de Zaragoza.

Con base en las estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) ambos municipios cuentan con una grado de rezago social muy bajo, lo cual se traduce en un bienestar de la población muy por encima de la línea de pobreza (tabla 2), el municipio de Atizapán de Zaragoza está por encima de Ixtapaluca, al ubicarse en la posición 2,388 para el año 2010, mientras que para el mismo año el municipio del oriente del estado de México se ubicó en la posición 2251 a nivel nacional.

Tabla 2: Rezago social

Municipio	Población total			Índice de rezago social			Grado de rezago social		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Atizapán de Zaragoza	467,886	472,526	489,937	-1.82	-1.50	-1.48	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo
Ixtapaluca	297,570	429,033	467,361	-1.53	-1.20	-1.24	Muy bajo	Muy bajo	Muy bajo

Fuente: Elaboración propia con información del Coneval

Por último, y de acuerdo a la metodología del PNUD para calcular el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual se compone de los indicadores: mortalidad infantil, tasa de alfabetización, asistencia escolar, PIB per cápita, índice de salud, índice de educación e índice de ingreso. Atizapán de Zaragoza ha tenido su mejor posición en el año 2005, el valor del índice fue de 0.9022, y experimentó un retroceso para el año 2010 con un valor de

0.8831 para el IDH, asimismo Ixtapaluca presentó el mejor valor de dicho índice para el año 2005, y un pequeño retroceso para el año 2010 (tabla 3).

Tabla 3: Índice de Desarrollo Humano

Municipio	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)		
	2000	2005	2010
Atizapán de Zaragoza	0.8612	0.9022	0.8831
Ixtapaluca	0.8308	0.8750	0.8627

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000) (2005) (2010)

II. 3 El marco jurídico municipal

El municipio, base de la organización jurídica, política y social de nuestro país, ha sido objeto de carencias de índole financiera, así como de debilidad política y jurídica frente a los otros niveles de gobierno, que han frenado directa e indirectamente su desarrollo y funcionamiento autónomo y libre. Esta circunstancia ha generado una discusión ya histórica, que en los últimos años, ha llevado a que los distintos grupos parlamentarios hayan planteado la necesidad de reformar la Constitución, a fin de impulsar el fortalecimiento municipal.

La administración pública local, para cumplir con el objetivo de gobierno que les ha sido encomendado, parten de las disposiciones normativas que han sido emitidas por organizaciones de su ámbito de gobierno, ya sea de la misma administración, o de otro poder dentro del mismo ámbito de gobierno, y les establece atribuciones y obligaciones que van dirigidas a regular la forma en que se deben ejecutar sus distintas funciones o actividades que tienen asignadas. Es por ello que la identificación del marco regulatorio en los gobiernos locales, se convierte en un elemento necesario e indispensable para conocer el marco de actuación de los organismos públicos que conforman sus respectivas

administraciones locales, a partir de la forma en la que se deben distribuir y operar sus recursos, y la movilidad que estos deben tener, tanto interna como externamente.

Para el caso del estado de México existen más de cuatro mil disposiciones normativas de acuerdo al Censo Nacional de Gobierno del Inegi (2011). Y de tal cantidad Atizapán de Zaragoza e Ixtapaluca solamente aportan 39 disposiciones, el primero con 30 y el segundo con 9; de las 30 normas de Atizapán sólo tres son de carácter sustantivo y el resto son consideradas administrativas; para el caso de Ixtapaluca cuatro normas son sustantivas y cinco administrativas.

Sin embargo existe una gran diferencia entre el Censo de Gobierno y la Encuesta de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal de 2009, para tal periodo se reportaba una cantidad muy diferente en materia de reglamentación municipal (tabla 4), donde incluso el municipio de Ixtapaluca cumplía con toda la reglamentación básica.

Un valor fundamental en el ejercicio de la función de gobierno corresponde al tema de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública. En virtud de la respuesta que los gobiernos deben ofrecer a la ciudadanía respecto a la forma como se están llevando a cabo las acciones gubernamentales, y la forma en que son administrados los recursos públicos y resueltas las necesidades y problemáticas de los espacios locales.

No está demás recordar la importancia de la transparencia en la gestión pública, que ya desde 1789 en su artículo 15 la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano planteaban a la rendición de cuentas como un derecho fundamental de la ciudadanía.

Es así que los gobiernos de las entidades federativas, para atender el valor de la transparencia y acceso a la información, al igual que otras funciones específicas, crean espacios organizacionales y procesos de trabajo dentro de las estructuras de gobierno, ya sea a partir de obligaciones establecidas en la normativa orgánica estatal o del Distrito Federal que los lleva a orientar acciones públicas que soporten la atención de dicho valor dentro del ejercicio de la función de gobierno.

Tabla 4: Índice de reglamentación municipal básica

Municipio	Atizapán de Zaragoza	Ixtapaluca
Bando de policía y buen gobierno	1	1
Reglamento interior del Ayuntamiento	1	1
Administración Pública Municipal	1	1
Transparencia y acceso a la información	1	1
Participación ciudadana	0	1
Obras públicas	1	1
Limpia y/o recolección de residuos sólidos	0	1
Seguridad pública	0	1
Protección civil	1	1
Alumbrado público	0	1
Cementerios	1	1
Mercados	1	1
Rastro	1	1
Vialidad y transporte	1	1
Zonificación y uso de suelo	1	1
Ordenamiento ecológico	1	1
Reglamento de la construcción	1	1
Total de reglamentos por municipio	13	17
Índice	76	100
Grado	Alto	Muy alto

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, con información de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del Distrito Federal.

En este sentido y de acuerdo a Ríos (2011) se debe conceptualizar la transparencia como un sistema conformado por múltiples elementos y construido sobre la base de un conjunto de disposiciones normativas que mandatan a los sujetos obligados y dan contexto a la interacción de instituciones encargadas de velar por el derecho, a instituciones responsables de operar la transparencia (aquellas que tramitan solicitudes y publican información) y a la ciudadanía que demanda información. La interacción constante de estos factores genera un proceso de retroalimentación que, en el mejor de los casos, fortalece el sistema en general. En este sistema se distinguen elementos de oferta y elementos de demanda de información, siendo los primeros los que mayor atención han recibido en la agenda de investigación. Conceptualizar la transparencia como un sistema tiene múltiples ventajas para su análisis empírico. Por principio, esta perspectiva permite un mejor entendimiento de la variación que se observa entre instituciones de un mismo sector, entre entidades de la república o bien, entre municipios de una misma entidad o de características sociodemográficas similares, pues permite distinguir en dónde radican las diferencias. Asimismo la autora encuentra seis fallas en la encuesta municipal del 2009 en materia de transparencia las cuales son:

∅ El margen de respuestas de las preguntas clave sobre el sistema de transparencia es completamente heterogéneo.

∅ La redacción de las preguntas afines al tema confunden conceptualmente lo que es la transparencia o bien presentan un fraseo que no permite realizar inferencias precisas, pues confunde conceptos o términos, o simplemente no es lo suficientemente específico (el error más grave, según la autora).

∅ Se pregunta si el municipio cuenta con un ‘programa de transparencia o anticorrupción’. Claramente, en esta pregunta se repite el equívoco usual de equiparar una política de transparencia con mecanismos anticorrupción.

∅ La Encuesta pregunta si el municipio cuenta con disposición normativa en materia de transparencia, pues este fraseo sólo da lugar a respuestas indefinidas,

debido a que por disposición normativa lo mismo puede entenderse un reglamento, un bando municipal, un manual operativo (si éste tiene efectos vinculantes), etc.

☞ La Encuesta solicita al municipio el número de trámites de transparencia, lo cual no necesariamente se puede (ni debe) hacer equivalente a uno de los indicadores clave de este tema: solicitudes de información.

☞ La Encuesta pregunta al municipio el número de instituciones relativas a transparencia, sin embargo, hay evidencia de que en los municipios mexicanos existen diversas modalidades de organización en lo que concierne a las instituciones o unidades administrativas dedicadas al tema de transparencia. La redacción de la pregunta no permite discernir el tipo de modelo.

En el caso específico de ambos municipios la información relativa a dicho tema es escasa, toda vez que para el año 2010 solamente se realizaron ocho auditorías para el municipio de Atizapán de Zaragoza, con una sanción, y dos auditorías para el municipio de Ixtapaluca sin ninguna sanción. Aunado a lo anterior no hay ningún programa en ambos municipios para promover la transparencia y rendición de cuentas en sus demarcaciones (Inegi, 2011).

Lo anterior es alarmante, de acuerdo a Métrica (2010) los municipios son de los sujetos obligados que mayor número de solicitudes de información reciben a pesar de ser el nivel de gobierno que más restricciones enfrenta. También, los municipios son los sujetos obligados que los órganos garantes identifican como menos proclives a la transparencia. En específico, se argumenta que «si bien la agenda de transparencia no es prioridad para algunos gobiernos locales, en otros casos se trata de la ignorancia de los procedimientos, la rotación intensa de personal o, simplemente, el reto de actualizar cada tres años la burocracia del municipio, lo que dificulta de manera seria la celeridad y precisión de la respuesta del gobierno como sujeto obligado de transparencia» (Métrica , 2010, pág. 192).

La transparencia como un esfuerzo aislado no brindará los resultados deseados. Debe entenderse como un mecanismo al interior de un sistema que tiene como fin último la gobernabilidad democrática y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

De esta manera aunque en el discurso político se abandere la transparencia y rendición de cuentas en los organismo públicos, la realidad tristemente es otra, la cual da margen a la opacidad y corrupción en los espacios públicos, por ejemplo se desconoce para qué se necesitan \$1,490,481,110 asignados al poder legislativo del estado de México para el año 2014.

La corrupción es a su vez la consecuencia de la falta de rendición de cuentas de un sistema que asegure la combinación de confianza y legitimidad mediante la integridad, la responsabilidad y la verdad; la falta de un sistema de rendición de cuentas que garantice que el ejercicio del poder sea diáfano, legible, que permita equilibrar mediante la acción cualitativa de los ciudadanos, la aritmética del poder, que añada responsabilidad política, ese pasivo que equilibra el activo del poder, y que optimice la capacidad de reaccionar de los ciudadanos frente al más grave de los fenómenos que es la impunidad.

Asimismo, el debate sobre la democracia local y sobre la incorporación de la participación ciudadana —componente angular de la transparencia y rendición de cuentas— en la gestión pública tiene lugar en un contexto de profundos cambios políticos, sociales, económicos y culturales. Si bien la dimensión más evidente del principio democrático la constituye el derecho de sufragio, mediante el cual se intenta dar legitimidad a los gobiernos, este vínculo electoral no ha sido prerrogativa para obligar a los elegidos a mantener sus compromisos (Rosanvallon, 2007).

Tanto en las democracias más funcionales y de vieja tradición como en las nacientes o en plena consolidación, el ámbito municipal se ha venido transformando en los últimos tiempos: la agenda local ha dejado de ser exclusivamente operativa y ejecutora para abrirse a nuevos temas que obligan a los gobiernos municipales a asumir un carácter más estratégico.

La participación ciudadana como política pública se integra cada vez más a la agenda de los gobiernos locales de los países con régimen democrático liberal en occidente. Ha merecido una amplia discusión en el debate académico desde hace ya varios años, sucesivamente se han puesto de relieve: los alcances de las experiencias, el aporte a la reflexión política tematizados en la democracia participativa y deliberativa, el análisis desde las

organizaciones de la sociedad civil de las ventajas y restricciones de las instancias participativas, los avances que representa para la formulación de alternativas en distintas áreas del desarrollo social, entre otros asuntos importantes.

En México, el nivel municipal de gobierno ha visto ampliada la agenda de la acción pública específicamente para abarcar temas de desarrollo económico y también por la implementación de programas de lucha contra la pobreza y promoción del bienestar social. Por otra parte, el crecimiento de elecciones competitivas en los años ochenta —y los procesos de alternancia a los que dio lugar— confluyó en el tiempo con la apertura de espacios para la participación de actores no gubernamentales en la acción pública.

Hablar de participación ciudadana en los asuntos públicos encierra una paradoja: por un lado, un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación; pero, por el otro, una escasa intervención real de la ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano.

La participación ciudadana en el quehacer gubernamental es mandato legal desde hace casi tres décadas. Ampliar la presencia de la sociedad en la determinación de las políticas públicas debe ser un compromiso no sólo en la agenda política electoral.

Sin embargo dicho compromiso de involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos por medio de la implementación de mecanismos institucionales de participación ciudadana, lleva consigo un dilema relevante: ¿Qué profundidad o relevancia puede llegar a tener la ciudadanía frente a los procesos centrales de la formulación de las políticas públicas?. Este dilema suele ser resuelto por medio del diseño institucional del mecanismo que organiza, posibilita, limita o acota la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Desafortunadamente la realidad es muy distante del discurso, pues en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 sólo contemplaba tres estrategias en pro de la participación ciudadana. El PND 2013-2018 es aún más desinteresado en dicha herramienta participativa, al incluir sólo una estrategia en la materia.

En las experiencias más avanzadas, como las del presupuesto participativo, se reconoce que si bien se ha podido incrementar el margen de rendimientos de los recursos destinados a la provisión de servicios, no se han aumentado los recursos para el desarrollo. Parece entonces que estamos ante la necesidad de actuar tanto en el nivel de la democracia como del desarrollo. A fin de cuentas, desarrollo y gobernanza parecen términos difíciles de conciliar.

Siguiendo dicha línea, para los municipios en estudio la información del Censo de Gobierno (Inegi, 2011) muestra que de diez mecanismos que se contemplan, sólo cuentan con tres: módulos de recepción de peticiones, recolección de demandas en visitas de autoridades a barrios y colonias, registro de beneficiarios a programas sociales.

En específico para el municipio de Atizapán de Zaragoza la participación ciudadana vuelve a ser un tema de interés que se origina desde la manera de trabajar de los gobiernos panistas; pues después de recuperar el ayuntamiento en 2013, han intentado realizar nuevamente el miércoles ciudadano, con el propósito de recibir quejas y/o sugerencias directamente de la ciudadanía.

II.4 La estructura de los ayuntamientos

Las administraciones públicas de este ámbito de gobierno, además de las obligaciones que les han sido encomendadas para asegurar los servicios y satisfacer las necesidades colectivas de su entidad federativa, deben llevar a cabo el ejercicio de funciones que soporten el adecuado ejercicio de las mismas.

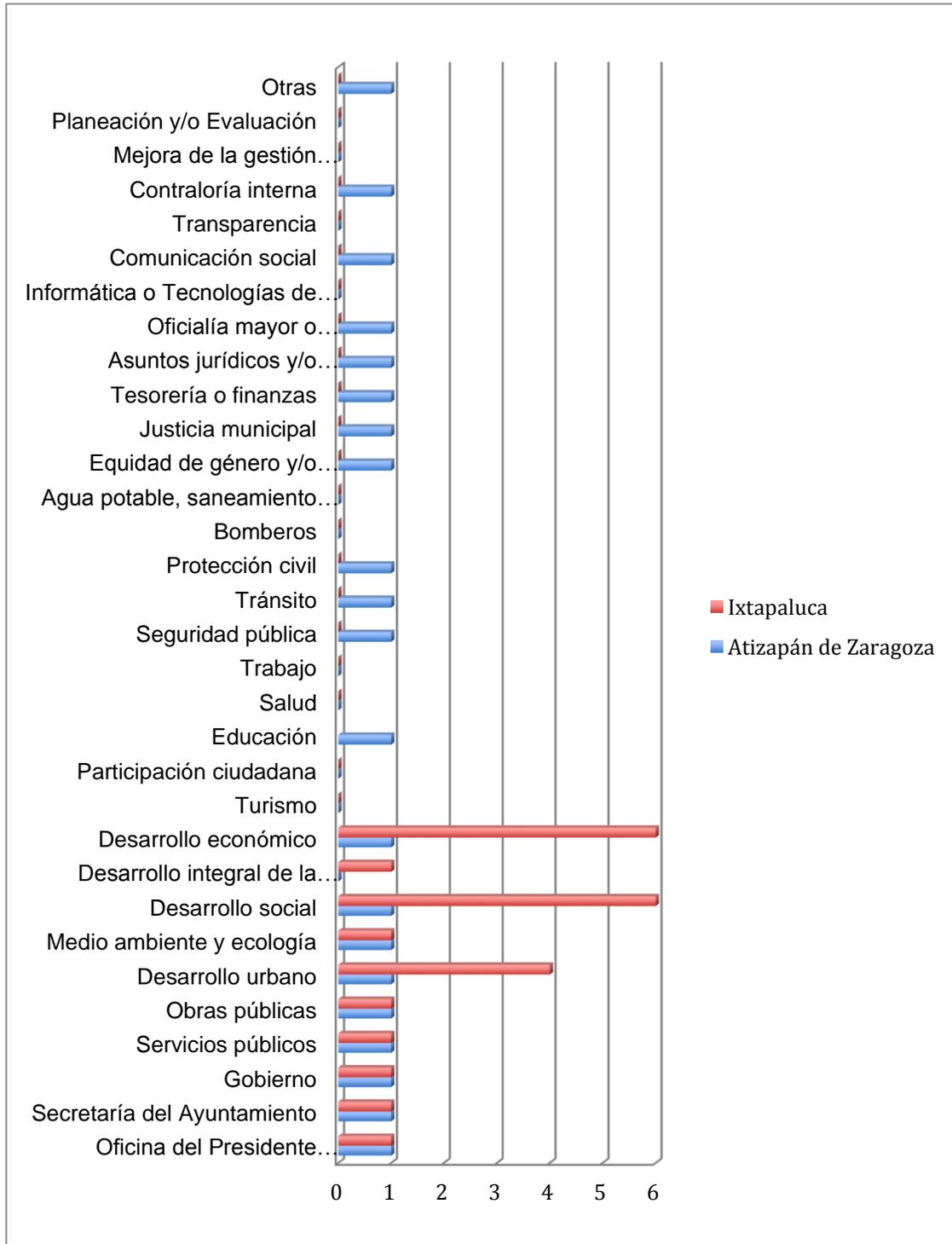
Los gobiernos locales, a efecto de poder ejercer la función de gobierno que les ha sido encomendada, organizan su administración a partir de instituciones del poder público de la entidad, que tienen como propósito realizar las tareas permanentes de interés general, tendientes a satisfacer las necesidades colectivas de las entidades federativas.

De esta forma, para entender el ejercicio de la función de gobierno que ejercen los municipios, así como para contar con información suficiente que apoye los procesos de política pública en la materia, resulta necesario identificar la forma en que sus instituciones se organizan y conocer la forma en que se estructuran, distribuyen y operan los recursos con los que cuentan, para dirigirse hacia los objetivos y obligaciones a los que responden dentro del marco regulatorio correspondiente.

Las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 fueron uno de los esfuerzos más serios para descentralizar la provisión de servicios públicos básicos hacia los gobiernos municipales en el país. Dicha reforma incluyó, entre sus aspectos más importantes, dotar al nivel municipal de la responsabilidad de proveer agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura, mercados públicos, cementerios, seguridad pública, rastros, parques y jardines, tránsito y vialidad. Además, los ayuntamientos recibieron la atribución de cobrar y retener la recaudación por concepto del impuesto al predial, buscando ampliar la autonomía financiera de los municipios, no obstante los resultados de tal reforma y procesos han sido desiguales en las distintas entidades federativas.

En este sentido se puede entender los resultados del Censo de Gobierno (Inegi, 2011), los cuales muestran una estructura organizacional muy escasa para ambos municipios, pues entre los dos apenas suman 44 dependencias (21 Atizapán de Zaragoza y 23 Ixtapaluca). Si bien es cierto que el hecho de que existan más dependencias no necesariamente se traduce en mayor bienestar, valor público y oportunidades para la población residente, sin embargo ambos gobiernos locales carecen de organizaciones necesarias y claves para estar en posibilidades de promover un mayor crecimiento y desarrollo económico en sus regiones, tales como: turismo, participación ciudadana, trabajo, informática y tecnologías de la información, mejoramiento de la gestión gubernamental y sobre todo la de planeación y evaluación (gráfica 9).

Gráfica 9: Organizaciones de la administración pública municipal (2011)



Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Gobierno, Inegi, 2011

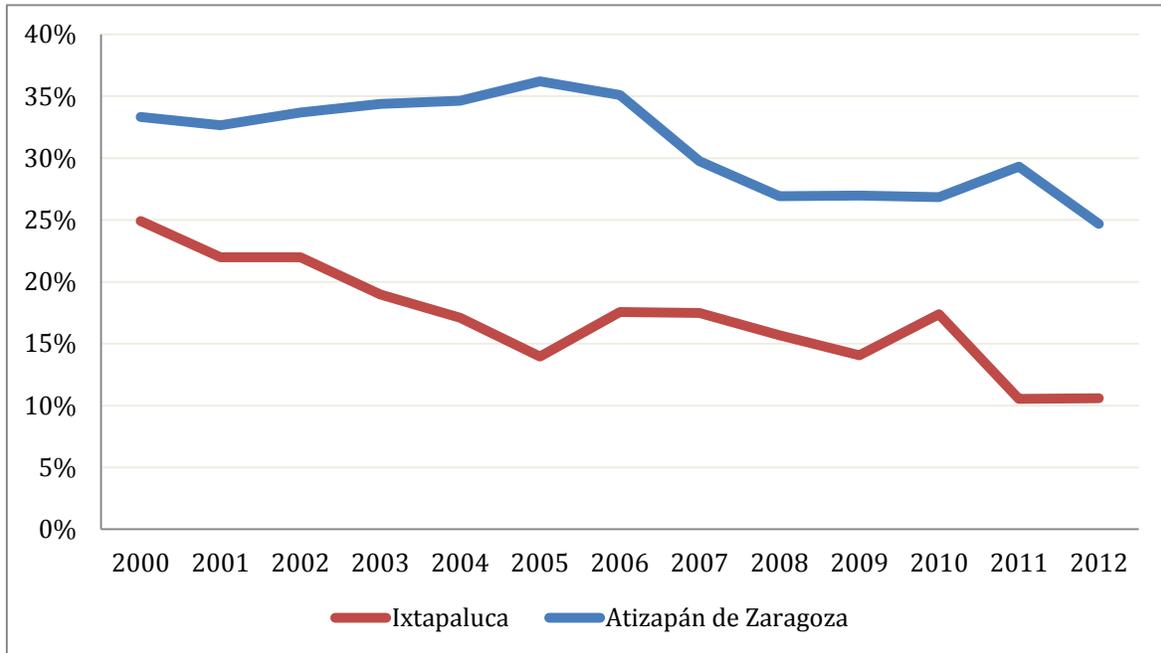
II.5 Análisis económico y de la gestión financiera de los municipios

Como se ha mencionado reiteradamente a partir de las reformas al artículo 115 constitucional, se han delegado funciones a los gobiernos locales —algunas de ellas incluso han rebasado la capacidad de los municipios para atenderlas. Sin embargo aun con los intentos de descentralización tanto de *iure* como de *facto*, el sistema fiscal mexicano sigue siendo uno de los más centralizados de América Latina y, más allá de los avances, la relación de subordinación de estados y municipios a las transferencias federales sigue siendo asfixiante. No debe olvidarse, en síntesis, que el centralismo en un país como México está instalado en las raíces mismas del sistema social, en el imaginario colectivo que da vida a esta nación y que, por tanto, favorece la reproducción de estos vicios centralizadores. Asimismo se enfrentan dilemas en la forma de gobierno de nuestro país siendo principalmente de corte organizativo, fiscal y de coordinación intergubernamental.

Lo anterior nos ha llevado, según Cabrero (2010), de un federalismo centralizado a uno desarticulado. Sin embargo, y más allá del fortalecimiento del control, la descentralización de la infraestructura social ha evidenciado la falta de capacidades y de controles institucionales de los gobiernos municipales, además de que ha mostrado la forma en la que una estrategia de descentralización con nulos instrumentos de seguimiento y verificación puede ser rápidamente «contaminada» por los objetivos e intereses políticos de las autoridades municipales.

Desde hace más de tres décadas ha sido una demanda constante de los gobiernos estatales y municipales de México la asignación de cada vez más recursos federales con la finalidad de alcanzar suficiencia financiera en las tareas cotidianas de gobierno. Sin embargo dicha demanda no ha sido acompañada por una elevación correspondiente en el esfuerzo recaudatorio de los estados y municipios, tal como muestra la gráfica 10, cuyos datos permiten observar la tendencia decreciente en la relación de los ingresos propios municipales —considerando solamente los derivados de la recaudación fiscal— respecto a los ingresos provenientes de la federación.

Gráfica 10: Relación ingresos propios/totales 2000-2012



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

En términos generales se puede observar que el federalismo fiscal mexicano que se ha consolidado a lo largo de los años es altamente descentralizado por el lado del gasto, pero altamente centralizado por el lado de la recaudación de ingresos (Sour, 2008) (Sour, 2004) (Cabrero Mendoza E. , 2004) (Cabrero Mendoza E. , 2010) (Díaz Flores, 2002) (Hernández & Chávez Presa, 1996). Esta fuerte contradicción en el sistema fiscal es una consecuencia clara de un proceso bastante politizado de descentralización en el que el gobierno federal ha tendido a incrementar de manera significativa la descentralización de recursos para la operación de políticas desconcentradas, pero se ha mostrado ampliamente reticente a otorgar un mayor margen de maniobra a los gobiernos subnacionales en la recaudación de ingresos bajo el argumento de eficiencia tributaria. Lo cual ha llevado a exacerbar la dependencia de recursos federales en los gobiernos subnacionales.

En este sentido se puede explicar que los municipios que contratan empréstitos son aquellos que tienen baja autonomía financiera; baja capacidad de gestión financiera; y un diseño

institucional —interno y externo— laxo que cede a presiones clientelares de grupos bien organizados.

Un municipio con escasa autonomía financiera podría tender a contratar empréstitos en la medida en que requiere ingresos adicionales para cumplir con sus atribuciones o hacer frente a necesidades urgentes. Podría tratarse de un municipio que presenta dificultades para expandir su base gravable, pues la posibilidad de incrementar las recaudaciones propias depende de la dinámica económica de la región y la capacidad de pago de los contribuyentes.

La escasa autonomía financiera de un municipio puede estar relacionada a su vez, con las bajas capacidades financieras de sus funcionarios. Se trata de servidores públicos sin *expertise* en la generación de recursos propios con base en nuevos impuestos, derechos o aprovechamientos. Su conocimiento de la cuenta pública es limitado, por lo que les resultaría difícil explorar nuevas formas para la generación de ingresos propios. Adicionalmente, los municipios con baja autonomía financiera y bajas capacidades administrativas podrían contraer deuda debido a que el marco legal en el que se circunscriben es poco restrictivo. Esto es, no hay un gran número de actores técnicos y políticos que toman la decisión.

La dinámica de crecimiento metropolitano en su papel como determinante de la movilidad residencial e incremento urbano, ha provocado un gran impacto: en el periodo 1999-2008 se autorizó el desarrollo de 293 conjuntos habitacionales, con cerca de 488 mil viviendas para poco más de 2 millones 240 mil personas, en 27 municipios de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), con un consecuente incremento de la población que cambia su residencia.

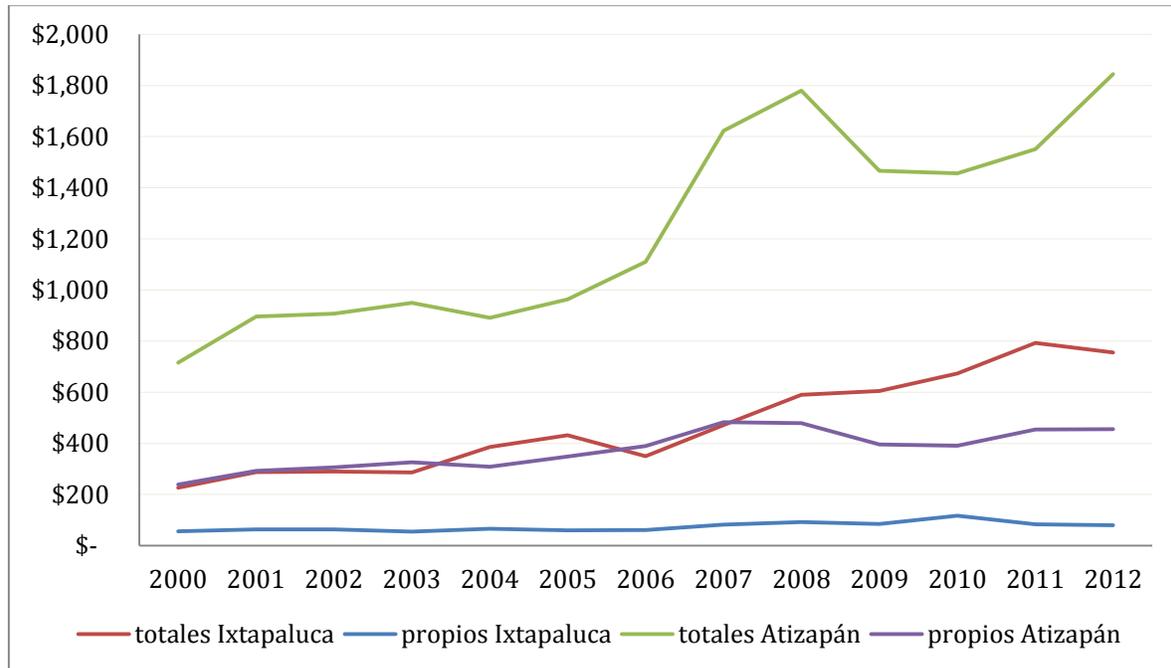
En dicho crecimiento de la población ha jugado un papel fundamental la política de expansión del crédito hipotecario que favorece el dinamismo del capital inmobiliario que entre otros aspectos, en Ixtapaluca se tradujo en la demanda de suelo barato para vivienda y la oferta de terrenos de régimen ejidal de media y baja productividad agrícola, aunado a la baja de los precios agropecuarios, así como el cierre de varias fábricas en la región; lo anterior generó un ambiente social propicio para el fraccionamiento irregular.

Sin embargo dicho crecimiento no se ha visto acompañado de una mejora en las finanzas públicas de dichos gobiernos locales; los cuales incluso carecen también de una visión metropolitana para dimensionar su condición actual, potencial y límites de crecimiento, de manera que al ignorar la magnitud de los retos a enfrentar con el arribo de miles de nuevos residentes, suelen ser abrumados por las ofertas de las empresas inmobiliarias. Dichos gobiernos literalmente se dejan impresionar por el aparente «gran negocio» de desarrollo de grandes complejos habitacionales en sus municipios; sin embargo si las haciendas públicas no reciben el ingreso por el impuesto predial, mucho menos cobran otro tipo de impuestos, derechos y aprovechamientos. Y lo que no proyectan es que la llegada de miles de personas a sus localidades se traducirá irremediabilmente en la exigencia de más y más servicios públicos, incluso en asentamientos irregulares que ponen en peligro la vida de las personas, además de la dificultad de llegar a dichas zonas.

Muestra de ello es que el municipio de Ixtapaluca no ha mejorado la recaudación a pesar del incremento de la población, lo cual supondría un aumento de la base gravable y, por ende, mayores ingresos que deberían traducirse en mejores y mayores servicios, dotar de infraestructura al municipio con la finalidad de atraer inversiones directas y mayores fuentes de trabajo para las personas residentes, en el periodo de 2000 a 2013 el promedio de la tasa de crecimiento poblacional fue de 37%, y el crecimiento de la tasa de ingresos propios fue de 14%, dicho de otro modo la llegada de más personas al municipio, no han representado incrementos significativos en los ingresos propios del municipio.

Los datos de la gráfica 11, permiten observar la poca participación de los ingresos propios, respecto a los ingresos totales, lo cual se traduce en poco esfuerzo fiscal por parte del municipio, el cual ha encontrado en las transferencias federales una fuente de recursos que no implican costos políticos ni mayores esfuerzos para obtener ingresos.

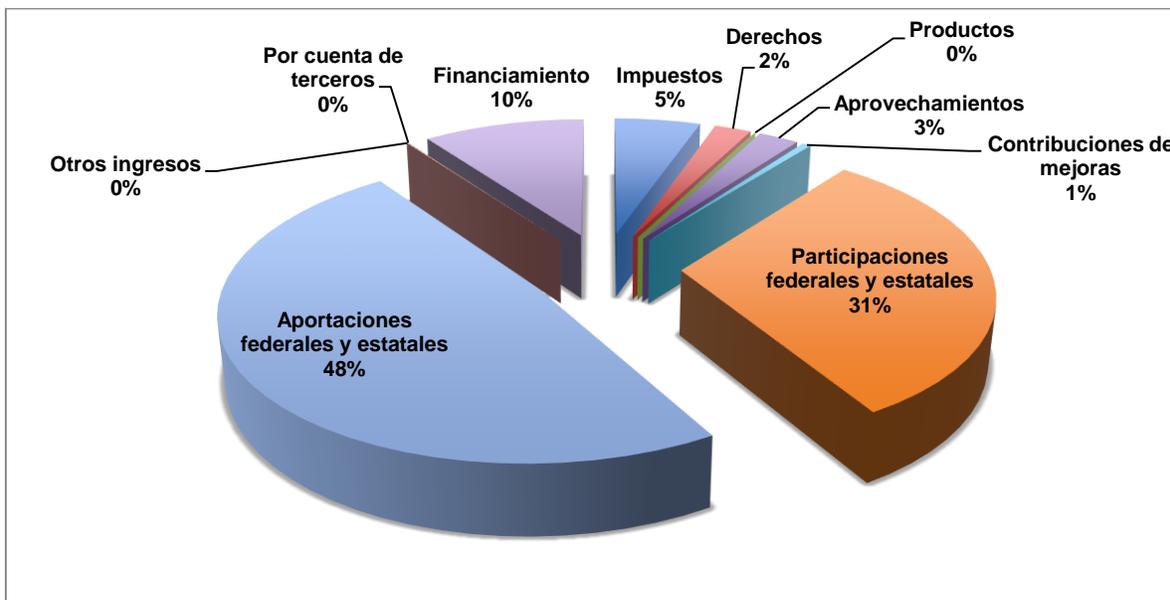
Gráfica 11: Ingresos municipales (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

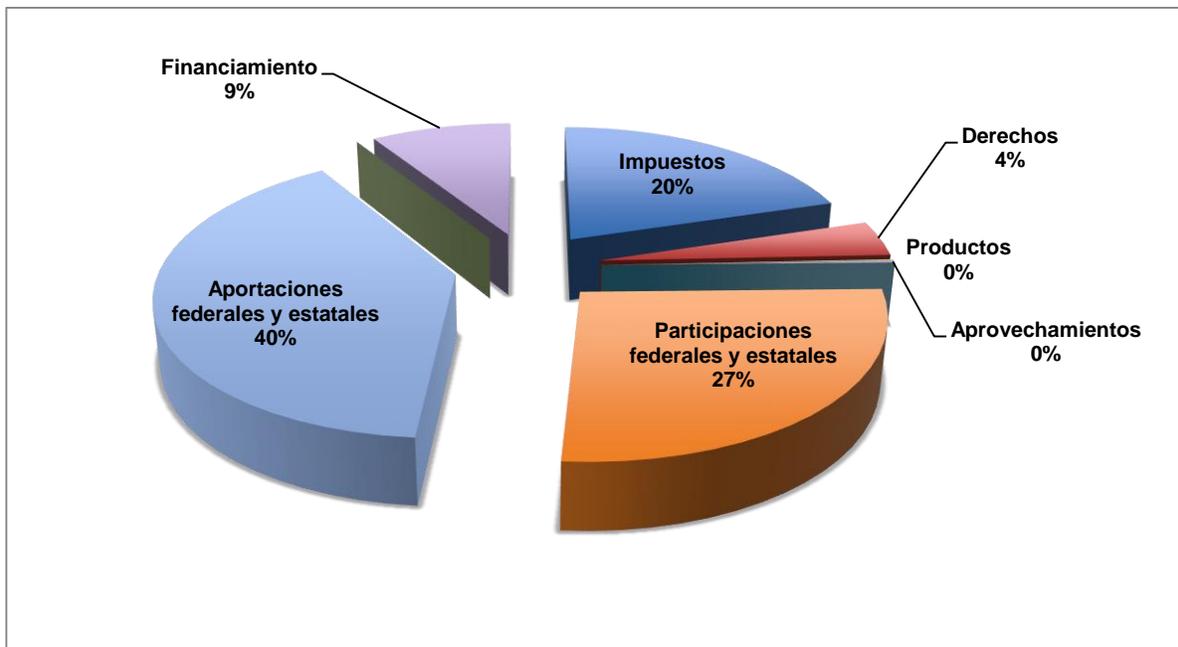
Las gráficas 12 y 13 muestran respectivamente el total de los ingresos municipales desagradados para el año 2013. Como puede observarse la dinámica de crecimiento poblacional no ha sido acompañada de un mejor esfuerzo recaudatorio, sino por el contrario se hace evidente la creciente dependencia de las transferencias federales, que en el caso de Ixtapaluca para el año mencionado representan 79% de sus ingresos totales, dependencia que ha provocado poca autonomía financiera, y por ende un margen mucho menor para poder invertir en infraestructura productiva en sus regiones, así como brindar mayores y mejores servicios públicos, sin duda alguna los servicios públicos son parte de los factores de mayor impacto en el nivel de competitividad de un municipio, de su calidad dependen diversos elementos estrechamente vinculados con la productividad, la confiabilidad de los mismos, las decisiones de inversión que generan empleos, así como el grado de bienestar, de convivencia y de vida de la población. El caso de Atizapán de Zaragoza no es muy diferente al de Ixtapaluca, sin embargo sus ingresos propios duplican a los de Ixtapaluca, pues representan 25% de sus ingresos totales.

Gráfica 12: Ixtapaluca, ingresos totales 2013



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

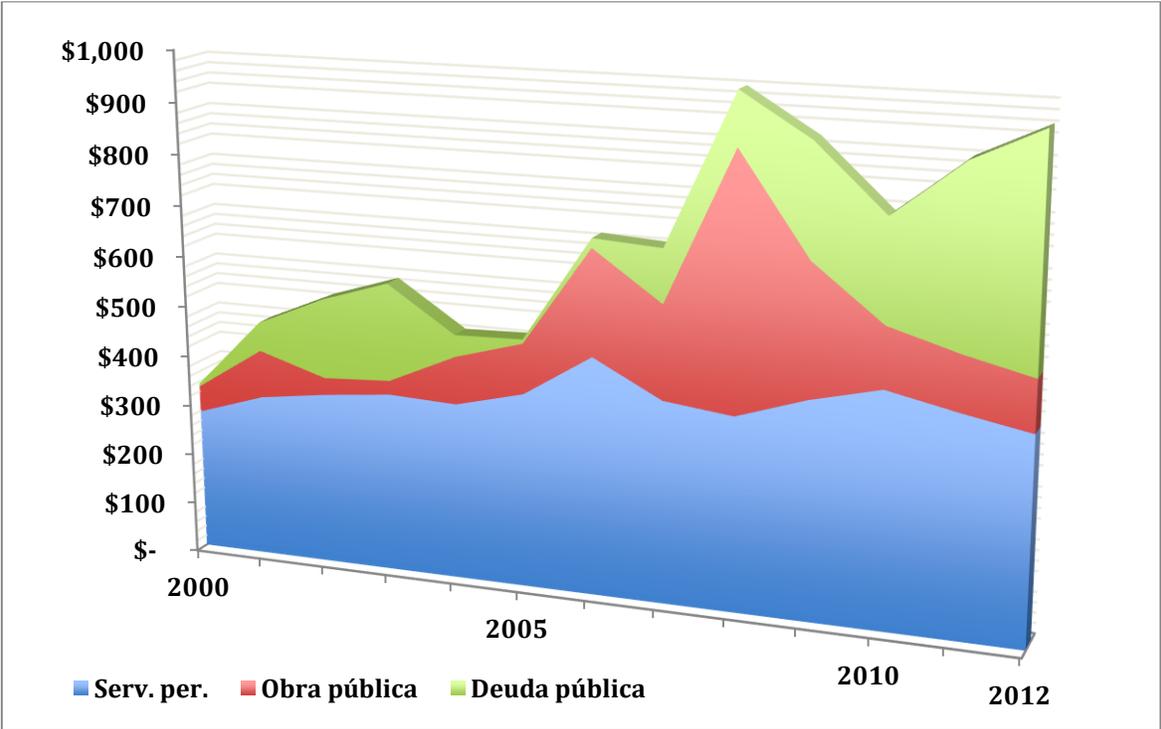
Gráfica 13: Atizapán de Zaragoza, ingresos totales 2013



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Así mismo es necesario revisar las erogaciones de ambos municipios, al hacerlo se puede analizar con mayor detalle el porqué de las diferencias significativas entre sí; muestra de ello es el gasto realizado en obra pública, servicios personales y el endeudamiento público.

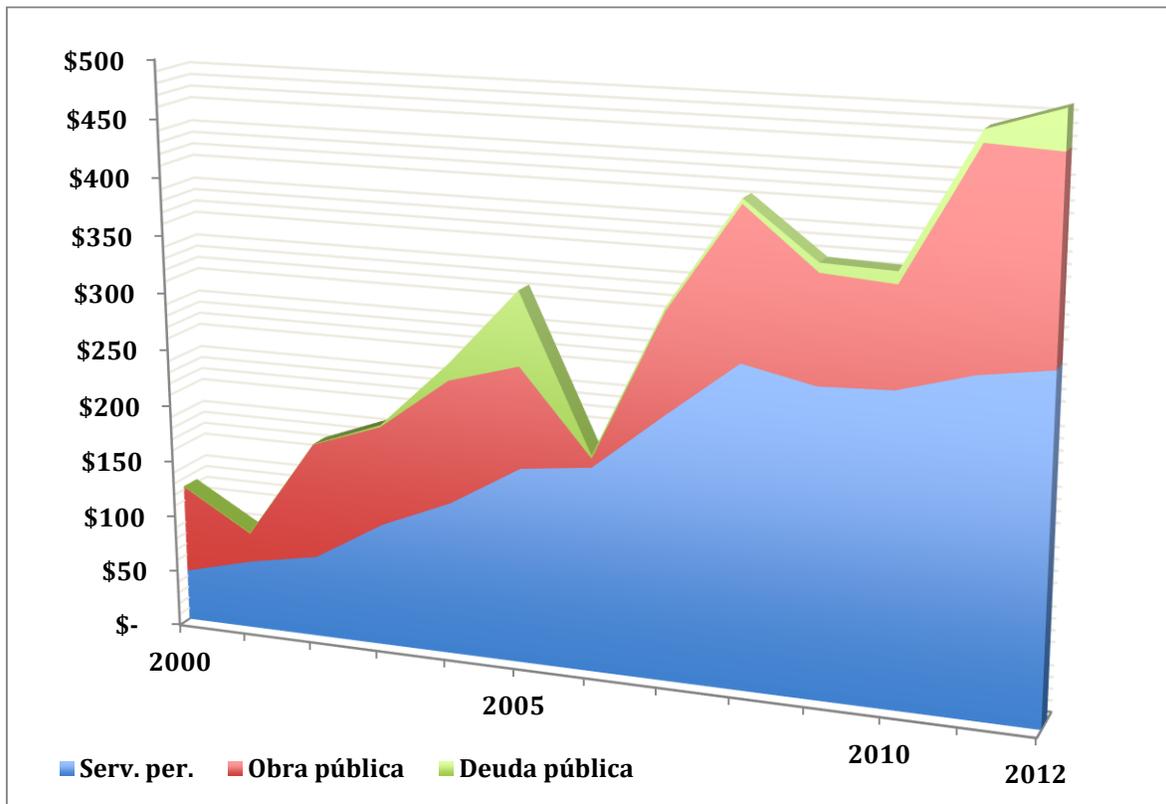
Gráfica 14: Atizapán de Zaragoza, principales egresos (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Las gráficas 14 y 15, permite conocer el comportamiento de los tres rubros citados con antelación para ambos municipios, resulta muy notoria la enorme diferencia en las erogaciones destinadas al endeudamiento público entre ambos municipios, asimismo no se percibe una correlación positiva entre el gasto realizado en obra pública y los empréstitos adquiridos en el caso del municipio de Atizapán de Zaragoza. En Ixtapaluca se percibe el gasto tan elevado en servicios personales mismo que del 2005 al 2013 ha aumentado considerablemente.

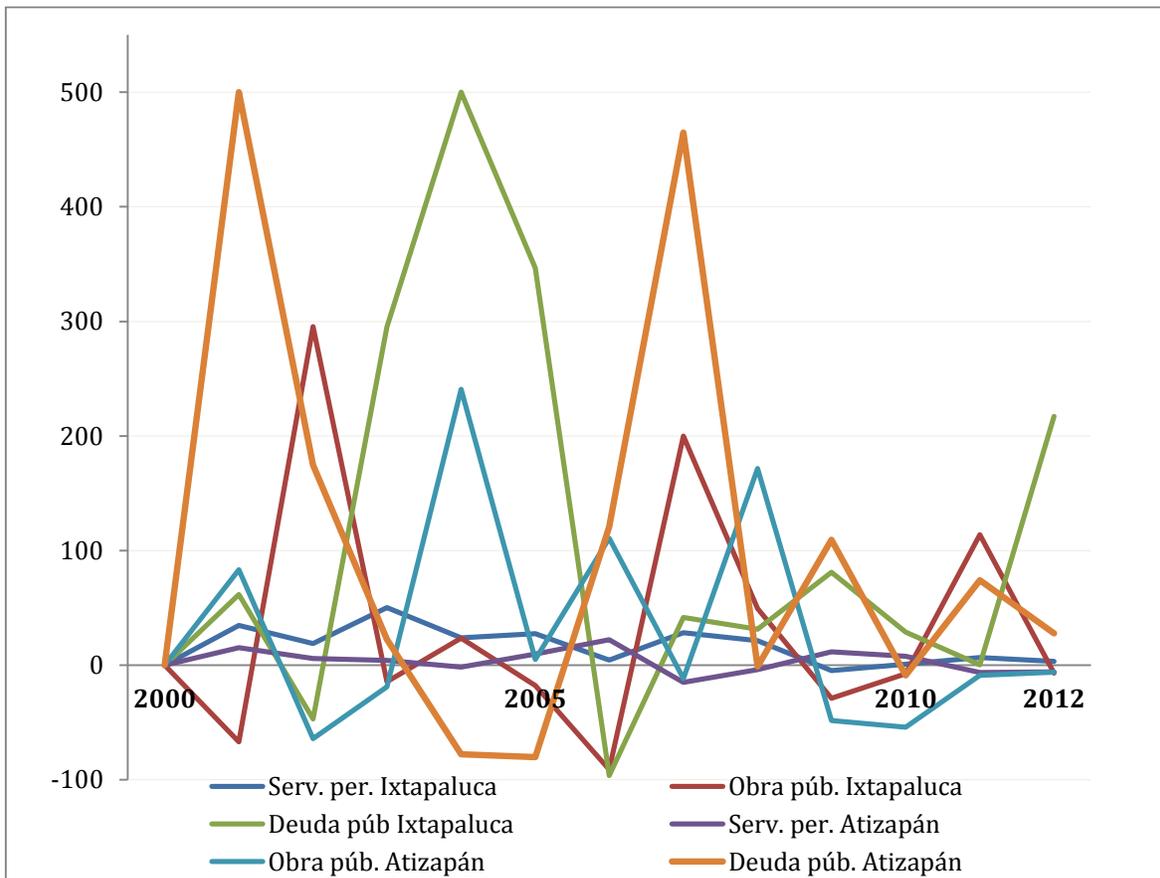
Gráfica 15: Ixtapaluca, principales egresos (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

La gráfica 16 muestra las tasas anuales de crecimiento de dichos rubros, las cuales confirman que en Atizapán de Zaragoza no existe una correlación positiva entre el endeudamiento público y las obras públicas, lo anterior refleja la falta de apego a la normatividad federal.

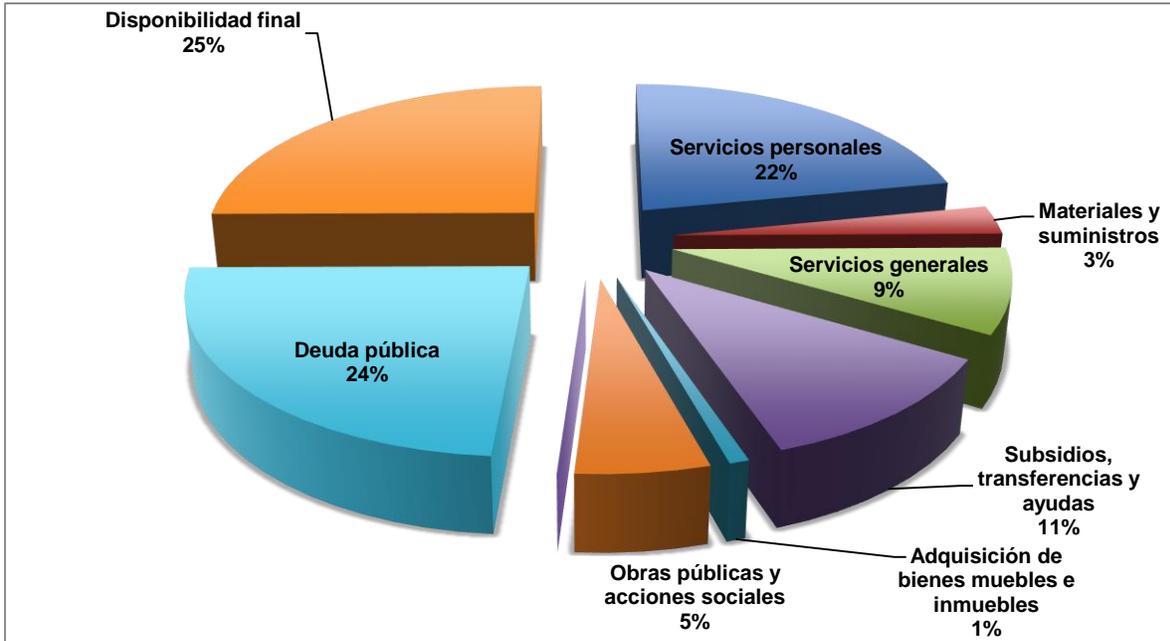
Gráfica 16: Tasas de crecimientos de los principales egresos



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

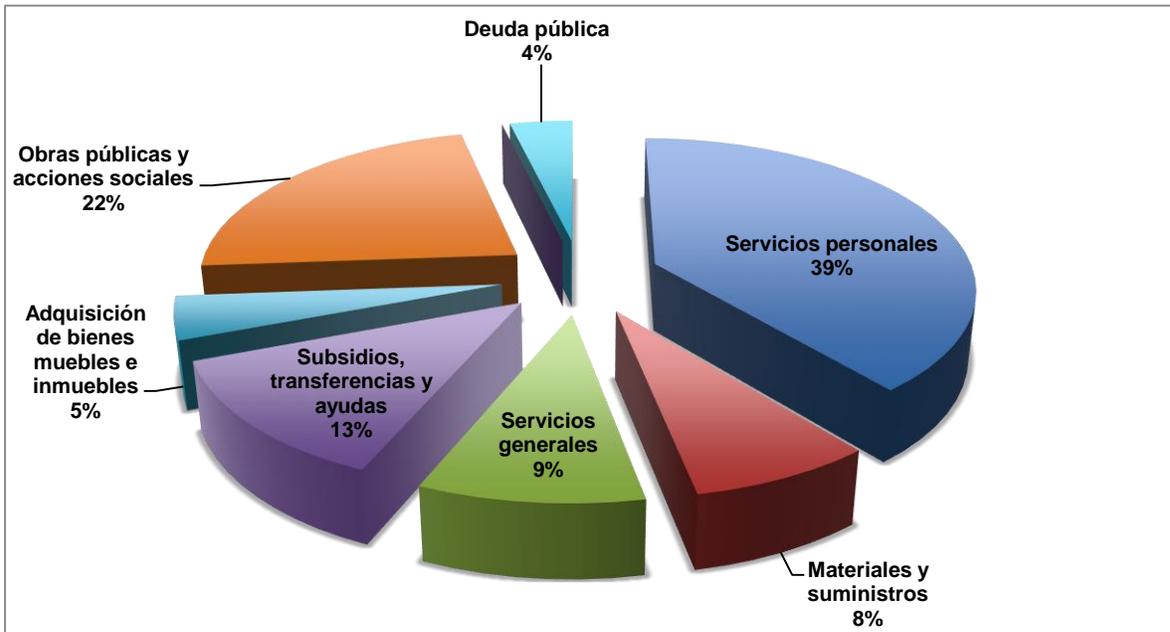
Las gráficas 17 y 18 muestran de manera desagregada el gasto realizado en Ixtapaluca y Atizapán de Zaragoza respectivamente.

Gráfica 17: Atizapán de Zaragoza, egresos 2013



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Gráfica 18: Ixtapaluca, egresos 2013



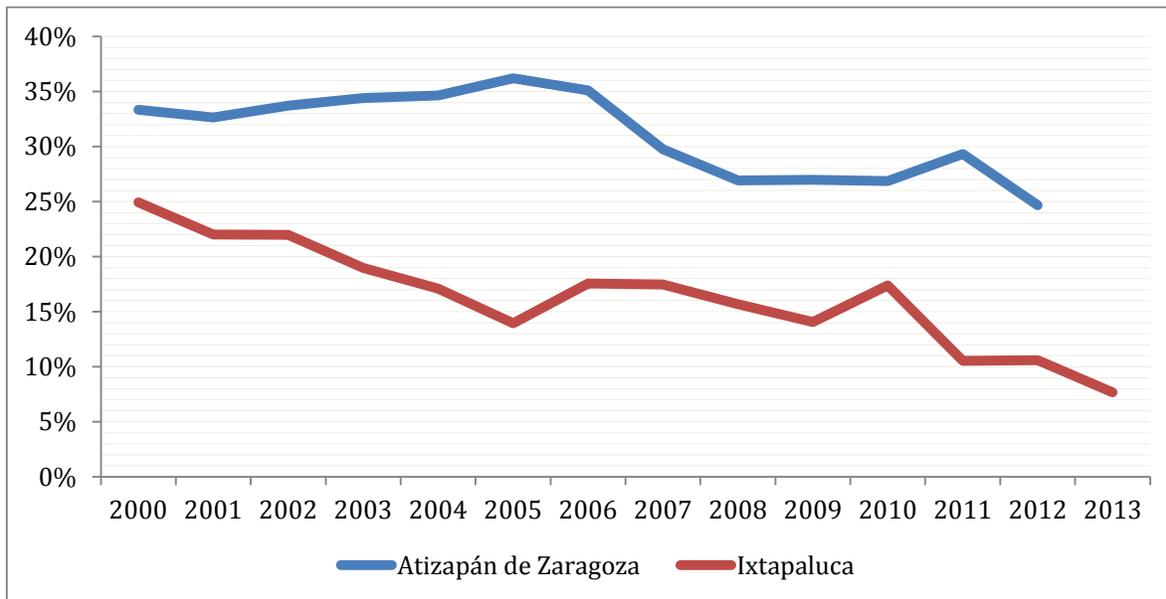
Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Como puede observarse en las gráficas anteriores, es evidente que ambos municipios forman parte de la tendencia en el incremento del gasto corriente, que en caso de representar una mejora en el servicio, en la atención y resolución de trámites relativos a la gestión municipal es viable dicho incremento; de lo contrario sería un gasto poco eficaz y nada eficiente. Por el contrario se encuentra el gasto en obra pública, que es por demás importante para la creación de infraestructura que permita atraer mayores inversiones y empresas; se muestra claramente que el dinero destinado a dicho rubro es mucho menor que el destinado a gasto corriente.

Siguiendo la metodología propuesta por Cabrero (1999) con la cual se puede medir la estructura de las finanzas municipales, brindando un panorama general del comportamiento de ambos municipios en el periodo 2000-2013, respecto de los ingresos propios, derechos, productos, aprovechamientos, deuda pública, gasto corriente, gasto de inversión, por mencionar algunos (ver anexo). Se puede observar una notoria diferencia con relación a la autonomía financiera en ambos municipios, la cual en el periodo analizado se acrecentó a favor del municipio de Atizapán de Zaragoza, lo cual comprueba la incapacidad del aparato administrativo de Ixtapaluca para mejorar la recaudación de impuestos en el municipio.

La gráfica 19 presenta la información relativa a la autonomía financiera de los municipios, es decir qué cantidad de sus ingresos totales es compuestas por sus ingresos propios; en dicho rubro el municipio de Atizapán de Zaragoza es superior por más de 10 puntos porcentuales en promedio al municipio de Ixtapaluca.

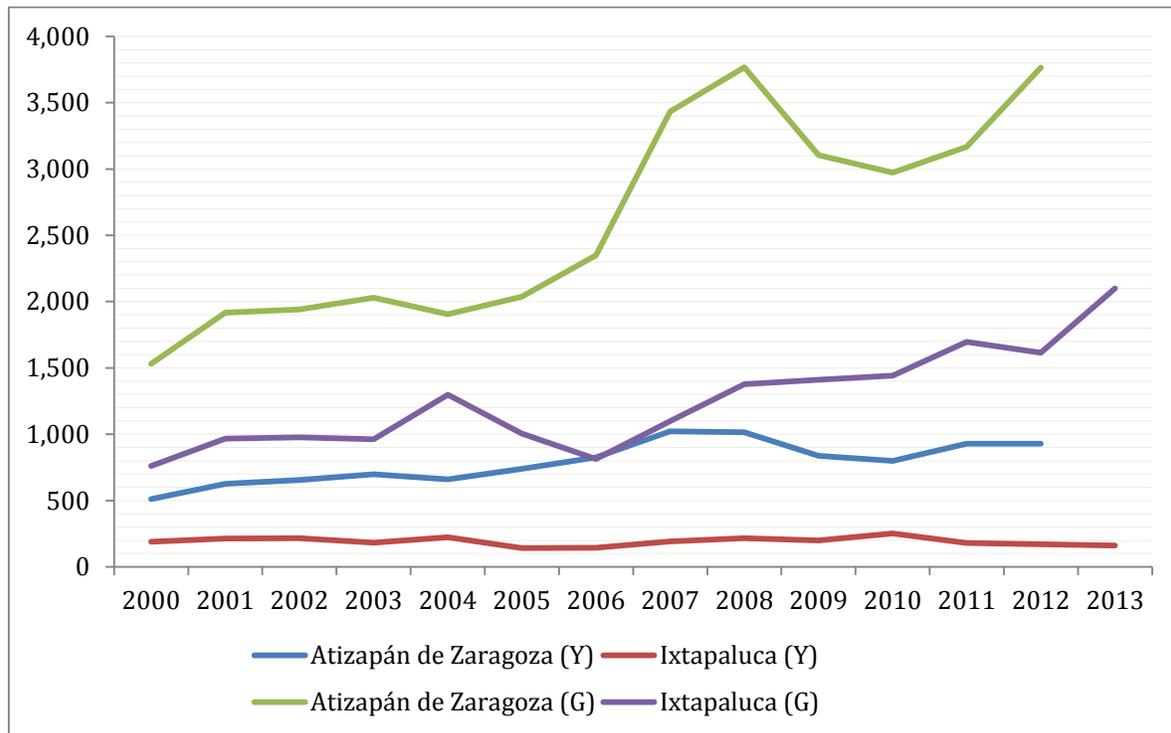
Gráfica 19: Autonomía financiera



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Otro resultado importante —por la gran diferencia entre ambos municipios— son el ingreso y gasto per cápita de los municipios, una vez más la diferencia es notablemente superior para el municipio de Atizapán de Zaragoza con respecto a Ixtapaluca aun cuando desde el año 2000 las poblaciones eran muy similares en ambos municipios, pues el ingreso per cápita dicho año fue de \$510 y de \$189 respectivamente, en el año 2012 Atizapán obtuvo en promedio \$929, mientras que Ixtapaluca obtuvo diez pesos menos en promedio por ingresos per cápita. Sorprendentemente en gasto per cápita el municipio de Ixtapaluca ha gastado en promedio dos veces más que el municipio de Atizapán de Zaragoza (gráfica 20).

Gráfica 20: Ingreso y gasto per cápita municipal

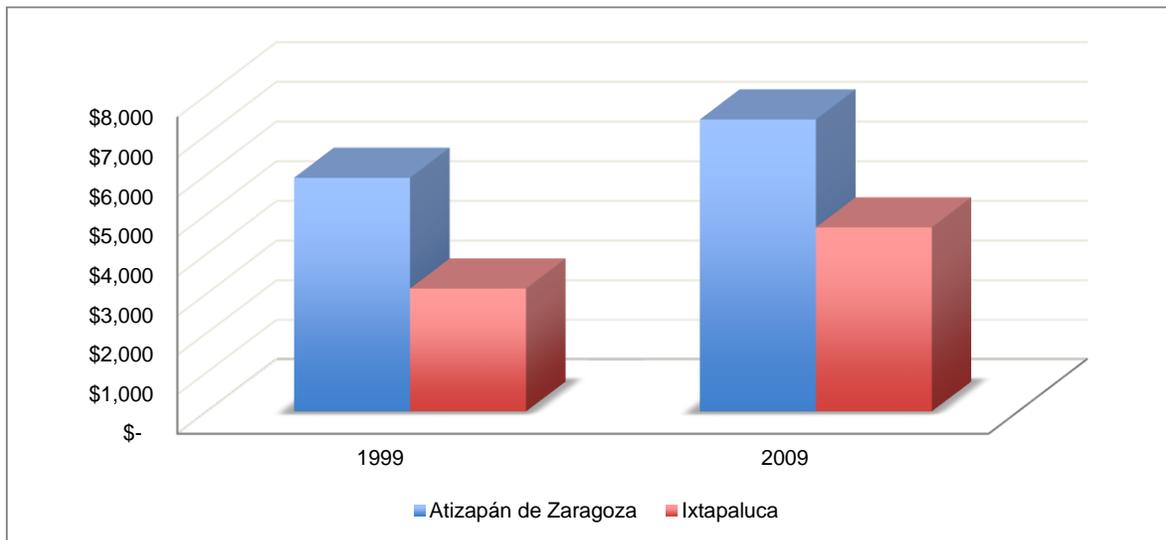


Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Por último la información económica de ambos municipios obtenida a través de los Censos Económicos del Inegi (1999) y (2009) permiten observar marcadas diferencias en el valor agregado censal bruto (VACB) de cada municipio tanto en el total de actividades como el caso específico de cada uno de los sectores que componen dichos censos; a pesar de que el municipio de Ixtapaluca ha crecido en 13 de los 18 sectores² contemplados en los censos, con tasas de crecimiento de más de cien por ciento, el valor económico es mucho menor que el generado por Atizapán de Zaragoza (figuras 21, 22, 23 y 24), asimismo dicho municipio tiene mayor capacidad para absorber la demanda de trabajo (53,155 personas) por parte de la población económicamente activa que el municipio de Ixtapaluca (40,787 personas) con una diferencia de 12,368 personas más.

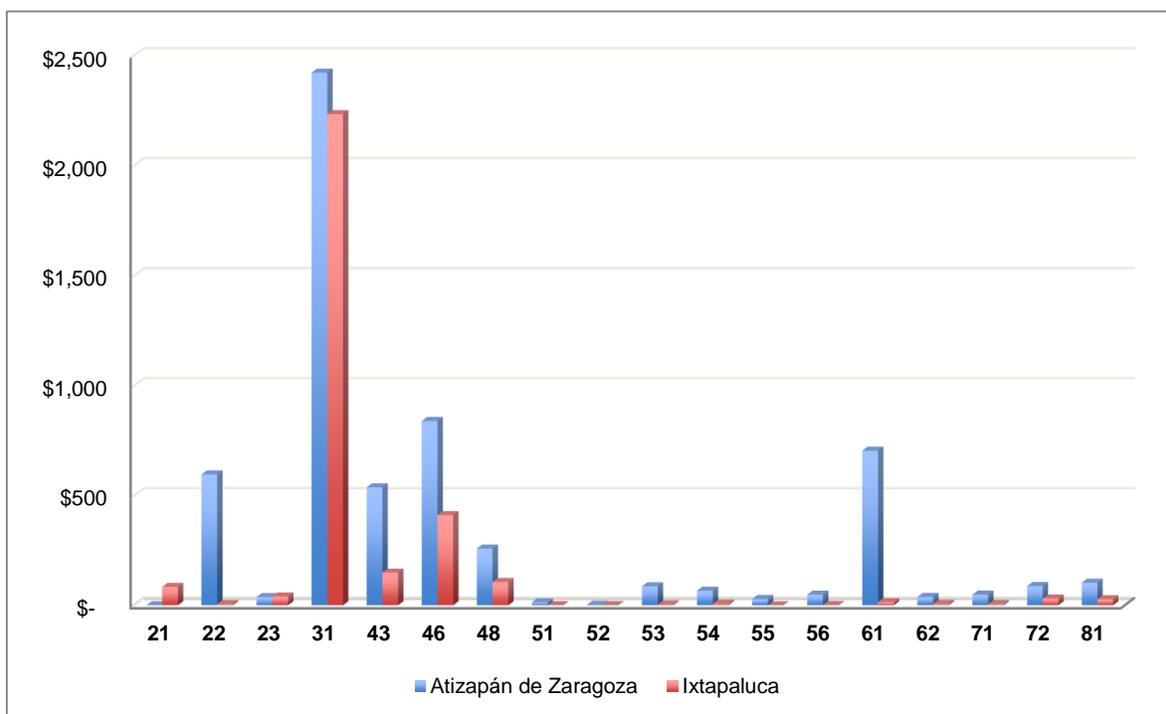
² Por cuestiones de espacio no se mencionan los 18 sectores, para mayor detalle acerca de los mismos consultar: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/saic/>

Gráfica 21: VACB total (miles de pesos)



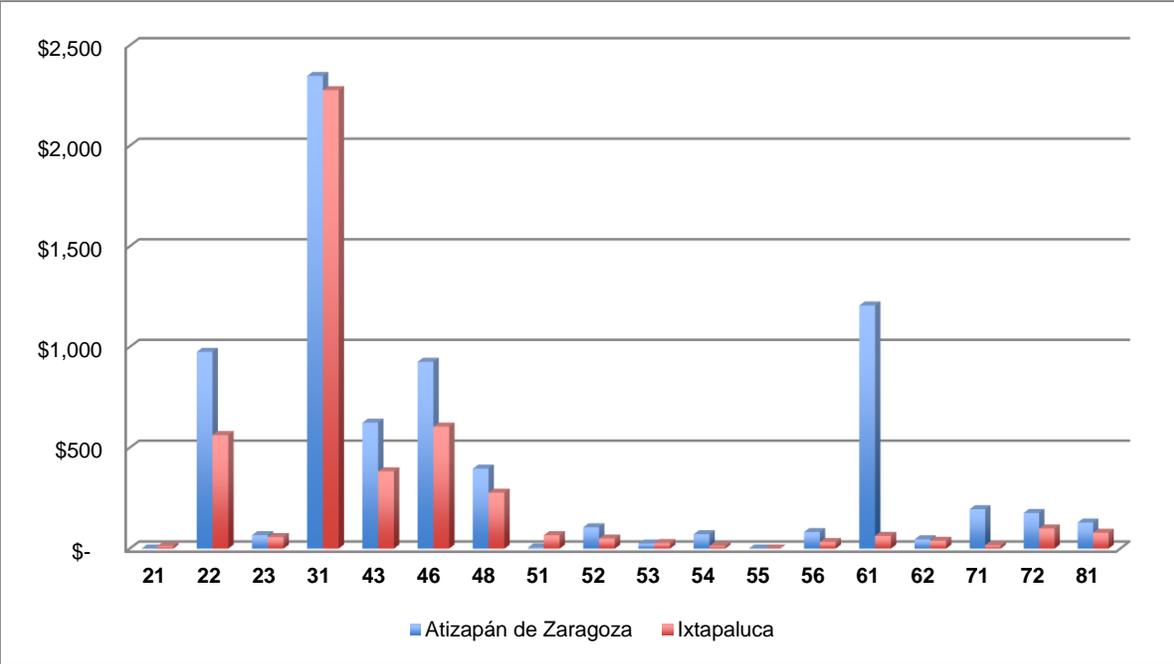
Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Gráfica 22: VACB por sector 1999, miles de pesos



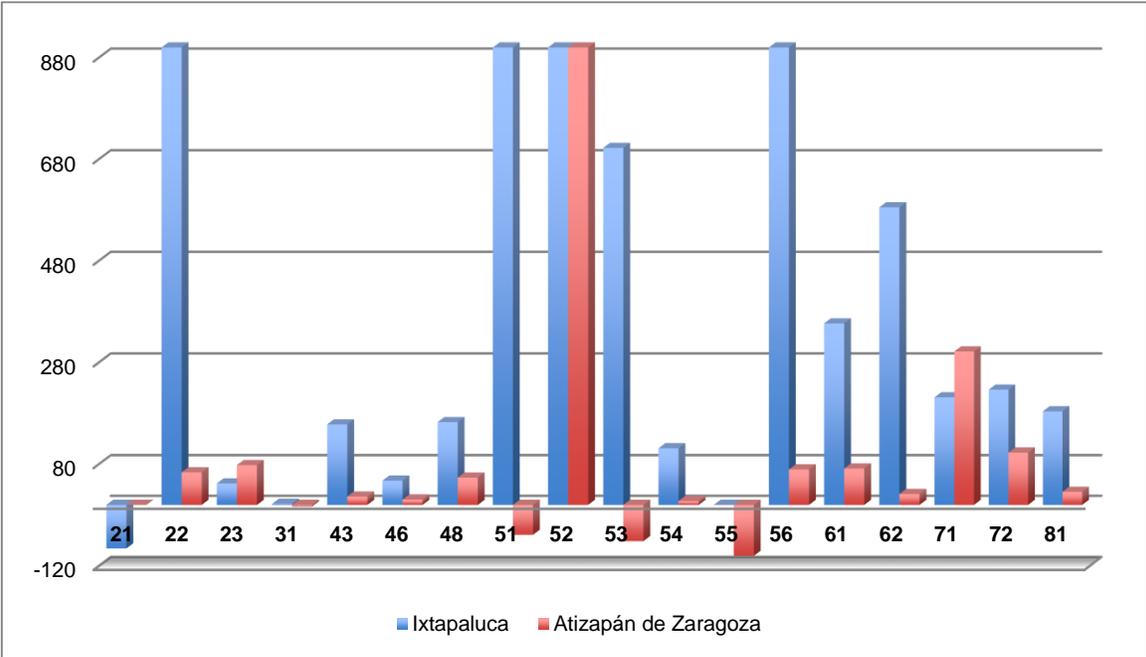
Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Gráfica 23: VACB por sector 2009, miles de pesos



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Gráfica 24: Tasa de crecimiento del VACB por sector 99-09



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi, base 2008

Capítulo III.- Diseño de la Investigación

El diseño de la investigación juega un papel fundamental. La respuesta a grandes preguntas se desglosa y termina en respuestas más reducidas que sí son alcanzables. En el caso de la presente investigación, el objetivo es demostrar que las capacidades institucionales de los municipios han influido en las políticas de endeudamiento de cada uno, específicamente, la influencia que la capacidad organizativa que ciertos grupos de interés han tenido en la definición de las políticas económicas y públicas municipales, concretamente la de deuda pública. Por una parte el municipio de Atizapán de Zaragoza con grupos empresariales poderosos que inciden en las políticas de endeudamiento público, como medio de financiación de obras e infraestructura pública. Por otro, el municipio de Ixtapaluca, con grupos de presión clientelar fuertes, para los cuales el fortalecimiento de la inversión privada, no ha sido una necesidad central.

Debido a la naturaleza y alcance del presente trabajo de investigación, es necesario estudiar el endeudamiento de los gobiernos locales desde dos enfoques, por un lado en un escenario de autonomía financiera y altas capacidades institucionales de los funcionarios, en este tipo de municipios, la deuda podría considerarse como un instrumento financiero que complementa —no sustituye— el esfuerzo recaudatorio y la gestión de transferencias de entes públicos o privados. Lo anterior, relacionado con un cálculo de los costos (intereses, amortizaciones, comisiones del financiamiento, etc.) del financiamiento, además de los posibles costos políticos- electorales.

Así, se esperaría que en los municipios con alta autonomía financiera y altas capacidades institucionales, el peso de la deuda no es tan importante si se contrasta con sus ingresos o con el tamaño de su población. Por el otro lado se presenta un escenario donde los municipios con bajas capacidades institucionales y baja autonomía financiera son en sí mismos agentes con alto riesgo crediticio, con una probabilidad reducida de obtener empréstitos por parte de la banca comercial si se considera el análisis económico-racional que realizan las instituciones bancarias previo a su autorización y las condiciones que a la banca comercial impone la Ley de la Comisión Bancaria y de Valores, en caso de extender créditos de alto riesgo.

Lo anterior limita que los bancos comerciales financien los proyectos de estos municipios, a no ser que el ejecutivo estatal funja como avalista o se proporcionen otro tipo de garantías. En estos casos, sería razonable encontrar que la deuda pública es contratada en condiciones poco favorables para el ayuntamiento: tasas de interés altas, comisiones altas, periodos de gracia cortos, etc.

En este sentido se pueden encontrar dos posibles explicaciones al endeudamiento de los municipios con baja autonomía financiera y debilidad administrativa: i) ampliación de acceso a los mercados financieros por dos razones principales, la más importante obedece a las garantías que los municipios ofrecen a través de recursos federales (específicamente las participaciones federales), la segunda una reducción de las tasas de interés; ii) fallas en el diseño institucional en materia de deuda pública.

De las garantías, destaca la posibilidad que tienen los ayuntamientos para poner en garantía los fondos que les corresponden por concepto de aportaciones o participaciones. Se trata de un instrumento que desde 2006, ha permitido sortear las necesidades de gasto de corto plazo.

Vale decir que si bien no es una herramienta de uso exclusivo de ayuntamientos con baja autonomía financiera, se considera que su impacto en la contratación de empréstitos es mayor en esos municipios que en los que presentan alta autonomía, por el hecho de representar la única alternativa para respaldar las obligaciones contraídas.

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

Con relación a tasas de interés más favorables, se puede observar la relación existente entre los saldos totales de las obligaciones financieras contraídas por los estados y municipios y la tasa de interés. En este caso, se toma como referencia la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) 15 a 28 días promedio anual, la cual es usualmente considerada como la tasa base para pactar la contratación del crédito.

De 2006 a 2013 la TIIIE bajó del 7.66% a 4.28% y la deuda pasó de 186,740 millones de pesos a casi 483 mil millones de pesos; lo que sugiere que en la medida que la TIIIE ha disminuido, el saldo de obligaciones financieras ha sido cada vez mayor.

Cabe mencionar que a pesar que la banca comercial ha sido la principal fuente crediticia, la aparición de nuevos mecanismos alternativos de financiamiento, como las emisiones bursátiles, ha favorecido a que los gobiernos estatales y municipales incrementen su deuda.

Las fallas en el diseño institucional en materia de deuda se relacionan con el hecho de que el proyecto de deuda de un ayuntamiento con reducida capacidad de pago sea aprobado por las instancias públicas correspondientes, puede relacionarse con que éstas son instancias de tintes políticos, no técnicos.

De este modo, a pesar de que el diseño institucional sea restrictivo, la propuesta podría no ser evaluada en términos de su viabilidad técnica, sino que podría ocurrir una suerte de negociación entre actores políticos con distintas agendas: unos aprueban los proyectos de otros a cambio de que los propios no sean vetados. Se trataría entonces de un diseño institucional restrictivo en lo formal, pero laxo en términos reales.

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

En este sentido es que el esquema de control basado en la disciplina de mercado dejó de ser funcional en la medida que las instituciones financieras comenzaron a considerar el riesgo financiero de los deudores, a través de las calificaciones realizadas a la calidad crediticia de los estados y municipios. A la fecha, los mecanismos de mercado resultan insuficientes, pues el mismo mercado ha incentivado la contratación de deuda mediante la aparición de nuevos mecanismos de financiamiento, y desde luego, el abaratamiento del dinero con la caída de las tasas de interés. Por otro lado, para las instituciones financieras y los acreedores en general, el otorgamiento de créditos a los gobiernos sigue siendo atractivo, pues las operaciones crediticias están respaldadas principalmente por recursos federales.

3.I Metodologías utilizadas

La presente investigación se ha propuesto como un estudio de caso comparativo. Los estudios de caso son recomendados en el desarrollo de las ciencias sociales porque permiten a los investigadores conservar las características holísticas y significativas del objeto de estudio seleccionado, por ejemplo, el estudio de las organizaciones y los procesos dentro de las organizaciones, como lo son la gestión y la toma de decisiones, las relaciones internacionales, la maduración de las industrias, estudios sobre comunidades o individuos, entre otros. Existen diversas clasificaciones de estudios de casos, destacando, entre ellas, la que se realiza en función de los objetivos del estudio y la que se fundamenta en el número de casos objeto de análisis (Yin, 1989).

Atendiendo al objetivo de la estrategia de investigación, podemos sintetizar la tipología de estudios de casos propuesta por Yin (1994) en:

- ∞ Descriptivos, cuyo propósito es analizar cómo ocurre un fenómeno organizativo dentro de su contexto real.
- ∞ Exploratorios, que tratan de familiarizarse con un fenómeno o una situación sobre la que no existe un marco teórico bien definido.
- ∞ Ilustrativos, que ponen de manifiesto las prácticas de gestión de las empresas más competitivas.
- ∞ Explicativos, que tratan de desarrollar o depurar teorías, por lo que revelan las causas y los procesos de un determinado fenómeno organizativo.

Siguiendo esta clasificación, y teniendo en cuenta los rasgos que definen el estudio de casos exploratorios y explicativos, se considera que la presente investigación encuentra correspondencia entre los objetivos planteados con los estudios de casos mencionados.

Atendiendo al número de casos que conforman un estudio, podemos encontrarnos con:

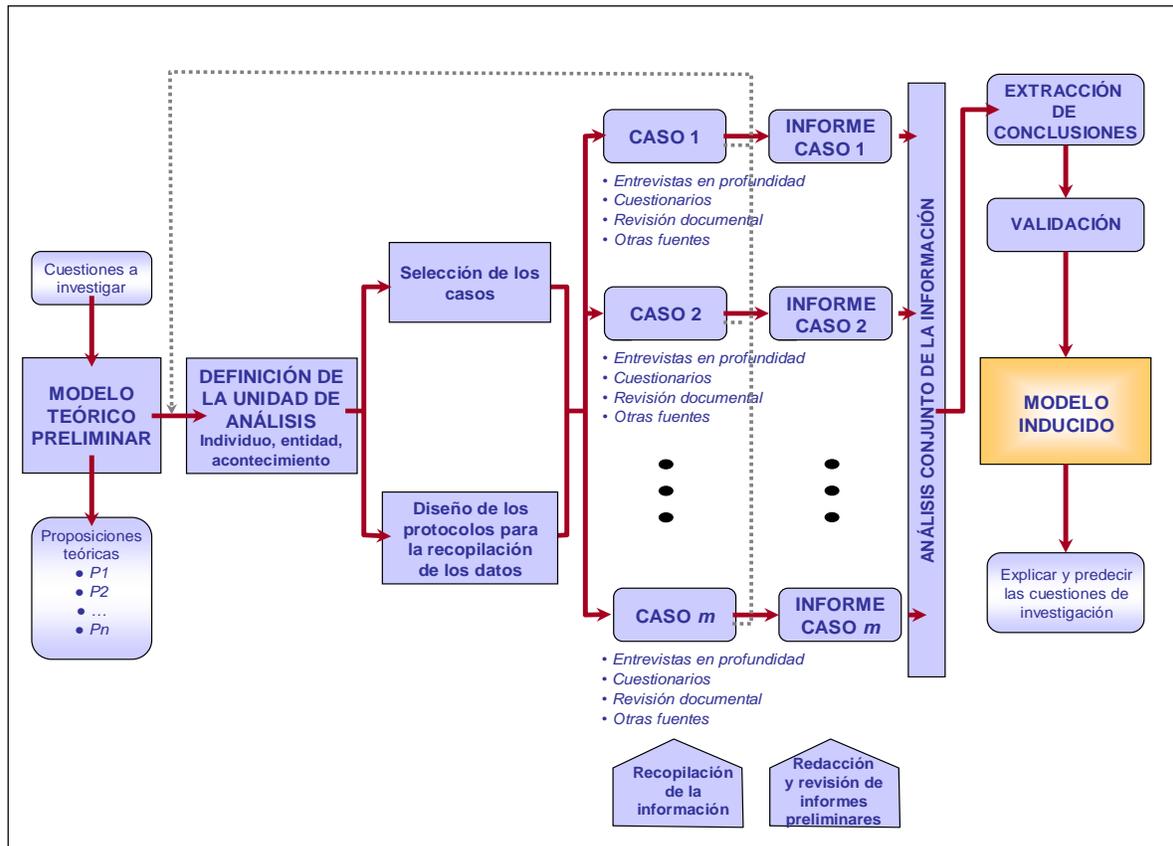
- ∞ Un único caso. Esta metodología basada en un único caso es adecuada cuando dicho caso sea especial —posee todas las condiciones necesarias para confirmar, desafiar o ampliar una determinada teoría—, raro —muy distinto a los demás casos posibles—, o revelador —nos permite explorar un fenómeno determinado.

∞ Múltiples o comparativos casos. En este tipo de estudio se hacen las mismas preguntas a los distintos casos, comparando las respuestas para llegar a conclusiones.

Como estrategia deliberada de selección de casos, ésta obedece al principio de representatividad parcial, en el cual el municipio-caso es similar a otros en un mismo subgrupo, pero los subgrupos son diferentes entre ellos. Al tratarse de seres humanos los datos que interesan son conceptos, percepciones, imágenes mentales, creencias, emociones, interacciones, pensamientos, experiencias, procesos y vivencias manifestadas en el lenguaje de los participantes, ya sea de manera individual, grupal o colectiva. Se recolectan con la finalidad de analizarlos y comprenderlos, y así responder a las preguntas de investigación y generar conocimiento.

Los estudios de caso, parten de identificar la unidad de análisis, objeto de la investigación. Se entiende por unidad de análisis al o lo objetos que serán estudiados (individuos, organizaciones, periódicos, comunidades, situaciones, eventos, etc.). En este caso la unidad de análisis serán las políticas de deuda que los gobiernos de los municipios mencionados, han ejecutado, durante el periodo 2000 – 2013. Es por esta razón, que este trabajo se desarrolló como un enfoque o método mixto. Por un lado se realizó una fase de investigación cuantitativa de ambos municipios. Dicha investigación consistió en la construcción de indicadores derivados directamente de las categorías analíticas fundamentales; en una segunda etapa se optó por el estudio cualitativo. En el cual se realizaron entrevistas a los responsables de las áreas de finanzas públicas. Las entrevistas entre otros propósitos, capturaron los criterios que emplean los funcionarios en la toma de decisiones en materia de deuda pública.

Ilustración 10: Proceso metodológico de un estudio exploratorio y explicativo de múltiples casos



Fuente: Adaptado de Yin (1994) y Bonache Pérez (1999)

Para tal fin es necesario comparar. De acuerdo a Sartori (1994, pág. 31) comparar es confrontar una cosa con otra. El método comparativo se encuentra ligado al desarrollo del método científico y fundamentalmente de la inducción.

A tal procedimiento, aceptado y ordinario en el pensamiento antiguo y medieval, opone una forma nueva de investigación que parte también de las observaciones y de los hechos particulares pero que obtiene de estas proposiciones ascendiendo de manera continua y progresiva la escala de la generalización hasta alcanzar los principios más generales.

Desde una perspectiva institucionalista, los casos de estudio permiten conocer las situaciones de acción que los actores enfrentan. Una segunda razón para estudiar casos y, por lo tanto, arenas de acción con mayor detenimiento es entender los factores adicionales que el modelo teórico y cuantitativo no capta.

Los estudios comparativos reúnen características específicas que los diferencian fundamentalmente de otras estrategias de investigación.

Esta tesis parte de considerar que hay diferencias cualitativas significativas en los tipos de participación ciudadana. Una hipótesis subyacente en este trabajo es que las formas de participación ciudadana que implican mayores niveles de corresponsabilidad y construcción cooperativa, establecimiento de normativas en el funcionamiento de dichas organizaciones y las formas de participación conjunto entre los gobiernos municipales y las organizaciones ciudadanas son las que puede influir de mejor manera en el fortalecimiento del quehacer municipal y por tanto de sus capacidades institucionales.

Para este trabajo de investigación es importante conocer si la participación ciudadana como política pública municipal ha sido factor para que las agendas de los gobiernos locales puedan estar sujetas a la influencia que diferentes tipos de coaliciones ejerzan en los gobiernos locales. Huther y Shah (1998) confirman que la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van tomadas de la mano, la presión por una rendición de cuentas por parte de la sociedad crea, indudablemente, un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional local. La participación ciudadana en los gobiernos locales está implícita en la mayor parte de la agenda local de los municipios, el problema es que generalmente los gobiernos en México no han logrado promover una participación ciudadana efectiva porque no han logrado superar su tradicional enfoque autoritario, jerárquico y de control. (Ramos García, 2007). Según Stone (2005) los regímenes locales son producto de un proceso de gobernanza local en el cual confluyen actores gubernamentales y no gubernamentales, (Cabreró Mendoza E. , 2005) que, a su vez, definen las agendas locales en las ciudades. La fase cualitativa apunta a explorar la existencia de actores relacionados con ciertos tipos de agendas de gobierno.

Ziccardi (2004, pág. 250) formula tres funciones de la participación ciudadana formal: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas.

Ahora bien, cuando se trata de la participación como política pública, es decir, cuando se trata de diseñar, implementar e institucionalizar una oferta participativa, con base en los debates antes expuestos, existe un conjunto de dimensiones en el marco de las cuales se puede plantear la oferta de instrumentos y mecanismos de participación que los gobiernos hacen a la ciudadanía:

- ☞ Quién participa y con qué formato (extensión de la participación)
- ☞ Cómo se hace la participación (qué técnicas y metodologías se usan)
- ☞ Cuáles son las consecuencias de la participación (intensidad de la participación en función de sus resultados o sus outputs; también se puede formular como los límites que se establecen a la participación)

En estas tres dimensiones coinciden ambas perspectivas; sin embargo, desde la perspectiva de la democracia participativa y especialmente en países en los que se viven grandes condiciones de desigualdad, o en los que la participación no sólo es una herramienta para la gobernabilidad sino también una vía para la democratización, o bien cuando por razones estructurales los gobiernos municipales son altamente ineficientes, además de estos tres criterios también se considera necesario evaluar la calidad de la participación. Para ello, a las tres dimensiones anteriores se suman otras dos:

- ☞ Iniciativa o liderazgo de la propuesta participativa
- ☞ Ámbitos o temas en los que se incorpora la participación (qué tanta relevancia tienen para mejorar realmente la calidad de vida de los ciudadanos) (Díaz Aldret & Ortiz Espinoza, 2011)

Tabla 5: Mecanismos de participación ciudadana según su extensión e intensidad

		Extensión		
		Restringida (asociativa/informativa)	Mixta	Amplia (ciudadanía)
Deliberación	Limitada	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de participación • Normatividad de participación • Consejos consultivos • Consejos ciudadanos • Coplademun 	<ul style="list-style-type: none"> • Internet • Defensoría del ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum
	Intensa		<ul style="list-style-type: none"> • Foros temáticos • Planes estratégicos • Agenda Local 21 • Presupuestos participativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos deliberativos • Núcleos de intervención participativa • Jurados ciudadanos • Encuestas deliberativas

Fuente: tomado de Díaz Aldret y Ortiz Espinoza (2011)

A favor de la participación, se resumen los siguientes argumentos (Canto Chac, 2008, pág. 29):

- ☞ Proporciona información sobre el ambiente social en el que se ejecutarán las actividades de desarrollo.
- ☞ Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios.
- ☞ Genera aprendizajes sociales e innovación.
- ☞ Fortalece a las instituciones locales.

- ☞ Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones.
- ☞ Contribuye a mejorar la eficiencia de las instituciones locales.
- ☞ Genera formación de capital social.
- ☞ Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.
- ☞ Contribuye a la formación o fortalecimiento de identidad local o regional.

Los argumentos en contra, o por lo menos sobre sus contradicciones, son (Canto Chac, 2008, pág. 30):

- ☞ Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación.
- ☞ Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas.
- ☞ Se vuelve ocasión de «captura» de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales.
- ☞ Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes.
- ☞ Propicia la «informalización» de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada.
- ☞ Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas.
- ☞ Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

El Inegi mediante la Encuesta Nacional de Gobierno 2009. Seguridad Pública y Justicia Municipal; el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011; y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, ha intentado cuantificar los diversos tipos de participación ciudadana.

La encuesta 2009 brinda información acerca de recursos institucionales con los que se cuenta en algunos municipios en relación con la participación ciudadana: a) espacios institucionales y b) existencia y actualización de un marco normativo; c) recursos humanos, y recursos materiales y tecnológicos: d) inmuebles, e) computadoras y f) servicios Web.

Otro elemento determinante de la estructura estable de participación está definido por la existencia de estructuras organizativas dentro de la administración municipal destinadas

específicamente a fortalecer, institucionalizar, traducir en la práctica y ejecutar efectivamente el compromiso institucional en favor de incorporar la participación ciudadana.

Otro instrumento de referencia importante es la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), constituye un esfuerzo conjunto del Inegi y de la Secretaría de Gobernación (Segob). La Encup se ha levantado en cinco ocasiones, 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012, de las cuales tres han sido realizadas por el Inegi (2001, 2003 y 2008), lo que constituye un avance importante en la generación de información sobre el tema.

Cabe señalar que la información antes señalada será la base para la construcción de los siguientes indicadores —se entiende por indicador: parámetro que indica un determinado estado, ofrece información sobre él o lo describe. Suele estar representado por un dato correspondiente a un momento, un lugar u otras características determinadas, y tiene valor como instrumento para la evaluación del desempeño (OMS; Banco Mundial; USAID, 2009)— en este terreno:

- ☞ Normatividad vinculada al tema.
- ☞ Estructura municipal básica para promover y atender la participación ciudadana.
- ☞ Recursos personales destinados al área de participación ciudadana.
- ☞ Recursos económicos destinados al área de participación ciudadana.
- ☞ Mecanismo de oferta participativa.
- ☞ Forma de organización de la sociedad para demandar la satisfacción de las necesidades.
- ☞ Principales actividades realizadas por el ayuntamiento en las que suele participar más la ciudadanía.
- ☞ Organizaciones de la sociedad civil en el municipio.

Para el conocimiento de las capacidades profesionales del municipio, se buscarán obtener los siguientes indicadores:

- ☞ Perfil de las y los funcionarios públicos municipales.
- ☞ Experiencia previa municipal.

- ☞ Años de experiencia en la administración pública.
- ☞ Asociaciones de las que el municipio forma parte.
- ☞ Tiempo de permanecer laborando en el municipio.

Estas bases de datos además de permitir la construcción de indicadores, permitirán hacer ejercicios de correlación entre las variables seleccionadas.

En la parte cualitativa, lo que se buscará obtener, son las razones o explicaciones que den diversos funcionarios de las áreas de fianzas den sobre los criterios prácticos de las decisiones de endeudamiento y el destino de dichos recursos.

Para ello se buscará además de entrevistar a funcionarios del área, a servidores públicos que hayan permanecido en esas áreas de trabajo.

Ambas estrategias permitirán contrastar la información, con los datos estadísticos previamente obtenidos y el marco de referencia empleado. La triangulación entendida como técnica de confrontación y herramienta de comparación de diferentes tipos de análisis de datos (triangulación analítica) con un mismo objetivo puede contribuir a validar un estudio de encuesta y potenciar las conclusiones que de él se derivan. La triangulación permite darle consistencia y validez interna a la investigación. La validez externa se logrará a partir de la comparación de ambos municipios.

En términos generales, la lógica de las investigaciones comparativas se basa en identificar similitudes y diferencias. Los dos métodos fundamentales, explícitos o implícitos, en las investigaciones comparativas son el método del acuerdo y el método de la diferencia. El método del acuerdo plantea que si dos o más instancias del fenómeno investigado comparten solamente una entre varias posibles circunstancias causales en común, entonces tal circunstancia es la causa de dicho fenómeno. La aplicación de este método es simple y directa. Si un investigador quiere conocer la causa de un fenómeno, procede primero a identificar instancias del mismo (trátese de revueltas campesinas, individuos que desarrollan adicciones u organizaciones comunitarias que se formalizan) y luego trata de determinar qué circunstancias invariablemente preceden su aparición. Aquella circunstancia que cumple con este requisito es la causa del fenómeno. El método del acuerdo es

ampliamente utilizado en ciencias sociales y es muy similar al procedimiento de la inducción analítica (Ragin, 1987).

Resumiendo, el análisis comparativo cualitativo puede ser definido como un método orientado a casos que permite el análisis formal y sistemático de la causalidad. Fue desarrollado con la finalidad de proveer herramientas que mejoraran el análisis empírico cuando el objetivo es la comparación de un reducido número de casos (n pequeña), cuya contrastación envuelve no obstante cierto grado de complejidad; como una manera de ayudar al investigador a representar y sintetizar lo que conoce de sus datos mejorando el diálogo entre las ideas y la evidencia empírica. Como estrategia metodológica, el método comparativo debe distinguirse del uso de la comparación como recurso cognitivo inherente a todo proceso de intelección. Es también distinto de la utilización más o menos tácita o explícita que se hace de la contrastación como auxiliar en la producción de conocimiento en las ciencias sociales.

Otra de las metodologías de investigación que se emplea en este trabajo es un modelo econométrico de Panel de datos. El empleo de esta técnica de análisis de regresión permitirá estimar el modelo de los determinantes del endeudamiento municipal en México y probar las variables de interés, así como la variabilidad transversal y temporal de los datos; donde los gobiernos municipales representan las unidades individuales de corte transversal que se repiten en el tiempo a lo largo del periodo de análisis.

En los datos panel, la misma unidad de medición es estudiada a lo largo del tiempo, por lo que se tienen dos dimensiones: espacial o estructural y temporal. La primera, generalmente predominante, permite modelar diferencias individuales observables, y controlar por las no observables, lo cual viene a solventar una de las debilidades del modelo de regresión clásico; de allí también la potencial presencia de heterocedasticidad. La dimensión temporal da cuenta de la evolución o cambios en el tiempo; siendo por lo general relativamente más corta, los problemas de auto correlación son menos frecuentes. En resumen, los datos de panel enriquecen el análisis empírico de manera que no sería posible con sólo datos de corte transversal o de series de tiempo.

En conclusión, una vez seleccionados los dos municipios cuyas razones he explicado con antelación, el paso ulterior es la recolección de la información en dos momentos: el primero consiste en agotar todas las fuentes electrónicas posibles (páginas de internet de ambos municipios, bancos de información del Inegi, SHCP, Inafed, Conago, Fenam, Ammac, Anac, entre otras); identificar actores claves en ambos municipios con la finalidad de sostener entrevistas abiertas y exploratorias que me permitan conocer la historia y los acontecimientos más importantes del municipio; sus características generales tanto económicas, políticas y sociales. Por último se realizará un trabajo de campo en las distintas dependencias que conforman la administración municipal en dos etapas, una como pilotaje de los cuestionarios y la segunda para aplicar el instrumento final. Las entrevistas estarán diseñadas de tal forma que me permitan responder la pregunta ¿Cómo las coaliciones locales de actores se ven reflejadas en las agendas de los gobiernos locales?

Si se logra identificar la existencia o no de gobernanza democrática al interior de los municipios, y que ésta se traduzca o no en redes y vínculos con actores locales para la presión de temas en la agenda pública municipal, la cual a su vez conducirá al endeudamiento municipal. Lo anterior permitirá confirmar que las diferencias entre las agendas de gobierno municipal se explican por el tipo de coaliciones políticas. Por una parte, las coaliciones dominadas por intereses territoriales se asocian a un acotamiento de la agenda al destinar mayores recursos a la administración territorial, equipamiento urbano, mejoramiento de espacios públicos, por citar algunos. Por otra, las coaliciones dominadas por sectores con intereses económicos, sociales, culturales y ambientales influyen en la ampliación de la agenda local al promover el destino de recursos hacia ámbitos de política pública que trascienden las atribuciones observadas en la Constitución mexicana.

Capítulo IV. Hallazgos

De acuerdo a los objetivos propuestos, así como la proposición formulada, la cual considera que el crecimiento de las demandas de la población, así como las capacidades institucionales diferenciadas entre ambos municipios han incidido en el nivel de endeudamiento en ellos, específicamente las capacidades de participación ciudadana.

Se necesitó realizar una recolección de datos exhaustiva; un modelo econométrico para probar la hipótesis; un trabajo de campo en ambos municipios estudiados con la finalidad de obtener en voz de los integrantes de los ayuntamientos el destino de los recursos obtenidos mediante empréstitos.

En el presente capítulo se describen los hallazgos obtenidos tanto en la estimación de los modelos econométricos, como del trabajo de campo. La intención de las metodologías utilizadas consiste en explicar a la variable deuda pública municipal, la cual para este trabajo de investigación se mide a través de la erogación anual de los municipios que se destina a cubrir compromisos de deuda. Incluye el pago de amortizaciones, el servicio (intereses y comisiones) y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores (Adefas). Esta información se encuentra disponible en el Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (Simbad) del Inegi.

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

A continuación se presentan las características de las variables incluidas en los modelos.

Ingresos totales, corresponden a todo los ingresos que recibe el municipio en un año, conformándose de ingresos propios, aportaciones federales, participaciones estatales y federales, financiamiento, por cuenta de terceros y otros ingresos.

Ingresos propios, se conforman principalmente por impuestos (directos, indirectos, adicionales, otros), derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones en mejoras. Dicho rubro sirve para conocer la dependencia financiera de los municipios respecto a los ingresos federales.

La capacidad de inversión de capital se estima como el porcentaje que representan, (según el Inegi), los recursos destinados a obras públicas, acciones sociales y adquisiciones de bienes muebles e inmuebles en relación a los ingresos totales del estado. Sin embargo para efectos de la investigación se dividió la obra pública y acciones sociales, de las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles.

Para convertir las variables a pesos constantes se deflactó utilizando como referencia el PIB 2008, no se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) con la finalidad de evitar una subrepresentación derivado de que dicho índice sólo «captura» información de algunos bienes de consumo, y no el efecto total de toda la economía.

Para la población total de la entidad, la fuente de información para el periodo de estudio fueron los censos y conteos de población que realiza el Inegi, con dicha información se realizaron proyecciones de la población, dichas estimaciones fueron contrastadas con las proyecciones de la población reportadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo).

Con la finalidad de considerar la técnica econométrica más adecuada para el manejo de Panel de datos, con la ayuda de la herramienta informática *E-views*® versión 7, la estrategia seguida para probar la consistencia de los resultados que a continuación se exponen fue la generación sucesiva de regresiones bajo la técnica de regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios Agrupados (MCO) con pesos seccionados, en forma logarítmica ($\ln(y) = \ln(x) + b + U$); se probaron con una o dos constantes, y con uno o dos autorregresores. Los resultados más robustos para cada uno de los municipios en estudio se presentan en las tablas 6 y 7.

Las hipótesis que se probaron, de manera específica, para el caso de los municipios en estudio, y que también ayudarán a conocer las perspectivas teóricas que mejor sustentan la realidad de los gobiernos municipales con respecto a la toma de decisiones de política financiera sobre endeudamiento público son:

- ☞ La política financiera de endeudamiento de los gobiernos municipales en estudio es determinada por su papel de promotores del desarrollo, en un sentido de equidad intergeneracional. Esta hipótesis se probará utilizando las variables que se refieren a la capacidad de inversión de capital del gobierno municipal. De acuerdo a la obligación establecida en la constitución, referente al destino exclusivo del uso del crédito, se espera una relación positiva entre las variables; es decir, en la medida de que haya mayor inversión de capital, aumentará la necesidad de adquirir mayores obligaciones financieras para su financiamiento; esto habla a su vez de gobiernos municipales que, en un primer momento de manera reactiva, empiezan a transitar hacia otro nivel de demandas por parte de la ciudadanía, es decir generación de mayor valor público.
- ☞ La política financiera de endeudamiento de los gobiernos municipales en México es consecuencia de gobiernos con capacidad financiera «suficiente», es decir a medida que los gobiernos municipales se vuelven más solvente y autosuficientes en materia de finanzas públicas, pueden acceder a créditos para complementar la necesidad de realizar erogaciones en infraestructura productiva. Para probar esta hipótesis se utilizarán los ingresos totales e ingresos propios. Esperando, por un lado, una relación positiva en el municipio con ingresos propios más elevado, y por el otro lado una relación negativa para municipios con menores ingresos propios.

De acuerdo a los resultados de la primer regresión se observa que es altamente elástica de forma positiva, es decir que por cada incremento porcentual de la deuda pública hay un incremento en obra pública, sin embargo —y abonando a las diferencias significativas de endeudamiento— el mayor incremento se da en el municipio de Ixtapaluca en donde por cada incremento de la deuda pública la obra pública lo hace en 1.14 por ciento, y en Atizapán de Zaragoza el incremento es de 1.00047 por ciento. La R^2 es muy aceptable y la probabilidad es completamente significativa.

Tabla 6: Resultados de los modelos econométricos, Atizapán de Zaragoza

Regresión	Variable dependiente	Variable explicativa	R ²	R ² ajustada	Modelo	Coefficiente β	Probabilidad
1	Obra pública	Deuda pública	0.85	0.82	log-log	1.00047	0.0%
2	Obra pública	Ingresos totales	0.88	0.87	log-log	0.88361	0.0%
3	Deuda pública	Ingresos totales	0.98	0.98	log-log	0.917656	0.0%
4	Deuda pública	Ingresos propios	0.92	0.92	log-log	0.948916	0.0%
5	Deuda pública	Población	0.91	0.90	log-log	1.447681	0.0%
6	Adquisiciones	Ingresos totales	0.85	0.83	log-log	0.558279	0.0034%
7	Adquisiciones	Deuda pública	0.99	0.99	log-log	-0.208231	0.0001%
8	Adquisiciones	Ingresos propios	0.97	0.96	log-log	0.877495	0.0%

Fuente: elaboración propia, con datos del Inegi

Tabla 7: Resultados de los modelos econométricos, Ixtapaluca

Regresión	Variable dependiente	Variable explicativa	R ²	R ² ajustada	Modelo	Coefficiente β	Probabilidad
1	Obra pública	Deuda pública	0.85	0.82	log-log	1.141513	0.0%
2	Obra pública	Ingresos totales	0.88	0.87	log-log	0.910361	0.0%
3	Deuda pública	Ingresos totales	0.98	0.98	log-log	0.776108	0.0%
4	Deuda pública	Ingresos propios	0.92	0.92	log-log	0.87367	0.0%
5	Deuda pública	Población	0.91	0.90	log-log	1.227604	0.0%
6	Adquisiciones	Ingresos totales	0.85	0.83	log-log	0.532386	0.0069%
7	Adquisiciones	Deuda pública	0.99	0.99	log-log	-0.2989	0.0%
8	Adquisiciones	Ingresos propios	0.97	0.96	log-log	0.893107	0.0%

Cuando la obra pública es explicada por los ingresos totales (regresión dos), la elasticidad es menor, lo cual hace suponer que la obra pública se realiza en menor medida con los ingresos municipales, en el caso de Atizapán de Zaragoza por cada incremento porcentual en los ingresos, la obra pública lo hace en 0.88 por ciento. En Ixtapaluca el crecimiento es de 0.91 por ciento.

El comportamiento de la deuda pública siendo ésta explicada por los ingresos totales (regresión tres), confirma a la hipótesis planteada con antelación, es decir Atizapán de Zaragoza al tener mayores ingresos que el municipio de Ixtapaluca, incrementa la deuda pública en 0.91 por ciento, para el caso de Ixtapaluca el incremento es de 0.77 en términos porcentuales. Es importante recordar que antes se ha mencionado que los gobiernos municipales que tienen una capacidad financiera muy baja, difícilmente pueden acceder siquiera al mercado financiero en busca de créditos para complementar su gasto en infraestructura.

Siguiendo la misma hipótesis pero ahora con los ingresos propios la cuarta regresión nos muestra casi el mismo comportamiento. Lo cual corrobora que los municipios con mayor capacidad de pago incrementan la «adicción» al endeudamiento público. Al igual que en otras regresiones el municipio de Atizapán de Zaragoza muestra un comportamiento ascendente al endeudamiento a lo largo del periodo analizado, el incremento porcentual es 0.94 por cada aumento de los ingresos propios, en el caso de Ixtapaluca el aumento es de 0.87 por ciento.

La regresión número cinco nos confirma que la política financiera de endeudamiento de los gobiernos municipales es reactiva, dicho de otro modo, las demandas de una población creciente son atendidas con la ayuda del endeudamiento, se puede suponer que los gobiernos municipales son más sensibles a demandas de la ciudadanía de otra índole, por ejemplo el mejoramiento de la movilidad, creación de centros de trabajo, entre otras. En este sentido se observa una elasticidad muy sensible para el municipio de Atizapán de Zaragoza, por cada incremento porcentual de la población, la deuda pública lo hace en 1.44 por ciento. La elasticidad para el municipio de Ixtapaluca es menor, pues el incremento es de 1.22 por ciento.

Por último y retomando a la capacidad de inversión de los gobiernos municipales, la cual se definió de acuerdo a la conformación dada por el Inegi, se realizaron tres regresiones considerando solamente a las adquisiciones de bienes muebles e inmuebles como variable dependiente, y explicando a dichas variables se consideraron a los ingresos totales, la deuda pública, así como los ingresos propios. La finalidad de las regresiones consistió en identificar cuál de las tres variables explicaba más significativamente las adquisiciones en

los municipios, es decir con qué tipo de erogaciones se realizan las compras de bienes muebles e inmuebles, los cuales deberían de verse traducidos en mejoras de la calidad de vida de la ciudadanía residente en los municipios.

En este sentido la regresión seis muestra un comportamiento casi inelástico de los ingresos totales respecto a las adquisiciones. Para el municipio de Atizapán de Zaragoza el cambio porcentual de los ingresos, se ve traducido en 0.55 por ciento. En el municipio de Ixtapaluca el incremento es muy similar, toda vez que representa el 0.53 por ciento.

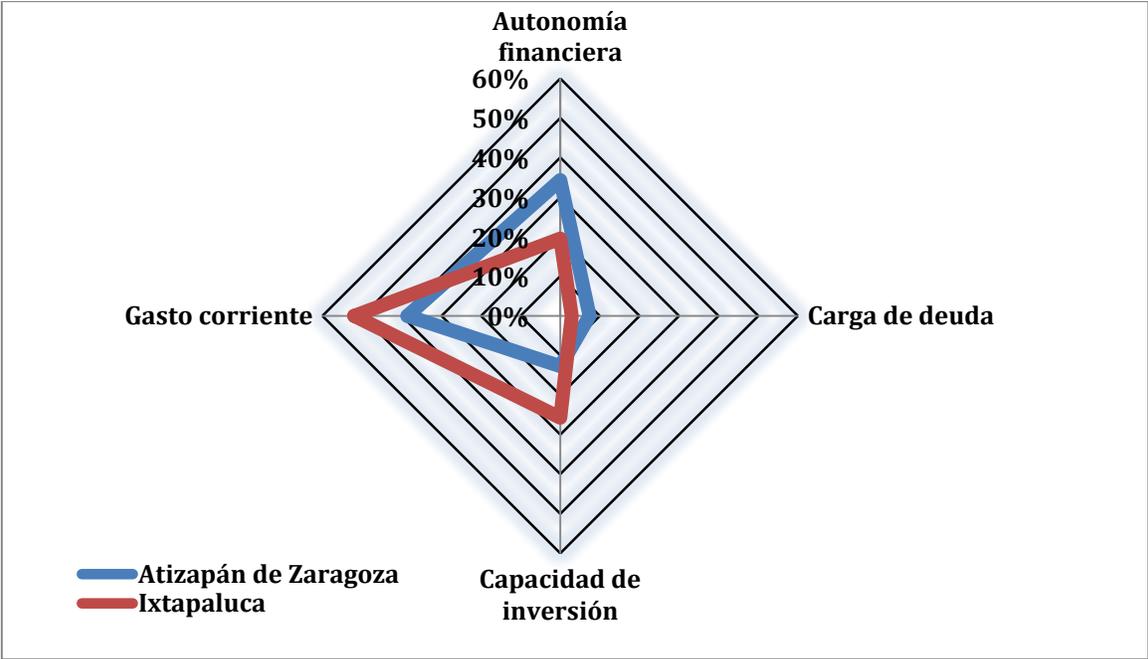
La regresión siete presenta una relación negativa e inelástica entre la deuda pública y las adquisiciones, dicho de otro modo, las adquisiciones en Atizapán de Zaragoza como en Ixtapaluca no se realizan con el endeudamiento, siendo el cambio porcentual de -0.20 para el primero, y de -0.29 para el segundo.

Asimismo el comportamiento de los ingresos propios respecto a las adquisiciones es elástico y positivo, lo cual se traduce en que las adquisiciones que realizaron tanto Atizapán de Zaragoza, como Ixtapaluca se concretaron mediante los ingresos propios. Con variaciones porcentuales de 0.87 por ciento para el primero, y de 0.89 para el segundo.

Es importante que los gastos de materiales y suministros sean absorbidos por los ingresos propios, lo cual sienta las bases para que el endeudamiento sea en apego a la normatividad.

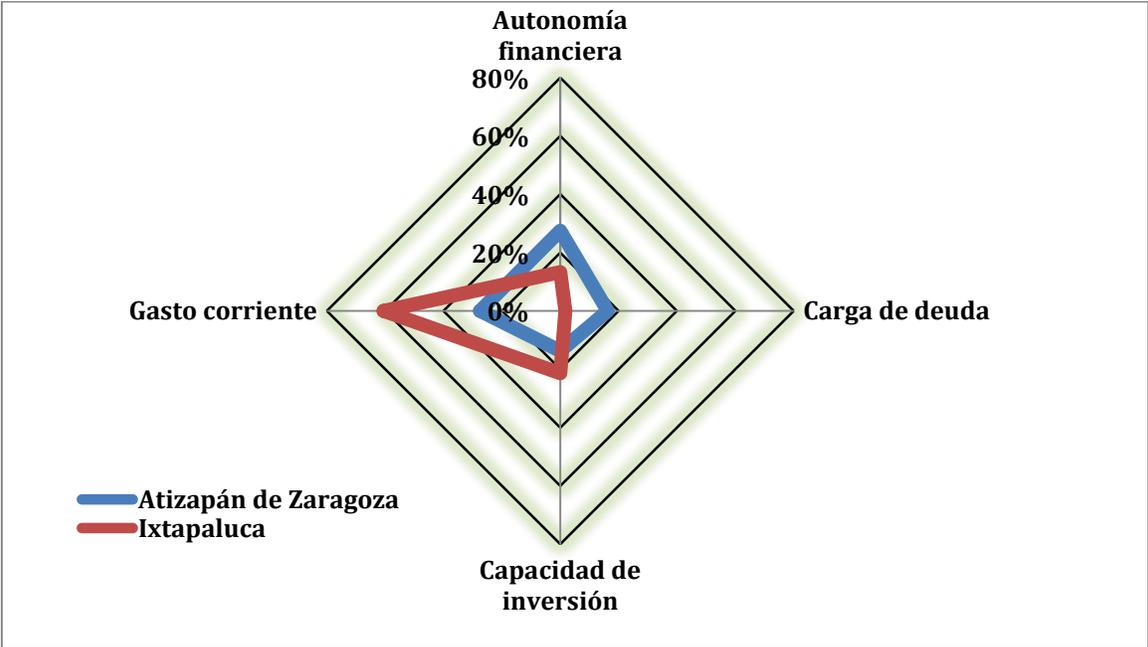
Aunado a lo anterior podemos observar el comportamiento de ambos municipios con las variables: autonomía financiera (la cual es la relación que guardan los ingresos propios respecto a los ingresos totales); carga de deuda (se representa con la relación entre el total de gastos en un año por concepto de deuda pública respecto a las erogaciones totales del municipio en un año fiscal); capacidad de inversión (total de recursos destinados a obra pública, adquisiciones de bienes muebles e inmuebles con relación al total de erogaciones en un año); gasto corriente el cual ha crecido alarmantemente en los últimos años en los municipios, y es aquel que se obtiene dividiendo el monto total por concepto de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y otras transferencias, entre el total de erogaciones en un año. Por cuestiones de cambios significativos en el comportamiento en ambos municipios se analizaron dos periodos: uno que va del año 2000 al 2006 (gráfica 25), y el otro que comprende del año 2007 al 2013 (gráfica 26).

Gráfica 25: Autonomía financiera, gasto corriente, capacidad de inversión y carga de la deuda 2000-2006



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi

Gráfica 26: Autonomía financiera, gasto corriente, capacidad de inversión y carga de la deuda 2007-2013



Fuente: elaboración propia con datos del Inegi

Las gráficas anteriores son muy ilustrativas, de las cuales se destaca en primer lugar que, la autonomía financiera de ambos municipios disminuyó en el segundo periodo en estudio respecto al primero en siete puntos porcentuales para ambos municipios; en segundo lugar se observa que la carga de la deuda se duplicó para el municipio de Atizapán de Zaragoza y en Ixtapaluca se redujo en uno por ciento. La capacidad de inversión es mucho mayor en Ixtapaluca que en Atizapán de Zaragoza, no obstante en ambos municipios ésta se redujo para el segundo periodo; por último el gasto corriente es alarmantemente mayor en el municipio de Ixtapaluca que en Atizapán de Zaragoza, creciendo aún más para el segundo periodo.

De acuerdo al análisis de los datos, en el caso del gobierno de Atizapán de Zaragoza no hay evidencias que corroboren el apego del gobierno municipal a la normatividad vigente en materia de deuda pública, por el contrario el crecimiento de su deuda pública no se vio traducida en un incremento significativo de la obra pública, ésta se mantuvo en niveles menores al 10% del gasto total; en el caso de Ixtapaluca, se observa que a pesar de que tuvo niveles de endeudamiento significativamente menores a los de Atizapán de Zaragoza, su alto porcentaje de inversión pública corrobora no sólo el cumplimiento de la normatividad en materia de destino de la deuda pública sino también de las participaciones y aportaciones federales. Lo cual confirmaría en el sentido básico de la proposición formulada, salvo que como se ha argumentado páginas atrás, el destino del endeudamiento en el caso de Atizapán no impactó de manera relevante la inversión pública realizada.

En este sentido se realizó el trabajo de campo en ambos municipios, con la finalidad de adentrarse aún más en las diferencias y similitudes que comparten, así como analizar si las capacidades institucionales de los gobiernos municipales han incidido o no en el endeudamiento público.

Es importante señalar que el método que guió al trabajo de campo priorizó conocer la situación que guardan áreas muy específicas dentro de los gobiernos municipales en estudio, por lo tanto no hubo un proceso de selección de muestra; no pretende responder al universo del personal municipal, ni al total de municipios en el país. Asimismo se presentó el cambio de gobierno en los municipios, lo cual dificultó significativamente el poder

entrevistar a los actores claves que en una primera instancia se tenían contemplados. Los resultados se presentan a continuación.

En el caso del municipio de Atizapán de Zaragoza se pudo acceder a cuatro entrevistas con personal de dos áreas muy importantes para la investigación: Subtesorería de egresos, y el área de la Sindicatura. También se levantaron 21 encuestas, las cuales tenían por objetivo principal operacionalizar las capacidades institucionales de las personas integrantes del ayuntamiento en áreas que tuvieran relación con los egresos públicos; control y seguimiento de los mismos; y el área de transparencia (tabla 8).

En el municipio de Ixtapaluca se sostuvieron tres entrevistas a profundidad con personas del área de planeación, desarrollo económico, y servicios públicos, en el municipio de Ixtapaluca. Asimismo se pudieron levantar 10 encuestas, con la misma intención y áreas que en el municipio de Atizapán de Zaragoza (tabla 9).

Tabla 8: Principales resultados de las encuestas realizadas

Atizapán de Zaragoza					
Número	Sexo	Escolaridad	Antigüedad	Rotación	Experiencia previa
1	h	18	3 a 6	si	privado
2	m	18	1 a 3	no	municipal
3	m	16	más de 9	si	municipal
4	h	16	1 a 3	no	primer empleo
5	h	16	1 a 3	si	privado
6	h	16	1 a 3	no	federal
7	h	16	más de 9	si	municipal

8	h	16	más de 9	si	municipal
9	m	16	más de 9	si	municipal
10	h	16	1 a 3	si	municipal
11	h	16	1 a 3	no	federal
12	h	16	1 a 3	si	privado
13	h	16	más de 9	si	federal
14	m	16	más de 9	no	federal
15	h	16	más de 9	no	municipal
16	m	12	1 a 3	no	federal
17	m	12	más de 9	no	federal
18	m	12	3 a 6	no	federal
19	m	12	más de 9	si	municipal
20	h	9	más de 9	si	municipal
21	m	9	más de 9	si	municipal

Fuente: Elaboración propia

Tabla 9 Principales resultados de las encuestas realizadas

Ixtapaluca					
Número	Sexo	Escolaridad	Antigüedad	Rotación	Experiencia previa
1	h	18	6 a 9	si	municipal
2	h	16	1 a 3	no	privado
3	m	16	1 a 3	no	municipal
4	h	16	1 a 3	no	privado
5	h	16	1 a 3	no	privado
6	m	12	1 a 3	no	primer empleo
7	m	12	1 a 3	no	privado
8	h	12	3 a 6	si	primer empleo
9	m	9	6 a 9	si	municipal
10	h	9	6 a 9	si	municipal

Fuente: Elaboración propia

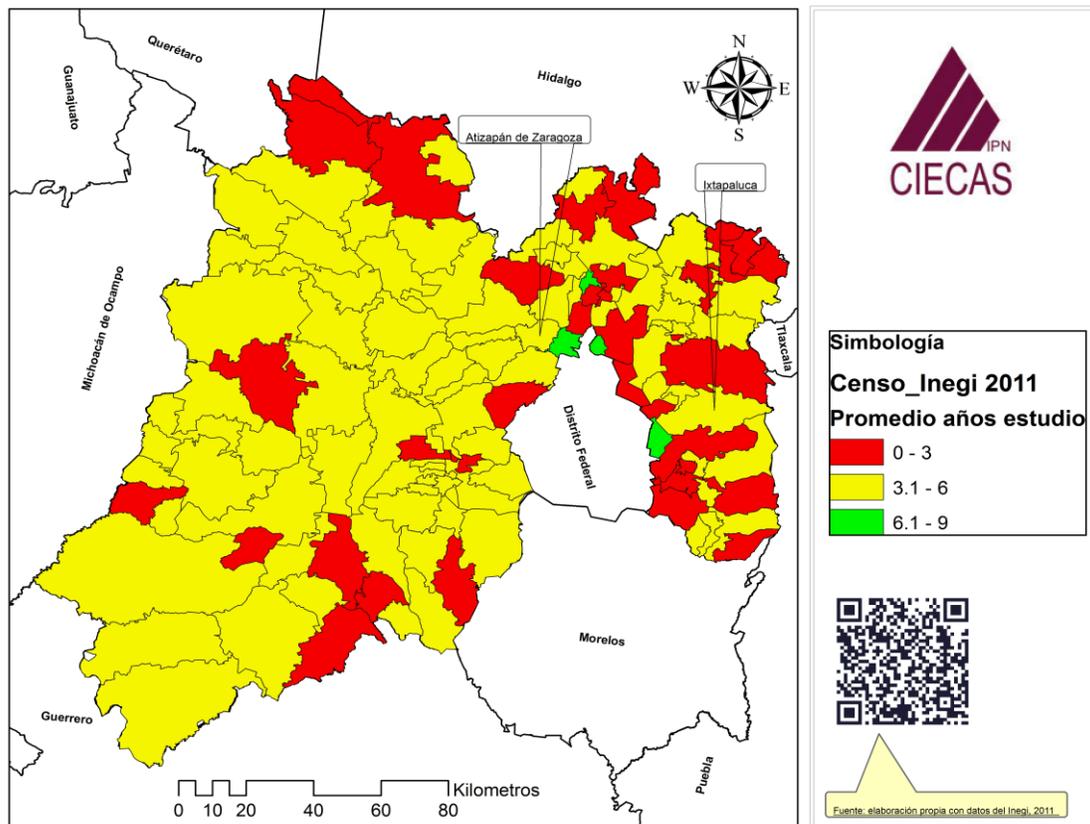
El resultado del trabajo de campo en ambos municipios fue muy enriquecedor dado que permitió conocer la situación actual de los municipios, tomando como referencia los censos que ha elaborado el Inegi y con base en ellos se obtuvieron datos que sirvieron para medir las capacidades administrativas de ambos municipios, en específico: escolaridad; experiencia profesional; transparencia; recursos humanos; asociaciones con otros municipios.

En educación, con los datos obtenidos de las encuestas, el municipio de Ixtapaluca tiene un promedio de escolaridad de 16 años, es decir las personas encuestadas cuentan con un nivel de estudios de universidad; el municipio de Atizapán de Zaragoza tiene en promedio un nivel de escolaridad de 15 años.

Lo anterior demuestra que los municipios comienzan a mejorar el nivel promedio de escolaridad del personal que labora en puestos de nivel medio; sin embargo todavía falta mucho que mejorar, la información del censo de gobiernos municipales del 2011 —el censo más completo hasta el momento— muestra que el promedio de escolaridad para el estado de México de las y los titulares de las direcciones no rebasaba los nueve años (ilustración 11), y para el caso concreto de los municipios estudiados era de seis años. Esto es muy importante toda vez que las decisiones se toman en los niveles directivos, por ende el éxito o no de una política pública municipal tiene mucha dependencia del personal a cargo, y no tanto de los niveles operativos.

En cuanto a la experiencia laboral, la antigüedad, la rotación y experiencia previa, el municipio de Atizapán de Zaragoza existe un fenómeno atípico, la información que arrojaron las encuestas señalan que en promedio tienen más de siete años de experiencia en el municipio, incluso existen personas con más de 15 años trabajando de manera ininterrumpida, pero en las entrevistas a profundidad se mencionó que en un año existieron tres tesoreros distintos, cada uno con una visión distinta e incluso desconocimiento del tema. Mientras que el personal de Ixtapaluca cuenta en promedio con tres años de experiencia, anteriormente se daba el fenómeno de cambiar casi a todo el personal en un relevo de trienio. La formación profesional en Atizapán de Zaragoza es más notoria en dos carreras: derecho y contaduría pública; en Ixtapaluca predomina la carrera de derecho. La experiencia laboral previa que predomina en Atizapán de Zaragoza es la municipal, seguida por la federal, después de la iniciativa privada, y en pocos casos es su primer empleo. Para el caso de Ixtapaluca permean dos experiencias laborales previas: municipal y la iniciativa privada. Por último al indagar sobre la rotación de personal al interior de los municipios se confirma el dato de años trabajando en el municipio, en el caso de Atizapán de Zaragoza existe mayor rotación, la cual se debe a la continuidad del personal, es decir a pesar de que existió un cambio de partido en el periodo 2009-2012 la mayoría del personal continuó dentro del municipio aunque en diferentes áreas. En Ixtapaluca ha existido menor rotación como resultado de la poca continuidad que permeaba en el municipio, toda vez que han gobernado partidos distintos en el periodo 2003-2009. Al realizar pruebas de correlación simple y de rangos de Spearman, no existe relación entre el nivel de estudios y la antigüedad en el ayuntamiento.

Ilustración 11 Mapa del promedio de educación en el estado de México



En torno al total de personas laborando en ambos municipios, cuando se les preguntó a las personas —en las entrevistas a profundidad— si conocían el número aproximado de personas que laboran en el municipio, se obtuvieron respuestas diversas que iban desde el desconocimiento de la cifra, hasta cifras encontradas. Por ejemplo en Atizapán de Zaragoza se estima que trabajan alrededor de 4,500 personas, dicha cantidad es elevada por el personal que labora en el ámbito de seguridad pública el cual, según las entrevistas, alcanza aproximadamente los 2,500 elementos; es importante comentar que el municipio de Atizapán de Zaragoza es bastante reservado en dar esa información. En Ixtapaluca se estima que laboran cerca de 1,000 personas, aunque afirman que para este trienio disminuyeron significativamente (lo cual contrasta con el comportamiento del gasto corriente).

Es muy importante tener claridad en las personas que laboran en la administración pública municipal, pues es un indicador muy relevante para saber si existe eficiencia y eficacia en el gasto público municipal. Tomando como ejemplo el caso del personal de seguridad pública para ambos municipios, de qué manera se puede valorar si el gasto corriente se justifica o no si se desconoce el total de personas que labora; cómo saber si se ha disminuido la violencia en el municipio gracias a la intervención del cuerpo de seguridad pública. Las atribuciones de las autoridades municipales en materia de seguridad pública ocupan un lugar central en los debates legislativos y políticos para buscar soluciones estructurales a la crisis de inseguridad que México atraviesa actualmente.

En materia de seguridad pública, la reforma de 1983 (artículo 115 constitucional, fracción III, inciso h) estableció que el servicio de seguridad pública y tránsito estaría a cargo de los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinaran las leyes.

Este trato superficial de la seguridad pública sugería que se trataba de un tema sin mayor trascendencia, confinado de manera casi exclusiva a la acción municipal. Los ayuntamientos históricamente dieron cumplimiento al mandato constitucional desarrollando su actividad en torno a las facultades expresamente señaladas en esos artículos. Es decir, aprobando los bandos de policía y gobierno, y desempeñando las labores de policía preventiva y de tránsito. En ese sentido, la seguridad pública estaba dominada por una concepción policial bastante limitada. Sin embargo, la reforma al artículo 21 de 2008 modificó de modo sustancial esta situación al crear el Sistema Nacional de Seguridad pública —aunque dicho sistema fue creado desde 1994, son la reforma de 2008 y la entrada en vigor un año más tarde de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública las que le confieren a la seguridad pública un aspecto integral— el cual tiene por bases mínimas: 1) la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública; 2) el establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública; 3) la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

Se puede observar en la ilustración 12 una heterogeneidad en el personal de seguridad pública en los municipios del estado de México, la cual puede deberse a la falta de transparencia en la información, como se mencionó con antelación en el caso específico del municipio de Atizapán de Zaragoza en las entrevistas se pudo aproximar el dato, es importante mencionar que en los censos de gobierno del Inegi no existe dicha información, sólo se conoce que en el 2013 se presentaron 577 presuntos delitos. Caso contrario es el de Ixtapaluca que cuenta con 531 personas laborando en seguridad pública (de acuerdo al Inegi) y en el mismo año se computaron 845 presuntos delitos y 7,885 infracciones.

Hablando de participación ciudadana, asociaciones con otros municipios, y en general cualquier tema que se relacione con la capacidad de los gobiernos locales para generar gobernanza democrática en búsqueda de creación de valor público. El tema es por demás importante porque pese al cambio de paradigma de la administración pública, dejando de lado sólo el procedimiento, el cumplimiento de las normas que garantizan la legalidad. En esta cultura que ha impregnado las organizaciones públicas y que todavía está presente en ellas, los resultados son una variable de segundo grado en el mejor de los casos. Desde esa perspectiva, lo importante es que sea legal, aunque no produzca resultados o los resultados sean penosos.

Es en ese sentido que las entrevistas a profundidad, así como las encuestas realizadas tenían por objetivo específico indagar si el personal del municipio conocía la existencia de asociaciones civiles en el municipio, las cuales incidieran en la toma de decisiones o en la agenda pública de los gobiernos municipales; también se buscó conocer la forma en que el ayuntamiento informa a la población acerca de los resultados obtenidos; por último si los municipios formaban parte de alguna asociación de gobiernos locales o si existían bases para colaborar con otros municipios en la prestación de servicios públicos.

De acuerdo a los resultados, en Atizapán de Zaragoza a pesar de la existencia de un «miércoles ciudadano», mecanismo que ha servido para escuchar las necesidades de la población en las colonias más vulnerables del municipio, no existen asociaciones ciudadanas que incidan de manera directa en la formulación de políticas públicas; incluso en las colonias de mayores ingresos donde existen condominios de lujo, la petición es que el municipio no intervenga en sus colonias, los vecinos se hacen cargo de los espacios

públicos para asegurarse que el ayuntamiento no construya alguna escuela pública, un mercado o algo que disminuya el valor de los condominios.

Las peticiones más constantes para el ayuntamiento es que se «tapen los hoyos en el pavimento»; que se termine de pavimentar alguna calle que quedo inconclusa; sustituir alguna luminaria que dejo de alumbrar y en general dichas peticiones se originan en las colonias más desfavorecidas en el municipio.

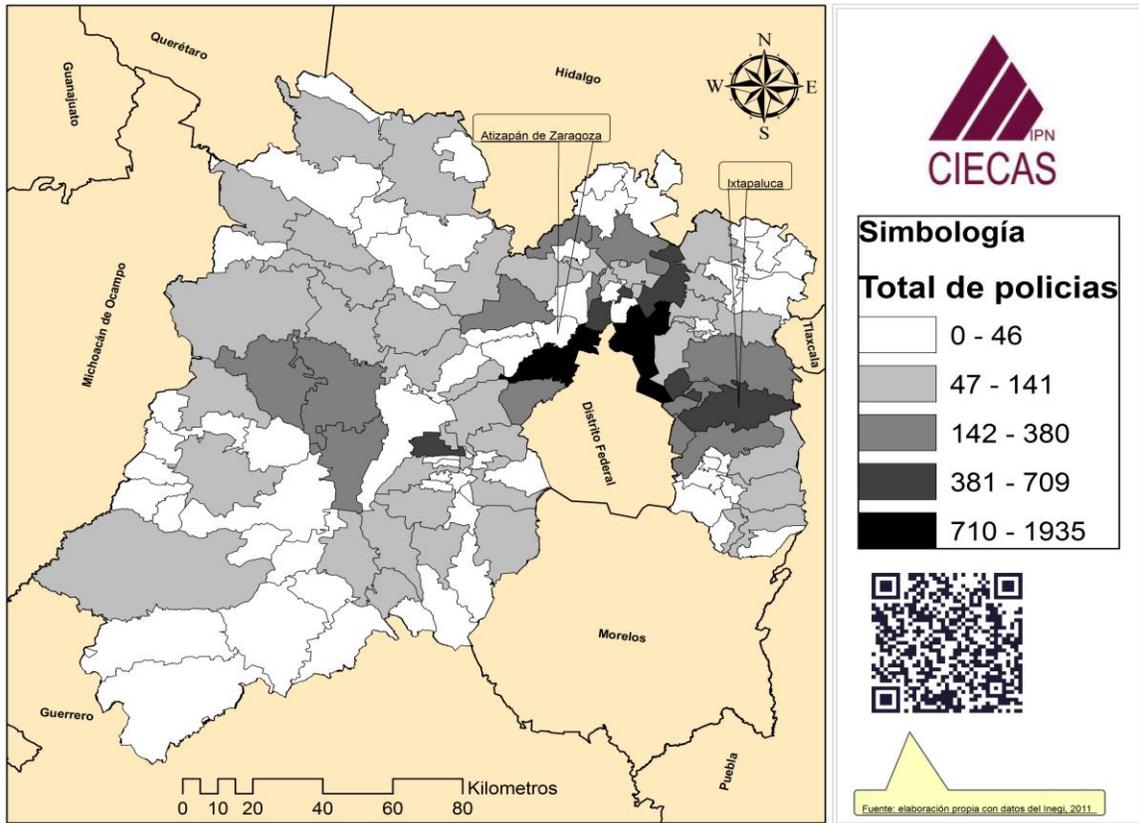
Las personas entrevistadas en el ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza coinciden en que la población con menores ingresos y mayor tiempo de ocio es la más «mitotera», mientras que las personas de mayores ingresos no se presentan al ayuntamiento ni para pagar el impuesto predial (su personal de apoyo lo realiza), esas personas no desean ser «molestadas» por parte de algún miembro del ayuntamiento.

La respuesta ha dichas peticiones se hace mediante los estrados ubicados en la oficina de oficialia de partes. La manera en que el ayuntamiento informa a la población acerca de las obras más importantes realizadas en un determinado periodo es mediante el periódico municipal seguido por el boletín, y la frecuencia es cada mes.

En Ixtapaluca de acuerdo a los resultados obtenidos tampoco existe una organización ciudadana que incida en el rumbo de la política pública del municipio, sin embargo es conocido que en el municipio reside una gran cantidad de personas simpatizantes del movimiento antorchista, el cual ha presionado fuertemente al ayuntamiento para la realización de múltiples obras de necesidades básicas (alcantarillado, pavimentación, escuelas, electricidad, entre otras) dando puntual seguimiento a las acciones que el municipio realiza para dar atención a sus demandas.

Los medios que utilizan para informar a la población acerca de los resultados también es a través del periódico municipal y boletines, lo hacen de manera mensual y cuando ocurre algo de mayor trascendencia.

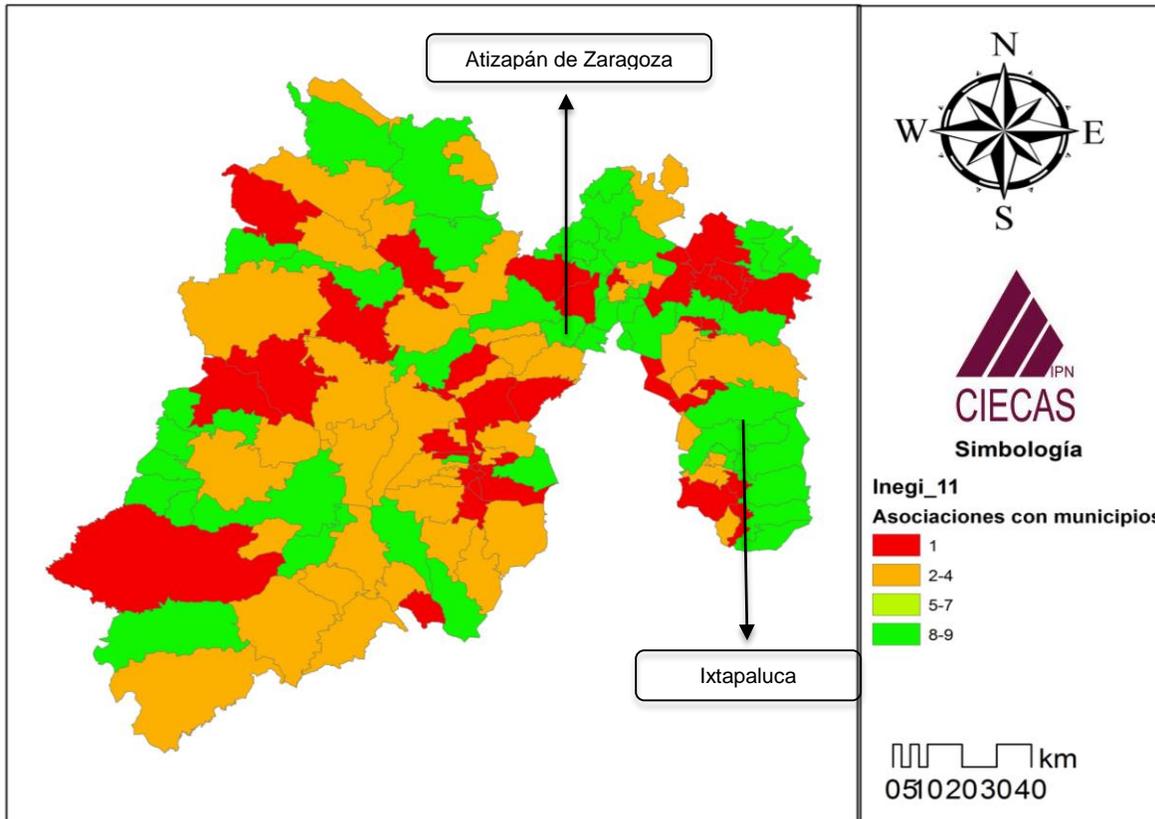
Ilustración 12 Mapa del personal de seguridad pública en los municipios del estado de México



En ambos municipios el personal encuestado y entrevistado desconoce si el gobierno municipal pertenece a algún tipo de asociaciones, sin embargo tiene conocimiento de al menos una de las ocho asociaciones con otros municipios para la prestación de algún tipo de servicio público (de acuerdo al Inegi, ilustración 13). Lo cual los posiciona como uno de los pocos municipios que aprovechan la cercanía geográfica, con la finalidad de proveer de mejor manera los servicios públicos municipales.

En ambos municipios existen las figuras de comités ciudadanos de vigilancia a los cuales se les informa el tipo de recurso, la obra que se va a hacer en su comunidad, cuántos recursos se van a ejercer, el beneficio de la obra, luego dichos comités dan seguimiento a ciertas obras públicas. Sin embargo la forma en que se conforman dichos comités limita el acceso a la mayoría de las personas residentes de los municipios, derivado de los días y los horarios establecidos para las reuniones.

Ilustración 13. Mapa de asociación municipal del estado de México



La transparencia presupuestaria de ambos municipios no es una de sus principales fortalezas, tal lo demuestra el Índice de Información Presupuestal Municipal 2014 (IIPM) del Instituto Mexicano para la Competitividad AC (Imco)³, el cual mide la calidad de la información presupuestal de 410 municipios y delegaciones del país. Tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental y fomentar una serie de buenas prácticas contables que ya han sido implementadas en el ámbito municipal. La evaluación se enfoca en la existencia, disponibilidad y calidad de la información de las leyes de ingresos y presupuestos de egresos municipales. El municipio de Atizapán de Zaragoza se ubicó en el lugar 277, mientras que el municipio de Ixtapaluca en el lugar 324.

³ Puede consultarse el estudio a profundidad en la siguiente dirección electrónica:
<http://imco.org.mx/indices/indice-de-informacion-presupuestal-municipal-2014/>

Uno de los principales hallazgos que se obtuvieron con las entrevistas a profundidad en el municipio de Atizapán de Zaragoza consistió en la respuesta de una persona con nivel de mando medio, vinculada directamente al manejo de los recursos económicos del municipio, quien aseguro que el incremento de la deuda pública del año 2009 a la fecha se debe al manejo discrecional de la deuda pública que permea en dicho municipio:

«...Cuando se hizo la solicitud del crédito, se quiso invertir dinero para tener rendimientos sobre el mismo endeudamiento, sin embargo (y en contra de la normatividad) hicieron una inversión de alto riesgo en una casa bursátil en la cual se perdieron más de 50 millones de pesos. Esta deuda se acaba de renegociar este año, en donde se debían alrededor de 390 millones pesos, se reestructuró la deuda a 450 millones de pesos con mejores condiciones de pago, en donde el remanente de esos 390 millones de pesos también se utilizó para obras de infraestructura social, por ejemplo en la construcción del deportivo Zaragoza, otro en la colonia México Nuevo y otro más en la colonia México 86...».

Dicha declaración se confirmó días después con la noticia publicada el 5 de junio de 2015 por el periódico *La Jornada*, donde se menciona que el «ex alcalde de Atizapán de Zaragoza podría ser detenido en breve peculado y ejercicio indebido del servicio público, los cargos».

Derivado del trabajo de campo se puede afirmar que la participación ciudadana es fácil cuando se trata de cubrir necesidades básicas de la población como son: pavimentación, luz, drenaje, alimentación. Las cuales son en realidad prestación de servicios públicos. Lo anterior se debe a que el municipio en México a través de los años se ha ido consolidando como un prestador de servicios públicos que le son necesarios a la población.

Pero cuando el municipio ha cubierto en mayor medida esos mínimos y empieza a preocuparse por participar como generador de su propio desarrollo; la participación ciudadana se eleva a temas como evaluar la calidad del gasto público, a proponer directrices para la elaboración de una determinada política pública, a saber de qué manera beneficia un programa público en términos de costo eficiencia, etc. Entonces la participación ciudadana debe ahora ser de calidad.

Ahora entonces dicha participación se complica en primer lugar porque los temas en juego limitan el acceso a personas con bajos niveles de educación; y en segundo lugar las personas con mayores niveles educativos por lo general trabajan en horarios demandantes de tiempo, y es justo dicho recurso del que no disponen para dar un seguimiento al actuar del ayuntamiento.

En este sentido mientras no existan las instancias adecuadas, las cuales de manera paralela a la erogación del presupuesto público vigilen y, sobre todo, evalúen el impacto en la calidad de vida de las personas residentes del municipio, el resultado será el mismo que ha opacado la vida democrática del país: corrupción, malversación de fondos, impunidad, cohecho, sobornos, y un largo etcétera.

Es por ello que una preocupación central y eje de política pública debe ser la creación de dichas instancias, que los cabildos realmente sean contrapesos en temas relevantes del presupuesto público; asimismo de acuerdo a Merino (2004, págs. 14-15) existen cinco grandes temas que demandan actualizar el diseño institucional del municipio mexicano: uno, adecuar las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos, a fin de expresar la pluralidad política de sus comunidades y al mismo tiempo fortalecer su eficiencia gubernamental; segundo, resolver las contradicciones que genera el sistema de aportaciones federales y participaciones a los gobiernos municipales, que están desincentivando la eficacia de la recaudación local; tres, revisar los mecanismos para incorporar una mayor vigilancia y participación de la ciudadanía; cuatro, desarrollar técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales; y cinco, establecer incentivos para capacitar, profesionalizar y establecer un servicio civil de carrera, que permita contar con mejores recursos humanos para planear, ejecutar y supervisar el trabajo de los gobiernos municipales.

Capítulo V Conclusiones y recomendaciones

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

Esto debido en parte a la incapacidad de los estados y municipios de generar ingresos propios, en parte porque existen pocos mecanismos reales de supervisión y fiscalización del uso de los recursos. Dicho crecimiento ha mermado la solvencia de las mencionadas instancias de gobierno, lo cual es posible observar a través del porcentaje que representa la deuda subnacional de las participaciones federales, el cual dimensiona el tamaño de los pasivos con la principal fuente de ingresos que cada entidad puede utilizar para pagarlos.

Los recursos obtenidos mediante la utilización de los diferentes instrumentos de deuda pública y financiamiento representan un mayor margen de acción para el gasto público, pero también significan una restricción a las disponibilidades fiscales a futuro, por lo que el nivel de endeudamiento se debe mantener dentro de la capacidad de pago vinculada con los ingresos públicos y mantener la certidumbre en la estabilidad de las finanzas públicas.

Si bien la deuda local todavía no representa niveles alarmantes, la tendencia de la tasa de crecimiento y el uso que se le ha dado en el último lustro implica un foco rojo. Basta notar que hay dos carencias esenciales en el marco normativo de la deuda.

La primera es la indefinición que la Constitución Mexicana le otorga al concepto de inversión productiva en su artículo 117. El hecho de que se no defina explícitamente lo que se considere productivo, permite que cada estado defina el concepto a su conveniencia, dando pie a que se gaste la deuda en rubros que no contribuyen al incremento de infraestructura local.

La segunda carencia, es la falta de controles sobre las excepciones de deuda pública. Ello, debido a que cada estado define qué tipo de pasivos se consideran deudas públicas y cuáles no. En el caso de los estados en donde los pasivos no se consideran jurídicamente deuda pública, los marcos regulatorios presentan deficiencias importantes. Esto es grave porque la mayor parte de estas excepciones son los pasivos de corto plazo que en la mayoría de los casos, no requieren ser aprobados por los congresos locales para que sean contratados, dando paso a abusos y simulaciones para la contratación de éste instrumento financiero por parte de los gobiernos locales. En el caso específico del estado de México se sigue citando en algunas normativas la *Ley de Deuda Pública* del estado de México, la cual fue abrogada junto con otros ordenamientos desde 1998 para dar cabida al Código Financiero del estado de México.

Si bien la razón de ser de las deudas de corto plazo es financiar el gasto corriente, existen pocas limitaciones normativas para su uso, lo que permite prácticas opacas con los recursos y que incluyen la posibilidad de transformar deuda de corto plazo en un pasivo de largo plazo con requisitos mínimos.

En la actualidad, se han generado círculos viciosos de endeudamiento, aprovechando las condiciones favorables de las tasas de interés, así como el desarrollo de nuevos esquemas de financiamiento. Sin embargo, a la fecha es importante establecer nuevos controles basados en leyes a nivel nacional, que permitan contar con criterios homogéneos en la determinación de los topes o límites al endeudamiento. Así como también, se debe incentivar mecanismos que impliquen el endeudamiento cooperativo, para que efectivamente esté alineado a las políticas nacionales, estatales y municipales, tal como se persigue con el Plan Nacional de Desarrollo; donde la descentralización del gasto, implique también una planeación financiera del uso de los recursos, que permita al final del día una mayor eficacia en la gestión gubernamental, pero al mismo tiempo una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Durante el periodo de estudio, los gobiernos municipales demandaron más deuda pública debido a la caída en las tasas de interés. En este sentido, los controles al endeudamiento mediante mecanismos de mercado no están siendo efectivos, en la medida que las tasas de interés continúan a la baja. Sin lugar a dudas, un factor clave para incidir en la tasa de

interés, y en consecuencia, desincentivar la contratación de nueva deuda, son las reservas realizadas por las instituciones financieras para respaldar los créditos otorgados a los gobiernos subnacionales. Dado que el riesgo para las instituciones financieras o acreedoras es menor cuando se trata de recursos garantizados principalmente por transferencias federales, las reservas requeridas deberían de establecerse en función del tipo de colateral (ingresos propios o ingresos federales).

En lo que respecta a las calificadoras, se debe sugerir que dentro los aspectos metodológicos de las calificaciones evalúen situaciones de riesgo en las finanzas públicas, de tal manera que se registre el riesgo que implica la afectación en el gasto corriente comprometido al pago de estos mecanismos de financiamiento.

La disponibilidad de mayores recursos federales susceptibles de otorgarse en garantía por parte de los gobierno subnacionales incentiva el crecimiento de la deuda pública. Al respecto, una reforma a la *Ley de Coordinación Fiscal* sería pertinente para su contención, pues las modificaciones que se realizaron en 2006, y que permitieron que el 25% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y el 25% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) se pudieran otorgar en garantía por parte de los gobiernos estatales, aumentó la posibilidad de que los gobiernos contaran con mayores recursos para respaldar nuevos créditos. En su caso, establecer limitaciones similares a las que se realizaron en la reforma de diciembre del 2013, donde tanto el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) se pueden otorgar como fuente de pago en caso del incumplimiento de las obligaciones contraídas siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las entidades federativas o los municipios, según corresponda, ante la SHCP en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y municipios.

El marco legal en las entidades es heterogéneo. Por lo que sería necesario, por un lado, que se establezcan límites o topes al endeudamiento, y por otro que se definan fórmulas que contemplen la misma base para el cálculo de los topes de endeudamiento, incorporando los tres tipos de limitaciones: topes al monto contratado, topes para que el monto sea considerado deuda pública y topes al monto de endeudamiento adicional.

En este contexto resulta necesario crear una estrategia de desarrollo que permita impulsar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, haciendo más eficiente el manejo de los recursos públicos, puesto que los escasos resultados de mejora económica y social, derivan de una pésima aplicación del gasto público y muy probablemente, de prácticas de corrupción entre funcionarios públicos.

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

Un caso concreto lo representa el estado de Tlaxcala, el cual en su constitución local prohíbe la contratación de deuda pública que rebase el 3% del presupuesto autorizado ese año. Si por un lado se considera una buena práctica poner topes al endeudamiento, limitar de esa forma el acceso a crédito hace al gobierno menos flexible y limita oportunidades de inversión.

Debido a la importancia de regular el endeudamiento y el déficit presupuestario, es indispensable transparentar la información de las finanzas públicas, de la deuda y de los demás pasivos de los gobiernos locales.

Esta falta de transparencia implica la necesidad de realizar reformas a diversos ordenamientos, entre ellos el reglamento del artículo 9 de la *Ley de Coordinación Fiscal*, a fin de tener un registro completo, confiable y actualizado de la deuda y del conjunto de las obligaciones financieras directas y contingentes. Con base en esta información, es conveniente que las secretarías de hacienda del ámbito federal y local evalúen por lo menos cada trimestre la situación de las finanzas públicas, el endeudamiento y sus riesgos, a fin de aplicar medidas de prudencia y responsabilidad hacendaria que sean adecuadas, efectivas y oportunas.

Un paso importante que se ha dado es la aprobación del dictamen por el que se reforma y adiciona la Constitución en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y

los municipios, estableciéndose reglas y candados para la autorización de la contratación de deuda, lo que incluye la aprobación del Congreso. Se contemplan cuatro grandes elementos significativos: facultades de los Congresos locales para aprobar empréstitos; la fiscalización superior y principio de transparencia y rendición de cuentas, así como nuevas disposiciones para la contratación de deuda por municipios y estados.

Sin embargo es necesario al menos realizar las siguientes acciones para mejorar el uso del crédito:

- ☞ Armonizar las leyes locales de contabilidad gubernamental de acuerdo al *Ley General de Contabilidad Gubernamental*.
- ☞ Definir claramente así como homologar el criterio de una inversión productiva
- ☞ Fortalecer las instancias locales de fiscalización superior.
- ☞ Dotar de mayores recursos a las instancias ejecutoras de la armonización contable.
- ☞ Fortalecer la normatividad local vinculada al ciclo presupuestario.
- ☞ Revisar los convenios de descentralización.
- ☞ Establecer restricciones explícitas a las excepciones de deuda pública, es decir, regular el uso de la deuda de corto plazo.

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

Para analizar los procesos de contratación de deuda subnacional es fundamental disponer de información confiable y oportuna. Los datos que al respecto publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, dista mucho de serlo. A partir de esa información, es imposible conocer cuál fue la deuda contratada por periodo fiscal, con cuál entidad financiera, cuál fue su destino y cuál su perfil de vencimiento. Aunado a lo anterior es por demás grave si las cifras que publica el Inegi no coinciden con las cifras de la SHCP.

Finalmente, la participación ciudadana no debe ser vista como panacea o algo en contra de la acción pública, su éxito dependerá de tener objetivos claros; mantener claras las expectativas; involucrar a los actores adecuados en el momento adecuado, cuidar la confianza de la ciudadanía; ser flexible y considerar una diversidad de métodos; respetar valores y puntos de vista diferentes.

Adicional a la participación ciudadana es necesaria la rendición de cuentas (desde la *accountability*) a los gobiernos municipales sobre el destino de los recursos públicos, sin dicha presión por parte de la ciudadanía se corre el riesgo de que los funcionarios públicos tengan áreas de opacidad y manejen los recursos públicos a discreción y beneficio personal.

En este sentido es necesario que las personas que laboran en el sector público tengan presente que las actividades que realizan deben estar necesariamente vinculadas con la solución de un problema público específico, y el objetivo de su intervención es modificar el *status quo*. Lo anterior les condiciona su actuar, les obliga a rendir cuentas sobre los logros de su desempeño, a informar los motivos de tal o cual decisión. Si la ciudadanía y el gobierno no van de la mano y en la misma dirección, el resultado sin duda está destinado al fracaso.

Bibliografía

- 2014, C. g. (1 de Enero de 2014). *www.diputados.gob.mx*. Recuperado el 28 de 01 de 2014, de *www.diputados.gob.mx*:
<http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/cgpe.pdf>
- Acemoglu, D. (2008). Interactions between Governance and Growth. En D. North, D. Acemoglu, F. Fukuyama, & D. Rodrik, *Governance, Growth and Development Decision-making* (págs. 1-8). Washington: The World Bank.
- Aguilar, L. F. (Octubre de 2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia* (39), 1-15.
- Aguilar, L. F. (2009). *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*. DF, México: Fundación F. Naumann. .
- Andrés Dávila, L. d. (2010). El léxico de la política. En L. B. Olamendi, *Régimen político* (págs. 632-638). México: FCE, FLACSO, CONACyT,.
- ASF. (2012). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y los municipios*. México: ASF.
- ASF. (2012). *Análisis de la deuda pública de las entidades federativas y municipios*. DF: ASF.
- Ayala Espino, J. (2005). *Economía del Sector Público Mexicano*. DF, México: Esfinge-UNAM.
- Bonache Pérez, J. (1999). El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa* (3), 123-140.
- Cabrero Mendoza, E. (1999). Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales: Una aproximación metodológica para su estudio. En Cabrero Mendoza, E. *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México* (págs. 17-102). DF: CIDE, Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E. (1999). Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio. En E. (Cabrero Mendoza, *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la*

- gestión hacendaria en municipios urbanos de México* (págs. 17-99). DF: CIDE-Porrúa.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal? *Gestión y Política Pública*, XII (3), 753-784.
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, E. (2011). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*. DF, México: CIDE.
- Cabrero Mendoza, E., & Arellano Gault, D. (. (2011). *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* . DF, México: CIDE.
- Cabrero, M. E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-186.
- Canto Chac, M. (otoño de 2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*(30), 9-37.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (1 de Septiembre de 2006). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. Recuperado el 15 de julio de 2013, de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas:
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf>
- Chetty, S. (octubre – diciembre de 1996). The case study method for research in small- and médium - sized firms. *International small business journal*, 5, 73-85.
- Contreras, L. (25 de 03 de 2013). *Forbes*. Recuperado el 15 de 06 de 2013, de Forbes México: <http://www.forbes.com.mx/sites/quien-gana-con-la-desgracia-de-los-estados/>
- Darmohraj, A. (Octubre de 2007). Capacidades institucionales para la gestión municipal del crecimiento económico. *Reforma y Democracia* (39), 1-20.
- de Alba González, A. C., & Gómez Álvarez, D. (2010). Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo. En D. (. Gómez Álvarez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano, conceptos, índices y políticas públicas* (págs. 51-82).

- DF, México: LXI Legislatura; PNUD; Universidad de Guadalajara; Miguel Ángel Porrúa.
- Díaz Aldret, A., & Ortiz Espinoza, Á. (2011). Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado. En E. Cabrero Mendoza, & D. Arellano Gault, *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (págs. 361-432). DF, México: CIDE.
- Díaz Flores, M. (enero-junio de 2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica Economía. *Sociedad y Territorio*, III(11), 387-407.
- Federal, L. O. (20 de mayo de 2014). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 30 de mayo de 2014, de Leyes: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>
- Flamand, L. y. (2010). Instituciones locales y desarrollo en México. Un análisis a partir de la dimensión institucional del Índice de Desarrollo Municipal básico. En D. Gómez Álvarez, *Capacidades institucionales para el desarrollo humano, conceptos, índices y políticas públicas*. DF: Cámara de diputados, PNUD, Porrúa.
- Gobierno, C. N. (1 de diciembre de 2011). *Censo de Gobierno*. Recuperado el 15 de agosto de 2014, de <http://www.inegi.org.mx>:
http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=gob&c=4
- Gramlich, E. (1997). Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature". En. W. E. Oates. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington: Lexington Books.
- hacendaria, ¿. q. (15 de diciembre de 2014). *Premio Nacional de Finanzas Públicas 2014*. Recuperado el 2014, de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas:
<http://www.cefp.gob.mx/>
- Hernández, F., & Chávez Presa, J. (1996). Hacia el Federalismo Fiscal en México. En *Gestión y política Pública*, P. 475-486.CIDE. Volumen V. No. 2.
- Huerta Cuervo, R. (2014). Gobiernos municipales, capacidades profesionales y oferta educativa. *En proceso de arbitraje*.
- Huntington, S. P. (1994). *La Tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Paidós Iberica.
- Huther, J. y. (1998). *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*. World Bank. Washington: World Bank.

- IMCO. (30 de 04 de 13). *Finanzas Públicas*. Recuperado el 15 de 03 de 14, de IMCO:
<http://imco.org.mx/finanzaspublicas/municipios/>
- Inafed. (2014). *Manual de transferencias federales a municipios*. México: SEGOB.
- Inegi. (01 de 01 de 1999). *Censos económicos*. Recuperado el 20 de 04 de 2014, de Inegi:
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce1999/default.aspx>
- Inegi. (30 de 12 de 2007). *Censos Agropecuarios*. Recuperado el 20 de 10 de 2014, de Inegi:
<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=17177&s=est>
- Inegi. (01 de 01 de 2009). *Censos económicos*. Recuperado el 04 de 20 de 2014, de Inegi:
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/censos/ce2009/default.aspx?s=est&c=14220>
- Inegi. (30 de Junio de 2010). *Censos y Conteos*. Recuperado el 10 de 02 de 2014, de Inegi:
<http://www.censo2010.org.mx/>
- Inegi. (15 de 11 de 2011). *Censos de Gobierno*. Recuperado el 10 de 10 de 2014, de Inegi:
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cng2011gmd/default.aspx>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Merino, M. (2004). *Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional*. DF, México: CIDE.
- Métrica. (2010). *Métrica de la transparencia*. CIDE, COMAIP. DF: CIDE.
- México, G. d. (2012). *Cuenta Pública*. Toluca: Gobierno del estado de México.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, España: Paidós .
- Morgan, P. (2006). *The Concept of Capacity, Study on Capacity, Change and Performance*. European Centre for Development Policy Management. Brussels: European Centre for Development Policy Management.
- Musgrave, R. A. (1992). *Hacienda pública teórica y aplicada* (5a edición ed.). Madrid: McGraw-Hill.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. D.F., México: Fondo de Cultura Económica /Economía Contemporánea.

- OCDE. (2012). *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*. DF, América Latina: OCDE.
- OCDE. (2013). *Estudios económicos de la OCDE: México 2013* (Vol. 2013/9). Paris: OECD.
- OCDE. (2013). *Government at a Glance 2013*. OCDE. Paris: OCDE.
- OMS; Banco Mundial; USAID. (2009). *Manual de Seguimiento y Evaluación de los Recursos Humanos Para la Salud*. (M. R. Poz, Ed.) Ginebra: OMS.
- Pardo, M. d. (2004). Prólogo. En M. d. Pardo, *De la administración pública a la gobernanza* (págs. 9-20). DF, México: El Colegio de México.
- PNUD. (1997). *Governance for Sustainable Human Development, Human Development Report*, . United Nations Development Programme. New York: United Nations Development Programme.
- PNUD. (2014). *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Investigación en Desarrollo Humano . DF: PNUD.
- PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina: Aguilar; Altea; Taurus; Alfaguara.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley. California: University of California Press.
- Ramos García, J. M. (2007). *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Ríos Cazares, A. (2011). Transparencia gubernamental. En E. Cabrero Mendoza, & D. (. Arellano Gault, *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (págs. 297-359). DF, México: CIDE.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Sánchez Bernal, A. y. (2010). El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local. . *Economía y Sociedad*, x(33), 355-412.

- Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. En G. Sartori, & L. (. Morlino, *La comparación en las ciencias sociales* (págs. 29-50). Madrid, España: Alianza Editorial.
- SHCP. (diciembre de 2012). *www.shcp.gob.mx*. Recuperado el 2 de febrero de 2014, de Finanzas Públicas:
http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx
- SHCP. (01 de 03 de 2014). *Deuda de estados y municipios*. Recuperado el 01 de 04 de 2014, de Secretaría de Hacienda y Crédito Público:
http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2013/Paginas/4to_Trimestre.aspx
- Sosa López, J. (julio-diciembre de 2012). Formación de capacidades en gobiernos locales en México, hacia la nueva gobernanza. *Explanans*, 1(2), 35-52.
- Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? *Gestión y Política Pública*, XIII (3), 733-751.
- Sour, L. (mayo-agosto de 2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23(2), 271-297.
- Sour, L., & Fredy, G. (2008). *The flypaper effect in mexican local governments, 1990-2006*. DF, México: Documento de Trabajo DTAP número 217. CIDE.
- Stiglitz, J. E. (1988). *La economía del sector público* (2ª ed.). Barcelona, España: Antoni Bosch.
- Stone, C. (2005). Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis. *Urban Affairs Review*, 40(3), 309-341.
- Tello, M. D. (diciembre de 2010). Del desarrollo económico nacional al desarrollo local: aspectos teóricos. *Revista Cepal*(102), 51-67.
- Ter-Minassian, T. (1996). *Borrowing by subnational governments: issues and selected international experiences*. *IMF Paper on Policy Analysis and Assesment*. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.: FMI.

- UNDP. (2008). *Capacity Development PRACTICE NOTE*. UNDP. New York: UNDP.
- Weber, M. (1983). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. (J. Winckelmann, Ed.) FCE.
- Wilson, W. (1887/1981). The study of administration. En F. (. Mosher, *Basic literature of American Public Administration, 1787-1950* (págs. 66-81). New York: Holmes and Meier.
- Yin, R. K. (1989). *Case Study Research: Design and Methods, Applied social research Methods Series*. Newbury Park, California: Sage.
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods Applied (Second Edition)*. *Social Research Methods Series, 5*.
- Zepeda Lecuona, G. (2001). Rezagos y desafíos del desarrollo institucional. En L. Rubio, *Políticas económicas del México contemporáneo (coordinador)* (págs. 90-122). DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. (. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (págs. 245-271). México: UAM -Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.

Anexos

Indicadores financieros para la evaluación de la gestión financiera municipal

Atizapán de Zaragoza

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TAC de ingreso y gasto	0%	25%	1%	5%	-6%	8%	15%	46%	10%	-18%	-1%	6%	19%	5%
Valor real del ingreso y del gasto	716,326,766	896,523,790	907,842,037	949,907,054	891,526,229	962,802,481	1,110,031,205	1,622,517,352	1,779,643,620	1,466,635,113	1,456,619,019	1,551,138,515	1,843,980,283	1,929,509,342
Ingreso per cápita municipal	510	626	654	698	660	738	825	1,021	1,014	837	798	928	929	1062
Gasto per cápita municipal	1,531	1,916	1,940	2,030	1,905	2,038	2,349	3,434	3,766	3,104	2,973	3,166	3,764	3793
Balance financiero	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Autonomía	33%	33%	34%	34%	35%	36%	35%	30%	27%	27%	27%	29%	25%	28%

financiera														
Autonomía tributaria	64%	63%	63%	63%	67%	57%	57%	53%	56%	66%	68%	70%	82%	68%
Ingreso per cápita por impuestos	327	396	415	437	440	420	471	545	564	548	546	653	762	730
Ingreso per cápita por derechos	113	121	127	133	125	161	235	167	179	138	110	135	154	211
Capacidad de inversión	11%	14%	6%	5%	15%	15%	23%	14%	31%	20%	10%	10%	6%	13%
Gasto per cápita de inversión	165	277	117	93	278	314	549	467	1,158	622	299	311	235	216
Gasto corriente	39%	36%	37%	37%	39%	40%	42%	24%	21%	29%	31%	28%	22%	33%
Carga de deuda	1%	6%	17%	20%	5%	1%	2%	6%	6%	15%	14%	22%	24%	28%

Carga de intereses	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	2%	2%	1%	2%
Apalancamiento financiero	1%	6%	17%	20%	5%	1%	2%	6%	6%	15%	14%	22%	24%	28%	
Peso estructura administrativa	5.36	3.51	9.35	11.88	3.87	3.82	2.48	2.99	1.32	2.50	5.70	4.84	5.37	6	

Indicadores financieros para la evaluación de la gestión financiera municipal

Ixtapaluca

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TAC de ingreso y gasto	0%	27%	1%	-1%	35%	12%	-19%	35%	25%	2%	11%	18%	-5%	30%
Valor real del ingreso y del gasto	226,176,824	287,501,171	290,691,431	286,470,934	386,431,529	431,421,719	349,338,136	471,838,252	590,584,303	605,059,634	673,884,636	792,660,025	755,088,206	981,466,889

Ingreso per cápita municipal	189	213	215	183	222	140	143	192	216	198	251	179	171	161
Gasto per cápita municipal	760	966	977	963	1,299	1,006	814	1,100	1,377	1,410	1,442	1,696	1,616	2,100
Balance financiero	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Autonomía financiera	25%	22%	22%	19%	17%	14%	18%	17%	16%	14%	17%	11%	11%	8%
Autonomía tributaria	68%	72%	73%	78%	60%	65%	79%	69%	75%	66%	41%	71%	50%	77%
Ingreso per cápita por impuestos	128	154	158	142	132	91	113	132	162	130	103	127	85	124
Ingreso per cápita por derechos	43	41	48	33	78	36	24	41	31	47	62	45	37	29

Capacidad de inversión	36%	12%	42%	33%	29%	21%	7%	24%	24%	16%	16%	25%	27%	19%
Gasto per cápita de inversión	273	119	405	314	379	215	57	259	325	225	233	416	437	404
Gasto corriente	50%	38%	42%	54%	55%	54%	71%	66%	63%	75%	70%	55%	56%	38%
Carga de deuda	0%	0%	0%	1%	4%	15%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	4%	2%
Carga de intereses	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%
Apalancamiento financiero	0%	0%	0%	1%	4%	15%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	4%	2%
Peso estructura administrativa	1	3	1	2	2	3	10	3	3	5	4	2	2	2

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Acambay	58,389	56,849	60,918	32,530,591	50,301,521	79,537,152	1,519,097	7,257,639	6,098,857	5%	14%	8%	26.02	127.67	100.12	378%	-16%
Acolman	61,250	77,035	136,558	42,870,218	79,905,946	112,010,411	436,947			1%	0%	0%	7.13	-	-		
Aculco	38,827	40,492	44,823	29,518,961	37,396,970	86,665,391	10,734,794	11,231,685	9,438,391	36%	30%	11%	276.48	277.38	210.57	5%	-16%
Almoloya de Alquisiras	15,584	14,196	14,856	19,900,857	35,695,645		2,382,388			12%	0%		152.87	-	-		
Almoloya de Juárez	110,591	126,163	147,653	56,406,622	74,771,045	158,019,966	1,667,358	19,030,495	15,992,013	3%	25%	10%	15.08	150.84	108.31	1041%	-16%
Almoloya del Río	8,873	8,939	10,886		18,581,104			1,391,205	1,169,080		7%		-	155.63	107.39		-16%
Amanalco	21,095	20,343	22,868	21,461,386	28,102,253	58,013,067	910,571	646,996	543,694	4%	2%	1%	43.17	31.80	23.78	-29%	-16%
Amatepec	30,141	27,026	26,334	11,394,877	38,955,200	69,238,067				0%	0%	0%	-	-	-		

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Amecameca	45,255	48,363	48,421	40,715,495	46,534,590	67,612,924	1,174,062	225,922	189,850	3%	0%	0%	25.94	4.67	3.92	-81%	-16%
Apaxco	23,734	25,738	27,521	26,949,841	29,609,794	44,868,891	111,935	2,406,738	2,022,469	0%	8%	5%	4.72	93.51	73.49	2050%	-16%
Atenco	34,435	42,739	56,243	24,146,532	30,561,546	48,785,042	257,665			1%	0%	0%	7.48	-	-		
Atizapán	8,172	8,909	10,299		19,466,944			109,005	91,601		1%		-	12.24	8.89		-16%
Atizapán de Zaragoza	467,886	472,526	489,937	189,603,463	217,862,086	470,362,042	5,868,137	5,801,092	4,874,868	3%	3%	1%	12.54	12.28	9.95	-1%	-16%
Atlacomulco	76,750	77,831	93,718	52,060,441	1,785,756	109,818,874	2,325,963	3,453,437	2,902,048	4%	193%	3%	30.31	44.37	30.97	48%	-16%
Atlautla	25,950	24,110	27,663	22,941,563	26,555,457	36,144,908	897,104	1,308,761	1,099,799	4%	5%	3%	34.57	54.28	39.76	46%	-16%
Axapusco	20,516	21,915	25,559	24,191,091	29,013,912	49,781,882	876	3,821,859	3,211,646	0%	13%	6%	0.04	174.39	125.66	436077%	-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Ayapango	5,947	6,361	8,864	13,193,337	17,816,739	27,119,251	32,056			0%	0%	0%	5.39	-	-		
Calimaya	35,196	38,770	47,033	40,013,770	34,296,250	56,543,245	1,203,606			3%	0%	0%	34.20	-	-		
Capulhuac	28,808	30,838	34,101	26,683,648	32,967,176	17,570,476		7,652,052	6,430,296	0%	23%	37%	-	248.14	188.57		-16%
Coacalco de Berriozábal	252,555	285,943	278,064	110,122,443	3,580,541	276,392,924	55,571,752	88,027,081	73,972,337	50%	2458%	27%	220.04	307.85	266.03	58%	-16%
Coatepec Harinas	35,068	31,860	36,174	34,415,304	42,955,365	65,778,731	360,844	2,750,139	2,311,042	1%	6%	4%	10.29	86.32	63.89	662%	-16%
Cocotitlán	10,205	12,120	12,142	15,310,752	19,079,521	25,736,109	8,143	2,093,513	1,759,254	0%	11%	7%	0.80	172.73	144.89	25609%	-16%
Coyotepec	35,358	39,341	39,030	25,758,221	29,992,814	46,192,924		7,061,541	5,934,068	0%	24%	13%	-	179.50	152.04		-16%
Cuautitlán	75,836	110,345	140,059	65,274,561	77,610,481		237,606	4,058,597	3,410,586	0%	5%		3.13	36.78	24.35	1608%	-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Chalco	217,972	257,403	310,130	92,290,310	112,900,874	209,173,378	30,795,743	78,482,156	65,951,392	33%	70%	32%	141.28	304.90	212.66	155%	-16%
Chapa de Mota	22,828	21,746	27,551	24,563,298	31,034,071	54,012,391	85,293	1,789,050	1,503,403	0%	6%	3%	3.74	82.27	54.57	1998%	-16%
Chapultepec	5,735	6,581	9,676	15,609,232	18,943,655	23,281,300	922,386			6%			160.83	-	-		
Chiautla	19,620	22,664	26,191	12,234,077	36,735,618	38,270,462		4,143,032	3,481,539	0%	11%	9%	-	182.80	132.93		-16%
Chicoloapan	77,579	170,035	175,053	69,506,074	53,973,184	129,410,252	166,933			0%	0%	0%	2.15	-	-		
Chiconcuac	17,972	19,656	22,819		27,802,680	40,002,227					0%	0%	-	-	-		
Chimalhuacán	490,772	525,389	614,453	54,776,555	260,133,786	366,116,529	127,610	26,419,729	22,201,453	0%	10%	6%	0.26	50.29	36.13	20604%	-16%
Donato Guerra	28,006	29,621	33,455	25,122,847	31,324,280	90,621,971	2,117,584			8%	0%	0%	75.61	-	-		

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Ecatepec de Morelos	1,622,697	1,688,258	1,656,107	580,428,420	717,495,496	1,356,540,768	239,224,466	153,282,203	128,808,574	41%	21%	9%	147.42	90.79	77.78	-36%	-16%
Ecatzingo	7,916	8,247	9,369	13,139,365	15,411,926	28,862,487	1,122,889	62,718	52,705	9%	0%	0%	141.85	7.61	5.63	-94%	-16%
Huehuetoca	38,458	59,721	100,023	35,367,474	42,757,179	81,836,353	666,248	438,909	368,831	2%	1%	0%	17.32	7.35	3.69	-34%	-16%
Hueypanotla	33,343	36,512	39,864	26,726,459	34,678,885	53,261,630				0%	0%	0%	-	-	-		
Huixquilucan	193,468	224,042	242,167	148,693,177	235,473,143	351,903,517	124,399,320	231,791,242	194,782,556	84%	98%	55%	643.00	1,034.59	804.33	86%	-16%
Isidro Fabela	8,168	8,788	10,308	7,801,174	19,909,288	33,451,882				0%	0%	0%	-	-	-		
Ixtapaluca	297,570	429,033	467,361	91,048,331	116,030,514	277,279,059	507,287	44,576,011	37,458,833	1%	38%	14%	1.70	103.90	80.15	8687%	-16%
Ixtapan de la Sal	30,529	30,073	33,541	47,392,767	41,124,878	70,051,122	1,816,328	2,648,634	2,225,743	4%	6%	3%	59.50	88.07	66.36	46%	-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Ixtapan del Oro	6,425	6,349	6,629	14,421,308	22,501,439	46,520,357	186,313	125,053	105,087	1%	1%	0%	29.00	19.70	15.85	-33%	-16%
Ixtlahuaca	115,165	126,505	141,482	67,631,452	87,402,147	123,122,378	3,036,292	2,262,361	1,901,143	4%	3%	2%	26.36	17.88	13.44	-25%	-16%
Xalatlaco	19,182	20,002	26,865	23,359,502	42,544,991	41,606,513	500,854	3,306,181	2,778,303	2%	8%	7%	26.11	165.29	103.42	560%	-16%
Jaltenco	31,629	26,359	26,328	9,571,497	25,072,691	34,385,345		3,094,156	2,600,131	0%	12%	8%	-	117.39	98.76		-16%
Jilotepec	68,336	71,624	83,755	51,543,319	59,628,921	87,247,587	4,188,005	3,657,550	3,073,571	8%	6%	4%	61.29	51.07	36.70	-13%	-16%
Jilotzingo	15,086	13,825	17,970	22,213,680	25,292,447	33,273,840	767,450	290,193	243,860	3%	1%	1%	50.87	20.99	13.57	-62%	-16%
Jiquipilco	56,614	59,969	69,031	41,915,939	54,756,127	74,337,467	1,768,951	2,362,266	1,985,097	4%	4%	3%	31.25	39.39	28.76	34%	-16%
Jocotitlán	51,979	55,403	61,204	42,621,361	49,380,461	71,979,108	53,112	105,165	88,374	0%	0%	0%	1.02	1.90	1.44	98%	-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Joquicingo	10,720	11,042	12,840	15,878,159	18,477,142	22,295,454	1,872,584	226,803	190,590	12%	1%	1%	174.68	20.54	14.84	-88%	-16%
Juchitepec	18,968	21,017	23,497	30,530,572	23,772,039	33,791,395	14,345	2,756,516	2,316,400	0%	12%	7%	0.76	131.16	98.58	19115%	-16%
Lerma	99,870	105,578	134,799	77,672,776	92,972,897	151,926,185	1,051,397	40,617,889	34,132,680	1%	44%	22%	10.53	384.72	253.21	3763%	-16%
Malinalco	21,712	22,970	25,624	25,497,214	32,784,390	42,559,000	3,853,416	29,284	24,608	15%	0%	0%	177.48	1.27	0.96	-99%	-16%
Melchor Ocampo	37,716	37,706	50,240	11,910,304	32,720,652	47,619,244		8,356,108	7,021,940	0%	26%	15%	-	221.61	139.77		-16%
Metepec	194,463	206,005	214,162	109,332,818	125,031,888	262,207,966	1,528,827	62,589,816	52,596,484	1%	50%	20%	7.86	303.83	245.59	3994%	-16%
Mexicaltzingo	9,225	10,161	11,712	15,076,810	19,077,285	21,788,160	329,153	24,038	20,200	2%	0%	0%	35.68	2.37	1.72	-93%	-16%
Morelos	26,971	26,430	28,426	26,790,282	30,773,927	40,255,076	566,955	2,391,154	2,009,373	2%	8%	5%	21.02	90.47	70.69	322%	-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Naucalpan de Juárez	858,711	821,442	833,779	579,508,800	683,935,108	967,081,673	279,254,624	97,317,953	81,779,792	48%	14%	8%	325.20	118.47	98.08	-65%	-16%
Nezahualcóyotl	1,225,972	1,140,528	1,110,565	930,950,848	512,741,006	865,264,412	25,753,917	75,643,933	63,566,330	3%	15%	7%	21.01	66.32	57.24	194%	-16%
Nextlalpan	19,532	22,507	31,691	19,870,179	25,893,855	31,799,521	137,127	12,605	10,592	1%	0%	0%	7.02	0.56	0.33	-91%	-16%
Nicolás Romero	269,546	306,516	366,602	92,469,714	129,281,400	260,912,756	9,820,404	17,674,355	14,852,400	11%	14%	6%	36.43	57.66	40.51	80%	-16%
Nopaltepec	7,512	8,182	8,895	14,270,671	17,575,842	19,449,899		1,194,625	1,003,887	0%	7%	5%	-	146.01	112.86		-16%
Ocoyoacac	49,643	54,224	61,805	43,852,375	678,079	83,610,294		4,103,442	3,448,271	0%	605%	4%	-	75.68	55.79		-16%
Ocuilan	25,989	26,332	31,803	28,814,238	38,792,100	46,781,311	2,544,692	545,875	458,718	9%	1%	1%	97.91	20.73	14.42	-79%	-16%
El Oro	30,411	31,847	34,446	33,125,849	38,793,575	53,878,168	2,765,492	7,837,107	6,585,804	8%	20%	12%	90.94	246.09	191.19	183%	-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Otumba	29,097	29,873	34,232	25,054,039	29,936,518	47,547,403	7,971,297	5,669,472	4,764,262	32%	19%	10%	273.96	189.79	139.18	-29%	-16%
Otzoloapan	5,196	4,748	4,864	12,776,681	16,555,801	18,624,810	947,915			7%	0%	0%	182.43	-	-		
Otzolotepec	57,583	67,611	78,146	31,078,067	41,411,876	59,487,672	468,727	2,456,604	2,064,373	2%	6%	3%	8.14	36.33	26.42	424%	-16%
Ozumba	23,592	24,055	27,207	25,662,885	29,872,524	40,614,513	1,004,045	220,246	185,081	4%	1%	0%	42.56	9.16	6.80	-78%	-16%
Papalotla	3,469	3,766	4,147	3,973,798	14,574,641	14,978,958	323,742			8%	0%	0%	93.32	-	-		
La Paz	212,694	232,546	253,845	72,864,471	93,463,696	193,607,050	10,904,246	12,596,528	10,585,317	15%	13%	5%	51.27	54.17	41.70	16%	-16%
Polotitlán	11,065	12,319	13,002	21,662,440	25,472,702		1,113,480	2,993,566	2,515,601	5%	12%		100.63	243.00	193.48	169%	-16%
Rayón	9,024	10,953	12,748		20,132,505	27,256,681		261,851	220,043		1%	1%	-	23.91	17.26		-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
San Antonio la Isla	10,321	11,313	22,152	7,778,215	22,868,080	29,375,882		10,348	8,696	0%	0%	0%	-	0.91	0.39		-16%
San Felipe del Progreso	177,287	100,201	121,396	79,583,540	68,548,216	101,127,050	4,603,469	20,466,055	17,198,365	6%	30%	17%	25.97	204.25	141.67	345%	-16%
San Martín de las Pirámides	19,694	21,511	24,851	20,376,757	24,191,806	30,050,654	214,396	2,919,151	2,453,068	1%	12%	8%	10.89	135.71	98.71	1262%	-16%
San Mateo Atenco	59,647	66,740	72,579	40,889,407	45,668,253	77,551,622	866,363	18,015,964	15,139,465	2%	39%	20%	14.52	269.94	208.59	1979%	-16%
San Simón de Guerrero	5,436	5,408	6,272	11,590,211	15,738,119	12,832,190	9,827			0%	0%	0%	1.81	-	-		
Santo Tomás	8,592	8,888	9,111	6,048,728	18,221,444	32,108,378		3,913,780	3,288,891	0%	21%	10%	-	440.34	360.98		-16%
Soyaniquilpan de Juárez	10,007	10,719	11,798	16,884,246	20,516,390	25,023,845		28,318	23,797	0%	0%	0%	-	2.64	2.02		-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Sultepec	27,592	24,986	25,809	36,658,558	43,265,143	75,629,521	2,785,831	15,132,408	12,716,309	8%	35%	17%	100.97	605.64	492.71	443%	-16%
Tecámac	172,813	270,574	364,579	72,662,208	96,312,073	220,386,171	1,990,321	13,209,376	11,100,316	3%	14%	5%	11.52	48.82	30.45	564%	-16%
Tejupilco	95,032	62,547	71,077	63,373,991	51,659,156	86,424,582	52,172	72,718	61,107	0%	0%	0%	0.55	1.16	0.86	39%	-16%
Temamatla	8,840	10,135	11,206	14,165,101	16,543,549	22,794,429	12,067			0%	0%	0%	1.37	-	-		
Temascalapa	29,307	33,063	35,987	25,648,461	31,015,691	53,713,857	148,135	3,490,195	2,932,937	1%	11%	5%	5.05	105.56	81.50	2256%	-16%
Temascalcingo	61,974	58,169	62,695	85,460,580	53,627,312	85,391,767	1,368,446	35,096	29,492	2%	0%	0%	22.08	0.60	0.47	-97%	-16%
Temascaltepec	31,192	30,336	32,870	13,646,840	38,298,356	51,197,060		82,739	69,529	0%	0%	0%	-	2.73	2.12		-16%
Temoaya	69,306	77,714	90,010	42,964,165	52,826,952	85,018,874	18,235,284	4,724,464	3,970,138	42%	9%	5%	263.11	60.79	44.11	-74%	-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Tenancingo	77,531	80,183	90,946	59,159,657	59,890,142	89,635,782	17,117,590	3,750,315	3,151,525	29%	6%	4%	220.78	46.77	34.65	-78%	-16%
Tenango del Aire	8,486	9,432	10,578	17,498,376	16,119,214		70,725	5,173,581	4,347,547	0%	32%		8.33	548.51	411.00	7215%	-16%
Tenango del Valle	65,119	68,669	77,965	43,334,403	48,198,345		9,304,105	3,458,141	2,906,001	21%	7%		142.88	50.36	37.27	-63%	-16%
Teoloyucan	66,556	73,696	63,115	35,827,730	46,007,684	60,264,487		5,538,524	4,654,221	0%	12%	8%	-	75.15	73.74		-16%
Teotihuacán	44,653	46,779	53,010	32,113,307	40,148,229	69,957,269	172,788	104,248	87,603	1%	0%	0%	3.87	2.23	1.65	-40%	-16%
Tepetlaotoc	22,729	25,523	27,944	30,239,472	27,155,876	39,795,580	1,228			0%	0%	0%	0.05	-	-		
Tepetlixpa	16,863	16,912	18,327	19,435,109	24,293,826	27,661,269	408,885	177,067	148,796	2%	1%	1%	24.25	10.47	8.12	-57%	-16%
Tepotzotlán	62,280	67,724	88,559	48,425,043	54,873,639	97,339,462	8,884,145			18%	0%	0%	142.65	-	-		

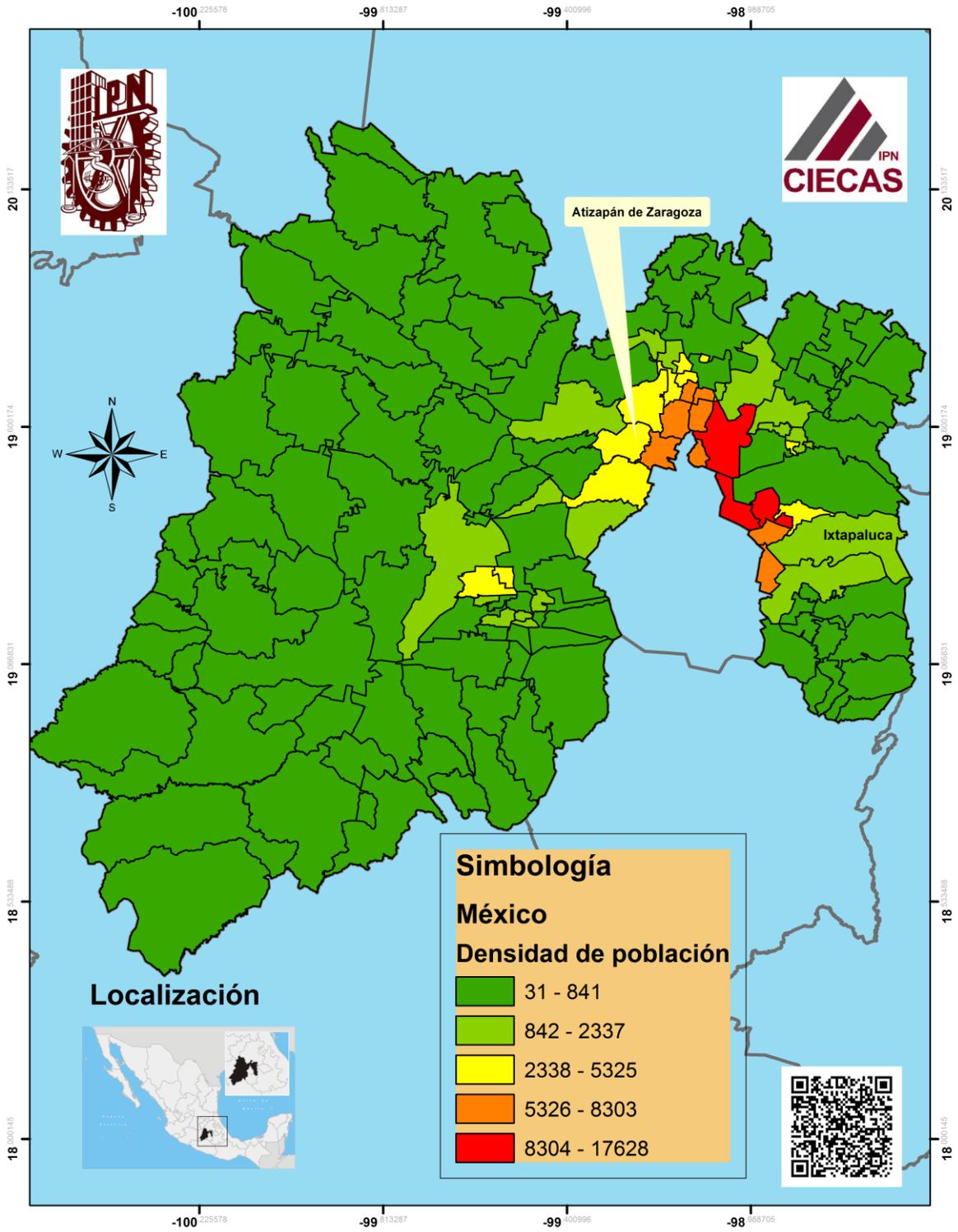
Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Tequixquiac	28,067	31,080	33,907	24,429,314	28,220,209	40,443,639		588,235	494,315	0%	2%	1%	-	18.93	14.58		-16%
Texcaltitlán	16,370	15,824	17,390	19,214,844	26,734,562			2,588,013	2,174,801	0%	10%		-	163.55	125.06		-16%
Texcalyacac	3,997	4,514	5,111	11,423,042	14,335,884	15,148,983		18,671	15,690	0%	0%	0%	-	4.14	3.07		-16%
Texcoco	204,102	209,308	235,151	95,750,372	109,850,999	234,810,647	6,923,278	24,931,809	20,951,100	7%	23%	9%	33.92	119.12	89.10	260%	-16%
Tezoyuca	18,852	25,372	35,199	8,610,019	22,966,296	36,977,723		76,561	64,337	0%	0%	0%	-	3.02	1.83		-16%
Tianguistenco	58,381	64,365	70,682	45,858,097	54,618,706	120,587,455	9,568,094	9,866,310	8,291,017	21%	18%	7%	163.89	153.29	117.30	3%	-16%
Timilpan	14,512	14,335	15,391	19,254,861	23,031,557	31,412,008	1,695	1,784,795	1,499,828	0%	8%	5%	0.12	124.51	97.45	105191%	-16%
Tlalmanalco	42,507	43,930	46,130	17,190,184	45,577,299	53,489,681		1,934,550	1,625,673	0%	4%	3%	-	44.04	35.24		-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Tlalnepantla de Baz	721,415	683,808	664,225	723,041,610	656,737,335	1,287,614,580	104,431,366	237,748,996	199,789,072	14%	36%	16%	144.76	347.68	300.79	128%	-16%
Tlatlaya	36,100	33,308	32,997	14,586,818	92,970,622	105,380,420		432,827	363,720	0%	0%	0%	-	12.99	11.02		-16%
Toluca	666,596	747,512	819,561	336,222,521	403,772,088	1,303,424,227	32,154,297	5,051,104	4,244,625	10%	1%	0%	48.24	6.76	5.18	-84%	-16%
Tonatico	11,502	10,901	12,099	22,540,820	25,042,175	38,986,916				0%	0%	0%	-	-	-		
Tultepec	93,277	110,145	131,567	19,879,620	3,615,995	98,202,555		5,750,284	4,832,171	0%	159%	5%	-	52.21	36.73		-16%
Tultitlán	432,141	472,867	486,998	184,210,050	225,120,884	410,941,563	82,913,232	161,196,617	135,459,342	45%	72%	33%	191.87	340.89	278.15	94%	-16%
Valle de Bravo	57,375	52,902	61,599	23,962,169	86,201,134	125,366,782	2,199,529	5,981,415	5,026,399	9%	7%	4%	38.34	113.07	81.60	172%	-16%
Villa de Allende	40,164	41,938	47,709	27,738,268	34,797,045	74,999,739	524,251	7,719	6,487	2%	0%	0%	13.05	0.18	0.14	-99%	-16%

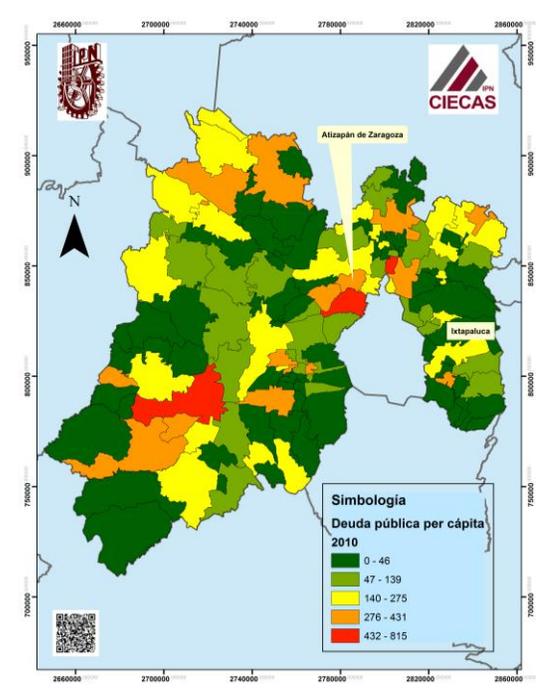
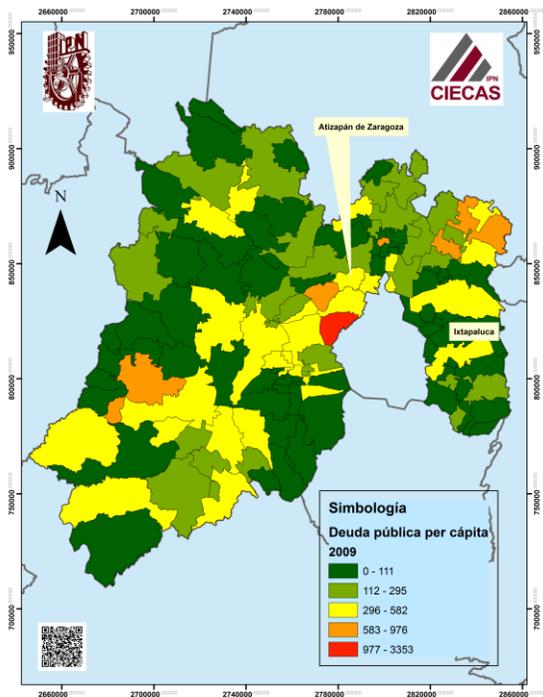
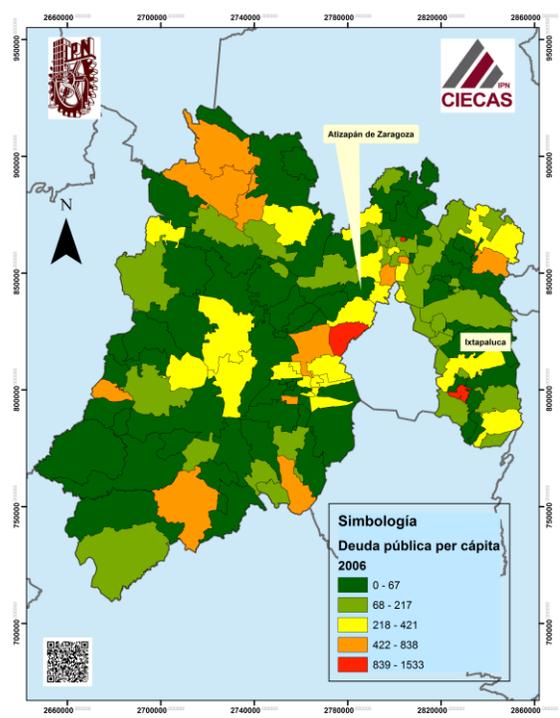
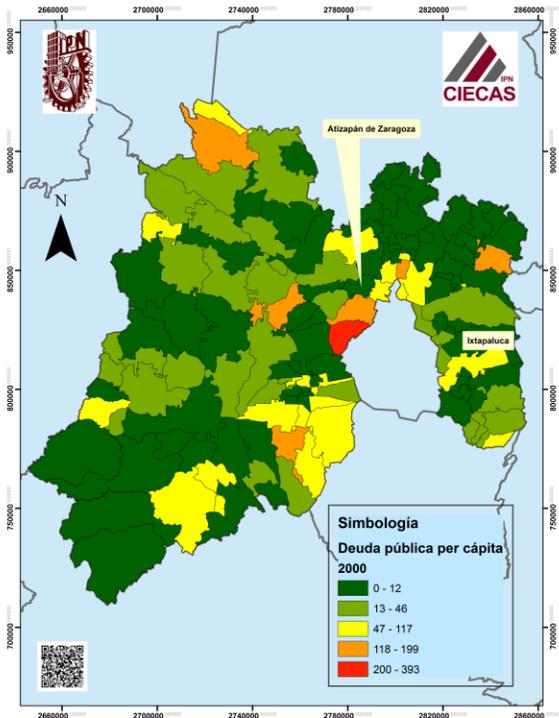
Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Villa del Carbón	37,993	39,587	44,881	29,603,189	37,042,384	92,361,353	719,548	1,633,983	1,373,095	2%	4%	1%	18.94	41.28	30.59	127%	-16%
Villa Guerrero	50,829	52,090	59,991	35,706,835	44,143,453		64,499	1,202,371	1,010,395	0%	3%		1.27	23.08	16.84	1764%	-16%
Villa Victoria	74,043	77,819	94,369	35,631,459	54,181,270	77,844,487	264,763	52,513	44,128	1%	0%	0%	3.58	0.67	0.47	-80%	-16%
Xonacatlán	41,402	45,274	46,331	30,081,309	33,496,665	69,006,335	778,453	795,166	668,206	3%	2%	1%	18.80	17.56	14.42	2%	-16%
Zacazonapan	3,797	3,836	4,051	13,602,897	14,141,565	16,742,092	199,268	35,301	29,665	1%	0%	0%	52.48	9.20	7.32	-82%	-16%
Zacualpan	16,101	13,800	15,121	18,280,512	26,625,862	32,997,420	15,808	24,849	20,881	0%	0%	0%	0.98	1.80	1.38	57%	-16%
Zinacantan	121,850	136,167	167,759	62,886,475	76,287,320	321,764,723	4,203,390	9,801,975	8,236,954	7%	13%	3%	34.50	71.98	49.10	133%	-16%
Zumpahuacán	15,372	16,149	16,365	18,981,043	24,523,937	91,163,933	578,585	777,199	653,109	3%	3%	1%	37.64	48.13	39.91	34%	-16%

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Zumpango	99,774	127,988	159,647	23,096,132	59,037,790	203,697,731	264,156	4,573,038	3,842,889	1%	8%	2%	2.65	35.73	24.07	1631%	-16%
Cuautitlán Izcalli	453,298	498,021	511,675	190,482,895	245,889,515	475,257,790				0%	0%	0%	-	-	-		
Valle de Chalco Solidaridad	323,461	332,279	357,645	97,282,755	127,127,680	443,690,067	7,463,258	15,505,334	13,029,692	8%	12%	3%	23.07	46.66	36.43	108%	-16%
Luvianos		28,213	27,781		30,496,107	38,146,731					0%	0%		-	-		
San José del Rincón		79,945	91,345		45,292,879	227,129,230		5,838,736	4,906,501		13%	2%		73.03	53.71		-16%
Tonanitla		8,081	10,216		9,519,080	19,032,412		789,855	663,743		8%	3%		97.74	64.97		-16%
Estadísticos																	
Promedio	107,350	112,060	121,407	64,960,829	71,022,517	141,689,472	12,445,677	16,076,681	13,509,816	0	0	0	50	93	71	81	-0

Municipio	Población			Participaciones			Deuda pública			Relación deuda/participaciones			Deuda per cápita			TAC	
	00	05	10	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00	05	13	00-05	05-13
Mínimo	3,469	3,766	4,051	3,973,798	678,079	12,832,190	876	7,719	6,487	-	-	-	-	-	-	-1	-0
Máximo	1,622,697	1,688,258	1,656,107	930,950,848	717,495,496	1,356,540,768	279,254,624	237,748,996	199,789,072	1	25	1	643	1,035	804	4,361	-0
Desv. Estandar	224401.80	226123.21	228407.77	129572706.62	119517843.77	241534266.98	41037140.03	41127373.39	34560817.97	0.13	2.27	0.09	88.95	142.83	111.49	500.10	0.00



Capacidades institucionales y endeudamiento público
 Estudio de caso comparativo entre el municipio de Ixtapaluca y Atizapán de Zaragoza en el estado de México



Capacidades institucionales y endeudamiento público
Estudio de caso comparativo entre el municipio de Ixtapaluca y Atizapán de Zaragoza, en el estado de México

